



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
YVES BOT  
apresentadas em 20 de fevereiro de 2018<sup>1</sup>

**Processo C-441/17**

**Comissão Europeia  
contra**

**República da Polónia**

«Incumprimento de Estado — Ambiente — Diretiva 92/43/CEE — Artigo 6.º, n.ºs 1 e 3 — Artigo 12.º, n.º 1 — Preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens — Diretiva 2009/147/CE — Artigos 4.º e 5.º — Conservação das aves selvagens — Alteração do plano de gestão florestal — Sítio Natura 2000 Puszcz Białowieska (Polónia) — Zonas especiais de conservação»

1. Na petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que:

- ao aprovar um anexo ao plano de gestão florestal do distrito florestal de Białowieża (Polónia) sem se certificar que esse anexo não violava a integridade do sítio de importância comunitária (a seguir «SIC») e da zona de proteção especial (a seguir «ZPE») PLC200004 Puszcz Białowieska, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43/CEE<sup>2</sup>;
- ao não tomar as medidas de conservação necessárias correspondentes aos requisitos ecológicos dos tipos de habitats naturais previstos no anexo I e das espécies previstas no anexo II da Diretiva Habitats, bem como das aves previstas no anexo I da Diretiva 2009/147/CE<sup>3</sup> e das espécies migratórias não referidas nesse anexo I e cuja ocorrência seja regular, em prol dos quais o SIC e a ZPE PLC200004 Puszcz Białowieska foram criados, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats e do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves;
- ao não assegurar uma proteção mais estrita para os coleópteros saproxílicos [*Cucujus* vermelho (*Cucujus cinnaberinus*)] (*Buprestis splendens*) (*Phryganophilus ruficollis*) e (*Pytho kolwensis*)<sup>4</sup>] referidos no anexo IV, alínea a), da Diretiva Habitats, isto é, ao não proibir de os matar ou perturbar intencionalmente e de danificar ou destruir os seus locais de reprodução no distrito florestal de Białowieża, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º n.º 1, alíneas a) e d), da Diretiva Habitats, e

1 Língua original: francês.

2 Diretiva do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7) conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193), a seguir «Diretiva Habitats».

3 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7) conforme alterada pela Diretiva 2013/17, a seguir «Diretiva Aves».

4 Tradução em língua portuguesa não disponível (v. petição inicial).

– ao não assegurar a proteção das espécies de aves previstas no artigo 1.º da Diretiva Aves, designadamente o pica-pau-de-dorso-branco (*Dendrocopos leucotos*), o pica-pau tridáctilo (*Picoides tridactylus*), o mocho-pigmeu (*Glaucidium passerinum*) e o mocho de Tengmalm (*Aegolius funereus*), isto é, ao não garantir que estas espécies não sejam mortas ou perturbadas durante o período de reprodução e de dependência e que os seus ninhos e os seus ovos não sejam intencionalmente destruídos, danificados ou colhidos no distrito florestal de Białowieża, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º, alíneas b) e d), da Diretiva Aves.

2. Assim, o processo submetido ao Tribunal de Justiça dar-lhe-á, por um lado, uma nova oportunidade de salientar o que distingue os planos respeitantes a um sítio Natura 2000, que se enquadram no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats, dos que não estão diretamente ligados ou necessários à gestão do sítio, mas podem afetá-lo de forma significativa, como os referidos no n.º 3 deste artigo. Por outro lado, levará a recordar o nível de rigor que é imposto aos Estados-Membros na conceção e na execução dos seus planos ou projetos em consequência dos requisitos particularmente restritivos resultantes das disposições das diretivas invocadas pela Comissão, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça.

3. Nas presentes conclusões, exporemos os motivos pelos quais pensamos que esta ação por incumprimento é admissível e deve ser julgada procedente.

## I. Quadro jurídico

### A. Diretiva Habitats

4. O primeiro, terceiro, sexto, décimo e décimo quinto considerandos da Diretiva Habitats têm a seguinte redação:

«Considerando que a preservação, a proteção e a melhoria do ambiente, incluindo a preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, constituem objetivos essenciais de interesse geral da Comunidade, tal como dispõe o artigo 130.º-R do Tratado [que passou a artigo 174.º CE, e depois a artigo 191.º TFUE];

[...]

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

[...]

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

[...]

Considerando que qualquer plano ou programa suscetível de afetar de modo significativo os objetivos de conservação de um sítio designado ou a designar no futuro deve ser objeto de avaliação adequada;

[...]

Considerando que, em complemento da Diretiva 79/409/CEE [5], convém prever um sistema geral de proteção para certas espécies de fauna e de flora; que devem ser previstas medidas de gestão para certas espécies, se o respetivo estatuto o justificar, incluindo a proibição de certas modalidades de captura ou abate, prevendo, ao mesmo tempo, a possibilidade de derrogações, sob certas condições;

[...]»

5. O artigo 1.º desta diretiva estipula o seguinte:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- a) *Conservação*: o conjunto das medidas necessárias para manter ou restabelecer os habitats naturais e as populações de espécies da fauna e da flora selvagens num estado favorável, tal como definido nas alíneas e) e i);
- b) *Habitats naturais*: zonas terrestres ou aquáticas que se distinguem por características geográficas abióticas e bióticas, quer sejam inteiramente naturais quer seminaturais;

[...]

- d) *Tipos prioritários de habitat natural*: os tipos de habitat natural ameaçados de desaparecimento existentes no território a que se refere o artigo 2.º, por cuja conservação a Comunidade é especialmente responsável dada a dimensão considerável da parte da área de distribuição natural desses habitats localizada no território referido no artigo 2.º. Estes habitats naturais são assinalados com um asterisco (\*) no anexo I;
- e) *Estado de conservação de um habitat natural*: o efeito de conjunto das influências que atuam sobre o habitat natural em causa, bem como sobre as espécies típicas que nele vivem, suscetíveis de afetar a longo prazo a sua repartição natural, a sua estrutura e as suas funções, bem como a sobrevivência a longo prazo das suas espécies típicas no território referido no artigo 2.º

O ‘estado de conservação’ de um habitat natural será considerado ‘favorável’ sempre que:

- a sua área de repartição natural e as superfícies que dentro dela abrange forem estáveis ou estiverem em expansão

e

- a estrutura e as funções específicas necessárias à sua manutenção a longo prazo existirem e forem suscetíveis de continuar a existir num futuro previsível

e

- o estado de conservação das espécies típicas for favorável na aceção da alínea i);

[...]

5 Diretiva do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO 1979, L 103, p. 1).

- g) *Espécies de interesse comunitário*: as espécies que, no território referido no artigo 2.º:
- i) estão em perigo [...]
  - ou
  - ii) são vulneráveis, ou seja, cuja passagem à categoria das espécies em perigo se considera provável num futuro próximo no caso de persistência dos fatores que são causa da ameaça
  - ou
  - iii) são raras, ou seja, cujas populações são de reduzida expressão e que, embora não estejam atualmente em perigo ou não sejam vulneráveis, possam vir a sê-lo. Estas espécies estão localizadas em áreas geográficas restritas ou espalhadas numa superfície mais ampla
  - ou
  - iv) são endémicas e requerem atenção especial devido à especificidade de seu habitat e/ou às incidências potenciais da sua exploração no seu estado de conservação.

Estas espécies constam ou podem vir a constar dos anexos II e/ou IV ou V;

- h) *Espécies prioritárias*: as espécies referidas na alínea g), i), por cuja conservação a Comunidade é especialmente responsável dada a dimensão considerável da parte da área de distribuição natural dessa espécie localizada no território a que se refere o artigo 2.º, são assinaladas com um asterisco (\*) no anexo II;
- i) *Estado de conservação de uma espécie*: o efeito do conjunto das influências que, atuando sobre a espécie em causa, podem afetar, a longo prazo, a repartição e a importância das suas populações no território a que se refere o artigo 2.º;

O 'estado de conservação' será considerado 'favorável' sempre que:

- os dados relativos à dinâmica das populações da espécie em causa indicarem que essa espécie continua e é suscetível de continuar a longo prazo a constituir um elemento vital dos habitats naturais a que pertence

e

- a área de repartição natural dessa espécie não diminuir nem correr o perigo de diminuir num futuro previsível

e

- existir e continuar provavelmente a existir um habitat suficientemente amplo para que as suas populações se mantenham a longo prazo;

- j) *Sítio*: uma zona geograficamente definida, cuja superfície se encontra claramente delimitada;
- k) *Sítio de importância comunitária*: um sítio que, na ou nas regiões biogeográficas a que pertence, contribua de forma significativa para manter ou restabelecer um tipo de habitat natural do anexo I ou uma espécie do anexo II, num estado de conservação favorável, e possa também contribuir de

forma significativa para a coerência da rede Natura 2000 referida no artigo 3.º e/ou contribua de forma significativa para manter a diversidade biológica na região ou regiões biogeográficas envolvidas.

Para as espécies animais que ocupem zonas extensas, os sítios de importância comunitária correspondem a locais, dentro da área de repartição natural dessas espécies, que apresentem características físicas ou biológicas essenciais para a sua vida e reprodução;

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

[...]»

6. O artigo 2.º dessa diretiva tem a seguinte redação:

«1. A presente diretiva tem por objetivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável.

2. As medidas tomadas ao abrigo da presente diretiva destinam-se a garantir a conservação ou o restabelecimento dos habitats naturais e das espécies selvagens de interesse comunitário num estado de conservação favorável.

3. As medidas tomadas ao abrigo da presente diretiva devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais.»

7. O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva Habitats dispõe:

«1. É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada "Natura 2000". Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de habitats naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

A rede Natura 2000 compreende também as [ZPE] designadas pelos Estados-Membros nos termos da Diretiva 79/409 [...]»

8. O artigo 4.º desta diretiva enuncia, no seu n.º 2, terceiro parágrafo e nos seus n.ºs 4 e 5:

«2. [...]

A lista dos sítios selecionados como [SIC], que indique os que integram um ou mais tipos de habitats naturais prioritários ou uma ou mais espécies prioritárias, será elaborada pela Comissão segundo o procedimento a que se refere o artigo 21.º

[...]

4. A partir do momento em que um [SIC] tenha sido reconhecido nos termos do procedimento previsto no n.º 2, o Estado-Membro em causa designará esse sítio como zona especial de conservação, o mais rapidamente possível e num prazo de seis anos, estabelecendo prioridades em função da importância dos sítios para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável de um tipo ou mais de habitats naturais a que se refere o anexo I ou de uma ou mais espécies a que se refere o anexo II e para a coerência da rede Natura 2000, por um lado, e em função das ameaças de degradação e de destruição que pesam sobre esses sítios, por outro.

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

9. O artigo 6.º da referida diretiva dispõe:

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

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

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

4. Se, apesar de a avaliação dos impactos sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projeto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a proteção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adotadas.

No caso de o sítio em causa abrigar um tipo de habitat natural e/ou uma espécie prioritária, apenas podem ser evocadas razões relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou com consequências benéficas primordiais para o ambiente ou, após parecer da Comissão, outras razões imperativas de reconhecido interesse público.»

10. O artigo 7.º da Diretiva Habitats refere:

«As obrigações decorrentes dos n.ºs 2, 3 e 4[,] do artigo 6.º substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da Diretiva 79/409 [...], no respeitante às zonas de proteção especial classificadas nos termos do n.º 1[,] do artigo 4.º[,] ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2, do artigo 4.º da presente diretiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da Diretiva 79/409 [...], se esta for posterior.»

11. Sob o título «Proteção das espécies», o artigo 12.º desta diretiva prevê, no seu n.º 1:

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

- a) Todas as formas de captura ou abate intencionais de espécimes dessas espécies capturados no meio natural;
- b) A perturbação intencional dessas espécies, nomeadamente durante o período de reprodução, de dependência, de hibernação e de migração;

[...]

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

12. O artigo 16.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe:

«1. Desde que não exista outra solução satisfatória e que a derrogação não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável, os Estados-Membros poderão derrogar o disposto nos artigos 12.º, 13.º e 14.º e nas alíneas a) e b) do artigo 15.º:

[...]

- b) Para evitar prejuízos sérios, nomeadamente às culturas, à criação de gado, às florestas, às zonas de pesca e às águas e a outras formas de propriedade;
- c) No interesse da saúde e da segurança públicas ou por outras razões imperativas ou de interesse público prioritário, incluindo razões de carácter social ou económico e a consequências benéficas de importância primordial para o ambiente;

[...]»

13. O anexo I da Diretiva Habitats, intitulado «Tipos de habitats naturais de interesse comunitário cuja conservação exige a designação de zonas especiais de conservação» refere, sob o ponto 9, relativo às «Florestas (sub)naturais de essências indígenas no estado de matas em alto fuste com vegetação subarbustiva típica, que correspondem a um dos seguintes critérios: raras ou residuais, e/ou com espécies de interesse da Comunidade», e sob o título 91, relativo às «Florestas da Europa temperada», as florestas mistas de carvalhos e carpas subcontinentais (florestas mistas de carvalhos e carpas de Galio-Carpinetum, código Natura 2000 9170), as turfeiras arborizadas (código Natura 2000 91D0) e as florestas aluviais de salgueiros, choupos amieiros e freixos [Florestas aluviais de *Alnus glutinosa* e *Fraxinus excelsior* (Alno-Padion, Alnion incanae, Salicion albae), código Natura 2000 91E0], sendo estas duas últimas florestas especialmente designadas tipos de habitats prioritários.

14. Os anexos II e IV desta diretiva são intitulados, respetivamente «Espécies animais e vegetais de interesse comunitário cuja conservação exige a designação de zonas especiais de conservação» e «Espécies animais e vegetais de interesse da comunidade que exigem uma proteção rigorosa». Sob a alínea a) de cada um destes anexos, que referem os «Animais» «Invertebrados» figura uma lista de espécies de «insetos» nomeadamente de coleópteros, entre os quais figuram nomeadamente, o *Buprestis splendens*, o cucujus vermelho, o *Pytho kolwensis* e o *Phryganophilus ruficollis*, com a precisão, dada no anexo II, de que esta última espécie é prioritária. Neste mesmo anexo figuram

também o *Rhysodes sulcatus* e o *Boros schneideri*<sup>6</sup>.

## **B. Diretiva Aves**

15. Os considerandos 6 e 8 da Diretiva Aves têm a seguinte redação:

«(6) As medidas a tomar devem aplicar-se aos diferentes fatores que podem agir sobre o nível populacional das aves, a saber, as repercussões das atividades humanas, nomeadamente a destruição e a poluição dos seus habitats, a captura e a destruição pelo homem, assim como o comércio a que estas práticas dão origem, e torna-se necessário adaptar o grau destas medidas à situação das diferentes espécies no âmbito de uma política de conservação.

[...]

(8) 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. 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. Essas medidas devem igualmente ter em conta as espécies migratórias e ser coordenadas com vista à constituição de uma rede coerente.»

16. O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«1. A presente diretiva diz respeito à conservação de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-Membros ao qual é aplicável o Tratado. Tem por objeto a proteção, a gestão e o controlo dessas espécies e regula a sua exploração.

2. A presente diretiva aplica-se às aves, aos seus ovos, aos seus ninhos e aos seus habitats.»

17. O artigo 2.º da referida diretiva enuncia:

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

18. O artigo 3.º da Diretiva Aves prevê:

«1. Tendo em conta as exigências mencionadas no artigo 2.º, os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias para preservar, manter ou restabelecer uma diversidade e uma extensão suficientes de habitats para todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º

2. A preservação, a manutenção e o restabelecimento dos biótopos e dos habitats comportam em primeiro lugar as seguintes medidas:

- a) Criação de zonas de proteção;
- b) Manutenção e adaptação ajustadas aos imperativos ecológicos dos habitats situados no interior e no exterior das zonas de proteção;
- c) Reabilitação dos biótopos destruídos;

<sup>6</sup> Tradução em língua portuguesa não disponível.



[...]»

19. O artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 4, da Diretiva Aves dispõe:

«1. As espécies mencionadas no anexo I são objeto de medidas de conservação especial respeitantes ao seu habitat, de modo a garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição. Para o efeito, são tomadas em consideração:

- a) As espécies ameaçadas de extinção;
- b) As espécies vulneráveis a certas modificações dos seus habitats;
- c) As espécies consideradas raras, porque as suas populações são reduzidas ou porque a sua repartição local é restrita;
- d) Outras espécies necessitando de atenção especial devido à especificidade do seu habitat.

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

Os Estados-Membros classificam, nomeadamente, em zonas de proteção especial os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação destas espécies na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente diretiva.

2. Os Estados-Membros tomam medidas semelhantes para as espécies migratórias não referidas no anexo I e cuja ocorrência seja regular, tendo em conta as necessidades de proteção na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente diretiva 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. [...]

[...]

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

20. O artigo 5.º desta diretiva prevê:

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

[...]

- b) De destruir ou de danificar intencionalmente os seus ninhos e os seus ovos ou de colher os seus ninhos;

[...]

- d) De as perturbar intencionalmente, nomeadamente durante o período de reprodução e de dependência, desde que essa perturbação tenha um efeito significativo relativamente aos objetivos da presente diretiva;

[...]»

21. O artigo 9.º da referida diretiva dispõe:

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

a) No interesse da saúde e da segurança públicas,

[...]

– Para evitar danos importantes às culturas, ao gado, às florestas, às pescas ou às águas,

[...]

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

a) As espécies que são objeto das derrogações;

[...]

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

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

e) As medidas de controlo a aplicar.

3. Os Estados-Membros enviam anualmente à Comissão um relatório sobre a aplicação dos n.ºs 1 e 2.

4. Tendo em conta as informações de que dispõe, nomeadamente aquelas que lhe são comunicadas por força do n.º 3, a Comissão vela constantemente para que as consequências das derrogações referidas no n.º 1 não sejam incompatíveis com a presente diretiva e toma as iniciativas adequadas para o efeito.»

22. Entre as diversas espécies mencionadas no anexo I da Diretiva Aves figuram o pica-pau-de-dorso-branco, o pica-pau tridáctilo, o mocho-pigmeu, o mocho de Tengmalm, o bútio-vespeiro (*Pernis apivorus*), o papa-moscas-pequeno (*Ficedula parva*), e o papa-moscas-de-colar (*Ficedula albicollis*).

## II. Antecedentes do litígio

### A. Factos na origem do litígio

23. Com a Decisão 2008/25/CE, de 13 de novembro de 2007, que adota, em aplicação da Diretiva [Habitats], uma primeira lista atualizada dos sítios de importância comunitária para a região biogeográfica continental<sup>7</sup>, na sequência de propostas dos Estados-Membros, a Comissão aprovou a designação do sítio Natura 2000 Puzsca Białowieska (Polónia), em conformidade com o artigo 4.º,

<sup>7</sup> JO 2008, L 12, p. 383.

n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva Habitats, enquanto SIC, cujo código é PLC200004, devido à presença de habitats naturais e de habitats de determinadas espécies de animais prioritárias. Este sítio, que foi criado para proteger dez tipos de habitats naturais e 55 espécies vegetais e animais, constitui também uma ZPE designada em conformidade com a Diretiva Aves.

24. O sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska é uma das florestas naturais mais bem conservadas da Europa, que se caracteriza por ter grandes quantidades de madeira morta e de árvores velhas, nomeadamente, centenárias. No seu território, conta com habitats naturais definidos como «prioritários», na aceção do anexo I da Diretiva Habitats como turfeiras arborizadas (código Natura 2000 91D0) e florestas aluviais de salgueiros, choupos amieiros e freixos (código Natura 2000 91E0) bem como outros habitats de «importância comunitária», entre os quais, nomeadamente, florestas mistas de carvalhos e carpas de Galio-Carpinetum (código Natura 2000 9170). A Comissão esclareceu que, em 2015, de acordo com um relatório da Forest Europe, as florestas não perturbadas pelo homem representavam na Europa apenas cerca de 3% da superfície florestal total e que, na Polónia, representavam 0,63% da superfície florestal total<sup>8</sup>.

25. No território do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska encontram-se numerosas espécies de coleópteros saproxílicos, que figuram no anexo II da Diretiva Habitats, designadamente, o *Boros schneideri* e o *Rhysodes sulcatus*, ou ainda as inscritas também no anexo IV, alínea a), desta diretiva, enquanto espécies que exigem uma proteção rigorosa, como o cucujus vermelho, o *Buprestis splendens*, o *Phryganophilus ruficollis* e o *Pytho kolwensis*. Estão também presentes espécies de aves referidas, por um lado, no anexo I da Diretiva Aves, cujo habitat é constituído pelos abetos moribundos ou mortos, incluindo os colonizados pelo escolitídeo (*Ips typographus*), tais como, nomeadamente, o bítio-vespeiro, o papa-moscas-pequeno, o papa-moscas-de-colar, o pica-pau-de-dorso-branco, o pica-pau tridáctilo, o mocho pigmeu, o mocho de Tengmalm e, por outro, no anexo II, parte B, desta diretiva, tais como o pombo bravo (*Columba oenas*), espécie migratória abrangida pelo artigo 4.º, n.º 2, da referida diretiva.

26. Tendo em conta o seu valor natural, a Puszcza Białowieska (a seguir floresta de Białowieża também está inscrita na lista do património mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

27. O sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, que se estende por 63 147,58 hectares, é administrado por duas autoridades diferentes. Uma é responsável pela gestão do Białowieski Park Narodowy (parque nacional de Białowieża, Polónia), a saber, um território que representa cerca de 17% da superfície total deste sítio Natura 2000, ou seja, cerca de 10 500 hectares. A outra autoridade, os Lasy Państwowe (Administração das Florestas estatais, Polónia)<sup>9</sup>, gere, em 52 646,88 hectares, os três distritos florestais de Białowieża (12 586,48 hectares), de Browsk (20 419,78 hectares) e de Hajnówka (19 640,62 hectares)<sup>10</sup>. O distrito florestal de Białowieża representa cerca de 20% da superfície total do referido sítio, ou seja, uma superfície equivalente à do parque nacional, correspondente a cerca de 24% da superfície dos três distritos florestais juntos.

28. Em 17 de maio de 2012, o Minister Środowiska (Ministro do Ambiente, Polónia) emitiu uma recomendação que exclui medidas de gestão dos povoamentos florestais de mais de 100 anos. Segundo a República da Polónia, essa recomendação impede, na prática, a execução de operações de conservação eficazes nesses povoamentos, que consistem em arrancar e remover em tempo útil a madeira de abeto colonizada pelo escolitídeo fora da zona ameaçada num volume suficiente, de forma que as possibilidades de reação rápida à propagação crescente do escolitídeo ficam prejudicadas.

<sup>8</sup> *State of Europe's forests 2015*, Forest Europe, 2015, anexo 8, quadro n.º 28, p. 274.

<sup>9</sup> A seguir «Administração das Florestas».

<sup>10</sup> Conforme resulta do anexo I da decisão do Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (diretor-geral da Administração das Florestas, Polónia, de 31 de março de 2016 (a seguir «Decisão n.º 52»).

29. Em 9 de outubro de 2012, o ministro do Ambiente aprovou, a pedido da Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku (Direção Regional da Administração das Florestas de Białystok, Polónia), e em resposta a um inquérito pré-infração EU Pilot<sup>11</sup> iniciado pela Comissão em junho de 2011, o Plan Urządzenia LASU (plano de gestão florestal), acompanhado das previsões quanto aos impactos ambientais (a seguir «PGF de 2012»).

30. Esse plano continha, para o distrito florestal de Białowieża, uma descrição das florestas e dos terrenos destinados à florestação com uma área total de 12 592,71 hectares, uma análise da economia florestal, um programa de proteção da natureza e uma definição das missões respeitantes:

- ao volume dos produtos florestais (provenientes de cortes anteriores ao abate e de cortes de abate) de cerca de 63 471 m<sup>3</sup> de madeira limpa;
- à área prevista de florestação e reflorestação (a saber, 12,77 hectares);
- à área prevista para a conservação florestal (a saber, 2 904,99 hectares);
- à proteção das florestas, nomeadamente as medidas de proteção contra os incêndios;
- à economia da caça, e
- às necessidades em matéria de infraestruturas técnicas.

31. Este plano, que reduzia o volume de extração de madeira autorizado para os três distritos florestais para cerca de 470 000 m<sup>3</sup> em dez anos, numa proporção importante em comparação com os 1 500 000 m<sup>3</sup> de madeira extraídos entre 2003 e 2012, fixou o limite em 63 471 m<sup>3</sup> para o distrito florestal de Białowieża<sup>12</sup>.

32. Todavia, é pacífico que devido à extração maciça de madeira entre 2012 e 2015, o volume máximo autorizado no PGF de 2012 para um período de dez anos foi atingido no distrito florestal de Białowieża em quase três anos. Paralelamente, a Administração das Florestas constatou durante esse período uma propagação do escolitídeo.

33. Em 6 de novembro de 2015, o Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku (diretor regional da proteção do ambiente de Białystok, Polónia) adotou um Plan Zadań Ochronnych (plano de gestão)<sup>13</sup> (a seguir «PZO de 2015»)<sup>14</sup>, que fixa os objetivos de conservação e estabelece as medidas de conservação relativas ao sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska para o território dos três distritos florestais de Białowieża, de Browsk e de Hajnówka em conformidade com os objetivos enunciados no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats. Este PZO de 2015 é um ato de direito local e deve ser considerado, segundo a Comissão, um plano «necessário à gestão do sítio», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats.

34. No anexo 3 do PZO de 2015, as autoridades polacas esclareceram, segundo os habitats naturais e os habitats de espécies de animais e de aves, referidos no anexo I da Diretiva Habitats, bem como habitats das espécies de animais referidos no anexo II desta diretiva e de aves referidas no anexo I da Diretiva Aves, as práticas de gestão florestal que constituem perigos potenciais para a manutenção de um estado de conservação favorável dos habitats no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska. A esse título, foram considerados, nomeadamente, o abate das árvores dos povoamentos com mais de cem

<sup>11</sup> Processo EU Pilot n.º 2210/11/ENVI.

<sup>12</sup> Para o distrito florestal de Browsk os limites foram fixados em 214 218 m<sup>3</sup> e para o distrito florestal de Hajnówka em 192 291 m<sup>3</sup>.

<sup>13</sup> A seguir um «PZO».

<sup>14</sup> O parque nacional de Białowieża é objeto de um PZO distinto, adotado em 7 de novembro de 2014 pelo Ministro do Ambiente.

anos de dois tipos de habitats (florestas mistas de carvalhos e carpas e florestas aluviais), a remoção de árvores mortas ou moribundas ou colonizadas (pinheiros ou abetos colonizados pelo escolitídeo) com mais de 100 anos, e os abates florestais, o rejuvenescimento das florestas e das florestas mistas através de operações de gestão florestal.

35. O anexo 5 do PZO de 2015 estabelece as seguintes medidas de conservação para evitar os perigos potenciais identificados no anexo 3 desse PZO para os habitats e espécies presentes nos três distritos florestais:

- exclusão de operações de gestão florestal (tais como o abate, a reflorestação, a conservação) em todos os povoamentos de árvores nos habitats 91D0 (turfeiras arborizadas) e 91E0 (florestas aluviais de salgueiros, choupos, amieiros e freixos);
- exclusão das operações de gestão florestal em todos os povoamentos de uma espécie compostos por pelo menos 10% de espécimes centenários no habitat 9170 (florestas mistas de carvalhos e carpas subcontinentais), nos habitats da bútio-vespeiro, do pica-pau-de-dorso-branco, do pica-pau tridáctilo, do papa-moscas-pequeno e do papa-moscas-de-colar, do *Buprestis splendens* e do cucujus vermelho, do *Boros Schneideri* e do *Osmoderma eremita*;
- exclusão das operações de gestão florestal em todos os povoamentos de uma espécie formada por pelo menos 10% de espécimes centenárias (povoamentos de abetos, de pinheiros, ou mistos de abetos e de pinheiros) para os habitats do mocho pigmeu e do mocho de Tengmalm;
- para efeitos da conservação dos habitats do *Pytho Kolwensis*, do *Phryganophilus ruficollis* e do *Rhysodes sulcatus*, conservação das árvores mortas nos povoamentos florestais explorados, nomeadamente para a manutenção de todos os abetos mortos com mais de 100 anos até à mineralização completa, exceto em caso de ameaça para a segurança pública.

36. Em 25 de março de 2016, o Ministro do Ambiente aprovou, a pedido do diretor-geral da Administração das Florestas, um anexo ao PGF de 2012 (a seguir «anexo de 2016») elaborado pela Direção Regional da Administração das Florestas em Białystok, que altera as partes do PGF de 2012 relativas, primeiro, à área total de florestas e de terrenos destinados a florestação, em função do estado em 1 de janeiro de 2016, elevando-se (após alteração) a 12 585,30 hectares, segundo, ao volume de exploração dos principais produtos florestais (resultantes de cortes anteriores ao abate e de cortes de abate), elevando-se (após alteração) a 188 000 m<sup>3</sup> de madeira limpa e, terceiro, à superfície prevista de florestação e de reflorestação, elevando-se (após alteração) a 28,63 hectares.

37. A aprovação do anexo de 2016 é justificada pela «ocorrência de graves danos nos povoamentos florestais, na sequência da constante propagação do escolitídeo do abeto, que provocou (ao longo do período de execução do PGF [de 2012] a necessidade de aumentar a exploração de madeira (produtos ocasionais) para manter as florestas num estado sanitário adequado, garantir a sustentabilidade dos ecossistemas florestais, travar a deterioração e a iniciar um *processus* de recuperação dos habitats naturais, incluindo habitats de interesse comunitário».

38. Refere-se nesse anexo que «antes de tudo tem por objeto a remoção de abetos colonizados, para limitar a propagação do escolitídeo (necessidade de efetuar cortes sanitários)».

39. É também esclarecido que se procederá «à remoção de árvores para garantir a segurança das pessoas presentes na floresta de Białowieża, uma vez que a acumulação de árvores moribundas constitui um perigo público», «nos percursos turísticos e nas áreas de repouso e de recreio na floresta».

40. Por último, salienta-se no referido anexo que «a seca dos últimos anos aumentou o definhamento das árvores e dos povoamentos de abetos, gerando assim um aumento do risco de incêndio na floresta de Białowieża».

41. Deste modo, o anexo de 2016 permite quase triplicar a exploração de madeira no distrito florestal de Białowieża, passando de 63 471 m<sup>3</sup> para 188 000 m<sup>3</sup> no período de 2012 a 2021, e efetuar operações de gestão florestal ativa, tais como cortes sanitários, reflorestação e cortes de rejuvenescimento, em zonas onde qualquer intervenção estava até agora excluída.

42. Como aquando da adoção do PGF de 2012, foi obtido o parecer favorável do diretor regional de proteção do ambiente de Białystok. Por outro lado, é facto assente que, para efeitos de adoção do anexo de 2016, a Direção Regional da Administração das Florestas de Białystok procedeu, em 2015, a uma avaliação dos impactos ambientais das medidas previstas, do qual resultou que essas medidas não têm «qualquer impacto ambiental negativo significativo no ambiente nem, em especial, nos objetivos de conservação e integridade do sítio Natura 2000».

43. Por documento também datado de 25 de março de 2016, o Ministro do Ambiente e o diretor-geral da Administração das Florestas, prosseguindo o objetivo de sanarem as divergências de opinião quanto ao modo de gestão da floresta de Białowieża «com base em conhecimentos científicos», elaboraram um programa de medidas corretivas, intitulado «Programa relativo à floresta de Białowieża enquanto património cultural e natural da UNESCO e enquanto sítio pertencente à rede Natura 2000». Esse programa tem por objetivo «documentar rigorosamente os diferentes pontos de vista e determinar a responsabilidade de pessoas concretas, em relação às decisões tomadas». Para esse efeito foi decidido:

- «preparar e disponibilizar à opinião pública» os documentos científicos e jurídicos relativos à floresta de Białowieża;
- implementar um programa de estudo e de acompanhamento, que inclua uma identificação e uma descrição das parcelas objeto de um povoamento humano e de medidas de gestão florestal, tendo em conta determinados habitats e espécies protegidos. Em cada povoamento florestal, será, por um lado, calculado o número e o volume de árvores mortas, e, por outro, medido o teor de carbono orgânico do leito florestal e do perfil do solo, e
- compilar uma documentação fotográfica.

44. Também foi previsto nesse programa, para pôr termo à controvérsia científica sobre a oportunidade de uma intervenção humana e do abate de árvores, efetuar uma experiência a longo prazo, que consiste em reservar um terço da área dos distritos florestais onde serão avaliados os efeitos da falta de execução de medidas de gestão florestal a fim de as comparar com os efeitos das «operações de corte e de exploração das árvores (entre outras)» previstas a partir de 2016, que terão lugar na outra parte. Também está considerada uma análise dos impactos económicos.

45. Em 31 de março de 2016, o diretor-geral da Administração das Florestas adotou, em conformidade com a sua missão e «tendo em conta os imperativos relacionados com a diversificação dos riscos de alteração considerável dos habitats naturais e do desaparecimento da biodiversidade por causa de uma das maiores propagações da história do escolitídeo, no território da Floresta de Białowieża», a decisão n.º 52, pela qual foram estabelecidas «zonas funcionais de referência» no território dos distritos florestais de Białowieża e de Browsk. Estas representam cerca de 33% da área do distrito florestal de Białowieża, a saber, 4 137,28 hectares, e são geridas em conformidade com as medidas definidas no PGF de 2012. Essa Decisão n.º 52 prevê que, nessas zonas de referência, a partir de 1 de abril de 2016,

e tendo em conta os planos de gestão florestal em vigor nestes distritos, seja exercida «uma gestão florestal com o objetivo de maximizar os efeitos da formação da biodiversidade (na prática) exclusivamente na sequência de *processus* naturais». Esclarece-se na referida decisão que essa atividade de gestão se limitará:

- «1) ao corte de árvores que constituam um perigo para a segurança pública e um risco de incêndio, relacionado com o abandono das árvores cortadas no local;
- 2) a deixar que as zonas acima referidas se renovem naturalmente, na aceção das regras relativas à silvicultura;
- 3) a manter os recursos florestais num estado que limite ao máximo a penetração das florestas pelo homem, a fim de impedir uma alteração dos processos naturais acima referidos, sob reserva do acesso à floresta referido no ponto 4);
- 4) à realização das funções não produtivas da floresta, como terreno disponibilizado para a realização de estudos científicos e de ações semelhantes;
- 5) à criação de uma cintura de proteção ao longo dos limites dessas zonas, com instalação de armadilhas de feromonas, a saber, de soluções destinadas a impedir a transição a partir de (e para) essas zonas de pragas a um nível que ameace a sobrevivência das florestas».

A Decisão n.º 52 prevê que as zonas assim referidas não incluem, todavia, as reservas naturais.

46. Na secção 2 desta decisão, prevê-se que, nas florestas pertencentes aos distritos florestais de Białowieża e de Browsk situadas fora das zonas de referência, a atividade de gestão baseada nos planos de gestão florestal será exercida em conformidade com os princípios de gestão florestal sustentável. Esclarece-se que, «no entanto, essa gestão será feita de forma a assegurar, na prática, a proteção da natureza, utilizando métodos de gestão florestal».

47. Nos termos da secção 3 da referida decisão, «as operações na área de jurisdição territorial dos distritos florestais de Białowieża e de Browsk relativas ao inventário da riqueza natural, à monitorização da biodiversidade, do estado dos habitats naturais e do ciclo do carbono dos ecossistemas florestais, bem como à recolha de toda a documentação factual, são regidas por um despacho distinto do diretor-geral da Administração das Florestas, relativo ao inventário natural de todos os territórios geridos pela referida Administração». Nos termos do n.º 2 desta secção, o diretor regional da Administração das Florestas de Białystok apresentará relatórios de dois em dois anos (a partir de 31 de janeiro de 2017), relativos ao acompanhamento das operações e ao estado de conservação da biodiversidade na Floresta de Białowieża.

48. Nos termos da secção 4, alínea b), da Decisão n.º 52, a exclusão destas áreas das operações de gestão florestal ativa pode ser derogada em caso de «realização de trabalhos, quando a obrigação de realizar esses trabalhos resultar de disposições legais de aplicação geral, incluindo do PZO relativo ao sítio Natura 2000».

49. Em 17 de fevereiro de 2017<sup>15</sup>, o diretor-geral da Administração das Florestas adotou, para os três distritos florestais, a Decisão n.º 51 «relativa ao abate de árvores colonizadas pelo escolitídeo e à recolha das árvores que constituam uma ameaça para a segurança pública e que apresentem um risco de incêndio, em todas as classes de idades dos povoamentos florestais dos distritos florestais de Białowieża, [de] Browsk [e de] Hajnówka»<sup>16</sup>.

15 O procedimento pré-contencioso começa em 7 de abril de 2016, v. n.º 54 e segs. das presentes conclusões. Segundo a Comissão, esta decisão só foi publicada em junho de 2017 no *Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych* (Boletim da Administração das Florestas) n.º 6 (294).

16 A seguir «Decisão n.º 51».

50. O artigo 1.º dessa decisão dispõe que, «[t]endo em atenção a situação extraordinária e catastrófica provocada pela propagação do escolitídeo no sítio de Puszcza Białowieska, o diretor da Direção Regional da Administração das Florestas de Białystok, e os inspetores florestais dos distritos florestais [de] Białowieża, [de] Browsek e [de] Hajnówka devem:

1. proceder sem demora, nas florestas geridas pela Administração das Florestas, ao abate de árvores que ameacem a segurança pública, primeiro ao longo das vias de comunicação e dos percursos turísticos, garantindo de forma essencial e prioritária o respeito da segurança pública;
2. proceder à remoção contínua das árvores secas, e dos resíduos após recolha, em conformidade com as disposições aplicáveis em matéria de prevenção de incêndios florestais, incluindo por meio de transporte, ou de venda a retalho e de transporte;
3. proceder ao abate contínuo e em tempo útil das árvores colonizadas pelo escolitídeo, em todas as classes de idade de povoamentos florestais, e à recolha de madeira e do seu transporte em tempo útil (ou ao seu descasque e armazenamento);
4. proceder — utilizando os resultados do inventário natural das florestas de Puszcza Białowieska efetuado pela Administração das Florestas em 2016 — à execução e à atualização contínua das estratégias de restauração dos povoamentos florestais após a propagação do escolitídeo no maciço florestal de Puszcza Białowieska, recorrendo a diferentes métodos de renovação (regeneração natural, reflorestação por sementeira ou plantação) e de proteção, tendo em vista a recuperação e restauro de fitocenoses e em especial da proteção dos habitats naturais preciosos abrangidos pela proteção do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska e, em caso de necessidade de uma regeneração artificial, à utilização de árvores e arbustos originários de Puszcza Białowieska;
5. proceder ao acompanhamento dos efeitos referidos no ponto 4, efetuando regularmente o inventário do estado das florestas e a monitorização da biodiversidade, nomeadamente através do recurso à rede de áreas de inventariação natural em grande escala;
6. integrar as madeiras recolhidas na sequência dos cortes referidos nos n.ºs 1 a 3 na execução do projeto Leśne Gospodarstwa Węglowe (explorações florestais de carbono) referido no Decreto n.º 2 do diretor-geral, de 17 de janeiro de 2017, [projeto destinado a aumentar o nível de absorção do CO<sub>2</sub> e de outros gases com efeito de estufa graças às florestas]. A madeira seca não colonizada [pelo escolitídeo] (madeira morta estéril) pode ser armazenada em instalações transitórias estabelecidas em espaços vazios e em terrenos ao ar livre. A madeira colonizada (madeira afetada pelo escolitídeo) exige um descasque e um armazenamento em conformidade com as regras previstas nas instruções relativas à proteção das florestas. As áreas de armazenamento de madeira são protegidas contra incêndios;
7. organizar de um sistema de venda de madeiras recolhidas graças aos cortes referidos nos n.ºs 1 a 3, para satisfazer as necessidades dos habitantes das comunidades situadas na zona territorial de Puszcza Białowieska.»

51. O artigo 2.º dessa decisão prevê que «para os cortes referidos no artigo 1.º, são derrogadas as restrições relativas à idade das árvores e à função dos povoamentos florestais para as florestas sob gestão da Administração das Florestas estatais, na zona de Puszcza Białowieska».

52. É um facto assente que, na sequência da adoção da Decisão n.º 51, se procedeu à remoção de árvores secas e de árvores colonizados pelo escolitídeo nos três distritos florestais de Białowieża, de Browsek e de Hajnówka, numa «zona de restauração florestal» com cerca de 34 000 hectares, que representa cerca de 54% da área do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.



53. Por outro lado, segundo a Comissão, que se baseia nos dados provenientes da Administração das Florestas, os cortes na floresta de Białowieża, realizados desde o início de 2017, representam, no total, mais de 35 000 m<sup>3</sup> de madeira, dos quais 29 000 m<sup>3</sup> de abeto (ou seja, cerca de 29 000 árvores). Segundo informações dadas por organizações não governamentais, que analisaram os dados da Administração das Florestas, os cortes de povoamentos com mais de 100 anos realizados até maio de 2017 produziram 2 385,13 m<sup>3</sup> de madeira no distrito florestal de Białowieża, 1 874 m<sup>3</sup> no de Browsk e 6 540 m<sup>3</sup> no distrito de Hajnowski.

### ***B. Procedimento pré-contencioso***

54. Após ter sido informada da aprovação do anexo de 2016, a Comissão enviou às autoridades polacas, em 7 de abril de 2016, pelo sistema eletrónico de comunicação pré-infração EU Pilot<sup>17</sup>, um pedido de esclarecimentos sobre uma série de questões relacionadas com o impacto do aumento da extração de madeira no distrito florestal de Białowieża sobre o estado de conservação de habitats naturais e de espécies da fauna selvagem de interesse comunitário no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

55. Na sua resposta de 18 de abril de 2016, as autoridades polacas justificaram o aumento do volume de madeira extraída com uma propagação do escolitídeo sem precedente.

56. Em 9 e 10 de junho de 2016, os serviços da Comissão visitaram a Floresta de Białowieża para inspecionar uma dezena de diferentes setores do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

57. Em 17 de junho de 2016, a Comissão enviou às autoridades polacas, em conformidade com o artigo 258.º TFUE, uma notificação para cumprir, pelo facto de as medidas aprovadas no anexo de 2016 não estarem justificadas, uma vez que essas autoridades não asseguraram que essas medidas não prejudicariam a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska e que, ao autorizar um aumento da extração de madeira, tinham incumprido as obrigações que lhes incumbem por força das Diretivas Habitats e Aves.

58. Por carta de 27 de junho de 2016, dirigida ao Comissário Europeu do Ambiente, o Ministro polaco do Ambiente comunicou que eram necessárias informações adicionais sobre os habitats e as espécies presentes no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska e que o seu inventário estava a ser realizado.

59. As autoridades polacas responderam à notificação para cumprir, em 18 de julho de 2016, rejeitando integralmente as alegações da Comissão.

60. Entre fevereiro e março de 2017, ocorreu uma troca de correspondências entre o Ministro polaco do Ambiente e o Comissário Europeu do Ambiente. O Ministro do Ambiente indicou que já eram conhecidos os primeiros resultados do inventário e que, nessa base, tinha decidido iniciar os cortes previstos no anexo de 2016.

61. Por carta de 28 de abril de 2017, a Comissão enviou um parecer fundamentado à República da Polónia, acusando-a de não ter cumprido as obrigações decorrentes do artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, e do artigo 12.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Diretiva Habitats e do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e do artigo 5.º, alíneas b) e d), da Diretiva Aves. A Comissão convidou as autoridades polacas a dar cumprimento a esse parecer fundamentado no prazo de um mês a contar da sua receção. Justificava este prazo, nomeadamente, pela informação de que tinham começado os cortes e pelo risco direto de que o sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska sofresse, por esse facto, um dano grave e irreparável.

<sup>17</sup> Processo EU Pilot n.º 8460/16/ENVI.

62. Em 26 de maio de 2017, a República da Polónia respondeu ao parecer fundamentado, alegando que os incumprimentos imputados não tinham fundamento.

63. Não se considerando satisfeita com esta resposta, a Comissão intentou a presente ação.

### ***C. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça***

64. Por requerimento separado, entrado na secretaria em 20 de julho de 2017, a Comissão apresentou um pedido de medidas provisórias ao abrigo do artigo 279.º TFUE e do artigo 160.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, com o objetivo de ordenar à República da Polónia que, até prolação do acórdão do Tribunal de Justiça que decida quanto ao mérito, por um lado, cesse, salvo em caso de ameaça para a segurança pública, as operações de gestão florestal ativa nos habitats 91D0 (turfeiras arborizadas), 91E0 (florestas aluviais de salgueiros, choupos, amieiros e freixos), e nos povoamentos florestais centenários do habitat 9170 (florestas mistas de carvalhos e carpas subcontinentais), bem como nos habitats do pica-pau-de-dorso-branco, do pica-pau tridáctilo, do mocho pigmeu, do mocho de Tengmalm, do bútio-vespeiro, do papa-moscas-pequeno, do papa-moscas-de-colar, e do pombo bravo e nos habitats dos coleópteros saproxílicos, a saber do cucujus vermelho, do *Boros schneideri*, do *phryganophile ruficollis*, do *Pytho kolwensis*, do *Rhysodes sulcatus* e do bupreste splendens e, por outro, cesse a remoção de abetos centenários mortos e o abate de árvores no quadro do aumento do volume de madeira explorável no sítio Natura 2000, Puszca Białowieska, operações que decorrem do anexo de 2016 e da Decisão n.º 51

65. A Comissão pediu também, nos termos do artigo 160.º, n.º 7, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a concessão das medidas provisórias acima referidas mesmo antes de a recorrida ter apresentado as suas observações devido ao risco de prejuízo grave e irreparável para os habitats e a integridade do sítio Natura 2000 Puszca Białowieska.

66. Por Despacho de 27 de julho de 2017<sup>18</sup>, o vice-presidente do Tribunal de Justiça deferiu provisoriamente esse pedido até à prolação do despacho que ponha termo ao processo de medidas provisórias.

67. Além disso, em 13 de setembro de 2017, a Comissão completou o seu pedido de medidas provisórias pedindo ao Tribunal de Justiça a condenação da República da Polónia no pagamento de uma sanção pecuniária compulsória no caso de esta não cumprir as injunções aplicadas no âmbito do processo.

68. Em 28 de setembro de 2017, a República da Polónia pediu que o processo fosse atribuído à Grande Secção do Tribunal de Justiça. Nos termos do artigo 161.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, o vice-presidente do Tribunal de Justiça submeteu o processo ao Tribunal de Justiça, que, tendo em conta a sua importância, o atribuiu à Grande Secção, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 1, do referido regulamento.

69. Por Despacho de 20 de novembro de 2017<sup>19</sup>, o Tribunal de Justiça deferiu o pedido da Comissão, até à prolação do acórdão que ponha termo ao presente processo, autorizando, a título excecional, a República da Polónia a executar as operações previstas no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51 desde que sejam estritamente necessárias, e na medida em que sejam proporcionadas, para assegurar, de forma direta e imediata, a segurança pública das pessoas, desde que outras medidas menos radicais não sejam possíveis por razões objetivas. O Tribunal de Justiça ordenou também à Polónia que comunique à Comissão, até quinze dias após a notificação deste despacho, todas as medidas que tiver

18 Despacho do vice-presidente do Tribunal de Justiça de 27 de julho de 2017, Comissão/Polónia (C-441/17 R, não publicado, EU:C:2017:622).

19 Despacho de 20 de novembro de 2017, Comissão/Polónia (C-441/17 R, EU:C:2017:877).

adotado para o respeitar integralmente, esclarecendo, de forma fundamentada, as operações de gestão florestal ativa que prevê prosseguir em consequência da sua necessidade de garantir a segurança pública. O Tribunal de Justiça reservou a sua decisão sobre o pedido complementar da Comissão de que seja ordenado o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória<sup>20</sup>.

70. Por outro lado, por requerimento apresentado na Secretaria em 7 de agosto de 2017, a Comissão pediu que o presente processo seja tratado com prioridade, nos termos do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Por decisão de 9 de agosto de 2017, o presidente do Tribunal de Justiça deferiu este pedido. Todavia, por Despacho de 11 de outubro de 2017<sup>21</sup>, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu oficiosamente submeter o presente processo a tramitação acelerada prevista no artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 133.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

### III. Argumentos das partes

#### A. Quanto à admissibilidade

71. A República da Polónia alega que a segunda, a terceira e a quarta alegações formuladas pela Comissão são inadmissíveis, na medida em que têm por objeto as operações executadas nos territórios dos distritos florestais de Browsk e de Hajnówka, referidos na Decisão n.º 51. Com efeito, por um lado, essas alegações ampliam injustificadamente o alcance das alegações definidas no parecer fundamentado, uma vez que estas últimas se referem unicamente às consequências da adoção do anexo de 2016 relativo ao distrito florestal de Białowieża. Assim, o objeto do litígio é ampliado *ratione loci*, mas também *ratione materiae*, uma vez que as operações previstas na Decisão n.º 51 são diferentes das definidas no anexo de 2016. Por outro lado, a redação destas alegações é obscura, nomeadamente quanto à questão de saber se estas alegações estão exclusivamente relacionadas com a adoção do anexo de 2016 ou se incidem também sobre as operações previstas pela Decisão n.º 51.

72. Em apoio da admissibilidade de todas as suas alegações, a Comissão expôs, na audiência, que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o objeto do litígio pode ser ampliado entre a fase pré-contenciosa e a fase contenciosa, desde que os factos imputados sejam da mesma natureza e constitutivos de um comportamento idêntico. Segundo a Comissão, resulta dos autos que os factos imputados à República da Polónia no parecer fundamentado diziam apenas respeito ao distrito florestal de Białowieża, uma vez que as medidas adotadas pelas autoridades polacas, nessa data, apenas afetavam este distrito. No entanto, a Comissão sublinha que as mesmas medidas também foram adotadas pela República da Polónia para os outros dois distritos florestais que fazem parte do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieńska. Considerando que se trata de factos idênticos, constitutivos de um mesmo comportamento, entende que se justifica que a ação por incumprimento tenha por objeto todo o território abrangido pelas medidas controvertidas na data da propositura da ação no Tribunal de Justiça. Além disso, a Comissão alega que não deferir a admissibilidade da sua ação, pelo facto de o parecer fundamentado não visar factos que lhe sejam posteriores, tornaria o exercício do seu direito à ação extremamente difícil, para não dizer impossível. A este respeito, a Comissão salienta que o alargamento geográfico operado entre o parecer fundamentado e a ação por incumprimento é apenas a consequência da opção das próprias autoridades polacas de tomarem decisões da mesma natureza, no decurso do processo pré-contencioso, e de organizar tardiamente a sua publicidade, o que excluiria que esse alargamento fosse considerado um fundamento de inadmissibilidade do seu pedido.

20 No n.º 118, o Tribunal de Justiça enunciou que, «[s]e se constatar a violação, [o Tribunal de Justiça] ordenará à República da Polónia que pague à Comissão uma sanção pecuniária compulsória de 100 000 EUR por dia, a partir da data da notificação [deste] despacho à República da Polónia e até que este Estado-Membro cumpra ou até à prolação do acórdão que ponha termo ao processo».

21 Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 11 de outubro de 2017, Comissão/Polónia (C-441/17, não publicado, EU:C:2017:794).

## **B. Quanto ao mérito**

### *1. A Comissão*

73. Com a sua primeira alegação, a Comissão alega que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, ao aprovar o anexo de 2016 e ao executar as operações de gestão florestal assim previstas, sem garantir que tal não violaria a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

74. Segundo a Comissão, o anexo de 2016, na medida em que altera o PGF de 2012, constitui um plano ou projeto não diretamente relacionado ou necessário à gestão do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, mas suscetível de afetar esse sítio de forma significativa pelo facto de prever triplicar o volume de madeira explorável no distrito florestal de Białowieża. Com efeito, ao contrário dos PZO, os PGF, não são planos de gestão, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats, porque não fixam os objetivos e as medidas de conservação necessárias para os sítios Natura 2000. Os PGF têm principalmente por objeto reger as práticas de gestão florestal, fixando designadamente o volume máximo de madeira que pode ser extraída e estabelecendo medidas de proteção das florestas. Por conseguinte, antes de as adotar ou de as alterar, importa proceder a uma avaliação apropriada dos seus impactos sobre o sítio Natura 2000 em questão tendo em conta os objetivos de conservação desse sítio, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, o que, aliás, foi o caso em apreço, uma vez que a República da Polónia fez, em 2015, essa avaliação dos impactos do projeto de anexo de 2016 quanto à conservação do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

75. Todavia, a Comissão entende que as autoridades polacas não se certificaram de que o anexo de 2016 não violaria a integridade do sítio Natura 2000, o que implica a manutenção sustentável das suas características constitutivas, ligadas à presença de um habitat natural cujo objetivo de preservação justificou a designação desse sítio como SIC e ZPE. No caso em apreço, as características da integridade do referido sítio Natura 2000 são as seguintes: os *processus* ecológicos naturais que aí se desenrolam (regeneração natural das árvores, seleção natural das espécies, sucessão ecológica natural), a diversidade da composição em espécies e a estrutura de idade dos povoamentos florestais, que contam nomeadamente com uma proporção significativa de árvores em fase ótima ou terminal, a abundância de madeira morta e a presença de espécies típicas de florestas não perturbadas pelo homem e que vivem nos habitats naturais acima referidos.

76. A Comissão alega, no essencial, que as autoridades polacas não podiam excluir a existência de dúvidas científicas no que se refere à ausência de efeitos prejudiciais na integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska com base na avaliação dos impactos ambientais elaborada em 2015 para aprovar o anexo de 2016, pelo facto de essa avaliação se basear na avaliação levada a cabo em 2012, com vista à adoção do PGF de 2012 e se concentrar nos povoamentos colonizados pelo escolítídeo. Alega ainda que o estabelecimento posterior de áreas de referências e de trabalhos de inventários também não pode fornecer as certezas necessárias à autorização dos trabalhos de gestão florestal.

77. Mais em concreto, a Comissão salienta que as medidas de remoção de árvores mortas e moribundas, de gestão florestal sob a forma de cortes sanitários, de abate de árvores no caso de povoamentos com mais de 100 anos em florestas mistas de carvalhos e carpas subcontinentais) e em florestas aluviais, e de remoção de abetos com mais de 100 anos moribundos ou mortos colonizados pelo escolítídeo, previstas no anexo de 2016, constituem «perigo[s] potenci[ais]» para os habitats naturais e para os habitats de espécies em causa, identificados no PZO de 2015. Inversamente, a ação do escolítídeo não é considerada um «perigo potencial», uma vez que, pelo contrário, é a remoção dos abetos colonizados pelo escolítídeo que é explicitamente considerada, no anexo 3 do PZO de 2015, uma ameaça para os habitats de três espécies de aves protegidas.

78. Além disso, a Comissão sublinha que, no estado atual do conhecimento científico, as fases de propagação do escolitídeo fazem parte dos ciclos naturais regularmente observados neste tipo de florestas. Aliás, não são objeto de nenhuma monitorização na área do parque nacional de Białowieża, onde o estado de conservação dos habitats é melhor que nos distritos florestais geridos pela Administração das Florestas nas quais foram efetuados cortes sanitários. Estudos científicos demonstram também o melhor estado de conservação dos habitats da floresta de Białowieża que estão excluídos de qualquer intervenção humana. Além disso, os cientistas receiam que a remoção de árvores mortas ou moribundas desequilibre a estrutura de idade dos povoamentos florestais, empobreça a diversidade das espécies e dos habitats protegidos e faça desaparecer importantes fontes de alimentação para muitas espécies animais protegidas. Por conseguinte, a remoção da madeira morta no âmbito dos abates sanitários é incompatível com os objetivos de conservação das zonas protegidas, uma vez que a manutenção de madeira morta na floresta é necessária para preservar a biodiversidade.

79. Além disso, segundo a Comissão, resulta da resposta das autoridades polacas ao pedido EU Pilot que as medidas aprovadas no anexo de 2016 serão executadas numa área de 5 100 hectares, o que representa 58% do distrito florestal de Białowieża e 8% da superfície do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska. A este respeito, a Comissão salienta que, na sua resposta ao parecer fundamentado, as autoridades polacas indicaram que, na sequência da tomada em conta das áreas de referência, a zona de aplicação do anexo de 2016 se estenderia por 3 401 hectares, ou seja 5,4% da área do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska. A Comissão sublinha que as medidas assim executadas têm na realidade um impacto bem mais importante uma vez que as próprias autoridades polacas reconheceram que as operações destinadas a impedir a propagação do escolitídeo se estendem por uma área total de 34 000 hectares, ao passo que as áreas de referência onde essas medidas não serão aplicadas abrangem 17 000 hectares. Nestas condições, a Comissão considera que os impactos dessas medidas quanto à proteção do ambiente não podem ser apresentados como negligenciáveis, visto que, ao fixar, no PGF de 2012, um volume de madeira explorável de 63 471 m<sup>3</sup>, até 2021, as autoridades competentes tinham encontrado, depois de terem avaliado o impacto ambiental, um nível equilibrado de exploração face aos objetivos de conservação desse sítio Natura 2000.

80. A Comissão considera que, em nenhum momento do processo decisório, as autoridades polacas tiveram em conta as reservas e os pareceres emitidos pelos organismos científicos. A este respeito, a avaliação do impacto no ambiente de 2015 é baseada, por um lado, num método errado, uma vez que não se refere aos objetivos específicos da conservação dos habitats e das espécies animais objeto do PZO de 2015, e por outro lado, numa avaliação de 2012, e se concentra nos povoamentos colonizados pelo escolitídeo. Esta avaliação também não define o que significa a integridade do sítio Natura 2000 em causa nem indica em que é que as operações previstas são suscetíveis de a infringir. Existe um risco de que as operações de gestão florestal previstas sejam executadas sem tomar suficientemente em conta necessidades e objetivos de conservação desses habitats e dessas espécies. Por outro lado, o anexo de 2016 não foi adotado com base em informações atualizadas, uma vez que, para melhor conhecer os locais de repartição dessas espécies, as autoridades polacas procederam em 2016 a um inventário do sítio cujos resultados não eram definitivos no momento da emissão do parecer fundamentado.

81. Em apoio deste último argumento, a Comissão recorda que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, é na data de adoção da decisão que autoriza a execução do projeto que não deve subsistir nenhuma dúvida razoável, do ponto de vista científico, quanto à inexistência de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em causa<sup>22</sup>. Portanto, a República da Polónia violou o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, nem que seja pela simples razão de o Ministro do Ambiente, ao aprovar o anexo de 2016, não poder ter a certeza de que as operações previstas nesse anexo não teriam efeitos prejudiciais

22 Acórdão de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 42).

na integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska. Também resulta daqui que nenhuma medida pode sanar a violação desta disposição, nem mesmo em caso de constatação posterior de inexistência de efeitos prejudiciais, uma vez que as condições de adoção de uma decisão positiva não estavam cumpridas quando o anexo foi aprovado.

82. Por conseguinte, a Comissão sustenta que o estabelecimento de «áreas de referência», quanto a 33% do território deste sítio Natura 2000, não pode ser considerado uma medida destinada a atenuar os efeitos prejudiciais da execução do anexo de 2016. Por um lado, essas áreas não foram objeto da avaliação de impacto no ambiente efetuada em 2015. Por outro lado, o estabelecimento das referidas áreas não permite evitar ou reduzir os efeitos prejudiciais causados pela execução desse anexo. Com efeito, estas limitam-se a preservar a situação anterior numa parte do distrito florestal de Białowieża, mas não limitam os efeitos prejudiciais que decorrem das operações previstas no anexo de 2016 no resto do território deste distrito, cuja extensão é maior. Além disso, as «áreas de referência» foram designadas de forma arbitrária. Na realidade, uma vez que a designação dessas áreas que não tem incidência sobre o volume máximo total de extração de madeira estabelecido no anexo, a determinação dessas zonas leva a uma intensificação do abate no resto do território do distrito florestal de Białowieża.

83. Por outro lado, a Comissão salienta que é possível derrogar a exclusão destas áreas, uma vez que a Decisão n.º 52 permite, no seu n.º 4, alínea b), ultrapassar as limitações admitidas nestas áreas de referência, e que a Decisão n.º 51 ordena o abate e remoção das árvores secas e das árvores de todas as classes de idade colonizadas pelo escolítido sem ter em conta estas áreas.

84. Com a sua segunda alegação, a Comissão alega que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que decorrem do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats e do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves, ao executar as operações de gestão florestal ativa previstas no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51.

85. Alega que, em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves, para as espécies de aves do anexo I desta diretiva que deu lugar à designação de uma ZPE e para as espécies migratórias não referidas neste anexo, os Estados-Membros devem adotar medidas de conservação especial em relação ao seu habitat, para assegurar a sua sobrevivência e reprodução na sua área de distribuição. A manutenção num estado de conservação favorável dos habitats do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, diz respeito, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva Aves, nomeadamente, às seguintes espécies: bútio-vespeiro, pica-pau-de-dorso-branco, pica-pau tridáctilo, mocho pigmeu, mocho de Tengmalm, papa-moscas-pequeno, e papa-moscas-de-colar. O pombo bravo pertence às espécies migratórias referidas no artigo 4.º, n.º 2, dessa diretiva.

86. A Comissão sublinha que o objetivo das Diretivas Aves e Habitats é permitir a manutenção ou o restabelecimento num estado de conservação favorável dos habitats dessas espécies e não apenas prevenir a sua extinção. Por conseguinte, o argumento de que a intensificação dos cortes está em conformidade com as disposições relativas à conservação das aves, uma vez que se manteria no sítio em causa o número mínimo de casais de pica-paus, não tem fundamento.

87. Além disso, a Comissão sustenta que a mera inscrição de medidas de conservação do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska no PZO de 2015, sem uma efetiva possibilidade de as aplicar, não basta para considerar que foi cumprida a obrigação de estabelecer as medidas de conservação necessárias, prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats. Com efeito, este «estabelecimento» implica que estas medidas possam ser efetivamente aplicadas e revestir assim um efeito útil. Esta interpretação é também válida para o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves.

88. Ora, a execução de operações de gestão florestal ativa, tais como o abate, os cortes sanitários e a reflorestação, em habitats cuja manutenção do estado de conservação exclui formalmente tais atividades, ao equipará-las a ameaças, é contrária às medidas de conservação que preconizam, em especial, «a exclusão das operações de gestão florestal todos os povoamentos de uma espécie

compostos por pelo menos 10% de espécimes com 100 anos ou mais», «conservar as árvores mortas», e «manter todos os abetos centenários mortos até à mineralização completa». A este respeito, os locais onde essas operações estão planeadas coincidem com os sítios dos povoamentos florestais centenários e os habitats dos coleópteros saproxílicos, essencialmente do cucujus vermelho e do *Boros schneideri*. Além disso, a triplicação da exploração da floresta até 2021 e a remoção de árvores que isso implica são contrárias às medidas de conservação e impedem-nas de produzir o seu efeito útil. Estas operações constituem, pela sua natureza, ameaças para os habitats naturais e para os habitats de espécies de aves e de coleópteros saproxílicos, conforme recenseados no anexo 3 do PZO de 2015.

89. Por conseguinte, as referidas operações não só reforçam essas ameaças, mas, além disso, complicam ainda mais a execução das medidas de conservação estabelecidas no PZO de 2015. Também podem ter um impacto prejudicial sobre o estado geral de conservação de determinadas espécies de coleópteros saproxílicos, nomeadamente, o *Phryganophilus ruficollis* e o *Buprestis splendens*, na Polónia e na Europa, uma vez que o sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska constitui uma das suas últimas ou uma das suas mais importantes áreas de distribuição na União.

90. Com a sua terceira alegação, a Comissão alega que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º, n.º 1, alíneas a) e d), da Diretiva Habitats, ao executar as operações de gestão florestal previstas no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51, uma vez que essas operações não permitem evitar a deterioração ou a destruição de locais de reprodução ou das áreas de repouso de coleópteros saproxílicos que figuram no anexo IV, alínea a), desta diretiva, a saber o cucujus vermelho, o *Buprestis splendens*, o *Phryganophilus ruficollis* e o *Pytho kolwensis*, e constituem, conseqüentemente, uma ameaça séria para a sua sobrevivência.

91. O artigo 12.º da Diretiva Habitats impõe aos Estados-Membros tanto a adoção de um quadro legislativo completo como a execução de medidas concretas para travar o declínio das populações das espécies que figuram nesse anexo. Um sistema de proteção rigorosa pressupõe a adoção de medidas coerentes e coordenadas, de carácter preventivo, suscetíveis de permitir evitar eficazmente a deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou das áreas de repouso dessas espécies<sup>23</sup>.

92. A Comissão alega que todas as espécies de coleópteros saproxílicos abrangidas por essa proteção rigorosa têm necessidade, durante o seu ciclo de vida, de árvores moribundas ou mortas, em pé ou no solo. Diversos estudos científicos confirmam que os abetos mortos constituem o principal habitat do cucujus vermelho e são um elemento primordial do seu ciclo de vida. Dois ou três anos após a morte do abeto ou numa fase posterior da sua decomposição, a árvore é ocupada por outras espécies de coleópteros saproxílicos, nomeadamente o *Pytho kolwensis* e o *Phryganophilus ruficollis*. Assim, a intensificação dos cortes de povoamentos, nomeadamente do abeto e a remoção de madeira morta e das árvores moribundas colonizados pelo escolítídeo levam à morte destas espécies rigorosamente protegidas e à destruição dos seus locais de reprodução e das suas áreas de repouso. Estas espécies que se alojam nos cepos e sob a casca de árvores são pouco visíveis, pelo que é impossível escolher medidas paliativas eficazes, como um abate seletivo, por exemplo. A única medida pertinente, suscetível de prevenir a deterioração dos locais de reprodução ou de repouso destas espécies é não intervir nos habitats onde se sabe que elas se encontram.

93. As proibições que figuram no artigo 12.º da Diretiva Habitats são absolutas, independentemente do número e da presença de espécimes das espécies de animais que são objeto de medidas de conservação rigorosa. Por conseguinte, a presença generalizada do cucujus vermelho não pode justificar a intensificação das operações de gestão florestal suscetíveis de levar a uma violação dessas proibições. Por outro lado, o *Phryganophilus ruficollis* é uma espécie extraordinariamente rara para a qual só há quatro habitats conhecidos na Polónia, dois dos quais no distrito florestal de Białowieza, ao ponto de a perda de um habitat poder ter um impacto prejudicial considerável sobre a manutenção do seu

23 Acórdão de 9 de junho de 2011, Comissão/França (C-383/09, EU:C:2011:369, n.ºs 18 a 21).

estado de conservação na Europa. Quanto ao *Buprestis splendens*, só se encontra na Polónia no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska. Finalmente, este sítio é o último e também o mais importante habitat do *Pytho kolwensis* na Polónia, sabendo-se que, por outro lado, não se encontra na União a não ser na Suécia e na Finlândia.

94. Com a sua quarta alegação, a Comissão alega que a República da Polónia não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 5.º, alíneas b) e d), da Diretiva Aves, ao não estabelecer um regime geral de conservação da natureza para evitar, nomeadamente, a destruição intencional dos ninhos e a perturbação no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska do pica-pau-de-dorso-branco, do pica-pau tridáctilo, do mocho pigmeu e do mocho de Tengmalm, dado que estas espécies figuram no anexo I desta diretiva.

95. A Comissão alega que, à semelhança do artigo 12.º da Diretiva Habitats, o artigo 5.º da Diretiva Aves impõe aos Estados-Membros não apenas aprovar um quadro legislativo completo, mas também adotar medidas de conservação concretas e detalhadas, incluindo medidas de execução eficazes. Este regime resulta da obrigação de travar eficazmente o declínio destas espécies de aves. Ora, é evidente que a importante intensificação da extração de madeira em habitats de uma importância capital para a reprodução e o repouso de espécies que vivem naturalmente no estado selvagem no sítio Natura 2000 em causa, aumenta o risco de destruição dos seus ninhos e de perturbação intencional, incluindo durante o seu período de reprodução.

96. Com efeito, o sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska é a zona mais importante da presença do pica-pau-de-dorso-branco e do pica-pau tridáctilo na Polónia. As árvores moribundas ou mortas, nomeadamente os abetos centenários, são os mais importantes locais de alimentação e de reprodução destas duas espécies de pica-paus. A supressão de milhares de árvores colonizados pelo escolitídeo provoca uma destruição intencional dos habitats destes pica-paus e uma perturbação em grande escala destas espécies. A esse respeito, as autoridades polacas não apresentaram prova que demonstre que estas duas espécies de pica-paus tiram partido da intensificação do abate de árvores nos seus habitats, quando, pelo contrário, este abate é suscetível de acelerar a redução destas espécies. Além disso, não existem informações que indiquem se, após o termo da propagação do escolitídeo, a população dessas espécies de pica-paus é suscetível de reencontrar um nível mais ou menos importante. São precisas décadas para regressar, plantando abetos jovens, a um estado de habitat propício aos pica-paus como o constituído pelos povoamentos velhos, nomeadamente centenários. Por último, há que ter em consideração que os próprios abetos se regeneram nas zonas atacadas pelo escolitídeo, sem necessidade de intervenção humana.

97. A Comissão alega ainda que as árvores moribundas e mortas são também importantes sítios de nidificação do mocho pigmeu e do mocho de Tengmalm, que dependem da existência de cavidades feitas pelos pica-paus. A eliminação em grande escala dos abetos colonizados pelo escolitídeo é um fator importante de destruição da sua área de reprodução. Ora, o sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska é uma das áreas de repartição mais densas do mocho-pigmeu e do mocho de Tengmalm. O facto de a concentração do mocho-pigmeu ser aí maior do que a sua concentração média na Polónia não justifica que se proceda a operações de gestão ativa suscetíveis de perturbar os espécimes e de destruir ninhos desta espécie.

98. Resulta também das informações obtidas que a remoção e o abate ocorrem durante o período de reprodução das quatro espécies de pica-paus e mochos em causa. Ora, o anexo de 2016, e a Decisão n.º 51, autorizam o abate sem limitação no tempo. Por conseguinte, não se pode excluir uma violação da proibição de perturbar essas espécies durante o período de reprodução.



## 2. República da Polónia

99. Quanto à primeira alegação, relativa à violação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, a República da Polónia alega, antes de mais, em relação ao estatuto do anexo de 2016, que o PGF de 2012, como este anexo, é um «plano de gestão», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats. Com efeito, segundo a República da Polónia, o PGF é um instrumento técnico de execução do PZO. Uma vez que o PZO não se refere a um volume de extração da madeira no território dos diferentes distritos florestais, mas indica apenas os locais de realização de operações adequadas às necessidades da conservação de espécies e de habitats, a sua aplicação não é possível sem um PGF. Em seguida a República da Polónia sublinha que a avaliação estratégica dos impactos ambientais realizada em 2015, demonstrou que a execução das medidas de gestão florestal do anexo de 2016 não tem qualquer impacto negativo sobre as espécies e os habitats protegidos do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, bem como sobre a coerência e a integridade desse sítio.

100. No caso em apreço, a necessidade de aumentar o volume de madeira explorável no PGF de 2012 resulta, nomeadamente, da impossibilidade de realizar plenamente as medidas de conservação previstas na época no projeto de PZO. Assim, o anexo de 2016 permite cumprir as missões de conservação que consistem em limitar a propagação do escolitídeo. A este respeito, deve ser sublinhado que o nível de exploração de madeira referido no anexo de 2016, a saber, 188 000 m<sup>3</sup>, é claramente inferior aos níveis inscritos nos PGF relativos aos períodos de 1992-2001 (308 000 m<sup>3</sup>) e 2002-2011 (302 000 m<sup>3</sup>). A Comissão não esclarece por que motivo a exploração de madeira num nível claramente mais elevado era admissível anteriormente à luz dos objetivos de conservação desse sítio Natura 2000.

101. Quanto ao argumento da Comissão de que a inexistência de impactos prejudiciais do anexo de 2016 sobre a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska não foi avaliada, a República da Polónia refere que, em conformidade com a ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (lei do acesso à informação relativa ao ambiente e à sua proteção, da participação da sociedade na proteção do ambiente e das avaliações de impacto ambiental), de 3 de outubro de 2008<sup>24</sup>, se revelou necessária uma avaliação estratégica dos impactos ambientais desse anexo, uma vez que o diretor regional da proteção do ambiente de Białystok declarou provável que a execução do referido anexo podia ter um impacto potencial sobre o sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska. Por conseguinte, o anexo de 2016 só podia ser autorizado depois de se ter verificado que as operações previstas não tinham um impacto negativo sobre este sítio. Assim, na sequência da avaliação dos impactos ambientais, o primeiro projeto de anexo, relativo ao volume de exploração de 317 894 m<sup>3</sup> de madeira, foi rejeitado devido ao parecer negativo do diretor regional da proteção do ambiente de Białystok. Por último, a exploração da madeira foi limitada a 129 000 m<sup>3</sup> no anexo de 2016, após uma nova avaliação que demonstrou a inexistência de qualquer impacto negativo significativo sobre a integridade do referido sítio. Consequentemente, como a Comissão reconheceu, procedeu-se a uma avaliação. O anexo de 2016 tem mesmo um impacto positivo significativo, pelo menos a médio prazo, sobre uma série de elementos referidos no PZO de 2015, uma vez que a alteração do volume de exploração é indispensável para executar as medidas de conservação previstas neste último. Por outro lado, esse anexo não prevê matar intencionalmente nem capturar ou ainda perturbar os animais. O estado atual de conservação dos locais de reprodução e áreas de repouso é preservado, em conformidade com as disposições do PZO de 2015.

102. A República da Polónia alega também que, na realidade, a Comissão considerou erradamente que as medidas enumeradas no anexo de 2016 comportavam, por si só, um risco de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska. A este respeito, a Comissão não teve em conta, com a avaliação estratégica dos impactos do anexo de 2016, realizada em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, todos os dados empíricos e os documentos científicos e

<sup>24</sup> Dz. U. de 2008, n.º 199, posição 1227.

históricos relativos a este sítio Natura 2000, bem como o aspeto mais importante do referido sítio Natura 2000. Trata-se da constatação de que a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska foi moldada durante séculos pela mão do Homem, pelo efeito de uma exploração sustentável das florestas. Em especial, o estado e a percentagem de cobertura dos habitats e das espécies presentes no que se designa o sítio PLC200004 Puszcza Białowieska, enquanto elemento da rede Natura 2000, é o resultado da exploração anterior da Floresta de Białowieża, a saber, da extração de madeira em povoamentos florestais plantados no passado. Na realidade, é a diminuição drástica, por pressão da Comissão, da exploração da madeira nos povoamentos florestais envelhecidos no PGF de 2012, que levou a um declínio dos povoamentos florestais, em especial do abeto. A interrupção de uma gestão sustentável dos recursos da floresta de Białowieża favoreceu a propagação do escolítideo. Em consequência, os habitats protegidos começaram a sofrer alterações. Por exemplo, a floresta mista de carvalhos e carpas, ou seja, o habitat dominante, começou a transformar-se em pântanos ou em prados. Portanto, as autoridades polacas elaboraram um plano de medidas corretivas, para fazer face à propagação do escolítideo, tendo como ponto de partida um inventário global do estado dos habitats e das espécies do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, cujos resultados ainda não estavam disponíveis à data da apresentação da contestação da República da Polónia. Neste contexto, a aprovação do anexo de 2016 constitui uma tentativa de retorno ao antigo método de gestão.

103. Nestas condições, é a interrupção das medidas de conservação que põe em perigo a integridade deste sítio Natura 2000 e a continuidade dos habitats que aí se encontram. Consequentemente, a Comissão cometeu um erro ao basear-se no carácter primário da floresta de Białowieża e ao afirmar que as espécies presentes nesta floresta são espécies típicas das zonas não perturbadas pelo homem. Por exemplo, uma espécie como a *Euphydryas aurinia*, que existia no passado em resultado do apascentamento do gado, já não existe desde que lhe foi posto um termo.

104. A escolha de uma gestão florestal ativa também foi adotada noutros Estados-Membros. Assim, na República da Áustria, foi executado um programa relativo à limitação da propagação do escolítideo nos parques nacionais e nos terrenos de elevado valor natural, no âmbito do qual foi mantida a proibição de efetuar trabalhos nos «centros de biodiversidade», protegendo simultaneamente as florestas de produção confinantes utilizando técnicas de gestão florestal. É geralmente recomendado que os terrenos nos quais os processos naturais estão protegidos, como os parques nacionais, sejam claramente divididos numa zona livre de intervenção e zonas periféricas, onde serão realizadas operações destinadas a restringir a propagação do escolítideo. Ao criar áreas de referência, a República da Polónia executou uma abordagem idêntica. Por outro lado, segundo este Estado-Membro, embora existam efeitos negativos sobre a dimensão das populações de pica-paus causados pelas operações de gestão florestal, o seu impacto é limitado, uma vez que o número de pica-paus pode manter-se a um nível relativamente elevado, de acordo com o PZO para o sítio Natura 2000 PZO Puszcza Białowieska. Além disso, contrariamente ao que sustenta a Comissão, a instauração de áreas de referência de nenhuma forma pode ser considerada um reconhecimento da existência de impactos negativos das operações efetuadas sobre o ambiente ou como uma tentativa de mitigação dos efeitos de tais impactos.

105. A República da Polónia alega também que as operações previstas no anexo de 2016 estão conformes com o PZO de 2015. Com efeito, em conformidade com esse plano, as operações de gestão, como os abates e os cortes anteriores ao abate, estão excluídas nos povoamentos de uma espécie compostos por pelo menos 10% de espécimes com 100 anos ou mais. Nesses povoamentos florestais, só são feitos cortes sanitários para eliminar a madeira de abetos colonizados pelo escolítideo. A madeira seca não é removida daí. Além disso, não é efetuado nenhum corte sanitário nas reservas naturais e nos habitats pantanosos e húmidos. As áreas não abrangidas pelos cortes sanitários representam 7 123 hectares, ou seja 58% da área do distrito florestal de Białowieża. A República da Polónia sublinha que o facto de as operações previstas no anexo de 2016 incidirem unicamente sobre 5,4% (ou seja 3 401 hectares) da área do sítio em causa foi tomado em consideração

para decidir a execução dessas operações. Nestas condições, a avaliação de impacto ambiental realizada em 2015, por força do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, excluiu que a potencial ameaça, identificada no PZO de 2015, relacionada com a remoção das árvores mortas e moribundas, possa ocorrer.

106. Além disso, a República da Polónia sublinha, relativamente aos coleópteros saproxílicos, que não se procederá à remoção dos pinheiros mortos que constituem o habitat do *Buprestis splendens*. Quanto às populações de cucujus vermelho, concentram-se no choupo e no freixo, de acordo com estudos realizados entre 2016 e 2017 em cerca de 12 000 árvores analisadas.

107. A este respeito, a República da Polónia alega que o inventário realizado a partir de abril de 2016 constitui o primeiro projeto desta natureza, no âmbito do qual foram avaliados de forma objetiva e estatisticamente verificada diversos elementos constitutivos da biodiversidade em 1 400 áreas repartidas no âmbito de uma rede regular, que se estende sobre todo o sítio da Floresta de Białowieża. Relativamente ao *Boros schneideri*, a ameaça mais importante é o declínio nomeadamente dos pinheiros na ZPE do parque nacional. Quanto ao *Pytho kolwensis*, ao *Phryganophilus ruficollis* e ao *Rhysodes sulcatus*, a ameaça mais grave resulta da interrupção do fluxo contínuo de madeira morta de grandes dimensões causada pelo rápido declínio dos povoamentos de abetos mais antigos devido à propagação do escolitídeo.

108. Por outro lado, a execução de cortes relacionados com a remoção de abetos mortos tem um impacto positivo sobre o habitat do *Osmoderma eremita* e do *Buprestis splendens* ao aumentar o acesso à luz na floresta. Quanto às outras espécies (o cucujus vermelho, o *Boros schneideri* e o *Rhysodes sulcatus*), o abeto não é a sua espécie de habitat favorita. Atualmente, na Floresta de Białowieża, contam-se em média de cerca de 64 m<sup>3</sup> de madeira morta por hectare. Tendo em conta o aparecimento contínuo de madeira morta na floresta, este elemento garante plenamente a segurança dos habitats das espécies de coleópteros em causa. A República da Polónia esclarece que, durante o processo de avaliação estratégica dos impactos ambientais, foi apreciado o efeito das operações previstas sobre todos os elementos protegidos no âmbito do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

109. Segundo a República da Polónia, há que ter também em conta áreas de referência, que não se destinam de forma alguma a compensar ou atenuar os efeitos alegadamente negativos das operações de gestão ativa. Essas zonas foram estabelecidas em conformidade com o princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, para efeitos de comparação em relação às outras zonas da floresta de Białowieża. Por outro lado, as referidas zonas de referência, não foram de forma alguma delimitadas ao acaso. A sua localização está relacionada com o estado de conservação dos habitats naturais e a ausência de necessidade de realizar missões de conservação que resultem do PZO de 2015. A Comissão também não pode censurar as autoridades polacas por não terem submetido as áreas de referência a uma avaliação dos impactos ambientais. Com efeito, na sequência deste raciocínio, deve ser feita uma crítica idêntica à interrupção da exploração na floresta de Białowieża pedida pela Comissão.

110. A este respeito, a Comissão engana-se quando considera que a inação tem um impacto positivo na biodiversidade. Assim, decorre dos resultados do inventário realizado a partir de abril de 2016 que, por exemplo, na zona de proteção rigorosa do parque nacional de Białowieża, se verificou a presença de uma única colónia de *Boros schneideri*, enquanto, no território dos distritos florestais de Białowieża, tal presença foi constatada 70 vezes. Uma situação semelhante ocorre quanto a um conjunto de outras espécies.

111. Quanto à consideração dos melhores conhecimentos científicos disponíveis, a República da Polónia salienta que, de acordo com a interpretação que faz desse conceito, se baseou nas circunstâncias concretas do processo, tendo em consideração todas as tomadas de posição e tendo em conta as próprias limitações do sítio em causa. Também teve em conta os dados resultantes da avaliação estratégica dos impactos ambientais antes de executar as medidas de conservação. Tratando-se de um processo dinâmico, continuam a adquirir-se conhecimentos.

112. A este respeito, a República da Polónia esclarece que a floresta de Białowieża é um ecossistema tão específico e único que os resultados dos estudos sobre a interdependência entre os diferentes organismos, realizadas noutros ecossistemas não podem ser simplesmente transpostos para a situação desta floresta. Com efeito, embora a República da Polónia admita que uma parte dos meios científicos se opõe ao tratamento da propagação do escolítideo pelo abate de árvores colonizadas, recorda que há também uma série de trabalhos científicos segundo os quais a ausência de intervenção contra o escolítideo, na floresta de Białowieża, implica precisamente uma forte probabilidade de surgirem efeitos graves e irreparáveis em prejuízo dos habitats naturais e dos habitats das espécies animais para cuja conservação o sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska foi designado. Por outro lado, cita uma publicação<sup>25</sup> segundo a qual «resulta claramente dos estudos plurianuais realizados nas áreas de estudo permanentes do parque nacional de Białowieża que a proteção rigorosa deve constituir apenas um complemento e não o elemento principal da estratégia de conservação e de manutenção de um elevado nível de biodiversidade».

113. Quanto à segunda alegação, relativa à violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats e do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves, a República da Polónia alega que o anexo de 2016 está em conformidade com o PZO de 2015, que corresponde à execução da obrigação de estabelecer as medidas de conservação necessárias de acordo com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats. O anexo de 2016 constitui a aplicação prática dessas medidas de conservação. Assegura a manutenção ou o restabelecimento, num estado de conservação favorável, dos habitats naturais ou das espécies para os quais o sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska foi designado. A falta de execução dessas medidas conduz a uma degradação de preciosos habitats naturais protegidos.

114. Assim, as medidas de conservação ativa enunciadas no PZO de 2015 para o habitat «florestas mistas de carvalhos e carpas subcontinentais» consistem, nomeadamente, em adaptar a composição do povoamento florestal de uma maneira que esteja em conformidade com o habitat natural nos povoamentos florestais dominados pelos choupos, pelas bétulas, pelos pinheiros e, ocasionalmente, pelos abetos. Estas medidas consistem também em efetuar limpezas silvícolas e de conservação, para destapar e tratar os rebentos e as árvores nascidas pertencentes a espécies folhosas. Estas medidas foram diretamente transpostas para o PGF de 2012. Ora, a execução destas medidas de conservação ativa está em correlação com a extração de um volume de madeira.

115. As afirmações da Comissão quanto à falta de fundamento do argumento relativo à manutenção da população da espécie em causa ao nível indicado no formulário normalizado dos dados de 2007 (a seguir «FND») e no PZO de 2015 são contrárias aos fundamentos do «conhecimento ecológico» e do bom senso. Com efeito, se o nível quantitativo de cada espécie protegida num dado sítio Natura 2000 aumentasse constantemente acima do nível indicado no FND, ocorreria um desequilíbrio imprevisível do sistema ecológico no território em causa. Coloca-se então a questão do nível aceitável.

116. As alterações quantitativas observadas numa parte das populações de espécies protegidas na floresta de Białowieża são o resultado de um acesso acrescido a alimentos, associado a uma perturbação de curta duração, a saber uma propagação em larga escala do escolítideo. A mais longo prazo, a consequência natural desta situação será um refluxo brutal. A dimensão das populações de pica-paus tridáctilos e de pica-paus-de-dorso-branco mantém-se a um nível relativamente elevado.

25 B. Brzeziecki, «Dynamique pluriannuelle des peuplements forestiers de la forêt de Białowieża (dans des conditions de protection stricte)», *Stan Ekosystemów leśnych Puszczy Białowieskiej*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Varsóvia, 2016, p. 45 a 58.

Não há uma alteração quantitativa brutal nas fronteiras do parque nacional, uma vez que a propagação do escolitídeo não tem aí um caráter massivo. Esta situação resulta tanto da pequena percentagem de abetos nesses povoamentos florestais como da natureza diferente dos habitats florestais. Daqui resulta que, nos habitats caracterizados por parâmetros diferentes, que condicionam a sua propensão para suportar uma propagação maciça do escolitídeo, o equilíbrio dinâmico pode ser mantido graças a medidas de gestão florestal.

117. O anexo de 2006 e a Decisão n.º 51 também não são suscetíveis de ter um efeito nocivo no estado de conservação de determinadas espécies de coleópteros saproxílicos. Com efeito, o perigo para as espécies como o *Phryganophilus ruficollis* e o *Buprestis splendens* resulta essencialmente da limitação e da supressão dos efeitos dos incêndios. Outras espécies como, por exemplo, o cucujus vermelho e o *Boros schneideri*, encontram na floresta de Białowieża boas condições de desenvolvimento. Relativamente ao *Boros schneideri*, a ameaça a longo prazo decorre da não renovação do pinheiro no parque nacional de Białowieża.

118. Quanto à terceira alegação, relativa à violação do artigo 12.º, n.º 1, alíneas a) e d), da Diretiva Habitats, a República da Polónia alega que todas as espécies de coleópteros saproxílicos presentes no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska necessitam, ao longo do seu ciclo de vida, de árvores mortas ou moribundas e que é impossível verificar a presença dos seus estádios larvares sem prejudicar este habitat. Para assegurar um estado de proteção adequado, as autoridades polacas adotaram um sistema de conservação a longo prazo da continuidade do habitat dessas espécies sob a forma de uma rede de ilhas de plantações florestais nas reservas e nas zonas de proteção em torno das espécies protegidas, nos habitats húmidos, na área de referência e na parte permanente e natural de árvores mortas em todos os povoamentos da floresta de Białowieża. A eficácia desta operação é demonstrada pelos resultados do inventário efetuado em 2016 pelo Instytut Badawczy Leśnictwa (Instituto de Estudos florestais, Polónia).

119. Decorre desses resultados que o cucujus vermelho é uma espécie comum em todo o sítio da floresta de Białowieża, menos disposto a ocupar o abeto que outras espécies de árvores, para a qual as árvores mortas e moribundas não constituem um habitat essencial. Relativamente ao *Boros schneideri*, esses mesmos resultados provam que se trata de uma espécie que prefere o pinheiro, para a qual os abetos mortos ou moribundos não são um habitat essencial, e que se encontra, além disso disseminada por toda a floresta de Białowieża. A única localização controlada no sítio da floresta de Białowieża do *Rhysodes sulcatus* é o parque nacional de Białowieża. Todas as localizações do *Phryganophilus ruficollis* encontram-se no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, localizando-se a área essencial no parque nacional de Białowieża. Por outro lado, as localizações nas florestas exploradas, definidas com base em informações históricas, encontram-se na zona de referência. Além disso, a causa essencial do desaparecimento do *Phryganophilus ruficollis* é a inexistência de madeiras queimadas. Do mesmo modo, não foi assinalada a presença do *Pytho kolwensis* fora deste parque nacional. Em contrapartida, a atividade do escolitídeo pode ameaçar a continuidade dos locais ocupados por essa espécie, a saber, os abetos mortos, antigos, abatidos, nos habitats húmidos. Por último, quanto ao *Buprestis splendens*, a principal causa do seu desaparecimento na Europa é a falta de pinheiros antigos mortos na sequência de incêndios, que constituem o seu habitat privilegiado. Em consequência da falta de renovação do pinheiro, no referido parque nacional, o futuro desta espécie só pode ser assegurado nas florestas exploradas, nas quais o pinheiro foi renovado artificialmente.

120. Por todas estas razões, as operações previstas no anexo de 2016 não têm um impacto negativo significativo sobre a população dessas espécies. A manutenção destas acompanha a continuidade de determinados habitats que decorre de perturbações, como os incêndios. Caso contrário, só as intervenções de proteção ativa estariam em condições de preservar o habitat destas espécies.

121. Quanto à quarta alegação, relativa à violação do artigo 5.º, alíneas b) e d), da Diretiva Aves, a República da Polónia alega que a avaliação estratégica dos impactos ambientais do anexo de 2016 revelou que tinham sido tomadas todas as medidas necessárias para instaurar um regime geral de proteção de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem, designadamente a proibição de destruir ou de danificar intencionalmente os seus ninhos e os seus ovos e de retirar os seus ninhos e de as perturbar intencionalmente, nomeadamente durante o período de reprodução e de dependência, desde que essa perturbação tenha um efeito significativo em relação aos objetivos da Diretiva Habitats. Resulta dos efetivos das quatro espécies de aves referidas pela Comissão, verificados no sítio da floresta de Białowieża, no âmbito dos dados que figuram no FSD, que nem a presença nem o modo de vida de nenhuma delas estavam ameaçados. Por outro lado, as autoridades polacas comprometeram-se a manter pelo menos 60 casais de cada uma destas espécies. Além disso, em todos os sítios Natura 2000 da Polónia, é possível verificar maiores efetivos das duas espécies de pica-paus do que os que figuram no FDN.

122. Em especial, o valor do índice global de abundância das populações de aves florestais progrediu 25% durante o período de 2000-2014. Com efeito, em conformidade com os princípios da silvicultura e as orientações para a conservação das florestas em vigor, os efeitos negativos das atividades comerciais sobre a biodiversidade são reduzidos. Assim, a opção de deixar ramos de árvores antigas em espaços abertos, conservar árvores biocénóticas, aplicar cortes complexos, deixar sementes em espaços abertos e utilizar tanto quanto possível a regeneração natural é benéfica para as aves. Estes princípios são aplicados em todos os distritos florestais da Administração das Florestas. Resulta de determinados estudos que os cortes sanitários em geral não têm qualquer impacto negativo sobre as cavícolas e outras espécies de animais vertebrados.

123. Segundo a República da Polónia, o impacto positivo da propagação em larga escala do escolitídeo na sobrevivência e na reprodução dos pica-paus só pode ser temporário, uma vez que, a longo prazo, levaria ao desaparecimento das camadas de turfeiras mais antigas. Os dados disponíveis indicam uma perda de diversidade e uma diminuição dos efetivos das espécies que habitam as árvores ocas nas condições de 70 a 100% de mortalidade das árvores nas florestas de coníferas. Em contrapartida, nas florestas mistas, os efeitos negativos na mortalidade das coníferas aparecem a um nível menos elevado. A constante redução da propagação do escolitídeo pode ser um fator de manutenção de uma situação relativamente estável quanto às populações de pica-paus.

124. Além disso, a República da Polónia alega que o fenómeno de quebra das populações de carnívoros devido à escassez de alimentos é um facto científico. Ora, a Comissão não apresentou dados científicos que ponham em causa o cenário apresentado de transformação do ambiente após a propagação do escolitídeo. Só é impossível prever a medida da transformação, isto é a que permite saber se a quebra dos efetivos das espécies que beneficiam da proliferação de uma espécie específica de insetos se limita à reposição da situação anterior à propagação ou se, tendo em conta o desaparecimento da alimentação e a impossibilidade de o escolitídeo colonizar outras árvores, o efetivo dos pica-paus na sequência dessa quebra é menor do que a descrita nos objetivos de conservação do sítio no plano das operações de proteção.

125. A Comissão ignora que os processos naturais que se desenrolam nos sítios Natura 2000 são processos de longo prazo. Ora, uma limitação permanente da propagação do escolitídeo, isto é uma limitação da sua cobertura territorial ou a manutenção de uma percentagem elevada de abetos nos povoamentos, pode ser uma operação de proteção ativa que mantém uma situação relativamente estável em relação às populações de pica-paus, numa perspetiva de longo prazo. Apesar dos potenciais efeitos negativos sobre as populações de pica-paus causados pelas operações de gestão florestal em causa, a dimensão da população mantém-se a um nível relativamente elevado, em conformidade com o PZO de 2015, e as eventuais alterações das áreas de repartição das espécies de aves, que decorrem dos modelos de previsão de alterações climáticas, são escalonadas no tempo. Por conseguinte, o efeito final das operações temporárias executadas com os métodos aplicados na gestão florestal pode permitir sanar a anterior grave diminuição dos efetivos de pica-paus.

126. Quanto ao mocho-pigmeu, a perda de locais de reprodução devido à supressão de abetos em 5% do sítio é ilusória. Com efeito, esta espécie, que nidifica em cavidades escavadas pelos pica-paus, em geral, o pica-pau-malhado-grande (*Dendrocopos major*), uma espécie cujos efetivos são numerosos, não manifesta preferência quanto à espécie de árvore na qual se reproduz. Além disso, o mocho-pigmeu aparece frequentemente em ambientes degradados. Assim, a sua presença é mais frequente na zona conservada da floresta de Białowieża do que na reserva fora do ambiente florestal, o que permite atingir o objetivo do PZO de 2015, apesar de o inventário da temporada de 2016 ter revelado uma repartição desigual no distrito florestal de Browsk em relação aos outros dois. Do mesmo modo, quanto ao mocho de Tengmalm, esta espécie ocupa frequentemente cavidades escavadas pelo pica-pau-preto (*Dryocopus martius*). Por conseguinte, o eventual impacto que decorre da supressão dos abetos em 5% do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska pode ser considerado inexistente para os efetivos que ocupam a Floresta de Białowieża.

127. Por outro lado, de acordo com dados finlandeses, a gestão florestal através da limpeza de espaços, desde que a percentagem abatida não exceda 50% do espaço florestal numa perspetiva de longo prazo, não só não tem impacto negativo sobre essas espécies, mas leva, ao aumentar a acessibilidade dos alimentos, a um crescimento da reprodução. Além disso, a dimensão das populações dessas espécies aumenta e estende-se para novas zonas. Os aspetos positivos da gestão florestal são mencionados entre as causas deste fenómeno. As árvores denominadas «biocenóticas», nomeadamente as árvores ocas, são abandonadas à sua morte biológica. Consequentemente, os potenciais locais de nidificação dos mochos-pigmeu, e de Tengmalm continuam acessíveis, tanto mais que o PZO de 2015 prevê operações que consistem em «conservar, durante as intervenções de gestão, todos os pinheiros e abetos com cavidades aparentes, exceto em caso de perigo para o público».

#### IV. Análise

128. Depois de ter analisado a admissibilidade da presente ação por incumprimento, proporemos ao Tribunal de Justiça que analise conjuntamente a primeira e a segunda alegações da Comissão e depois, também em conjunto, a terceira e a quarta alegações que dependem das primeiras.

##### A. Quanto à admissibilidade da ação

129. A República da Polónia contestou, nas suas observações escritas, a admissibilidade da segunda, terceira e quarta alegações da ação por incumprimento, pelo facto de a Comissão ter ampliado o objeto do litígio na petição, tendo em conta o que era invocado na fase pré-contenciosa e, mais especialmente, no parecer fundamentado.

130. É um facto assente que a fase pré-contenciosa só incide sobre a única decisão tomada pelas autoridades polacas aquando do envio do parecer fundamentado, a saber, o anexo de 2016 relativo às medidas de gestão florestal limitadas ao distrito florestal de Białowieża, ao passo que a ação por incumprimento visa a totalidade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska e diz assim respeito aos três distritos florestais de Białowieża, de Browsk e de Hajnówka, nos quais as medidas de gestão florestal foram ampliadas pela Decisão n.º 51, de 17 de fevereiro de 2017.

131. Todavia, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de precisar que o objeto do litígio pode abranger factos ocorridos na origem do incumprimento posteriores ao parecer fundamentado, na medida em que sejam da mesma natureza e constitutivos de um comportamento idêntico aos visados nesse parecer, para daí deduzir que a ação é admissível<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Acórdãos de 4 de fevereiro de 1988, Comissão/Itália (113/86, EU:C:1988:59, n.º 11), e de 9 de novembro de 2006, Comissão/Reino Unido (C-236/05, EU:C:2006:707, n.º 12).

132. No caso em apreço, resulta dos autos que as medidas tomadas pelas autoridades polacas no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51 são da mesma natureza, uma vez que consistem em autorizar o abate e a remoção de árvores com o objetivo, nomeadamente, de combater a propagação do escolitídeo, em todo o sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

133. Consequentemente, embora o parecer fundamentado de 28 de abril de 2017 abranja apenas o anexo de 2016, aprovado em 25 de março de 2016, relativo às medidas de gestão florestal limitadas ao distrito florestal de Białowieża, há que aceitar a admissibilidade da petição inicial da Comissão que incide também sobre a Decisão n.º 51, de 17 de fevereiro de 2017, a partir do momento em que alargou a execução de medidas da mesma natureza e constitutivas de um comportamento idêntico aos outros distritos florestais de Browsk e Hajnowski<sup>27</sup>.

### ***B. Quanto à procedência da ação***

134. A título preliminar, há que salientar que o debate não deve incidir sobre o caráter primário ou natural das florestas do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, uma vez que é pacífico que esse sítio foi classificado como SIC, por proposta da República da Polónia, nos termos da Diretiva Habitats<sup>28</sup>, pela Decisão 2008/25, adotada pela Comissão em 13 de novembro de 2007, e constitui também uma ZPE das aves designada em conformidade com a Diretiva Aves. Além disso, os dados quantitativos oficiais, que servem de referência no debate sobre os habitats e as espécies existentes nessas zonas, foram fornecidos pela República da Polónia no FDN. Assim, as Diretivas Habitats e Aves são aplicáveis ao litígio, independentemente da qualificação das florestas do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska e enquadram obrigatoriamente a sua gestão florestal.

135. O presente recurso dá de novo ao Tribunal de Justiça a oportunidade de esclarecer as obrigações que decorrem dessas diretivas e, mais especificamente, os planos ou projetos que se enquadram no artigo 6.º, n.º 1, ou no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats.

#### *1. Quanto à primeira e à segunda alegações*

136. Com as sua primeira e segunda alegações, a Comissão alega que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva Habitats e do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves.

137. Para apreciar o mérito destas duas alegações, o Tribunal de Justiça deve pronunciar-se sobre a questão de saber se as operações de gestão florestal em causa se enquadram no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats ou no artigo 6.º, n.º 3, dessa diretiva, e se, ao adotar e executar as medidas de gestão florestal contidas nas decisões controvertidas, a demandada estabeleceu efetivamente as medidas de conservação prescritas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats, e no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves.

138. Antes de mais, com efeito, a República da Polónia alega que as medidas contidas no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51, constituem medidas de conservação na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats, antes de considerar também, aparentemente a título subsidiário, que tais medidas se podem enquadrar no n.º 3 deste artigo.

27 V., por analogia, Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária (C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 46).

28 V., em especial, considerandos 1, 8 e 9 e anexo dessa decisão (p. 645), que atribuiu a este sítio o código SIC PLC200004 Puszcza Białowieska.



139. Ora, a escolha de uma qualificação das decisões controvertidas exclui a outra. Com efeito, embora o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats preveja que os Estados-Membros estabeleçam medidas de conservação necessárias às zonas especiais de conservação, o n.º 3 desta disposição, estabelece as condições relativas aos planos ou projetos não diretamente ligados ou necessários à gestão dos sítios protegidos, mas suscetíveis de afetar esses sítios de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos. Além disso, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de se pronunciar sobre o respetivo âmbito de aplicação dessas disposições.

140. Por conseguinte, importa recordar previamente que, nos termos do artigo 1.º, alínea e), da Diretiva Habitats, o estado de conservação de um habitat natural é considerado favorável sempre que, designadamente, a sua área de repartição natural e as superfícies que dentro dela abrange forem estáveis ou estiverem em expansão e a estrutura e as funções específicas necessárias à sua manutenção a longo prazo existirem e forem suscetíveis de continuar a existir num futuro previsível. Assim, neste contexto o Tribunal de Justiça considerou que as da Diretiva Habitats visam que os Estados-Membros tomem medidas de proteção adequadas a fim de manter as características ecológicas dos sítios que alojam esse tipo de habitats naturais<sup>29</sup>. Em relação, mais especificamente, ao artigo 6.º desta diretiva, o Tribunal de Justiça considerou, na falta de instruções detalhadas nesta disposição, que esta impõe aos Estados-Membros um conjunto de obrigações e de procedimentos específicos destinados a assegurar a manutenção ou, sendo necessário, o restabelecimento dos habitats naturais e, em particular, das zonas especiais de conservação num estado de conservação favorável<sup>30</sup>.

141. O Tribunal de Justiça também esclareceu que as disposições do artigo 6.º da Diretiva Habitats devem ser interpretadas como um conjunto coerente à luz dos objetivos de conservação assim enunciados, uma vez que os n.ºs 2 e 3 deste artigo se destinam a assegurar o mesmo nível de proteção dos habitats naturais e dos habitats de espécies, enquanto o n.º 4 do dito artigo apenas constitui uma disposição derogatória do seu n.º 3<sup>31</sup>.

142. Por conseguinte, é à luz destes princípios que há que qualificar as medidas previstas no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51, que consistem, nomeadamente, no abate e na remoção de árvores mortas ou moribundas.

143. A este respeito, deve-se recordar, em primeiro lugar, que é um facto assente que os distritos florestais afetados por essas medidas são zonas especiais de conservação e SIC, designados pela República da Polónia, onde devem ser aplicadas as medidas necessárias à manutenção ou ao restabelecimento, num estado de conservação favorável, dos habitats naturais e/ou das populações das espécies para as quais o sítio foi designado, na aceção da Diretiva Habitats<sup>32</sup>.

144. Em segundo lugar, é também um facto assente que as medidas em causa provocaram a perda de uma parte de povoamentos florestais<sup>33</sup>. Daqui resulta que tais medidas, pela sua própria natureza, não podem constituir medidas que assegurem a conservação do sítio Natura 2000 em causa. Todavia, a República da Polónia alega circunstâncias especiais, a saber, uma propagação sem precedentes do escolítideo, suscetível de prejudicar a integridade desse sítio Natura 2000, para justificar as decisões tomadas a partir de 2016.

29 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.ºs 37 e 38), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.ºs 35 e 36).

30 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 36), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 31).

31 Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 32 e jurisprudência aí referida).

32 V. definições que constam do artigo 1.º, alíneas k) e l), desta diretiva.

33 V. n.º 52 das presentes conclusões.

145. Ora, resulta dos termos do litígio que persiste uma controvérsia científica sobre a questão de saber se as medidas assim adotadas têm, por um lado, um efeito sobre a propagação do escolitídeo e, por outro, constituem um modo de conservação dos habitats protegidos. A este respeito, pode-se referir que o programa de correção de 25 de março de 2016, intitulado «Programa relativo à floresta de Białowieża enquanto património cultural e natural da UNESCO e enquanto sítio que pertence à rede Natura 2000», refere expressamente o estado das divergências de opinião sobre este ponto.

146. Além disso, embora as autoridades polacas tenham adotado um PZO em 2015, com vista a determinar as medidas necessárias à conservação do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, resulta dos autos que, contrariamente ao que sustenta a República da Polónia, o anexo de 2016 não pode constituir a execução concreta do PZO uma vez que prevê medidas que este PZO considera perigos potenciais para a conservação dos habitats e espécies protegidos. Com efeito, resulta das observações da Comissão, que não é desmentida pela República da Polónia quanto a este aspeto, que, embora a propagação do escolitídeo não seja identificada como um perigo atual ou potencial para a manutenção de um estado de conservação favorável dos habitats naturais e dos habitats de espécies de animais e de aves referidos no anexo 3 do PZO, em contrapartida, a remoção dos abetos colonizados pelo escolitídeo é explicitamente considerada, nesse anexo, como um perigo potencial para a manutenção de um estado de conservação favorável dos habitats e, nomeadamente, para a proteção do mocho-pigmeu, do mocho de Tengmalm e do pica-pau tridáctilo.

147. Assim, as medidas que resultam do anexo de 2016 e da Decisão n.º 51 não podem ser analisadas no sentido de que procedem à execução do PZO de 2015. Paradoxalmente, têm mesmo como consequências potenciais privá-lo de efeito útil, ou mesmo permitir às autoridades polacas ignorar as suas regras<sup>34</sup>.

148. Daqui se conclui que tais medidas não podem, em caso algum, ser consideradas medidas de conservação, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats. Resulta daqui que a República da Polónia não executou as medidas necessárias à conservação do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska na sequência da adoção do PZO de 2015. Nestas condições, há que propor ao Tribunal de Justiça que declare que a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem tanto por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats como do artigo 4.º, n.º os 1 e 2, da Diretiva Aves e, consequentemente, que declare que a segunda alegação da Comissão, é procedente.

149. Quanto à primeira alegação da Comissão, esta deverá, todavia, ser analisada pelo Tribunal de Justiça, uma vez que a República da Polónia argumentou ainda que as medidas de gestão florestal previstas no anexo de 2016 correspondiam a planos ou projetos, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, para cuja adoção tinha procedido a uma avaliação dos impactos dessas medidas sobre o ambiente em 2015.

150. Para determinar se as medidas que constam no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51 foram adotadas e executadas em conformidade com os requisitos enunciados no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, é oportuno recordar, em primeiro lugar, que esta disposição prevê um procedimento de avaliação com vista a garantir, graças a uma fiscalização prévia, que um plano ou um projeto não diretamente relacionado com a gestão do sítio em causa e não necessário para essa gestão, mas suscetível de afetar este último de forma significativa, só seja autorizado desde que não afete a integridade deste sítio<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Pode até salientar-se que admitir a conformidade das medidas que decorrem do anexo de 2016 e da Decisão n.º 51 com o PZO de 2015 equivale a aceitar que as autoridades polacas possam alterar este PZO sem ter em conta objetivos de conservação que tal ato deve normalmente cumprir.

<sup>35</sup> Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 28), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 43).

151. Em segundo lugar, conforme o Tribunal de Justiça sublinhou, a referida disposição prevê duas fases. A primeira exige que os Estados-Membros efetuem uma avaliação adequada das incidências de um plano ou de um projeto num sítio protegido quando exista a probabilidade que este plano ou este projeto afete esse sítio de maneira significativa<sup>36</sup>. Em especial, quando um plano ou um projeto não diretamente relacionado com a gestão de um sítio e não necessário para essa gestão implique o risco de comprometer os seus objetivos de conservação, deve ser considerado suscetível de afetar esse sítio de maneira significativa. A apreciação do referido risco deve ser efetuada, designadamente, à luz das características e das condições ambientais específicas do sítio.<sup>37</sup>

152. A segunda fase, referida no artigo 6.º, n.º 3, segunda frase, da Diretiva Habitats, que ocorre após a referida avaliação adequada, descrita no número anterior das presentes conclusões, sujeita a autorização desse plano ou projeto à condição de que este não afete a integridade do sítio em causa, sem prejuízo das disposições do n.º 4 deste artigo.<sup>38</sup>

153. Deste modo, o Tribunal de Justiça entendeu que o facto de não afetar a integridade de um sítio enquanto habitat natural, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, segunda frase, dessa diretiva, pressupõe preservá-lo num estado de conservação favorável, o que implica a manutenção sustentável das características constitutivas do sítio em causa, relacionadas com a presença de um tipo de habitat natural cujo objetivo de preservação justificou que esse sítio fosse incluído na lista dos SIC, na aceção desta diretiva<sup>39</sup>.

154. Além disso, importa recordar que o Tribunal de Justiça declarou que a avaliação efetuada nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats não pode apresentar lacunas e deve incluir constatações e conclusões completas, precisas e definitivas, por forma a dissipar toda e qualquer dúvida cientificamente razoável quanto aos efeitos dos trabalhos projetados no sítio protegido em causa<sup>40</sup>. Também declarou que essa avaliação adequada das incidências de um plano ou de um projeto sobre o sítio em causa implica que sejam identificados, tendo em conta os melhores conhecimentos científicos na matéria, todos os aspetos do plano ou do projeto em causa que possam, por si só ou em conjugação com outros planos ou projetos, afetar os objetivos de preservação desse sítio<sup>41</sup>.

155. O Tribunal de Justiça salientou também que, regra geral, os eventuais efeitos positivos do desenvolvimento futuro de um novo habitat que vise compensar a perda de área e de qualidade desse mesmo tipo de habitat num sítio protegido são muito dificilmente previsíveis e, em quaisquer circunstâncias, só são visíveis dentro de alguns anos<sup>42</sup>.

156. Por conseguinte, há que analisar, à luz desta jurisprudência, se os factos que justificam a ação estão suficientemente demonstrados. Em nossa opinião, resulta do simples exame da cronologia das decisões controvertidas e da coerência dos documentos comprovativos apresentados que não se procedeu à avaliação exigida pelo artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats.

36 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 29), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 44).

37 Acórdãos de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 20), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 45).

38 Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 46).

39 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 39), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 47).

40 Acórdãos de 24 de novembro de 2011, Comissão/Espanha (C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 100); de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 44); e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

41 Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 51 e jurisprudência aí referida).

42 Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 52 e jurisprudência aí referida).

157. Em primeiro lugar, resulta dos autos que, pouco tempo antes da adoção do anexo de 2016 que altera o PGF de 2012, as autoridades polacas tinham adotado o PZO de 2015, do qual resulta que o abate e a remoção de árvores colonizados pelo escolitídeo representavam um perigo potencial para a conservação do sítio Natura 2000 em causa.

158. Embora resulte da discussão na audiência que deve ser encontrado um determinado equilíbrio entre as medidas de gestão ativa e as medidas de gestão passiva com vista à luta contra a propagação do escolitídeo a fim de cumprir os objetivos previstos nas diretivas Habitats e Aves, essa ponderação de modo nenhum se encontra nas disposições da Decisão n.º 51, na medida em que esta permite a execução de medidas de abate e remoção de povoamentos florestais sem restrições.

159. Acresce que, resulta dos elementos comunicados pela República da Polónia de que, no próprio dia da adoção do anexo de 2016, as autoridades polacas adotaram também um programa de correção, intitulado «Programa relativo à floresta de Białowieża enquanto património cultural e natural da UNESCO e enquanto sítio que pertence à rede Natura 2000», que tinha essencialmente por objeto, como foi confirmado na audiência, avaliar, no futuro, o impacto das medidas adotadas sobre a conservação do sítio, implementando nomeadamente zonas de referência nas quais não deve ser executada nenhuma medida de gestão florestal.

160. Em segundo lugar, embora a República da Polónia alegue, nas suas observações escritas, bem como na audiência, que a propagação do escolitídeo entre 2012 e 2015 se deveu à diminuição dos volumes de exploração decidida aquando da adoção do PGF de 2012, resulta dos autos que os volumes de exploração constatados entre 2012 e 2015 foram idênticos aos dos anos precedentes e que o volume de madeira extraída da floresta do distrito de Białowieża permaneceu, na realidade, estável durante esse período. Assim, não se pode validamente sustentar que a propagação do escolitídeo é devida à redução dos volumes de madeira explorados entre 2012 e 2015.

161. Em terceiro lugar, embora as autoridades polacas aleguem que efetuaram uma avaliação adequada das incidências do anexo de 2016 sobre a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, nos termos das disposições do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, resulta dos autos que essa avaliação foi efetivamente realizada em 2015, mas que apenas incidiu sobre as medidas previstas no anexo de 2016, respeitantes unicamente ao distrito florestal de Białowieża e não, conseqüentemente, sobre as contidas na decisão n.º 51, adotada em 17 de fevereiro de 2017, com o objetivo de estender, geográfica e quantitativamente, as medidas de abate e remoção de árvores aos três distritos florestais da floresta de Białowieża. Por conseguinte, importa constatar que os impactos das medidas de gestão florestal, adotados na Decisão n.º 51, sobre a conservação e a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska no seu conjunto não foram objeto de nenhuma avaliação. Do mesmo modo, em nada resulta dos autos que os eventuais efeitos cumulativos do anexo de 2016 e da Decisão n.º 51 tenham sido analisados e avaliados pelas autoridades polacas<sup>43</sup>.

162. Além disso, resulta dos próprios termos dessa avaliação das incidências do anexo de 2016 sobre a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska que esta foi feita com base em dados de 2012, e não com base em dados revistos e atualizados em 2015, como exigem, no entanto, as disposições do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça<sup>44</sup>. Com efeito, esclarece-se no ponto 4.2 desse documento, que «as disposições relativas aos impactos sobre o sítio Natura 2000 que constam da “avaliação do impacto no ambiente” para os anos de 2012 a 2021, não devem, em princípio, ser atualizadas. No entanto, há que referir que as operações dirão principalmente respeito aos povoamentos florestais degradados».

43 V., a título de ilustração deste requisito, Acórdão de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (C-142/16, EU:C:2017:301, n.ºs 61 e 62).

44 V. Acórdão de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 42).

163. Por último, resulta das observações escritas da República da Polónia que, no momento em que foi adotada a última decisão controvertida e na fase pré-contenciosa, ainda estava em curso um inventário da biodiversidade presente no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

164. Tendo em conta todos estes elementos, não se pode considerar que as autoridades polacas se certificaram, a não ser na data da aprovação do anexo de 2016, que as medidas que este continha não tinham incidência na integridade desse sítio Natura 2000, o que basta para considerar que a primeira alegação é procedente.

165. No entanto, esclareceremos, de resto, o que justifica, na nossa opinião, rejeitar também os outros argumentos alegados pela República da Polónia. Com efeito, importa recordar, em primeiro lugar, que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, as avaliações dos impactos dos planos ou dos projetos sobre a integridade dos sítios em causa devem efetuar-se tendo em conta os melhores conhecimentos científicos disponíveis no momento da tomada de decisão<sup>45</sup>. Ora, resulta dos autos e da discussão na audiência que à data da adoção das decisões controvertidas persistia uma controvérsia científica sobre os métodos mais adequados para travar a propagação do escolítídeo. Além disso, importa observar que essa divergência dos pareceres científicos incidia mesmo sobre a oportunidade de lutar contra a propagação do escolítídeo<sup>46</sup>, e que segundo alguns deles, trata-se de um ciclo natural correspondente às tendências periódicas próprias das características do sítio cujo objetivo de preservação justificou a sua designação na lista dos SIC e como ZPE.

166. Por estes motivos, também não se pode validamente sustentar que a avaliação dos impactos ambientais feita antes da adoção das medidas controvertidas respondia às exigências decorrentes do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça.

167. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva integra também o princípio da precaução e permite prevenir de forma eficaz os atos contra a integridade dos sítios protegidos decorrentes dos planos ou projetos considerados pelas autoridades competentes para autorizar a realização das medidas que contém. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que um critério de autorização menos restritivo que o enunciado nessa disposição não pode garantir de forma igualmente eficaz a realização do objetivo de proteção dos sítios pretendida pela referida disposição<sup>47</sup>. A aplicação deste princípio no âmbito da execução do artigo 6.º, n.º 3, da referida diretiva exige que a autoridade competente avalie os efeitos do projeto no sítio em causa à luz dos objetivos de conservação desse sítio e tendo em conta as medidas de proteção integradas no referido projeto, destinadas a evitar ou a reduzir os eventuais efeitos prejudiciais diretamente causados a este último, a fim de se certificar que o mesmo não afeta a integridade do referido sítio<sup>48</sup>.

168. No caso em apreço, essa avaliação não podia ser concluída fora de qualquer intervenção humana tendo em conta a controvérsia científica persistente, as medidas de inventário ainda em curso na data da adoção das decisões e o objeto da Decisão n.º 52, que consiste em estabelecer áreas de referência com o objetivo, segundo as alegações orais da República da Polónia na audiência, de avaliar a evolução das características do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

45 Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 51 e jurisprudência aí referida).

46 V., neste sentido, nomeadamente, o programa de correção, intitulado «Programa relativo à floresta de Białowieża enquanto património cultural e natural da UNESCO e enquanto sítio que pertence à rede Natura 2000», estabelecido pelo Ministro do Ambiente e pelo diretor-geral da Administração das Florestas, em 25 de março de 2016.

47 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.ºs 41 a 43 e jurisprudência aí referida), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 53 e jurisprudência aí referida).

48 Acórdãos de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 28); de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 54); e de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 34).

169. Uma vez que, no momento da adoção das decisões controvertidas, a realidade e a gravidade dos riscos potenciais de lesão à conservação e à integridade do sítio Natura 2000 não estavam totalmente identificadas, avaliadas e, sendo caso disso, excluídas, as autoridades polacas não podiam adotar nem o anexo de 2016 nem a Decisão n.º 51, sem violar, também, o princípio da precaução.

170. Em terceiro lugar, quanto ao artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva Habitats, invocado pela República da Polónia a título dos desafios de segurança pública que alegadamente necessita de adotar as decisões controvertidas, há que recordar que, enquanto derrogação, esta disposição deve ser interpretada estritamente e só pode ser aplicada depois de terem sido analisadas as incidências de um plano ou de um projeto, em conformidade com as disposições do n.º 3 deste artigo<sup>49</sup>.

171. Com efeito, para determinar a natureza de eventuais medidas compensatórias a adotar, devem ser identificados, com precisão, os impactos negativos no referido sítio. O conhecimento do impacto de um plano ou de um projeto à luz dos objetivos de preservação relativos ao sítio em causa constitui uma condição prévia indispensável à aplicação do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva Habitats, pois, na falta destes elementos, nenhuma condição de aplicação desta disposição derogatória pode ser apreciada. O exame de eventuais razões imperativas de reconhecido interesse público e da existência de alternativas menos prejudiciais exige uma ponderação no que se refere aos prejuízos causados ao sítio pelo plano ou projeto previsto<sup>50</sup>.

172. Assim, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva Habitats, no caso de, não obstante as conclusões negativas da avaliação feita em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, desta diretiva, um plano ou projeto ter de ser realizado por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo de natureza social ou económica, e quando não existam soluções alternativas, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a proteção da coerência global da rede Natura 2000. Por conseguinte, neste contexto, as autoridades nacionais competentes só podem conceder uma autorização nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva Habitats desde que se encontrem preenchidos os requisitos aí estabelecidos<sup>51</sup>.

173. No caso em apreço, resulta tanto das conclusões precedentes sobre a falta de cumprimento da fase prévia de avaliação, baseada nas disposições do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, como da falta de outros documentos específicos dos autos, que as autoridades polacas não avaliaram o recurso a medidas alternativas ou compensatórias<sup>52</sup> às medidas de gestão florestal adotadas e executadas com base no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51. Consequentemente, também se pode concluir que, se as autoridades polacas invocaram razões de segurança pública com o objetivo de justificar a adoção e a execução das medidas controvertidas, cujos impactos negativos são, portanto, implicitamente admitidos, as disposições derogatórias do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva Habitats não foram respeitadas.

174. Por todos os fundamentos acima expostos, há que propor ao Tribunal de Justiça que considere que a primeira alegação da Comissão é procedente, tal como a segunda, na medida em que, ao não respeitar as disposições do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats, e ao executar as medidas assim decididas, que não podem constituir um plano de conservação, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva, as autoridades polacas não cumpriram as obrigações que decorrem destas disposições e do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves.

49 Acórdãos de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 35), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 60 e jurisprudência aí referida).

50 Acórdãos de 11 de setembro de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560, n.ºs 114 e 115), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 61 e jurisprudência aí referida).

51 Acórdãos de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 37), e de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 63).

52 Diferentes da colocação de armadilhas de feromonas cuja ineficácia foi salientada.

## 2. Quanto à terceira e à quarta alegações

175. Com a sua terceira e quarta alegações, a Comissão alega que a República da Polónia também não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força, respetivamente, do artigo 12.º, n.º 1, alíneas a) e d), da Diretiva Habitats e do artigo 5.º, alíneas b) e d), da Diretiva Aves, o que levará o Tribunal de Justiça a interrogar-se sobre a questão de saber se as operações de gestão florestal controvertidas são suscetíveis de deteriorar ou de destruir os sítios de reprodução das espécies de coleópteros saproxílicos e de aves selvagens protegidas especificamente por essas diretivas.

176. As constatações e as considerações que precedem relativas à primeira e à segunda alegações levam-nos a concluir que as operações de gestão florestal em causa são necessariamente suscetíveis de conduzir a uma deterioração dos locais de reprodução das espécies protegidas, que vivem no sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska.

177. Consequentemente, propõe-se ao Tribunal de Justiça que considere procedentes a terceira e a quarta alegações da Comissão.

178. Por conseguinte, resulta do exposto que propomos ao Tribunal de Justiça que declare que, ao adotar e ao executar as medidas de gestão florestal contidas no anexo de 2016 e na Decisão n.º 51 sem se certificar que essas medidas não prejudicam a integridade do sítio Natura 2000 Puszcza Białowieska, e ao não assegurar a conservação e a proteção dos habitats e das espécies protegidos, referidos na petição da Comissão, para os quais o sítio foi designado como sítio de importância comunitária e ZPE, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, e do artigo 12.º, n.º 1, alíneas a) e d), da Diretiva Habitats, bem como do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e do artigo 5.º, alíneas b) e d), da Diretiva Aves.

## V. Despesas

179. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Polónia e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

## VI. Conclusão

180. Tendo em conta estas considerações, propomos ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

- 1) Ao adotar e executar as medidas de gestão florestal contidas no anexo ao plano de gestão florestal no distrito florestal de Białowieża, de 9 de outubro de 2012, aprovado em 25 de março de 2016 pelo Minister Środowiska (Ministro do Ambiente, Polónia), e a Decisão n.º 51 do Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (diretor-geral da Administração das Florestas, Polónia), de 17 de fevereiro de 2017, relativa ao abate de árvores colonizadas pelo escolitídeo e à recolha de árvores que constituem uma ameaça para a segurança pública e que comportam um risco de incêndio, em todas as classes de idades dos povoamentos florestais dos distritos florestais de Białowieża, de Browsk e de Hajnówka e sem se certificar que essas medidas não prejudicam a integridade do sítio Natura 2000 PLC200004 Puszcza Białowieska (Polónia), e ao não assegurar a conservação e a proteção dos habitats e das espécies protegidas, referidos na petição da Comissão, para os quais este sítio foi designado como sítio de interesse comunitário e zona de proteção especial, a República da Polónia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, e do artigo 12.º, n.º 1, alíneas a) e d), da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens,

bem como do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e do artigo 5.º, alíneas b) e d), da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens.

- 2) A República da Polónia é condenada nas despesas.