



# Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL  
JULIANE KOKOTT  
apresentadas em 13 de julho de 2023<sup>1</sup>

**Processo C-434/22**

**AS Latvijas valsts meži  
contra**

**Dabas aizsardzības pārvalde (Autoridade de Proteção do Ambiente)**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância, Letónia)]

«Pedido de decisão prejudicial — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Diretiva 92/43/CEE — Avaliação adequada das incidências — Conceito de plano ou de projeto — Intervenção numa floresta para prevenir incêndios — Relação direta com a gestão do sítio ou necessidade de gestão deste — Urgência da medida — Medidas de prevenção — Princípio da cooperação leal — Reparação dos danos»

## I. Introdução

1. O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*<sup>2</sup> exige uma avaliação prévia das incidências dos planos e projetos suscetíveis de afetar de forma significativa as zonas especiais de conservação de importância europeia, as chamadas zonas Natura 2000. Mas será que as medidas preventivas de proteção contra incêndios em zonas florestais também têm de ser objeto de uma avaliação prévia? E quais são as consequências da falta de uma avaliação? Estas questões devem ser esclarecidas no âmbito do presente processo prejudicial.

2. O processo principal tem por base o facto de o utilizador de uma floresta situada numa zona Natura 2000 — ter abatido árvores, sem avaliação prévia, a fim de facilitar o combate futuro a incêndios. As autoridades responsáveis pela proteção do sítio, após terem tido conhecimento deste facto, ordenaram certas medidas, que o utilizador impugna. Para além da obrigação de avaliação dessas medidas de prevenção contra incêndios, importa apreciar, em particular, que medidas podem ser ordenadas quando essas atividades são realizadas sem uma avaliação prévia.

<sup>1</sup> Língua original: alemão.

<sup>2</sup> Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013, que adapta determinadas diretivas no domínio do ambiente, devido à adesão da República da Croácia (JO 2013, L 158, p. 193).

## II. Quadro jurídico

### A. Direito da União

3. O artigo 1.º, alínea l), da Diretiva *Habitats*, define uma zona especial de conservação como «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».

4. A designação de zonas especiais de conservação está prevista no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*:

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

5. A proteção dos sítios Natura 2000 é regulada, em particular, pelo artigo 6.º da Diretiva *Habitats*:

«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 da 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 das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou 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 das incidências 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.»

6. Além disso, a primeira questão aborda a definição de projeto constante do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA<sup>3</sup>:

«2. Na aceção da presente diretiva, entende-se por:

a) “Projeto”:

- a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,
- outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo;

b) [...]»

## **B. Direito letão**

7. A Letónia transpôs a Diretiva *Habitats* na Likums «Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām» (Lei sobre Zonas de Conservação Especiais).

8. Para fins de proteção da zona controvertida, foi aprovado o Ministru kabineta 2017. gada 16. Augusta noteikumi n.º 478, «Dabas lieguma “Ances purvi un meži” individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi» (Decreto n.º 478 do Conselho de Ministros, de 16 de agosto de 2017, relativo às normas específicas de preservação e utilização da zona de reserva natural «Pântanos e florestas de Ance», a seguir, «Decreto n.º 478»).

9. Segundo o ponto 11.2 do Decreto n.º 478, são proibidos nos terrenos florestais o abate de árvores secas e a remoção de árvores caídas, de manta morta ou de partes desta, cujo diâmetro seja superior a 25 cm na parte mais grossa, se o seu volume total for inferior a 20 metros cúbicos por hectare de povoamento, com as seguintes exceções: 11.2.1. abate e remoção de árvores perigosas, deixando as árvores no povoamento; 11.2.2. realização das atividades acima referidas nos biótopos florestais prioritários da União Europeia: Turfeiras arborizadas (91D0\*), bosques pantanosos (9080\*), florestas aluviais (91E0\*) e em florestas boreais antigas ou naturais (9010\*), onde são proibidos o abate de árvores secas e a remoção de árvores caídas, de manta morta ou de partes desta, cujo diâmetro seja superior a 25 cm na parte mais grossa.

10. Segundo o ponto 23.3.3 do Decreto n.º 478, é proibida, entre 1 de fevereiro e 31 de julho, a prática de atividades de silvicultura na zona de reserva sazonal, com exceção das medidas de proteção e de combate aos incêndios florestais.

<sup>3</sup> Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/52/UE, de 16 de abril de 2014 (JO 2014, L 124, p. 1).

11. A zona de reserva natural dispõe de um plano de gestão do sítio, o plano de proteção da integridade da zona de reserva natural (plano para 2016 a 2028, a seguir, «plano de proteção»), que foi aprovado em conformidade com o Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministru 2016. gada 28. aprīļa rīkojums Nr. 105 (Despacho n.º 105 do Ministro da Proteção do Ambiente e Desenvolvimento Regional, de 28 de abril de 2016).

### III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

12. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a zona de reserva natural «Ances purvi un meži» (pântanos e florestas de Ance, a seguir «zona de conservação») é uma zona especial de proteção de importância europeia com uma superfície total de 9 822 ha<sup>4</sup>. A zona foi criada para garantir a preservação e a gestão de biótopos especialmente protegidos na Letónia e na União Europeia, de *habitats* de espécies animais e vegetais raras e protegidas e da beleza paisagística planícies costeiras e das dunas aí localizadas. A zona de reserva natural inclui 20 biótopos especialmente protegidos de importância europeia com uma superfície total de 9 173 ha<sup>5</sup>, 48 espécies de plantas vasculares protegidas, 28 espécies de plantas briófitas, duas espécies de fungos, nove espécies de líquenes, 11 espécies de mamíferos, 61 espécies de aves raras e 15 espécies de invertebrados. A zona é importante para a nidificação de aves raras e em perigo de extinção. Em 2004, a zona de conservação com uma superfície de 10 056 ha foi incluída na lista dos sítios de importância internacional para as aves.

13. Em 31 de julho de 2019, a sociedade anónima Latvijas valsts meži<sup>6</sup>, solicitou ao Valsts vides dienests (Serviço Nacional do Ambiente, Letónia) uma avaliação inicial do impacto ambiental e a emissão de normas técnicas relativas à implementação na Reserva Natural das atividades previstas no plano de medidas de prevenção contra incêndios para o ano de 2019 de acordo com as informações do Valsts meža dienests (Serviço Nacional de Florestas, Letónia). Estas medidas incluem o abate de árvores, a fim de melhorar, a longo prazo, a proteção contra incêndios na zona de reserva natural, assegurando simultaneamente a prevenção e extinção atempadas e eficazes dos incêndios florestais que possam deflagrar.

14. Por Decisão de 4 de dezembro de 2019, o Ventspils reģionālā vides pārvalde (Departamento Regional do Ambiente de Ventspils, Letónia), que integra o Serviço Nacional do Ambiente, ordenou a aplicação do procedimento de avaliação do impacto ambiental à atividade proposta pela Latvijas valsts meži. Por Decisão de 20 de fevereiro de 2020, o Vides pārraudzības valsts birojs (Gabinete Nacional de Monitorização do Ambiente, Letónia) alterou a Decisão de 4 de dezembro de 2019 do Departamento Regional do Ambiente de Ventspils, no sentido de que esta atividade não estava sujeita ao procedimento de avaliação do impacto ambiental, mas ao procedimento de avaliação dos sítios da rede Natura 2000.

<sup>4</sup> De acordo com o ponto 1.1 do formulário de dados normalizado (<https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=LV0523400>), trata-se de um sítio de tipo C. De acordo com as explicações constantes da Decisão de Execução da Comissão, de 11 de julho de 2011, relativa a um formulário de informações sobre os sítios da rede Natura 2000 [JO 2011, L 198, p. 39 (53 e 54)] o sítio está, por conseguinte, protegido ao abrigo da Diretiva *Habitats* e da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2013/17/UE.

<sup>5</sup> De acordo com o ponto 3.1 do formulário de dados normalizado, encontram-se aí áreas significativas de tipos de *habitats* florestais protegidos, em particular quase 5 500 ha de dunas arborizadas das regiões atlântica, continental e boreal (2180), quase 900 ha de taiga ocidental (9010\*), mais de 250 ha de bosques pantanosos caducifólios da Fenoscândia (9080\*) e cerca de 730 ha de turfeiras arborizadas (91D0\*). O \* no código mostra que os três últimos tipos de *habitats* são prioritários.

<sup>6</sup> Segundo o seu sítio Internet (<https://www.lvm.lv/en/about-us>), esta sociedade gere as florestas estatais da Letónia, num total de mais de 1,6 milhões de hectares. As ações desta sociedade são detidas pelo Estado letão (<https://www.lvm.lv/en/about-us/management>).

15. A Latvijas valsts meži informou o Gabinete Nacional de Monitorização do Ambiente de que o plano de medidas de prevenção contra incêndios (relativo ao ano de 2019) não seria implementado e que, por conseguinte, o procedimento de avaliação das zonas especiais de conservação de importância europeia (Natura 2000) não seria realizado.

16. Nos dias 7 e 14 de janeiro de 2021, funcionários da Dabas aizsardzības pārvalde (Autoridade de Proteção do Ambiente, Letónia) da Administração Regional de Kurzeme (Letónia) inspecionaram a zona de conservação e verificaram que a Latvijas valsts meži tinha abatido árvores numa área da zona de reserva natural com cerca de 17 km de extensão, alargando as estradas naturais.

17. A Autoridade de Proteção do Ambiente concluiu que, no caso em apreço, tinha sido realizada uma atividade que não estava prevista no plano de gestão da zona nem no Decreto n.º 478. Concluiu ainda que a referida atividade fazia parte da atividade projetada que tinha sido anteriormente objeto do procedimento de avaliação das incidências sobre a zona de reserva natural acima referida.

18. Assim, por Decisão de 15 de janeiro de 2021, a Autoridade de Proteção do Ambiente impôs à Latvijas valsts meži a redução do impacto negativo da atividade desenvolvida na zona de reserva natural sobre a preservação da natureza, deixando nos povoamentos florestais os pinheiros abatidos cujo tronco tenha um diâmetro superior a 25 cm. Fundamentou a sua decisão no facto de as árvores abatidas, com o tempo e com a posterior degradação natural da madeira, acabarem por se tornar num substrato adequado para o desenvolvimento de uma série de espécies de insetos especialmente protegidos existentes na zona de reserva natural, incluindo o escaravelho longicórneo das coníferas da espécie *Tragosoma depsarium* e o grande escaravelho longicórneo da espécie *Ergates faber*. Além disso, a Autoridade de Proteção do Ambiente ordenou à Latvijas valsts meži que complementasse a quantidade de madeira morta nestes povoamentos com o biótopo protegido prioritário da União Europeia 9010\* «Florestas boreais antigas ou naturais»<sup>7</sup>, que se encontra atualmente num nível insuficiente.

19. A Latvijas valsts meži impugnou esta decisão, mas o diretor-geral da Autoridade de Proteção do Ambiente confirmou-a por Decisão de 22 de março de 2021. A sociedade interpôs um recurso no Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância, Letónia) através do qual pede a anulação da referida decisão.

20. Segundo a petição, no caso em apreço, a Latvijas valsts meži apenas realizou atividades legalmente permitidas e exigidas, medidas de proteção contra incêndios florestais para reduzir o perigo de incêndio, que implicam a manutenção dos caminhos florestais e das estradas naturais, incluindo, nomeadamente, o abate de árvores com base em licenças emitidas pelo Valsts meža dienests (Serviço Nacional de Florestas), medidas que não estão sujeitas ao procedimento de avaliação dos sítios da rede Natura 2000 e que foram adotadas em conformidade com o Plano de Proteção da Natureza da zona de reserva natural e com o Decreto n.º 478.

21. A petição também inclui uma referência ao acordo alcançado num seminário organizado em 29 de julho de 2020 pelo Serviço Nacional de Florestas sobre a melhoria da proteção contra incêndios nas florestas e pântanos, incluindo na zona de reserva natural, segundo o qual, para fins de manutenção das estradas naturais deviam ser abatidas árvores na zona de reserva natural.

<sup>7</sup> De acordo com o anexo I da Diretiva *Habitats*, o tipo de *habitat* prioritário 9010\* tem a designação de «Taiga Ocidental».

A obrigação imposta pela decisão impugnada tem um impacto negativo na proteção contra incêndios e no exercício das funções de combate aos incêndios na área da zona de reserva natural. O Serviço Nacional de Florestas também mencionou este aspeto.

22. Consequentemente, o Administratīvā rajona tiesa (Tribunal Administrativo de Primeira Instância) submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O conceito de «projeto» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA, abrange também as atividades realizadas numa zona florestal para assegurar a manutenção das infraestruturas florestais de proteção contra incêndios nessa zona, em conformidade com as exigências em matéria de proteção contra incêndios estabelecidos pela legislação aplicável?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve considerar-se que as atividades desenvolvidas numa zona florestal para assegurar a manutenção das infraestruturas florestais de proteção contra incêndios nessa zona, em conformidade com as exigências estabelecidas em matéria de proteção contra incêndios pela legislação aplicável, constituem, para efeitos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, um projeto diretamente relacionado com a gestão do sítio ou necessário para tal gestão, de modo que o procedimento de avaliação das zonas especiais de conservação de importância europeia (Natura 2000) não deve ser realizado em relação a essas atividades?
- 3) Em caso de resposta negativa à segunda questão, decorre do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, a obrigação de realizar igualmente uma avaliação dos referidos planos e projetos (atividades) que, não estando diretamente relacionados com a gestão da zona especial de conservação ou não sendo necessários para a sua gestão, podem afetar significativamente as zonas de conservação de importância europeia (Natura 2000) e que, no entanto, são realizados em conformidade com a legislação nacional com vista a garantir as exigências de proteção e luta contra incêndios florestais?
- 4) Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, pode esta atividade prosseguir e ser completada antes da realização do procedimento de avaliação *ex post* das zonas especiais de conservação de importância europeia (Natura 2000)?
- 5) Em caso de resposta afirmativa à terceira questão, as autoridades competentes são obrigadas, a fim de evitar eventuais impactos significativos, a exigir a reparação dos danos e a adotar medidas se, durante o procedimento de avaliação das zonas especiais de conservação de importância europeia (Natura 2000), não tiver sido apreciada a importância de tais impactos?»

23. A Latvijas valsts meži, a Dabas aizsardzības pārvalde e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Em conformidade com o artigo 76.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça prescindiu da realização de uma audiência de alegações por considerar que dispõe de informações suficientes para se pronunciar.

#### IV. Apreciação jurídica

24. Em conformidade com o pedido do Tribunal, concentrar-me-ei sobretudo na quinta questão relativa às ordens da Autoridade de Proteção do Ambiente devido à falta de uma avaliação adequada das incidências (v., a este respeito, ponto E). Porém, além disso, as segunda e quarta

questões também merecem uma análise mais aprofundada. Dizem respeito, por um lado, à relação entre as medidas preventivas de proteção contra incêndios controvertidas e a gestão do sítio (v., a este respeito, parte B) e, por outro, à urgência das medidas (v., a este respeito, parte D). Para responder à primeira e à terceira questões (v., a este respeito, partes A e C), recordarei essencialmente a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça.

### ***A. Primeira questão — Manutenção e criação de infraestruturas***

25. Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se, é certo, ao conceito de projeto na aceção da Diretiva AIA. Contudo, pretende efetivamente saber se o abate de árvores com vista à manutenção ou à abertura de estradas naturais dentro de uma zona de reserva natural, em conformidade com as exigências legais em matéria de proteção contra incêndios florestais, deve ser considerado um projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva *Habitats*.

26. Segundo o artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva *Habitats*, só é necessária uma avaliação adequada da compatibilidade tendo em conta os objetivos de conservação estabelecidos para uma zona especial de conservação quando um plano ou projeto seja suscetível de afetar uma zona especial de conservação de forma significativa na aceção da diretiva, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos.

27. Embora a Diretiva *Habitats* não defina o que se deve entender por projeto, o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA, contém uma definição. Segundo esta disposição, o conceito de «projeto» inclui a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras, bem como as intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um projeto na aceção da definição da Diretiva AIA é, por maioria de razão, um projeto na aceção da Diretiva *Habitats*<sup>8</sup>.

28. No entanto, o conceito de «projeto» é definido de forma mais restritiva na Diretiva AIA do que na Diretiva *Habitats*, uma vez que as condições da «instalação» ou da «intervenção» não figuram na Diretiva *Habitats*. Por conseguinte, o conceito de projeto da Diretiva *Habitats* abrange igualmente projetos que já não são enquadrados no conceito de projeto da Diretiva AIA<sup>9</sup>. Em vez disso, é determinante saber se a atividade em causa é suscetível de afetar uma zona de reserva natural de forma significativa<sup>10</sup> ou se existe uma probabilidade ou um risco de um plano ou projeto afetar o sítio de forma significativa<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.ºs 23 e 26), de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 38), e de 7 de novembro de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e o. (C-293/17 e C-294/17, EU:C:2018:882, n.ºs 60, 65 e 66).

<sup>9</sup> Acórdão de 7 de novembro de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e o. (C-293/17 e C-294/17, EU:C:2018:882, n.ºs 63 a 65).

<sup>10</sup> V. as minhas Conclusões nos processos apensos Coöperatie Mobilisation for the Environment e o. (C-293/17 e C-294/17, EU:C:2018:622, n.º 117), e Acórdão de 7 de novembro de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e o. (C-293/17 e C-294/17, EU:C:2018:882, n.ºs 67 a 72).

<sup>11</sup> V. Acórdãos de 7 de setembro 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.ºs 41 e 43), de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 111), e de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 119).

29. A abertura de uma estrada natural através do abate de árvores pode ser considerada como a construção de outra instalação<sup>12</sup>. Em contrapartida, o abate de árvores para a manutenção de infraestruturas existentes pode constituir, pelo menos, outra intervenção na natureza e na paisagem. De qualquer modo, numa zona de conservação que, como no caso em apreço<sup>13</sup>, inclua a proteção de tipos de *habitats* florestais, essa medida implica, em princípio, uma probabilidade ou risco de prejuízo significativo.

30. Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o abate de árvores numa zona de reserva natural para fins de proteção dos *habitats* florestais, com o objetivo de manter ou de criar novas infraestruturas nessa zona em conformidade com as exigências legais em matéria de proteção contra incêndios florestais, constitui um projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva *Habitats*.

### **B. Segunda questão — Gestão de um sítio**

31. A segunda questão visa esclarecer se o abate de árvores numa zona de reserva natural para fins de proteção dos *habitats* florestais, com o objetivo de manter ou de criar novas infraestruturas nessa zona em conformidade com as exigências legais em matéria de proteção contra incêndios florestais está diretamente relacionado ou é necessário para a gestão do sítio.

32. Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva *Habitats*, não é necessária uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio tendo em conta os objetivos de conservação de uma zona especial de conservação quando a medida em causa esteja diretamente relacionada com a gestão do sítio ou seja necessária para essa gestão.

33. O utilizador económico de uma zona florestal certamente entenderá que as medidas preventivas de proteção contra incêndios nessa zona estão diretamente relacionadas com a gestão do sítio ou são necessárias para essa gestão.

34. Porém, o artigo 6.º da Diretiva *Habitats* tem por objeto a proteção dos sítios Natura 2000. Assim, por «gestão do sítio» entende-se não as medidas de exploração económica do sítio, mas as medidas, na aceção da definição do artigo 1.º, alínea l), necessárias para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável, dos *habitats* naturais e/ou das populações das espécies para as quais esse sítio é designado.

35. Essas medidas devem satisfazer, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais do anexo I e das espécies do anexo II presentes nos sítios. E o artigo 4.º, n.º 4, prevê que, ao designar os sítios, o Estado-Membro estabelece as prioridades em função da sua importância 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. Ao fixar estas medidas e prioridades, o Estado-Membro deve ter igualmente em conta os melhores dados científicos disponíveis<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> V. Acórdão de 7 de novembro de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e o. (C-293/17 e C-294/17, EU:C:2018:882, n.º 72), relativo à instalação de uma pastagem.

<sup>13</sup> V. nota de rodapé 5, *supra*.

<sup>14</sup> Conclusões da advogada-geral T. Čapeta no processo Comissão/Irlanda (Proteção de zonas especiais de conservação) (C-444/21, EU:C:2023:90, n.º 49), bem como as minhas Conclusões no processo Comissão/França (C-241/08, EU:C:2009:398, n.º 70).

36. Assim, no âmbito de uma ação por incumprimento relativa à floresta de Białowieża, o Tribunal de Justiça examinou se os trabalhos de abate de árvores controvertidos eram conformes com os objetivos de conservação e com as medidas de conservação fixados para a zona de reserva natural. Como não era esse o caso, rejeitou o argumento do Estado-Membro de que esses trabalhos estavam diretamente relacionados ou eram necessários para a gestão da zona de reserva natural<sup>15</sup>.

37. As medidas preventivas de prevenção ou de combate a incêndios podem estar relacionadas ou ser necessárias para a gestão de uma zona de reserva natural, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva *Habitats*. Com efeito, os incêndios podem afetar os *habitats* protegidos e, por conseguinte, os objetivos de conservação do sítio<sup>16</sup>. Assim, segundo o pedido de decisão prejudicial, tanto o plano de proteção como o Decreto n.º 478<sup>17</sup> contêm referências indiretas à necessidade de medidas de proteção e de combate a incêndios na zona de reserva natural em causa.

38. Contudo, daqui não decorre que *todas* as medidas preventivas de proteção contra incêndios ou, pelo menos, as medidas controvertidas estejam necessariamente e diretamente relacionadas com a gestão do sítio ou sejam necessárias para essa gestão. Isso resulta desde logo do facto de os incêndios poderem fazer parte igualmente do desenvolvimento natural de certos tipos de *habitats* protegidos e, por conseguinte, serem mesmo necessários para certas espécies<sup>18</sup>. A Autoridade de Proteção do Ambiente também o salienta nas suas observações.

39. O manual de interpretação da Comissão sobre os tipos de *habitats* previstos no anexo I da Diretiva *Habitats* define, assim, o tipo de *habitat* prioritário 9010\* «Taiga Ocidental» como florestas naturais antigas e as fases da sucessão jovens que se desenvolvem naturalmente após o fogo<sup>19</sup>. Assim, os Estados-Membros comunicaram que, para este tipo de *habitat* e para o tipo de *habitat* 2180 «Dunas arborizadas das regiões atlântica, continental e boreal», que cobrem grandes partes da zona de reserva natural controvertida, tanto o fogo *como* o seu combate são uma das dez principais ameaças e pressões<sup>20</sup>.

40. Em que medida o abate de árvores para a manutenção ou a abertura de estradas naturais numa zona de reserva natural afetam essa zona depende principalmente da localização das árvores abatidas, em particular, se os tipos de *habitats* ou espécies protegidos são aí afetados, bem como da espécie e do estado das árvores.

41. No entanto, mesmo que isso afete negativamente determinados objetivos de conservação da zona de reserva natural, é possível que o Estado-Membro dê mais importância à proteção contra incêndios. Com efeito, por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, esse Estado-Membro deve estabelecer prioridades e, por conseguinte, resolver, em particular, conflitos entre diferentes

<sup>15</sup> Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (C-441/17, EU:C:2018:255, n.ºs 122 a 126).

<sup>16</sup> Comissão Europeia, *Natura 2000 and Forests* (2015, em especial, pp. 15, 27 e 28).

<sup>17</sup> V., por exemplo, o respetivo parágrafo 23.3.3, n.º 10, *supra*.

<sup>18</sup> Comissão Europeia, *Natura 2000 and Forests* (2015, pp. 13 e 62).

<sup>19</sup> Comissão Europeia, Direção-Geral do Ambiente, Unidade da Natureza e da Diversidade Biológica (ENV B.3), *Interpretation Manual of European Union Habitats — EUR 28*, abril de 2013, p. 102.

<sup>20</sup> Agência Europeia do Ambiente, Factsheet 2180 Wooded dunes of the Atlantic, Continental and Boreal Region, Report under the Article 17 of the Habitats Directive Period 2007-2012, e Factsheet 9010 Western Taiga, Report under the Article 17 of the Habitats Directive, Period 2007-2012 (acessível em:

<https://projects.eionet.europa.eu/habitat-art17report/library/2007-2012-reporting/factsheets>).

objetivos<sup>21</sup>. Uma ponderação a favor das medidas preventivas de proteção contra incêndios seria justificada se o risco, para o sítio, de um futuro prejuízo causado por incêndios fosse superior ao prejuízo concreto causado a determinados objetivos de conservação pelas medidas em questão.

42. Essa ponderação pressupõe, todavia, que os objetivos de conservação em causa sejam plenamente tidos em conta. Por conseguinte, as competências administrativas gerais em matéria de proteção contra incêndios ou de gestão florestal ainda não justificam o poder de estabelecer medidas preventivas de proteção contra incêndios como medidas de conservação para um sítio Natura 2000. Nem isso pode ser decidido por uma empresa que explora o sítio de um ponto de vista económico. A ponderação é antes da responsabilidade dos organismos que, segundo o direito do Estado-Membro, são responsáveis pela proteção do sítio, ou seja, pela fixação dos objetivos e das medidas de conservação previstas, segundo o artigo 4.º, n.º 4, e com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

43. Por conseguinte, as medidas preventivas adotadas com base em normas legais gerais relativas à proteção contra incêndios ou planos de proteção contra incêndios baseados nessas medidas só podem estar diretamente relacionadas ou ser necessárias para a gestão de uma zona de reserva natural, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva *Habitats*, se fizerem igualmente parte das medidas de conservação estabelecidas segundo o artigo 4.º, n.º 4, e o artigo 6.º, n.º 1. Em contrapartida, as medidas preventivas de proteção contra incêndios que não satisfaçam esta condição e que sejam suscetíveis de afetar os objetivos de conservação do sítio devem ser objeto de uma avaliação adequada das incidências em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeiro período.

### **C. Terceira questão — Regulamentação relativa ao combate a incêndios**

44. A terceira questão retoma o ponto de vista segundo o qual as medidas controvertidas são aplicadas em conformidade com a legislação nacional a fim de garantir as exigências de proteção e de combate a incêndios florestais. A questão que se coloca é, portanto, a de saber se, apesar destas disposições nacionais, deve ser efetuada uma avaliação das incidências quando estiverem preenchidas as condições para essa avaliação constantes do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva *Habitats*.

45. Todavia, a obrigação de avaliação das incidências prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, não prevê nenhuma exceção no que respeita às medidas previstas no direito interno. Pelo que, a legislação nacional de combate a incêndios não pode estar isenta do cumprimento das condições constantes do artigo 6.º, n.º 3.

46. Por conseguinte, na prática, o órgão jurisdicional nacional deve, tanto quanto possível, interpretar as disposições que transpõem o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, e todas as outras disposições nacionais, incluindo as relativas ao combate a incêndios, em conformidade com as exigências constantes do artigo 6.º, n.º 3<sup>22</sup>. Esta interpretação deve garantir, tanto quanto possível, que as medidas conformes com a legislação nacional relativa à proteção contra incêndios sejam igualmente examinadas quando estejam preenchidas as condições da obrigação de avaliação. Segundo as informações fornecidas pela Autoridade de Proteção do Ambiente e pela Comissão, isto não suscita problemas em direito letão.

<sup>21</sup> V. Acórdão de 4 de março de 2010, Comissão/França (C-241/08, EU:C:2010:114, n.º 53).

<sup>22</sup> V., no que respeita à obrigação de interpretação conforme com o direito da União, Acórdãos de 10 de abril de 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153, n.º 26), e de 1 de agosto de 2022, Sea Watch (C-14/21 e C-15/21, EU:C:2022:604, n.ºs 83 e 84).

47. Se, mesmo assim, não for possível uma interpretação conforme com a diretiva, a Diretiva *Habitats* não pode, no entanto, criar obrigações diretamente aplicáveis a indivíduos uma vez que se trata de uma diretiva<sup>23</sup>. Os proprietários florestais privados poderiam, por conseguinte, invocar derrogações à obrigação de avaliação das incidências previstas a nível nacional ao abrigo das regras em matéria de proteção contra incêndios.

48. No entanto, de acordo com as informações constantes do seu sítio Web, a Latvijas valsts meži é totalmente detida pelo Estado letão e gere as florestas estatais da Letónia. Este facto está também expresso no seu nome, que pode ser traduzido como «Florestas estatais da Letónia». Se for esse o caso, o órgão jurisdicional de reenvio deverá verificar em caso de dúvida se a Latvijas valsts meži deve ser considerada uma emanção do Estado letão, que não pode tirar proveito de uma transposição incorreta da Diretiva *Habitats*<sup>24</sup>. Nesse caso, a Diretiva *Habitats* é diretamente oponível à Latvijas valsts meži<sup>25</sup>.

#### ***D. Quarta questão — Continuação das medidas antes da avaliação das incidências***

49. Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as medidas controvertidas de combate a incêndios podem ser prosseguidas e concluídas antes da realização do procedimento de avaliação *ex post* do impacto nos sítios Natura 2000.

50. É possível que, no âmbito desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio recorra à jurisprudência segundo a qual os órgãos jurisdicionais nacionais podem, em determinadas circunstâncias, sustar temporariamente os efeitos de certas autorizações concedidas em violação de uma obrigação de avaliação imposta pelo direito da União até à sanção *a posteriori* desse vício processual<sup>26</sup>.

51. Todavia, o pedido de decisão prejudicial não contém — com exceção da quarta questão — qualquer referência a uma continuação efetiva dos trabalhos ou de uma avaliação *a posteriori* das incidências dessas medidas. Além disso, a referida jurisprudência pressupõe que a manutenção da autorização e a prossecução concomitante da atividade em causa são necessárias por razões imperiosas de interesse geral, tais como a proteção do ambiente<sup>27</sup> ou o fornecimento de energia<sup>28</sup>. O pedido de decisão prejudicial também não contém qualquer referência nesse sentido.

52. No entanto, resulta dos antecedentes das decisões impugnadas e das alegações da Latvijas valsts meži que as medidas controvertidas foram aplicadas sem uma avaliação adequada das incidências, porque a empresa não quis esperar pela avaliação devido à urgência das medidas

<sup>23</sup> V. Acórdãos de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, n.º 43), e de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 66).

<sup>24</sup> V. Acórdãos de 12 de julho de 1990, Foster e o. (C-188/89, EU:C:1990:313, n.º 17), e de 10 de outubro de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, n.º 32).

<sup>25</sup> V. Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 91).

<sup>26</sup> Acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.ºs 55 a 63), de 28 de julho de 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, n.ºs 34 a 43), de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.ºs 178 a 182) e de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.ºs 90 a 95).

<sup>27</sup> Acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.ºs 59 a 61), de 28 de julho de 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, n.º 39), e de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.ºs 90 e 91).

<sup>28</sup> Acórdãos de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 179), e de 25 de junho de 2020, A e o. (Centrais eólicas de Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 92).

preventivas de proteção contra incêndios. Entendo, portanto, que esta questão visa saber se, em caso de especial urgência, pode ser permitido executar medidas abrangidas, em princípio, por uma avaliação antes de a avaliação ter sido feita e de os resultados da avaliação estarem disponíveis.

53. Essa aplicação antecipada de medidas não está prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Pelo contrário, nos termos desta disposição, a avaliação adequada deve ser efetuada *antes* da medida em questão<sup>29</sup>. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça qualifica a avaliação como avaliação prévia<sup>30</sup>.

54. Esta sequência cronológica é necessária para determinar, tanto quanto possível, antes da aplicação da medida em causa, se e, se for caso disso, em que medida a Zona de reserva natural seria afetada por essa medida. Pela sua própria natureza, uma avaliação *a posteriori* não permite evitar prejuízos. Além disso, na falta de um levantamento exaustivo antes da verificação do prejuízo, será, em regra, difícil determinar, *a posteriori*, sem margem para dúvidas, o estado original do sítio e a extensão dos eventuais prejuízos.

55. Assim, em princípio, não é permitido dar início a uma medida que está sujeita a avaliação antes de estar concluída a avaliação das incidências. O mesmo é válido, por maioria de razão, no que diz respeito à continuação de uma medida que já tenha sido iniciada, em violação da obrigação de avaliação das incidências.

56. No entanto, são concebíveis riscos de diferente natureza que, de acordo com a jurisprudência supramencionada sobre a manutenção das autorizações<sup>31</sup>, poderiam eventualmente justificar uma derrogação à avaliação prévia.

57. Tal derrogação é particularmente óbvia no caso de perigos reais e atuais, como um incêndio ou uma inundação. Também é concebível no caso de um perigo iminente que, embora ainda não atual, é muito provável que se concretize num futuro próximo. Tal probabilidade poderia resultar, por exemplo, da previsão meteorológica ou do facto de já ter havido precipitação significativa a montante, que conduzirá em breve a uma inundação.

58. Todavia, não há que decidir sobre esses casos no presente processo. Pelo contrário, as partes contestam as medidas preventivas para facilitar no futuro, num momento ainda não previsível, a prevenção de perigos reais e atuais.

59. É certo que, regra geral, é sensato aplicar essas medidas preventivas o mais rapidamente possível, de modo a estar preparado quando um perigo se concretiza efetivamente. No entanto, a urgência é muito menos acentuada do que em caso de perigos reais e atuais ou de perigos iminentes.

<sup>29</sup> Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 34), 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).

<sup>30</sup> Acórdãos de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 48), de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o. (C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 33), e de 7 de novembro de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e o. (C-293/17 e C-294/17, EU:C:2018:882, n.º 85).

<sup>31</sup> Em particular, o Acórdão de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 179), pode fornecer orientações a este respeito.

60. A este respeito, incumbe aos Estados-Membros estabelecer regras e adotar disposições que permitam, se necessário, uma decisão em tempo útil sobre as medidas preventivas conformes com as disposições constantes do artigo 6.º da Diretiva *Habitats* relativas à proteção do sítio<sup>32</sup>.

61. Assim, quando, como no caso em apreço, tais medidas devem ser autorizadas ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, o Estado-Membro deve, pelo menos, assegurar que a avaliação das incidências possa ser realizada o mais rapidamente possível. A tomada em consideração dos melhores conhecimentos científicos na matéria<sup>33</sup>, bem como a participação do público<sup>34</sup>, vão, sem dúvida, demorar algum tempo. No entanto, se as autoridades competentes dispuserem de recursos e experiência suficientes e todas as partes envolvidas cooperarem lealmente, deverá ser possível tomar uma decisão no prazo de alguns meses ou mesmo mais rapidamente.

62. As informações constantes do pedido de decisão prejudicial fazem crer que, no caso em apreço, poderia ter sido tomada uma decisão sobre as medidas em tempo útil. Com efeito, decorreram mais de seis meses entre o pedido apresentado pela Latvijas valsts meži em 31 de julho de 2019 para a realização de uma avaliação e a última decisão administrativa de 20 de fevereiro de 2020. Durante o ano seguinte, a Latvijas valsts meži informou inicialmente que não aplicaria as medidas, antes de a autoridade ambiental verificar, durante uma inspeção em janeiro de 2021, que estas tinham sido aplicadas sem uma avaliação. Isso aconteceu provavelmente no inverno de 2020/2021, ou seja, mais de um ano após o primeiro pedido. Por conseguinte, há que presumir que se poderia ter efetuado uma avaliação adequada das incidências.

63. Além disso, importa recordar mais uma vez, neste ponto, que as medidas preventivas de proteção contra incêndios servem os objetivos de conservação do sítio e podem, portanto, enquanto medidas de conservação, estar diretamente relacionadas ou ser necessárias para essa gestão<sup>35</sup>. É verdade que a determinação de medidas de conservação deve igualmente ter em conta os melhores conhecimentos científicos disponíveis<sup>36</sup> e que a participação do público pode também ser necessária<sup>37</sup>. No entanto, existe mais alguma flexibilidade do que no âmbito da avaliação das incidências ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Por conseguinte, afigura-se geralmente preferível e também mais rápido decidir sobre medidas preventivas de proteção contra incêndios relacionadas com as medidas de conservação do sítio.

64. As medidas preventivas de proteção contra incêndios suscetíveis de afetar de forma significativa uma zona especial de conservação, que não visem evitar um perigo real, atual ou iminente, para um bem protegido superior e que também não tenham sido estabelecidas como medidas de conservação de acordo com o artigo 4.º, n.º 4, e o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, não podem, portanto, ser aplicadas antes da conclusão de uma avaliação adequada das incidências ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3. No entanto, os Estados-Membros devem assegurar que essas medidas possam ser avaliadas o mais rapidamente possível.

<sup>32</sup> V., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor (C-88/19, EU:C:2020:458, n.º 57).

<sup>33</sup> Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 54), de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 51), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 113).

<sup>34</sup> Acórdão de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 49).

<sup>35</sup> V. n.ºs 37 a 43, *supra*.

<sup>36</sup> V. n.º 35, *supra*.

<sup>37</sup> V. as minhas Conclusões nos processos CFE e Terre wallonne (C-43/18 e C-321/18, EU:C:2019:56). V. também, no entanto, Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102).

### ***E. Quinta questão — Reparação***

65. Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as autoridades competentes são obrigadas a exigir uma indemnização e a tomar medidas para evitar efeitos significativos, quando a importância dos efeitos sobre um sítio Natura 2000 não tenha sido avaliada em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.

66. Esta questão é alheia à responsabilidade do Estado por danos causados aos indivíduos por violações do direito da União que lhe sejam imputáveis<sup>38</sup>. Pelo contrário, o órgão jurisdicional pergunta se as autoridades competentes devem exigir uma indemnização ou outras medidas aos indivíduos que tenham danificado um sítio Natura 2000 sem uma avaliação adequada das suas incidências.

67. O objetivo desta «indemnização» não pode, regra geral, ser uma reparação pecuniária, mas antes a verdadeira «reparação natural», ou seja, a reparação de danos causados ao sítio. Embora a reparação integral raramente seja possível. Assim, no caso em apreço, trata-se de árvores abatidas que só podem ser substituídas ao longo de décadas. No entanto, será muitas vezes possível tomar medidas para reduzir os danos ou compensá-los noutros locais.

68. Assim entendida, a questão visa esclarecer se a Diretiva *Habitats* impunha à Autoridade de Proteção do Ambiente a adoção das ordens impugnadas no processo principal. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a Latvijas valsts meži foi obrigada a deixar os pinheiros abatidos nos povoamentos florestais, cujo tronco tenha um diâmetro superior a 25 cm, e a aumentar a quantidade de madeira morta atualmente insuficiente nos povoamentos do biótopo protegido prioritário da UE 9010\* «Taiga Ocidental».

69. Entendo esta última ordem no sentido de que a Latvijas valsts meži não pode retirar a madeira morta até que esta se encontre em quantidade suficiente. Com efeito, não se pode considerar que a Autoridade de Proteção do Ambiente pretendesse impor o abate de árvores até ser atingida um determinado volume de madeira morta. Com base nesta interpretação, a ordem limita-se aparentemente a repetir as obrigações já existentes ao abrigo do ponto 11.2 do Decreto n.º 478 de não remover a madeira morta quando o volume de madeira morta for insuficiente. Não se trata, portanto, de uma ordem de reparação.

70. Por conseguinte, coloca-se, em substância, a questão de saber se as autoridades competentes eram obrigadas a ordenar à Latvijas valsts meži que deixasse nos povoamentos florestais os pinheiros abatidos cujo tronco tenha um diâmetro superior a 25 cm.

71. É verdade que o órgão jurisdicional se questiona sobre se esta ordem era necessária para evitar efeitos significativos. Todavia, a questão só é colocada na hipótese de o abate das árvores exigir uma avaliação adequada das incidências, que não foi efetuada. Por conseguinte, o efeito principal desta ordem é que a Latvijas valsts meži não pode prosseguir as medidas tomadas em violação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, removendo da floresta as árvores ilegalmente abatidas.

<sup>38</sup> Acórdãos de 19 de novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, EU:C:1991:428, n.º 33), de 14 de março de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, n.º 40), e de 22 de dezembro de 2022, Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilidade do Estado em matéria de poluição atmosférica) (C-61/21, EU:C:2022:1015).

72. Assim, esta ordem também não visa reparar ou evitar diretamente eventuais efeitos significativos, mas apenas impedir a continuação da violação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. O facto de ser acompanhada de uma limitação dos efeitos prejudiciais desta violação é apenas um efeito secundário.

73. Os Estados-Membros e todos os seus organismos são obrigados a de pôr fim a uma violação do direito da União e a adotar medidas de transposição correspondentes, por estarem vinculados às diretivas, nos termos do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, e da cooperação leal com a União, prevista no artigo 4.º, n.º 3, TUE. A cooperação leal com a União exige, nomeadamente, que os Estados-Membros tomem todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União. Esta obrigação incumbe não só ao Estado enquanto tal, mas também, no âmbito das suas competências, a todas as suas autoridades<sup>39</sup>, incluindo a autoridade ambiental. Além disso, incumbe mesmo a empresas que devam ser consideradas uma emanção do Estado-Membro<sup>40</sup>, o que parece ser o caso da Latvijas valsts meži<sup>41</sup>.

74. Assim, no âmbito de outras avaliações ambientais, o Tribunal de Justiça declarou que a revogação ou a suspensão de uma autorização já concedida pode ser necessária para poder sanar uma falta de avaliação<sup>42</sup>. Impedir a prossecução de uma atividade que viola o direito da União tem a mesma qualidade.

75. Resta, portanto, salientar que as autoridades de um Estado-Membro são obrigadas, no âmbito das competências que lhes são conferidas pelo artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, e pelo artigo 4.º, n.º 3, TUE, a ordenar a cessação das medidas tomadas em violação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. A este respeito, uma empresa pertencente ao Estado-Membro está, desde logo, diretamente obrigada a pôr fim a essa medida, sem que seja necessária qualquer regulamentação nacional ou ordem administrativa.

76. Só na hipótese de o Tribunal de Justiça pretender pronunciar-se não só sobre a cessação das violações, mas também sobre a verdadeira reparação dos danos é que a cooperação leal com a União seria igualmente pertinente. Com efeito, esta obriga igualmente os Estados-Membros a reparar as consequências ilícitas de uma violação do direito da União<sup>43</sup> e a indemnizar os danos causados por essa violação<sup>44</sup>.

77. Além disso, ainda que uma regulamentação da União, como a Diretiva *Habitats*, não contenha qualquer disposição específica que preveja uma sanção em caso de violação dessa regulamentação, os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE, a tomar todas as medidas

<sup>39</sup> Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 64), de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 43), de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.ºs 75 e 90), e de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, n.º 173).

<sup>40</sup> Acórdão de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 91).

<sup>41</sup> V. n.º 48, *supra*.

<sup>42</sup> Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.ºs 65 e 68), de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.ºs 46 e 47), de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.ºs 170 e 172), e de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 75).

<sup>43</sup> Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 64), de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 43), de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.ºs 75 e 90), e de 21 de dezembro de 2021, Euro Box Promotion e o. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, EU:C:2021:1034, n.º 173).

<sup>44</sup> Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 66), e de 10 de março de 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, n.ºs 65 a 68).

adequadas para garantir o alcance e a efetividade do direito da União<sup>45</sup>. São, assim, visadas as medidas e, em especial, regulamentações que garantam que os indivíduos respeitem o direito da União. Embora seja verdade que a discussão a este respeito está centrada sobretudo nas sanções<sup>46</sup>, por maioria de razão se impõem regras destinadas a assegurar a reparação de eventuais prejuízos decorrentes da violação do direito da União<sup>47</sup>. Com efeito, o objetivo principal da regulamentação em causa não é sancionar indivíduos, mas estabelecer ou manter um determinado *status*. Além disso, uma obrigação de reparar os danos aumenta o caráter executório das respetivas regulamentações na medida em que cria um incentivo para evitar violações<sup>48</sup>.

78. No que respeita à proteção do sítio ao abrigo da Diretiva *Habitats*, o objetivo de estabelecimento ou da conservação de um determinado *status* reveste particular importância, uma vez que essas regulamentações visam proteger o património natural comum da União Europeia<sup>49</sup>.

79. Por conseguinte, é necessário que os Estados-Membros adotem regras por força das quais seja possível exigir aos indivíduos a reparação dos danos se tiverem sido afetados os sítios Natura 2000, em violação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, como o Tribunal de Justiça já indicou<sup>50</sup>. Embora, em alguns casos, as bases legais nacionais correspondentes possam já resultar da transposição da diretiva relativa à responsabilidade ambiental<sup>51</sup>, dadas as múltiplas limitações dessas normas, não é de excluir que uma transposição efetiva da Diretiva *Habitats* exija a adoção de regras mais extensivas em matéria de reparação.

80. Ora, no caso em apreço, essas disposições nacionais não são pertinentes se a Latvijas valsts meži for considerada uma emanação do Estado letão e estiver, portanto, diretamente sujeita às obrigações decorrentes da Diretiva *Habitats*<sup>52</sup>.

<sup>45</sup> Acórdãos de 21 de setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, EU:C:1989:339, n.º 23), de 8 de setembro de 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, n.º 59), e de 3 de abril de 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, n.º 37).

<sup>46</sup> Acórdãos de 21 de setembro de 1989, Comissão/Grécia (68/88, EU:C:1989:339, n.º 24), de 8 de setembro de 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, n.º 59), e de 3 de abril de 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, n.º 37).

<sup>47</sup> V., neste sentido, acórdãos de 17 de julho de 2008, Comissão/Itália (C-132/06, EU:C:2008:412, n.ºs 37 a 39 e 44 a 46), no que respeita à cobrança do IVA que foi objeto de evasão, bem como de 20 de setembro de 2001, Courage e Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, n.º 26), e de 12 de dezembro de 2019, Otis Gesellschaft e o. (C-435/18, EU:C:2019:1069, n.º 22), quanto à indemnização por acordos de cartel.

<sup>48</sup> V., neste sentido, Acórdãos de 17 de julho de 2008, Comissão/Itália (C-132/06, EU:C:2008:412, n.º 47), bem como de 20 de setembro de 2001, Courage e Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465, n.º 27), e de 12 de dezembro de 2019, Otis Gesellschaft e o. (C-435/18, EU:C:2019:1069, n.º 24).

<sup>49</sup> Acórdãos de 10 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C 98/03, EU:C:2006:3, n.º 59), e de 2 de março de 2023, Comissão/Polónia (Gestão florestal e boas práticas de gestão florestal) (C 432/21, EU:C:2023:139, n.ºs 72 e 73).

<sup>50</sup> Acórdãos de 13 de dezembro de 2007, Kommission/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, n.ºs 83 a 88), e de 3 de abril de 2014 Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, n.º 32).

<sup>51</sup> Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO 2004, L 143, p. 56).

<sup>52</sup> V. n.º 48, *supra*.

## V. Conclusão

81. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao pedido de decisão prejudicial do seguinte modo:

- 1) O abate de árvores numa zona de reserva natural para fins de proteção dos *habitats* florestais, com o objetivo de manter ou de criar novas infraestruturas nessa zona em conformidade com as exigências legais em matéria de proteção contra incêndios florestais constitui um projeto na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva 92/43/CEE, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens.
- 2) As medidas preventivas adotadas com base em normas legais gerais relativas à proteção contra incêndios ou planos de proteção contra incêndios baseados nessas normas só podem estar diretamente relacionadas ou ser necessárias para a gestão de uma zona de reserva natural, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Diretiva 92/43, se fizerem igualmente parte das medidas de conservação necessárias previstas no artigo 4.º, n.º 4, e no artigo 6.º, n.º 1. Em contrapartida, as medidas preventivas de proteção contra incêndios que não satisfaçam esta condição e que sejam suscetíveis de afetar os objetivos de conservação do sítio devem ser objeto de uma avaliação adequada das incidências em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeiro período.
- 3) A obrigação de avaliação das incidências prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43 não contém nenhuma exceção para as medidas tomadas ao abrigo da legislação nacional relativa ao combate a incêndios. Essa legislação não pode, portanto, em princípio, isentar das exigências previstas no artigo 6.º, n.º 3.
- 4) As medidas preventivas de proteção contra incêndios suscetíveis de afetar de forma significativa uma zona especial de conservação, que não visem evitar um perigo real, atual ou iminente para um bem protegido superior e que também não tenham sido estabelecidas como medidas de conservação de acordo com o artigo 4.º, n.º 4, e o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 92/43, não podem ser aplicadas antes da conclusão de uma avaliação adequada das incidências ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3. No entanto, os Estados-Membros devem assegurar que essas medidas possam ser avaliadas o mais rapidamente possível.
- 5) As autoridades de um Estado-Membro são obrigadas, no âmbito das competências que lhes são conferidas pelo artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE e pelo artigo 4.º, n.º 3, TUE, a ordenar a cessação das medidas tomadas em violação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43. A este respeito, uma empresa que deva ser considerada uma emanação do Estado-Membro está, desde logo, diretamente obrigada a pôr fim a essa medida, sem que seja necessária qualquer regulamentação nacional ou ordem administrativa.