



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

11 de julho de 2024*

«Reenvio prejudicial — Validade e interpretação — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Diretiva 92/43/CEE — Artigo 12.º, n.º 1 — Sistema de proteção rigorosa das espécies animais — Anexo IV — *Canis lupus* (lobo) — Igualdade de tratamento entre os Estados-Membros — Artigo 16.º, n.º 1 — Autorização nacional de captura de um espécime de animal selvagem da espécie *canis lupus* — Avaliação do estado de conservação das populações da espécie em causa — Âmbito geográfico — Determinação do prejuízo — Solução satisfatória alternativa»

No processo C-601/22,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol, Áustria), por Decisão de 19 de setembro de 2022, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 19 de setembro de 2022, no processo

Umweltverband WWF Österreich,

ÖKOBÜRO — Allianz der Umweltbewegung,

Naturschutzbund Österreich,

Umweltdachverband,

Wiener Tierschutzverein

contra

Tiroler Landesregierung,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Arabadjiev (relator), presidente de secção, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin e I. Ziemele, juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: D. Dittert, chefe de unidade,

* Língua do processo: alemão.

vistos os autos e após a audiência de 25 de outubro de 2023,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Umweltverband WWF Österreich e da ÖKOBÜRO — Allianz der Umweltbewegung, e posteriormente da Umweltdachverband, por G. K. Jantschgi, Rechtsanwältin,
- em representação da Wiener Tierschutzverein, por M. Lehner, assistida por C. Pichler, na qualidade de perito,
- em representação do Tiroler Landesregierung, por J. Egger e C. Ranacher, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo Austríaco, por A. Posch, J. Schmoll e A. Kögl, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo Dinamarquês, por J. F. Kronborg e A.-S. Maertens, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo Francês, por R. Bénard e M. De Lisi, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo Finlandês, por H. Leppo, na qualidade de agente,
- em representação do Governo Sueco, por F.-L. Göransson e H. Shev, na qualidade de agentes,
- em representação do Conselho da União Europeia, por T. Haas e A. Maceroni, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Hermes e M. Noll-Ehlers, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 18 de janeiro de 2024,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade do artigo 12.º, n.º 1, 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 (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*”»), lido em conjugação com o anexo IV desta diretiva, bem como a interpretação do artigo 16.º, n.º 1, da referida diretiva.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe várias organizações de proteção animal e do ambiente, a saber, a Umweltverband WWF Österreich, a ÖKOBÜRO — Allianz der Umweltbewegung, a Naturschutzbund Österreich, a Umweltdachverband e a Wiener

Tierschutzverein, ao Tiroler Landesregierung (Governo do *Land* do Tirol, Áustria), a respeito de uma derrogação temporária, concedida por este Governo, à proibição de caçar um espécime de animal selvagem pertencente à espécie *canis lupus* (lobo).

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 1.º da Diretiva «*Habitats*», com a epígrafe «Definições», dispõe:

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

[...]

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;

[...]»

4 O artigo 2.º desta diretiva prevê:

«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.»

5 O artigo 12.º, n.º 1, da referida diretiva enuncia:

«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;
- c) A destruição ou a recolha intencionais de ovos no meio natural;
- d) A deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou áreas de repouso.»

6 O artigo 16.º, n.º 1, da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«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:

- a) No interesse da proteção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos *habitats* naturais;
- 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;

[...]»

7 O artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva «*Habitats*» precisa que «[a]s alterações necessárias para adaptar os anexos I, II, III, V e VI ao progresso técnico e científico serão adotadas pelo Conselho [da União Europeia], que deliberará por maioria qualificada sob proposta da Comissão [Europeia]».

8 Entre as espécies animais «de interesse da Comunidade que exigem uma proteção rigorosa», cuja lista consta do anexo IV, alínea a), da Diretiva «*Habitats*», figura, nomeadamente, o *canis lupus* (lobo), «exceto as populações gregas a norte do paralelo 39; as populações estónias; as populações espanholas a norte do Douro; as populações búlgaras, letãs, lituanas, polacas, eslovacas e as populações finlandesas no interior da área de exploração da rena, tal como definido no n.º 2 da Lei finlandesa n.º 848/90, de 14 de setembro de 1990, relativa à exploração da rena».

Direito austríaco

9 O § 36, n.º 2, da Tiroler Jagdgesetz (Lei da Caça, do *Land* do Tirol), de 15 de junho de 2004 (LGB1. 41/2004), na sua versão de 30 de junho de 2022 aplicável aos factos do litígio no processo principal (a seguir «TJG 2004»), dispõe, em substância, que nenhuma espécie selvagem pode ser caçada fora do período de caça estabelecido.

10 O § 52a da TJG 2004, com a epígrafe «Medidas especiais de prevenção dos prejuízos causados por ursos, lobos e lince», prevê, no seu n.º 8, em substância, que o Governo do *Land* pode estabelecer, mediante regulamento, com base numa recomendação do Conselho de Curadores especializado, que um determinado urso, lobo ou lince constitui um perigo imediato para a segurança das pessoas ou um significativo perigo imediato para animais de pastoreio, culturas e instalações agrícolas.

11 Nos termos do § 52a, n.º 9, da TJG 2004:

«Em caso de adoção de um regulamento nos termos do n.º 8, o Governo do *Land*, se existir uma recomendação do Conselho de Curadores especializado se não existir outra solução satisfatória e se as populações da espécie animal em causa, ainda assim, se mantiverem na sua área de repartição natural num estado de conservação favorável, deve, por decisão administrativa, excluir determinados ursos, lobos ou lince da proibição nos termos do § 36, n.º 2, primeiro período. As derrogações só podem ser autorizadas:

- a) no interesse da proteção de outra fauna e flora selvagens e da conservação dos seus *habitats* naturais;
- b) para evitar prejuízos sérios, nomeadamente às culturas e à criação de gado, bem como 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, ou com consequências benéficas para o ambiente; e
- d) para fins de investigação e ensino.»

12 O § 52a, n.º 10, da TJG 2004 dispõe:

«A decisão de derrogação adotada ao abrigo do n.º 9 deve especificar, em todo o caso:

- a) os objetivos para os quais a derrogação é concedida;
- b) a espécie animal abrangida pela derrogação, bem como, se for caso disso, o sexo, a idade ou outros elementos de identificação do ou dos espécime(s) em causa;
- c) o período durante o qual a derrogação é concedida;
- d) a zona geográfica para a qual a derrogação é concedida; e
- e) as medidas autorizadas pelas disposições da presente lei e pelos regulamentos adotados ao abrigo da mesma, tais como a utilização de certas armas ou munições, de certos dispositivos de captura ou a aplicação de certos métodos;
- f) se for caso disso, outras restrições pessoais e materiais a que a derrogação está sujeita.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 13 Num parecer de 25 de julho de 2022, um comité de peritos independente salientou que, entre 10 de junho e 2 de julho de 2022, um lobo identificado, a saber, o lobo 158MATK, tinha matado cerca de 20 ovinos de um rebanho que se encontrava em pastagens não protegidas no *Land* do Tirol. Considerando que esse lobo representava um importante perigo imediato para os animais em pastoreio e que as pastagens de alta montanha em questão eram impossíveis de proteger, esse comité recomendou a captura do referido lobo.
- 14 Na sequência desse parecer, o Governo do *Land* do Tirol declarou, por Regulamento de 26 de julho de 2022, que o lobo 158MATK representava um significativo perigo imediato para os animais de pastoreio, as culturas e as instalações agrícolas. Este regulamento entrou em vigor em 29 de julho de 2022, sem limitação temporal.
- 15 Consequentemente, por Decisão de 29 de julho de 2022, o Governo do *Land* do Tirol autorizou a captura do lobo 158MATK, excluindo-o da proteção permanente prevista pela TJG 2004. Além disso, esta decisão prevê que a derrogação à proteção permanente da espécie do lobo é limitada no tempo, terminando em 31 de outubro de 2022 e caducando antes dessa data se for claramente detetada, várias vezes, a presença do lobo 158MATK fora da zona geográfica em causa, por técnicas de deteção biomoleculares.
- 16 Em primeiro lugar, para justificar esta derrogação, o Governo do *Land* do Tirol invocou, na referida decisão, três categorias de prejuízos que ocorreram ou podiam ocorrer. Primeiro, trata-se de prejuízos imputáveis ao lobo 158MATK sob a forma de perdas económicas diretas e indiretas, ligadas à perda dos animais mortos, ao custo adicional da descida prematura das pastagens de alta montanha, à perda de valor da criação de gado, ao aumento das despesas de acomodação e de alimentação dos animais que atualmente permanecem na exploração de origem, e à redução, a longo prazo, da criação de gado nas explorações no caso de cessação do pastoreio nas pastagens de alta montanha. Segundo, trata-se de danos não patrimoniais resultantes da perda da alegria da criação de gado e do *stress* psicológico sofrido pelos exploradores das pastagens de alta montanha em causa. Terceiro, trata-se de prejuízos indiretos, que não são imputáveis ao lobo 158MATK, e que resultam do abandono das explorações e da consequente redução do número total de animais. Esta situação tem origem na não utilização da forragem que cresce nas pastagens de alta montanha, no avanço das florestas, no crescimento excessivo do mato nas pastagens de alta montanha, na erosão dos solos, bem como na perda de biodiversidade e das paisagens atrativas de grande importância para as atividades de lazer e o turismo.
- 17 Em segundo lugar, na sua Decisão de 29 de julho de 2022, o Governo do *Land* do Tirol constata a inexistência de outra solução satisfatória, precisando, por um lado, que a captura de um lobo adulto da natureza para o manter permanentemente em cativeiro não constitui uma medida menos radical adequada, tendo em conta o grande sofrimento que causaria ao lobo que, tendo vivido até então em liberdade, não se conseguiria adaptar a uma vida em cativeiro. Por outro lado, as medidas de proteção dos rebanhos também não constituem outra solução satisfatória.
- 18 Em terceiro lugar, no que respeita ao estado de conservação das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, o Governo do *Land* do Tirol precisou que, no caso em apreço, a captura de um espécime da espécie do lobo não afeta o estado de conservação favorável da população alpina desta espécie e que, mesmo que se considerasse o território austríaco

isoladamente, onde ainda não existe um estado de conservação favorável, não seria de esperar uma deterioração desse estado ou um impedimento à reposição do estado de conservação favorável.

- 19 As recorrentes no processo principal interpuseram recurso da Decisão de 29 de julho de 2022 no Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol, Áustria), a saber, o órgão jurisdicional de reenvio, alegando que esta decisão não cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*».
- 20 A título preliminar, esse órgão jurisdicional precisa que, não obstante o facto de a Decisão de 29 de julho de 2022 do Governo do *Land* do Tirol que autoriza a caça de um espécime de lobo só vigorar até 31 de outubro de 2022, no âmbito do litígio no processo principal é, no entanto, pertinente uma resposta ao presente pedido de decisão prejudicial, dado que o Regulamento do *Land* do Tirol em que se baseia essa decisão não tem, por sua vez, limitação temporal, pelo que, a qualquer momento, poderia ser adotada uma nova decisão relativa ao lobo 158MATK.
- 21 Quanto ao mérito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta, antes de mais, que, em conformidade com o anexo IV da Diretiva «*Habitats*», certas populações de lobos na União Europeia, entre as quais não figura a população da espécie situada no território austríaco, estão excluídas do sistema de proteção rigorosa instituído pelo artigo 12.º desta diretiva. Ora, considerando que a população de lobos na Áustria se desenvolveu e, portanto, já não pode ser considerada isolada, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre se a manutenção desta população na Áustria na lista das espécies animais que devem ser objeto de proteção rigorosa não é contrária ao princípio da igualdade entre os Estados-Membros, conforme consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, se e na medida em que os Estados-Membros, entre os quais a República da Áustria, se encontram atualmente na mesma situação ou, pelo menos, numa situação comparável.
- 22 Em seguida, interroga-se sobre a extensão do território a tomar em consideração para efeitos da apreciação do estado de conservação favorável da espécie do lobo, conforme exigida para efeitos da concessão de uma derrogação baseada no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», atendendo a que o Tribunal de Justiça indicou, no Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 58), que, no contexto desta apreciação, «cabe à autoridade nacional competente determinar [este estado de conservação], nomeadamente, a nível nacional ou, sendo caso disso, a nível da região biogeográfica em causa quando as fronteiras desse Estado-Membro abranjam várias regiões biogeográficas ou, ainda, se a área de repartição natural da espécie o exigir e, tanto quanto possível, no plano transfronteiriço».
- 23 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha, além disso, que resulta do Documento de orientação sobre a proteção rigorosa de espécies animais de interesse comunitário ao abrigo da Diretiva «*Habitats*» C (2021) 7301 final, comunicado pela Comissão em 12 de outubro de 2021 (a seguir «documento de orientação»), que o conceito de «prejuízos sérios» tem em conta os interesses económicos, pelo que esse órgão jurisdicional se interroga sobre se um prejuízo económico futuro indireto, não imputável a um espécime de lobo, como a não utilização da forragem que cresce nas pastagens de alta montanha, o avanço das florestas, o crescimento excessivo do mato nas pastagens de alta montanha, a erosão dos solos, bem como a perda de biodiversidade e das paisagens atrativas de grande importância para as atividades de lazer e para o turismo, pode ser tomado em consideração na apreciação deste conceito.
- 24 Por último, esse órgão jurisdicional refere a situação específica do *Land* do Tirol, caracterizada por explorações agrícolas de pequena dimensão e por pastagens de alta montanha impossíveis de proteger ou que não podem ser protegidas através de medidas razoáveis e proporcionadas de

proteção dos rebanhos, como a instalação de cercas, a utilização de cães de guarda dos rebanhos ou a vigilância dos rebanhos por pastores. Por conseguinte, interroga-se sobre a possibilidade de ter em conta estas especificidades no âmbito da determinação de «outra solução satisfatória», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*».

25 Nestas circunstâncias, o Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O artigo 12.º, [n.º 1,] [lido] em conjugação com o anexo IV, da Diretiva [“*Habitats*”], segundo o qual o lobo está sujeito a um sistema de proteção rigorosa, mas que exclui do mesmo populações em vários Estados-Membros, não tendo esta exceção sido prevista para a [República da] Áustria, viola o “princípio da igualdade de tratamento dos Estados-Membros” consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE?
- 2) Deve o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [“*Habitats*”], segundo o qual a derrogação do sistema de proteção rigorosa do lobo só é permitida, designadamente, se a derrogação não prejudicar a manutenção das populações da espécie em causa na sua “área de repartição natural”, num “estado de conservação favorável”, ser interpretado no sentido de que o estado de conservação favorável deve ser mantido ou repostado, não em relação ao território de um Estado-Membro, mas à área de repartição natural de uma população que pode abranger uma região biogeográfica significativamente maior, de nível transfronteiriço?
- 3) Deve o artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva [“*Habitats*”], ser interpretado no sentido de que, além dos prejuízos diretos causados por um determinado lobo, também devem ser incluídos nos “prejuízos sérios” os (futuros) prejuízos “macroeconómicos” indiretos, não imputáveis a um determinado lobo?
- 4) Deve o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva [“*Habitats*”], ser interpretado no sentido de que, devido às estruturas topográficas, de pastagem de alta montanha e de exploração dominantes no Estado federado do Tirol, as “outras soluções satisfatórias” apenas devem ser analisadas com base na viabilidade efetiva ou também com base em critérios económicos?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 26 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», lido em conjugação com o anexo IV desta diretiva, é válido à luz do princípio da igualdade entre os Estados-Membros, conforme consagrado no artigo 4.º, n.º 2, TUE, uma vez que este anexo IV exclui as populações de lobos situadas no território de certos Estados-Membros do sistema de proteção rigorosa instituído pelo artigo 12.º da referida diretiva, mas não exclui a população de lobos presente na Áustria.
- 27 Em particular, o órgão jurisdicional de reenvio põe em dúvida a validade deste artigo 12.º pelo facto de, tendo em conta a evolução da situação desde a entrada em vigor da Diretiva «*Habitats*», a distinção entre, por um lado, os Estados-Membros cuja população de lobos está excluída do sistema de proteção rigorosa e, por outro, a República da Áustria em cujo território esta espécie animal não beneficia dessa exceção já não ser justificada, dado que, no território austríaco, a

população de lobos já não é uma população isolada relativamente às outras populações de lobos. Por conseguinte, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre se a inexistência de uma exceção ao sistema de proteção rigorosa no que respeita à República da Áustria viola o princípio da igualdade de tratamento.

Quanto à admissibilidade

- 28 A título preliminar, importa salientar que, na audiência, a Umweltverband WWF Österreich, a ÖKOBÜRO — Allianz der Umweltbewegung e a Umweltdachverband alegaram que a primeira questão era inadmissível, uma vez que a resposta a esta questão não tem nenhuma influência na resolução do litígio no processo principal. Segundo o Conselho, a referida questão é inadmissível, uma vez que o litígio no processo principal diz unicamente respeito ao artigo 16.º da Diretiva «*Habitats*», e não ao seu artigo 12.º, sobre o qual incide a mesma questão. A Comissão subscreveu, em substância, esta argumentação do Conselho.
- 29 A este respeito, importa recordar que, uma vez que as questões prejudiciais submetidas pelo juiz nacional, sob sua própria responsabilidade, têm por objeto a validade de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se, a menos que, nomeadamente, os requisitos respeitantes ao conteúdo do pedido de decisão prejudicial que figuram no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça não sejam respeitados, que seja manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade dessa regra não têm nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, ou que o problema tenha natureza hipotética (v., neste sentido, Acórdão de 9 de junho de 2022, *Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques*, C-673/20, EU:C:2022:449, n.º 87 e jurisprudência referida).
- 30 Ora, no caso em apreço, basta constatar, como salienta a advogada-geral nos n.ºs 40 e 41 das suas conclusões, que, se o Tribunal de Justiça concluir que o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», lido em conjugação com o anexo IV desta diretiva, é inválido, isso teria impacto no litígio no processo principal, uma vez que este tem por objeto o artigo 16.º, n.º 1, da referida diretiva. Com efeito, esta última disposição constitui uma derrogação a este artigo 12.º Ora, uma derrogação não pode existir se não houver uma regra principal. Por outras palavras, nesse caso, importaria, antes de mais, determinar o novo conteúdo do artigo 12.º da Diretiva «*Habitats*», lido em conjugação com o anexo IV desta diretiva, antes de apreciar se a derrogação que figura no artigo 16.º, n.º 1, da referida diretiva é aplicável ao litígio no processo principal, ou se continua a ser necessário recorrer a esta derrogação.
- 31 Tendo em conta o exposto, a primeira questão é admissível.

Quanto ao mérito

- 32 Importa recordar que o artigo 4.º, n.º 2, TUE prevê que a União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados.
- 33 Por outro lado, o princípio geral da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que essa diferenciação seja objetivamente justificada (v., neste sentido, Acórdão de 18 de abril de 2024, *Dumitrescu e o./Comissão e Tribunal de Justiça*, C-567/22 P a C-570/22 P, EU:C:2024:336, n.º 67 e jurisprudência referida).

- 34 Segundo jurisprudência constante, a violação do princípio da igualdade de tratamento através de um tratamento diferenciado pressupõe que as situações em causa sejam comparáveis no que respeita a todos os elementos que as caracterizam. Os elementos que caracterizam situações diferentes e, portanto, o seu caráter comparável devem, nomeadamente, ser determinados e apreciados à luz do objeto das disposições em causa e do objetivo por elas prosseguido, devendo ser tomados em consideração, para esse efeito, os princípios e objetivos do domínio em que o ato em causa se integra (Acórdão de 30 de novembro de 2023, MG/BEI, C-173/22 P, EU:C:2023:932, n.º 46 e jurisprudência referida).
- 35 Para responder à primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, importa, antes de mais, recordar que a validade de um ato da União deve ser apreciada relativamente aos elementos de que o legislador da União dispunha à data da adoção da regulamentação em causa (Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e o., C-160/20, EU:C:2022:101, n.º 67 e jurisprudência referida).
- 36 No caso em apreço, a Diretiva «*Habitats*» foi adotada em 21 de maio de 1992 e foi alterada pelo Ato relativo às condições de adesão da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 1994, C 241, p. 21, e JO 1995, L 1, p. 1), na sequência da adesão da República da Áustria à União em 1 de janeiro de 1995.
- 37 A este respeito, como resulta dos elementos dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, há que declarar que a República da Áustria não formulou, nesta última data, nenhuma reserva quanto à inscrição, no anexo IV da Diretiva «*Habitats*», da população de lobos presente no seu território nem apresentou nenhum elemento de prova suscetível de demonstrar que se encontrava numa situação comparável à dos outros Estados-Membros cuja população de lobos estava, na mesma data, excluída do sistema de proteção rigorosa.
- 38 Há igualmente que declarar que tanto o Governo do *Land* do Tirol como o Governo Austríaco se limitam a pôr em causa, nas suas observações, a validade do artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», lido em conjugação com o anexo IV desta diretiva, em razão da evolução favorável que teve a população de lobos no território austríaco desde a adesão da República da Áustria à União, conforme exposta no n.º 27 do presente acórdão, o que corresponde precisamente a um dos objetivos prosseguidos pela referida diretiva, conforme enunciados no seu artigo 2.º
- 39 Além disso, resulta da mesma diretiva que esta permite ter em consideração as evoluções suscetíveis de ocorrer no domínio em que a Diretiva «*Habitats*» se integra, o da política da União em matéria de ambiente, que, segundo o artigo 191.º, n.º 2, TFUE, tem por objetivo atingir «um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União» e se baseia, nomeadamente, nos princípios da precaução e da ação preventiva. Com efeito, para adaptar este quadro técnico complexo de caráter evolutivo, o legislador da União inseriu, no artigo 19.º, n.º 2, desta diretiva, uma cláusula de evolução, que permite ao Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, adaptar o anexo IV da referida diretiva ao progresso técnico e científico.
- 40 A este respeito, importa salientar que o Governo Austríaco alega, em substância, que o legislador da União devia ter recorrido ao artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva «*Habitats*» para retirar a população de lobos na Áustria do sistema de proteção rigorosa previsto no artigo 12.º desta diretiva.

- 41 Deste modo, há que considerar que este Governo não põe em causa a validade da referida diretiva enquanto tal, mas contesta, na realidade, uma eventual inação do legislador da União. Ora, como o Tribunal de Justiça já declarou, um órgão jurisdicional nacional não pode pedir ao Tribunal de Justiça que declare, a título prejudicial, a omissão de uma instituição da União, omissão essa que só pode ser determinada no âmbito de uma ação intentada por um Estado-Membro, com fundamento no artigo 265.º TFUE, contra uma instituição, um órgão, um organismo ou uma agência da União (v., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 1996, T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, n.º 53). Como o Governo Austríaco esclareceu na audiência, a República da Áustria não intentou, até à data, uma ação dessa natureza.
- 42 Por conseguinte, mesmo admitindo que o legislador da União devia ter atuado no sentido de adaptar, com base no artigo 19.º da Diretiva «*Habitats*», o seu anexo IV para retirar o lobo presente na Áustria do sistema de proteção rigorosa, não é menos verdade que a eventual omissão do legislador da União a este respeito não pode constituir, como sublinha a advogada-geral no n.º 60 das suas conclusões, um motivo para declarar a invalidade do artigo 12.º, n.º 1, desta diretiva, lido em conjugação com o referido anexo IV.
- 43 Em todo o caso, importa sublinhar, por um lado, que a classificação do lobo foi mantida na lista das espécies incluídas no anexo II da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa, assinada em Berna em 19 de setembro de 1979 (JO 1982, L 38, p. 3), que são objeto de uma proteção rigorosa ao abrigo desta Convenção, da qual a União é parte e que a vincula por força do direito internacional, como observaram o Conselho e a Comissão e como também sublinhou a advogada-geral no n.º 56 das suas conclusões.
- 44 Por outro lado, como o Tribunal de Justiça já declarou, resulta dos objetivos da Diretiva «*Habitats*», de assegurar a manutenção ou o restabelecimento dos *habitats* naturais e das espécies selvagens de interesse para a União num estado de conservação favorável, que, uma vez que esta diretiva visa igualmente a «manutenção» de um estado de conservação favorável, se deve considerar que as espécies que tenham atingido tal estado de conservação devem ser protegidas contra qualquer deterioração desse estado. Portanto, o artigo 12.º, n.º 1, da referida diretiva não pode ser interpretado no sentido de que a proteção prevista por esta disposição deixa de se aplicar às espécies que tenham alcançado um estado de conservação favorável (v., neste sentido, Acórdão de 4 de março de 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 e C-474/19, EU:C:2021:166, n.ºs 65 e 66).
- 45 Ora, no caso em apreço, como resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, embora a população de lobos tenha, é certo, regressado ao território austríaco, não deixa de ser verdade que, como o próprio Governo Austríaco admitiu nas suas observações e confirmou na audiência, esta população não se encontra aí num estado de conservação favorável.
- 46 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o seu exame não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», lido em conjugação com o anexo IV desta diretiva.

Quanto à segunda questão

- 47 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» deve ser interpretado no sentido de que a condição aí enunciada, segundo a qual a derrogação concedida ao abrigo desta disposição não deve prejudicar a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural,

num estado de conservação favorável, deve ser apreciada tendo em conta unicamente o território local e nacional do Estado-Membro em causa ou com base no conjunto da região biogeográfica, a qual ultrapassa as fronteiras nacionais.

- 48 Em particular, o órgão jurisdicional de reenvio tende a considerar que, atendendo ao Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851), importa, no âmbito do exame a efetuar nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», ter em conta uma região geográfica mais extensa que a do território da República da Áustria, para eliminar o risco de deterioração do estado de conservação favorável da espécie do lobo que prevalece nessa região.
- 49 A este respeito, importa, antes de mais, recordar que, embora o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» autorize os Estados-Membros a derogarem o disposto nos artigos 12.º a 14.º e no artigo 15.º, alíneas a) e b), da mesma diretiva, qualquer derrogação adotada com este fundamento, uma vez que permite que estes Estados-Membros fiquem isentos das obrigações que o sistema de proteção rigorosa das espécies naturais implica, está sujeita à condição de que não exista outra solução satisfatória e de que essa derrogação não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável (Acórdão de 11 de junho de 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 50 Em seguida, importa sublinhar que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», que define de maneira precisa e exaustiva as condições em que os Estados-Membros podem prever derrogações aos artigos 12.º a 14.º, bem como ao artigo 15.º, alíneas a) e b), desta diretiva, constitui uma exceção ao sistema de proteção previsto pela referida diretiva, a qual deve ser interpretada restritivamente e faz recair o ónus da prova do cumprimento das condições impostas, relativamente a cada derrogação, sobre a autoridade que toma a decisão derogatória (Acórdão de 11 de junho de 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, C-88/19, EU:C:2020:458, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 51 Por último, o Tribunal de Justiça precisou que uma derrogação baseada no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» só pode constituir uma aplicação concreta e pontual para responder a exigências precisas e a situações específicas (Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 52 Como resulta do n.º 49 do presente acórdão, entre as condições enunciadas no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», figura a de que essa derrogação não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável. Com efeito, o estado de conservação favorável dessas populações na sua área de repartição natural é uma condição necessária e prévia à concessão das derrogações previstas pelo referido artigo 16.º, n.º 1 (Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 55 e jurisprudência referida).
- 53 A este respeito, importa recordar que o artigo 1.º, alínea i), da Diretiva «*Habitats*» qualifica um estado de conservação de favorável sempre que, primeiro, 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, segundo, a área de repartição natural dessa espécie não diminuir nem correr o perigo de diminuir num futuro

previsível e, terceiro, existir e continuar provavelmente a existir um *habitat* suficientemente amplo para que as suas populações se mantenham a longo prazo (Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 56).

- 54 Uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» deve assim basear-se em critérios definidos de forma a assegurar a preservação a longo prazo da dinâmica e da estabilidade social da espécie visada (Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 57).
- 55 Daqui decorre que, no contexto da apreciação da concessão de uma derrogação baseada no referido artigo 16.º, n.º 1, cabe à autoridade nacional competente determinar, nomeadamente a nível nacional ou, sendo caso disso, a nível da região biogeográfica em causa quando as fronteiras desse Estado-Membro abranjam várias regiões biogeográficas, ou ainda se a área de repartição natural da espécie o exigir e, tanto quanto possível, no plano transfronteiriço, num primeiro momento, o estado de conservação das populações da espécie em causa e, num segundo momento, os impactos geográficos e demográficos que as derrogações previstas são suscetíveis de produzir sobre essa espécie (Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 58).
- 56 Além disso, é geralmente necessária a avaliação do impacto de uma derrogação ao nível do território de uma população local para determinar o seu efeito no estado de conservação da população em causa em maior escala. Com efeito, dado que tal derrogação deve, como resulta do n.º 51 do presente acórdão, responder a exigências precisas e a situações específicas, as consequências de tal derrogação serão geralmente sentidas mais imediatamente na zona local objeto dessa decisão (Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 59).
- 57 Decorre do exposto, no que respeita à primeira etapa da apreciação da derrogação baseada no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», conforme descrita no n.º 55 do presente acórdão, que, como salientou, em substância, a advogada-geral nos n.ºs 73 e 75 das suas conclusões, o estado de conservação favorável da espécie animal em causa deve existir e ser avaliado, em primeiro lugar e necessariamente, a nível local e nacional, de modo que um estado de conservação desfavorável no território de um Estado-Membro ou numa parte dele não seja dissimulado por efeito de uma avaliação efetuada apenas ao nível transfronteiriço, da qual resultaria que a referida espécie se encontra num estado de conservação favorável.
- 58 Assim, só quando o estado de conservação da espécie animal em causa se revelar favorável no plano local e nacional é que a avaliação pode, em segundo lugar, se os dados disponíveis o permitirem, ser considerada a nível transfronteiriço. Com efeito, como sublinhou a advogada-geral no n.º 78 das suas conclusões, a tomada em consideração do estado de conservação a este último nível visa evitar que seja concedida, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», uma derrogação a favor de um Estado-Membro, em cujo território o estado de conservação da referida espécie seja favorável, apesar de esse estado de conservação ser desfavorável a nível transfronteiriço.
- 59 Esta interpretação é igualmente válida no que respeita à segunda etapa da apreciação a efetuar ao abrigo desta disposição, conforme enunciada no n.º 55 do presente acórdão, a saber, a determinação do impacto dessa derrogação no estado de conservação da espécie animal em causa.

- 60 Por conseguinte, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.ºs 55 e 56 do presente acórdão, há que considerar que a avaliação do impacto de uma derrogação concedida ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» deverá ser efetuada, em primeiro lugar, a nível local e nacional e, na eventualidade de um estado de conservação favorável a esse nível, tanto quanto possível, em segundo lugar, no plano transfronteiriço.
- 61 Tal conclusão é, além disso, corroborada pela leitura do ponto 3-64 do documento de orientação no qual a Comissão indica, por um lado, que, tendo em conta, nomeadamente, a redação do artigo 16.º da Diretiva «*Habitats*», que refere as «populações da espécie em causa», a avaliação acima referida, «na maioria dos casos, terá de ser feita a um nível inferior [(por exemplo, ao nível do local, da população)] ao da região biogeográfica para que possa ter significado em termos ecológicos» e responder a problemas específicos. Por outro lado, é aí especificado que «[a] avaliação a um nível inferior teria depois de ser avaliada em função da situação a uma escala maior (por exemplo, biogeográfica, transfronteiriça ou nacional), para se obter um retrato completo da situação».
- 62 Em contrapartida, importa, em seguida, salientar que o Tribunal de Justiça já declarou que não se pode ter em conta, para efeitos dessa avaliação, a parte da área de repartição natural da população em causa que se estende a certas partes do território de um Estado terceiro, que não está vinculado pelas obrigações de proteção rigorosa das espécies de interesse para a União (Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 60).
- 63 No caso em apreço, como sublinham o Governo do *Land* do Tirol e o Governo Austríaco, os territórios da Confederação Suíça e do Principado do Liechtenstein podem, na eventualidade referida nos n.ºs 58 e 60 do presente acórdão e sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, ser tomados em consideração, no âmbito da avaliação, a nível transfronteiriço, do impacto da derrogação concedida ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» no estado de conservação do lobo, dado que estes Estados terceiros estão sujeitos ao respeito das disposições da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa, assinada em 19 de setembro de 1979 em Berna.
- 64 Por último, importa igualmente sublinhar que, em conformidade com o princípio da precaução consagrado no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, se o exame dos melhores dados científicos disponíveis deixar subsistir uma incerteza sobre a questão de saber se tal derrogação prejudicará ou não a manutenção ou o restabelecimento das populações de uma espécie ameaçada de extinção num estado de conservação favorável, o Estado-Membro deve abster-se de a adotar ou de a aplicar (Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 66).
- 65 Por conseguinte, para efeitos da aplicação do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio examinar, em particular, se a população de lobos se encontra num estado de conservação favorável, em primeiro lugar, a nível do *Land* do Tirol e a nível nacional e, sendo caso disso, tendo em conta os dados disponíveis, em segundo lugar, a nível transfronteiriço.
- 66 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» deve ser interpretado no sentido de que a condição aí enunciada, segundo a qual a derrogação concedida ao abrigo desta disposição não deve prejudicar a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável, só pode ser apreciada tendo em conta, à luz dos dados

disponíveis, o nível da região biogeográfica, a qual ultrapassa as fronteiras nacionais quando tiver sido previamente verificado que esta derrogação não prejudica a manutenção desse estado de conservação favorável a nível do território local e nacional do Estado-Membro em causa.

Quanto à terceira questão

- 67 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «*Habitats*» deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «prejuízos sérios», enunciado nesta disposição, abrange os prejuízos indiretos futuros que não são imputáveis ao espécime da espécie animal que é objeto da derrogação concedida ao abrigo da referida disposição.
- 68 Em particular, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre os prejuízos indiretos, que não são imputáveis apenas ao lobo na origem dos ataques aos ovinos no território do *Land* do Tirol e que resultam do abandono das explorações e da conseqüente redução do número total de animais de criação.
- 69 A este respeito, importa começar por recordar que, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «*Habitats*», os Estados-Membros poderão derrogar o disposto no artigo 12.º 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.
- 70 Assim, resulta da própria redação do artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «*Habitats*» que esta disposição não exige que ocorram prejuízos sérios como condição prévia para a adoção de medidas derogatórias (Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia, C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 40). Com efeito, uma vez que a referida disposição visa prevenir prejuízos sérios, a forte probabilidade de estes se produzirem é suficiente a este respeito.
- 71 Todavia, é ainda necessário, como salienta, em substância, a Comissão no ponto 3-24 do seu documento de orientação, que, por um lado, esse prejuízo futuro não seja uma simples hipótese, o que deve ser demonstrado por elementos de prova, e, por outro, que seja, pelo menos em grande parte, imputável à espécie animal visada pela derrogação.
- 72 Ora, no caso em apreço, como referido no n.º 68 do presente acórdão, a categoria de prejuízos exposta pelo órgão jurisdicional de reenvio no âmbito da terceira questão não visa interesses económicos específicos, mas eventuais evoluções macroeconómicas a longo prazo, pelo que se assemelha mais a um risco abstrato cuja elevada probabilidade de ocorrência não está demonstrada.
- 73 Além disso, admitir que tais prejuízos, que não são imputáveis ao espécime da população de lobos que é objeto da derrogação prevista no artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «*Habitats*» e que podem ter origem em causas diversas e múltiplas, possam ser abrangidos pelo âmbito de aplicação desta disposição equivaleria a ignorar a exigência, evocada no n.º 71 do presente acórdão, de um nexo de causalidade entre, por um lado, a concessão da derrogação e, por outro, o prejuízo causado pela espécie animal visada por essa derrogação.
- 74 Nestas condições, há que considerar que o conceito de «prejuízos sérios», conforme previsto no artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «*Habitats*», não abrange os prejuízos indiretos futuros que não são imputáveis ao espécime da espécie animal que é objeto da derrogação concedida ao abrigo da referida disposição.

75 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à terceira questão que o artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «*Habitats*» deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «prejuízos sérios», enunciado nesta disposição, não abrange os prejuízos indiretos futuros que não sejam imputáveis ao espécime da espécie animal que é objeto da derrogação concedida ao abrigo da referida disposição.

Quanto à quarta questão

76 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito da determinação da existência de «outra solução satisfatória», na aceção desta disposição, as autoridades nacionais competentes têm de apreciar unicamente a viabilidade técnica das outras medidas alternativas ou se têm também de ter em conta critérios económicos.

77 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se as medidas de proteção dos rebanhos, entre as quais figuram a instalação de vedações, a utilização de cães de proteção dos rebanhos ou a vigilância dos rebanhos por pastores, constituem uma medida alternativa ao abate do lobo, que está na origem dos ataques, que seja satisfatória na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*», quando a execução de tais medidas implique custos particularmente elevados.

78 Para responder à referida questão, importa recordar, antes de mais, que só pode ser concedida uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» se não houver uma medida alternativa que permita alcançar de maneira satisfatória o objetivo prosseguido e que respeite, simultaneamente, as proibições previstas por esta diretiva (Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 47).

79 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que esta disposição obriga os Estados-Membros a fornecer uma fundamentação precisa e adequada relativa à inexistência de outra solução satisfatória que permita alcançar os objetivos invocados em apoio da derrogação em causa. Assim, incumbe às autoridades nacionais competentes demonstrar que, tendo em conta, nomeadamente, os melhores conhecimentos científicos e técnicos pertinentes, e à luz das circunstâncias relativas à situação específica em causa, não existe outra solução satisfatória que permita alcançar o objetivo prosseguido (v. Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, C-674/17, EU:C:2019:851, n.ºs 49 e 51).

80 A condição relativa à inexistência de outra solução satisfatória para justificar a concessão de uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» constitui, portanto, uma expressão específica do princípio da proporcionalidade, que, enquanto princípio geral do direito da União, exige que os atos adotados não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando há uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos prosseguidos (v., neste sentido, Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, *Hungria/Parlamento e Conselho*, C-156/21, EU:C:2022:97, n.º 340 e jurisprudência referida).

81 Daqui resulta que a apreciação desta condição requer uma ponderação do conjunto dos interesses em causa e dos critérios a tomar em consideração, como as vantagens e os inconvenientes ecológicos, económicos e sociais, para se determinar a melhor solução. Para este efeito, como a Comissão propõe, em substância, no ponto 3-51 do seu documento de orientação, as autoridades

nacionais competentes devem analisar a possibilidade de recorrer a meios de prevenção não letais que consistam, nomeadamente, na aplicação de medidas de prevenção de prejuízos na criação de gado, como, entre outras, as referidas no n.º 77 do presente acórdão, bem como a adoção de medidas destinadas a adaptar, sempre que possível, as práticas humanas que estão na origem dos conflitos, com vista a favorecer uma cultura da coexistência entre a população de lobos, os rebanhos e os criadores, cuja necessidade o Governo Austríaco reconheceu na audiência.

- 82 A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva «*Habitats*», as medidas tomadas ao abrigo desta diretiva devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais, pelo que os custos económicos de uma medida alternativa tecnicamente viável podem, nomeadamente, ser tidos em conta como um dos critérios a ponderar, sem que, no entanto, revistam um carácter determinante. Com efeito, não se pode admitir que outra solução satisfatória possa ser liminarmente rejeitada pelo simples facto de o custo económico da sua aplicação ser particularmente elevado.
- 83 Neste contexto, importa precisar que a apreciação da proporcionalidade da medida alternativa na perspetiva do custo económico deve ser efetuada, como sublinhou a advogada-geral nos n.ºs 108, 112 e 114 das suas conclusões, à luz das obrigações dos Estados-Membros de elaborarem, em aplicação do artigo 12.º da Diretiva «*Habitats*», as medidas e os planos de gestão sistémicos necessários à proteção rigorosa da espécie animal em causa, que podem ser objeto de programas de financiamento, nomeadamente ao nível da União. Em especial, a execução destes programas e planos de gestão é suscetível de introduzir alterações nas atividades agrícolas em causa, como as referidas no n.º 81 do presente acórdão, que são necessariamente acompanhadas de certos custos e que, tendo em conta os objetivos da Diretiva «*Habitats*», recordados no n.º 44 do presente acórdão, que visam assegurar a manutenção ou o restabelecimento dos *habitats* naturais e das espécies da fauna e da flora selvagens de interesse para a União, num estado de conservação favorável, não podem constituir um motivo suficiente para permitir derrogar, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «*Habitats*», as proibições previstas no artigo 12.º desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 15 de março de 2012, Comissão/Polónia, C-46/11, EU:C:2012:146, n.º 31).
- 84 Assim, para efeitos da realização dos objetivos prosseguidos pela Diretiva «*Habitats*», o custo económico de uma medida alternativa à captura de um espécime de uma espécie animal objeto de proteção rigorosa deve ser ponderado tendo em conta o custo ecológico dessa captura. A este respeito, importa precisar que, no caso em apreço, o Governo do *Land* do Tirol salientou, na audiência, o fracasso da medida de captura que consiste no abate do espécime do lobo em causa.
- 85 Por conseguinte, incumbirá ao órgão jurisdicional de reenvio assegurar-se de que o Governo do *Land* do Tirol, no âmbito da sua Decisão de 29 de julho de 2022, avaliou corretamente, com base nos melhores conhecimentos científicos e técnicos disponíveis, as outras soluções possíveis, como as medidas de proteção das pastagens de alta montanha, tendo em conta, nomeadamente, as suas implicações económicas, sem que estas revistam um carácter determinante, e ponderando-as com o objetivo geral de manutenção ou de restabelecimento da população de lobos no seu território, num estado de conservação favorável.
- 86 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à quarta questão que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva «*Habitats*» deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito da determinação da existência de «outra solução satisfatória», na aceção desta disposição, as autoridades nacionais competentes têm de apreciar, com base nos melhores conhecimentos científicos e técnicos disponíveis, as outras soluções possíveis tendo em conta, nomeadamente, as

suas implicações económicas, sem que estas revistam um carácter determinante, e ponderando-as com o objetivo geral de manutenção ou de restabelecimento, num estado de conservação favorável, da espécie animal em causa.

Quanto às despesas

87 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) **O exame da primeira questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 12.º, n.º 1, 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, conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013, lido em conjugação com o anexo IV da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2013/17.**
- 2) **O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2013/17, deve ser interpretado no sentido de que a condição aí enunciada, segundo a qual a derrogação concedida ao abrigo desta disposição não deve prejudicar a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável, só pode ser apreciada tendo em conta, à luz dos dados disponíveis, o nível da região biogeográfica, a qual ultrapassa as fronteiras nacionais quando tiver sido previamente verificado que esta derrogação não prejudica a manutenção desse estado de conservação favorável a nível do território local e nacional do Estado-Membro em causa.**
- 3) **O artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2013/17, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «prejuízos sérios», enunciado nesta disposição, não abrange os prejuízos indiretos futuros que não sejam imputáveis ao espécime da espécie animal que é objeto da derrogação concedida ao abrigo da referida disposição.**
- 4) **O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 92/43, conforme alterada pela Diretiva 2013/17, deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito da determinação da existência de «outra solução satisfatória», na aceção desta disposição, as autoridades nacionais competentes têm de apreciar, com base nos melhores conhecimentos científicos e técnicos disponíveis, as outras soluções possíveis tendo em conta, nomeadamente, as suas implicações económicas, sem que estas revistam um carácter determinante, e ponderando-as com o objetivo geral de manutenção ou de restabelecimento, num estado de conservação favorável, da espécie animal em causa.**

Assinaturas