



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
TAMARA ČAPETA
apresentadas em 9 de fevereiro de 2023¹

Processo C-444/21

**Comissão Europeia
contra**

Irlanda

«Incumprimento de Estado — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Artigo 6.º, n.º 1 — Zonas especiais de conservação — Obrigação de estabelecer as medidas de conservação necessárias — Incumprimento geral e persistente»

I. Introdução

1. «O mundo vivo é uma maravilha única e espetacular. [...] Dependemos inteiramente desta bem afinada máquina de suporte de vida e ela depende da biodiversidade para funcionar sem percalços².»
2. A biodiversidade não só tem um valor intrínseco mas também é da maior importância para a sobrevivência humana. Segundo o Fórum Económico Mundial³, as possíveis consequências da perda da biodiversidade⁴ compreendem, no mínimo, a insegurança alimentar, o agravamento das alterações climáticas e os riscos para a saúde, para as empresas e para a cultura.
3. A União Europeia reconhece os problemas que a perda da biodiversidade pode trazer⁵. Parte da sua luta pela preservação da biodiversidade é a Diretiva *Habitats*⁶.

¹ Língua original: inglês.

² Hughes, J., Scholey, K. and Fothergill, A. (dir.), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, realizado por Jonathan Hughes, Keith Scholey e Alastair Fothergill, documentário original Netflix, 2020.

³ Fórum Económico Mundial, *The Global Risks Report 2020*, disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf, pp. 47 a 49.

⁴ De acordo com algumas estimativas, calcula-se que a perda de espécies seja 1 000 a 10 000 vezes superior à taxa de extinção natural, ou seja, a taxa de extinção que se espera vir a verificar-se sem a interferência humana. Isto significa que, todos os anos, a Terra perde entre 0,01 % e 0,1 % de todas as espécies. Se as estimativas mais baixas sobre o número de espécies existentes forem exatas (cerca de 2 milhões), isso significa que cada ano ocorre entre 200 e 2 000 extinções. No limite superior da estimativa, cada ano se extinguem entre 10 000 e 100 000 espécies. V. sítio Web do World Wide Fund for Nature, em: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

⁵ V., a este respeito, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030, Trazer a natureza de volta às nossas vidas, COM(2020) 380 final, Bruxelas, 20 de maio de 2020. Um dos resultados dessa estratégia é a recente Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à restauração da natureza, COM(2022) 304 final, Bruxelas, 22 de junho de 2022.

⁶ 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 97/62/CE do Conselho, de 27 de outubro de 1997 (JO 1997, L 305, p. 42) (a seguir «Diretiva *Habitats*»).

4. A presente ação por incumprimento tem por objeto a referida diretiva. Com base no artigo 258.º TFUE, a Comissão Europeia intentou uma ação contra a Irlanda por incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 4. e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

5. Esta é a terceira ação por incumprimento intentada no Tribunal de Justiça — na sequência dos Acórdãos de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção de zonas especiais de conservação)⁷, e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia⁸ — relativamente à aplicação dos artigos 4.º, n.º 4. e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*. Estão também pendentes no Tribunal de Justiça duas outras ações do mesmo tipo⁹, e estão em curso outros processos por incumprimento¹⁰.

6. Consequentemente, o presente processo não é apenas mais uma «vulgar» ação por incumprimento intentada pela Comissão contra um Estado-Membro com base no artigo 258.º TFUE. Pelo contrário, parece fazer parte da política da Comissão de combater os resultados insuficientes na melhoria da situação dos *habitats* e das espécies que neles vivem, nos termos da Diretiva *Habitats*¹¹.

7. Ao mesmo tempo, o presente processo revela várias dificuldades com que o Tribunal de Justiça se depara nos processos por incumprimento em que se alega que os Estados-Membros não alcançaram os objetivos ambientais. Quais são precisamente as obrigações que um Estado-Membro deve cumprir para se considerar que aplicou corretamente a Diretiva *Habitats*? Como deve a Comissão provar o incumprimento, e o que pode um Estado-Membro invocar em sua defesa? Além disso, e muito importante, como deve o Tribunal de Justiça avaliar estes argumentos?

8. Conforme demonstrarei, a resposta a estas questões necessita, mais do que em muitas outros domínios do direito da União, uma abordagem substantiva, evitando o formalismo legal, centrando-se no objetivo principal da Diretiva *Habitats*. Esse objetivo é salvaguardar a biodiversidade. No âmbito desta diretiva, esse objetivo deve ser alcançado através de medidas adotadas pelos Estados-Membros com o objetivo de manter ou restabelecer num estado de conservação favorável os *habitats* naturais selecionados e a sua fauna e flora selvagens¹².

9. A Diretiva *Habitats* visa, portanto, alcançar um resultado que deve ser sentido na natureza. Esse resultado não consiste numa rede de disposições legais (embora algumas se possam revelar necessárias), mas a preservação da biodiversidade objeto desta diretiva. O objetivo da Diretiva *Habitats* não pode ser alcançado mediante a mera adoção de uma série de normas legais, nem sequer mediante a aplicação de tais normas. Muitas das medidas necessárias não são de caráter jurídico no sentido de que estabelecem direitos e obrigações para sujeitos de direito específicos. Frequentemente, essas medidas não são suscetíveis de ser apreciadas pelos métodos habituais de avaliação que o Tribunal de Justiça utiliza em ações por incumprimento, a saber, verificar se

⁷ C-290/18, não publicado, EU:C:2019:669.

⁸ C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047.

⁹ V., a este respeito, processos pendentes, Comissão/Bulgária, (C-85/22) e Comissão/Alemanha, (C-116/22).

¹⁰ A Comissão explicou na sua petição no presente processo que estão pendentes vários outros processos por incumprimento do mesmo tipo em relação a Espanha, Itália, Chipre, Letónia e Polónia.

¹¹ V., a este respeito, Agência Europeia do Ambiente, Relatório n.º 10/2020 da AEA, *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, Relatório da AE n.º 10/2020, Serviço das Publicações da União Europeia, 2020 (a seguir «relatório da AEA»), p. 127, no qual se concluiu que «o progresso global realizado no tocante às espécies e *habitats* para atingir o objetivo 1 é relativamente pequeno em comparação com os valores de referência de 2010, ou seja, o objetivo não foi alcançado em nenhum dos grupos».

¹² V. artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva *Habitats*. Para uma descrição mais detalhada do regime dessa diretiva, v. n.ºs 29 a 53 das presentes conclusões.

existe uma norma jurídica, se é aplicada na prática e para quem cria direitos e obrigações. As questões que se colocam neste contexto, são de ordem diferente e o Tribunal de Justiça não está dotado dos meios necessários para lhes dar responder com base nos seus próprios conhecimentos. Por exemplo, saber se a proibição para fins recreativos de certas partes de uma floresta é suficiente para salvar uma espécie de animais ou plantas ameaçada de extinção é difícil de avaliar pelo Tribunal de Justiça. No entanto, é necessário que o Tribunal de Justiça possa decidir se um Estado-Membro cumpriu ou não o que é exigido pela Diretiva *Habitats*.

10. Após uma breve descrição do âmbito da presente ação por incumprimento contra a Irlanda (II), procederei da seguinte forma: Em primeiro lugar, explicarei o regime instaurado pela Diretiva *Habitats* e demonstrarei que as obrigações dos Estados-Membros nos termos dos seus artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, constituem um todo indivisível (III). A seguir, conforme solicitado pelo Tribunal de Justiça, analisarei a acusação da Comissão no presente processo, relativa à violação do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva (IV). Concluirei que a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, o que implica materialmente, ao mesmo tempo, uma violação do artigo 4.º, n.º 4, da mesma diretiva.

II. Âmbito da presente ação: fase pré-contenciosa e tramitação processual no Tribunal de Justiça

11. A presente ação tem por objeto o cumprimento pela Irlanda das obrigações que lhe incumbem nos termos dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* na região biogeográfica atlântica¹³.

12. No que respeita a essa região, a Comissão adotou com a sua Decisão 2004/813/CE¹⁴ uma lista de 413 sítios de importância comunitária (a seguir «SIC») no território da Irlanda. Posteriormente, a Comissão atualizou essa lista, nomeadamente através de duas decisões¹⁵ que acrescentaram 11 sítios e fundiram dois sítios num só, no que respeita à Irlanda. Por conseguinte, o presente processo versa sobre um total de 423 sítios enumerados nessas três decisões da Comissão.

13. Em 27 de fevereiro de 2015, na sequência de investigações efetuadas num processo EU Pilot, a Comissão enviou à Irlanda uma notificação para cumprir, nos termos do artigo 258.º TFUE, na qual expôs o seu entendimento de que, ao não designar uma série de sítios presentes no seu território como zonas especiais de conservação (a seguir «ZEC»), ao não estabelecer objetivos de conservação pormenorizados e específicos para cada sítio e ao não adotar as medidas de conservação necessárias para todos os 423 sítios em causa, esse Estado-Membro não cumpriu as suas obrigações que lhe incumbem nos termos dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

¹³ Esta é uma das regiões abrangidas pela Diretiva *Habitats*, que inclui o território da Irlanda na sua totalidade. V. n.ºs 25 a 28 das presentes conclusões.

¹⁴ Decisão 2004/813/CE da Comissão, de 7 de dezembro de 2004, que adota, nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica (JO 2004, L 387, p. 1). Por conseguinte, o prazo de seis anos para a designação desses sítios como zonas especiais de conservação nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* expirou em 7 de dezembro de 2010.

¹⁵ Decisão 2008/23/CE da Comissão, de 12 de novembro de 2007, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a primeira lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica (JO 2008, L 12, p. 1); Decisão 2009/96/CE da Comissão, de 12 de dezembro de 2008, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a segunda lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica (JO 2009, L 43, p. 46). Assim, por força da adoção desta última decisão, o prazo de seis anos previsto no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* para os novos sítios expirou em 12 de dezembro de 2014.

14. Em 30 de abril de 2015, a Irlanda respondeu à notificação para cumprir, referindo os progressos na designação das ZEC e na fixação de objetivos de conservação específicos para cada sítio. Ao mesmo tempo, sublinhou que a lei irlandesa protege os sítios antes da sua designação formal como ZEC. Também forneceu informações sobre medidas de conservação que estavam em curso em muitos sítios. Além disso, em 9 de dezembro de 2015, 15 de janeiro de 2016 e 4 de março de 2016, a Irlanda enviou à Comissão três atualizações sobre a designação de ZEC e o estabelecimento de objetivos de conservação específicos para cada sítio.

15. Em 29 de abril de 2016, a Comissão enviou um parecer fundamentado à Irlanda, no qual considerava que as alegadas violações dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* persistiam em relação à maioria dos sítios¹⁶ e instou esse Estado-Membro a pôr termo às infrações no prazo de dois meses a contar da receção do parecer fundamentado.

16. Em 27 de junho de 2016, a Irlanda respondeu ao parecer fundamentado. Em particular, referiu-se ao «Programa de trabalho sobre a designação e gestão das ZEC» recentemente aprovado para conclusão da designação das ZEC, a fixação dos objetivos de conservação específicos para cada sítio e o desenvolvimento de medidas de conservação a nível dos sítios em causa.

17. Em 9 de novembro de 2018, a Comissão enviou à Irlanda um parecer fundamentado complementar no qual expôs uma análise mais pormenorizada das medidas de conservação apresentadas por esse Estado-Membro¹⁷. Esse parecer instava a Irlanda a pôr termo às alegadas infrações até 9 de janeiro de 2019.

18. Em 11 de janeiro de 2019, a Irlanda respondeu ao parecer fundamentado complementar. Em particular, esse Estado-Membro apresentou os seus progressos e um calendário para a conclusão da designação das ZEC e para a fixação de objetivos de conservação específicos para cada sítio o mais tardar até ao final de 2020, e para a identificação e aplicação das medidas de conservação necessárias para todos os sítios o mais tardar até 2021. Além disso, em 26 de abril de 2019, 2 de maio de 2019, 11 de outubro de 2019, 12 de dezembro de 2019, 14 de janeiro de 2020 e 14 de abril de 2020, a Irlanda apresentou à Comissão seis atualizações sobre a designação de sítios como ZEC, a publicação de objetivos de conservação específicos para cada sítio e desenvolvimentos relativos às medidas de conservação específicas para cada sítio.

19. Por petição apresentada em 16 de julho de 2021, a Comissão, por considerar que, em 9 de janeiro de 2019, a Irlanda ainda não tinha cumprido as suas obrigações nos termos dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, intentou a presente ação no Tribunal de Justiça nos termos do artigo 258.º TFUE.

20. Com as suas duas primeiras acusações, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a Irlanda violou o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, em primeiro lugar, ao não designar vários sítios no seu território como ZEC (217 dos 423 SIC) e, em segundo lugar, ao não fixar objetivos de conservação pormenorizados e específicos para determinados sítios (140 dos 423 SIC).

¹⁶ Nesse parecer fundamentado, a Comissão considerou que a Irlanda não tinha designado 401 sítios como ZEC, não tinha fixado objetivos de conservação pormenorizados e específicos para 335 sítios e não tinha estabelecido as medidas de conservação necessárias em nenhum dos 423 sítios.

¹⁷ Nesse parecer fundamentado complementar, a Comissão considerou que a Irlanda continuava a não cumprir as suas obrigações em relação a um grande número de sítios. Na sua opinião, a Irlanda não tinha designado 255 sítios como ZEC, não tinha estabelecido objetivos de conservação pormenorizados e específicos para 198 sítios e não tinha adotado as medidas de conservação necessárias em nenhum dos 423 sítios.

21. Com a sua terceira acusação, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a Irlanda violou o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* ao não estabelecer as medidas de conservação necessárias para qualquer dos 423 sítios classificados como SIC nas suas decisões pertinentes.

22. Na sua contestação apresentada em 15 de outubro de 2021, a Irlanda, apoiada pela República Federal da Alemanha¹⁸, pede ao Tribunal de Justiça que julgue a presente ação improcedente na sua totalidade.

23. A Comissão e a Irlanda também apresentaram, respetivamente, uma réplica e uma tréplica em 29 de novembro de 2021 e 20 de janeiro de 2022.

24. Em 9 de novembro de 2022, teve lugar uma audiência na qual foram ouvidas as alegações orais da Comissão e da Irlanda.

III. Diretiva *Habitats* e as obrigações dos Estados-Membros nos termos dos seus artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1

A. Rede Natura 2000 e a região biogeográfica atlântica

25. As ZEC estabelecidas nos termos da Diretiva *Habitats*¹⁹, juntamente com as zonas de proteção especial (a seguir «ZPE») estabelecidas nos termos da Diretiva Aves²⁰, fazem parte da Natura 2000, uma rede ecológica europeia coerente destinada à sobrevivência a longo prazo dos *habitats* e espécies mais valiosos e ameaçados da União Europeia.

26. A Natura 2000 representa a maior rede coordenada de zonas de conservação da natureza do mundo²¹. Abrange quase um quinto da superfície terrestre da União Europeia e aproximadamente 10 % dos seus mares, totalizando quase 28 000 sítios nos 27 Estados-Membros, de acordo com relatórios recentes²².

27. A Natura 2000 está dividida em cinco regiões biogeográficas marinhas e nove regiões biogeográficas terrestres, incluindo a região atlântica em causa no presente processo. Essa região abrange oito (anteriormente nove) Estados-Membros (a saber, todo o território da Irlanda, Países Baixos e Reino Unido, bem como partes da Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Espanha, França e Portugal). Compreende mais de metade do litoral da União Europeia e dois dos mares mais produtivos do mundo, o Mar do Norte e o Oceano Atlântico (Nordeste). É também uma das áreas mais povoadas da União Europeia, com mais de 100 milhões de pessoas (quase um quarto da população da União)²³.

¹⁸ Por Despacho de 6 de dezembro de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção da República Federal da Alemanha em apoio da Irlanda.

¹⁹ V. sexto e sétimo considerandos e artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

²⁰ 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), que revogou a Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO 1979, L 103, p. 1) (a seguir «Diretiva aves»).

²¹ V., por exemplo, Declaração de Estrasburgo da União Europeia, de 25 de fevereiro de 2022, n.º 5; Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*, SWD (2016) 472 final, Bruxelas, 16 de dezembro de 2016, p. 24.

²² V., por exemplo, o relatório da AEA, citado na nota 11 das presentes conclusões, p. 6.

²³ V., por exemplo, Comissão, *Natura 2000 in the Atlantic Region*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2009, disponível no sítio Web da Comissão, <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>.

28. Com pertinência para o presente processo, a região biogeográfica atlântica no território da Irlanda contém vários tipos prioritários de *habitats* e espécies prioritárias²⁴ que estão em perigo de desaparecimento. Por exemplo, as turfeiras de cobertura²⁵ são um certo tipo de *habitat* húmido formado por solo macio e esponjoso, constituído principalmente por matéria vegetal parcialmente decomposta denominada turfa, que se acumulou lentamente ao longo de milhares de anos em zonas onde o clima é fresco e húmido. São extremamente importantes, entre outras coisas, no tocante às alterações climáticas, uma vez que armazenam milhões de toneladas de carbono (as plantas que formam turfa, como o esfagno e os carriços, absorvem o carbono da atmosfera)²⁶. As lagunas costeiras²⁷ são partes da linha costeira onde o oceano se encontra com a terra e são ecossistemas importantes para a produtividade global das águas costeiras, dado que apresentam uma diversidade de *habitats*²⁸. Do mesmo modo, o mexilhão perlífero de água doce (*Margaritifera margaritifera*)²⁹, que se encontra numa situação de rápido declínio (aparentemente é uma das 365 espécies mais ameaçadas de extinção no mundo), é uma espécie espantosa que pode viver mais de 200 anos e que tem um papel vital para os ecossistemas, filtrando e purificando a água, melhorando assim a sua qualidade³⁰.

B. O regime da Diretiva Habitats

29. O artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* exige que os Estados-Membros contribuam para o estabelecimento da rede Natura 2000 de acordo com a representação nos seus territórios dos tipos de *habitats* e espécies pertinentes. Para esse efeito, os Estados-Membros devem, em conformidade com o artigo 4.º dessa diretiva, designar sítios como ZEC e, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva, fixar medidas de conservação para esses tipos de *habitats* e espécies.

30. Na minha opinião, a disposição mais importante e a razão de ser da Diretiva *Habitats* é o seu artigo 6.º, n.º 1, que, em substância exige que os Estados-Membros adotem medidas de conservação ativas para preservar os *habitats* e as espécies que neles vivem.

31. Para cumprir os requisitos da Diretiva *Habitats*, essas medidas de conservação devem ser integradas na estrutura concebida por essa diretiva. Só se as medidas se enquadrarem nessa estrutura é que se pode concluir que um Estado-Membro cumpriu as suas obrigações fundamentais nos termos da diretiva.

32. Por conseguinte, é necessário explicar brevemente os aspetos pertinentes do sistema da Diretiva *Habitats*.

²⁴ V. Diretiva *Habitats*, artigo 1.º, alíneas d) e h); quinto e décimo primeiro considerandos.

²⁵ V. «Turfeiras ácidas de Sphagnum» terceiro travessão, sob a epígrafe «*Turfeiras altas, turfeiras baixas e pântanos*» do anexo I da Diretiva *Habitats*.

²⁶ V., por exemplo, Blanket Bog Restoration in Ireland, disponível em: <https://www.irishbogrestorationproject.ie/>.

²⁷ V. «Águas marinhas e meios sob influência das marés» quinto travessão, sob a epígrafe «*Habitats* costeiros e vegetação halófila» do anexo I da Diretiva *Habitats*.

²⁸ V., por exemplo, «Coastal Lagoon-an», ScienceDirect, disponível em: <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon>.

²⁹ V. «Bivalvia», segundo travessão, sob a epígrafe «*Moluscos*», «*Invertebrados*», «a) Animais», do anexo II da Diretiva *Habitats*.

³⁰ V., por exemplo, Dilly, L., *Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel*, Alerce Environmental Blog, 16 de novembro de 2020, disponível em: <https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel>; Ireland National Parks and Wildlife Service, *The Freshwater Pearl Mussel*, disponível em: <https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel>.

33. Nos termos do artigo 4.º da Diretiva *Habitats*, o procedimento de designação de sítios como ZEC desenrola-se em três fases³¹ (ou quatro³², dependendo da forma como são divididas).

34. Em primeiro lugar, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, cada Estado-Membro propõe uma lista de sítios, indicando os tipos de *habitats* naturais e as espécies nativas que tais sítios alojam, e essa lista é transmitida à Comissão.

35. Em segundo lugar, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*, a Comissão elabora, em concertação com cada Estado-Membro, e a partir das listas dos Estados-Membros, um projeto de lista dos SIC. Com base nesse projeto de lista, a Comissão adota a lista de SIC por decisão vinculativa. Como explicado acima (v. n.º 12 das presentes conclusões), as decisões que enumeram os 423 SIC do território irlandês foram adotadas em 2004, 2007 e 2008, respetivamente.

36. Por último, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*³³, a partir do momento em que um sítio tenha sido reconhecido como SIC, o Estado-Membro em causa designa esse sítio como ZEC. O artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* estabelece o seguinte:

«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.»

37. Por outras palavras, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, cada SIC deve ser designado pelo Estado-Membro em questão como ZEC³⁴. Além disso, tal designação deve ser feita no prazo de seis anos após a adoção da lista vinculativa de SIC. Este prazo expirou em relação aos SIC em causa no presente processo em 2010 e 2014, respetivamente (ver notas 14 e 15 das presentes conclusões).

38. Embora os Estados-Membros tenham de transformar os SIC em ZEC, a inclusão de um sítio como SIC pela Comissão tem em si consequências jurídicas diretas. Nos termos do artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva *Habitats*, logo que um sítio seja inscrito na lista de SIC adotada pela Comissão fica sujeito às obrigações estabelecidas no artigo 6.º, n.ºs 2 e 4 dessa diretiva. Estas últimas disposições visam impedir a futura produção de danos no sítio ou, em casos excecionais, quando a produção de danos deva ser tolerada, minimizar esses danos³⁵.

³¹ V., por exemplo, Acórdãos de 6 de abril de 2000, Comissão/França (C-256/98, EU:C:2000:192, n.º 7); de 12 de junho de 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, n.º 37); e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.º 43).

³² V., por exemplo, Acórdãos de 11 de setembro de 2001, Comissão/Irlanda (C-67/99, EU:C:2001:432, n.º 5); de 18 de outubro de 2018, Comissão/Reino Unido (C-669/16, EU:C:2018:844, n.ºs 5 e 60); e de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção de zonas especiais de conservação) (C-290/18, não publicado, EU:C:2019:669, n.º 34).

³³ V. também, a este respeito, artigo 1.º, alínea l), da Diretiva *Habitats*, que estabelece a definição de ZEC, bem como o sexto considerando.

³⁴ V., por exemplo, Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 207).

³⁵ V. Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2012:743, n.ºs 43 a 45), e Conclusões do advogado-geral E. Tanchev no processo Grace e Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, n.º 50). V. também, por exemplo, o documento da Comissão, «Gestão dos sítios Natura 2000: As disposições do artigo 6.º da Diretiva “*Habitats*” (92/43/CEE)», disponível no sítio Web da Comissão, referido na nota 23 das presentes conclusões, pp. 7 e 8.

39. No entanto, a aplicação da disposição central do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* só é desencadeada com a designação de um SIC como ZEC³⁶.

40. O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* dispõe:

«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.»

41. As medidas de conservação, conforme indica claramente o texto dessa disposição, devem satisfazer as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* e espécies presentes na ZEC em causa. Isto significa que a designação de uma ZEC exige não só o estabelecimento, através de um ato vinculativo, das suas fronteiras geográficas³⁷, mas também a indicação das razões da sua existência ou, por outras palavras, dos objetivos a alcançar com essa designação. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça considera que a fixação de objetivos de conservação constitui um passo obrigatório e necessário entre a designação de ZEC e a aplicação de medidas de conservação³⁸.

42. A aplicação das medidas de conservação necessárias nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* é obrigatória. Dito de outro modo, embora os Estados-Membros mantenham alguma margem de apreciação quanto à escolha dos meios mais adequados a utilizar³⁹, não podem optar por não tomar medidas adequadas e eficazes, no sentido de serem capazes de alcançar os objetivos da ZEC.

43. Além disso, embora o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* não imponha nenhum limite temporal, dado que as medidas de conservação têm de ser integradas nas ZEC que, por sua vez, têm de ser designadas no prazo de seis anos após a adoção da lista de SIC pela Comissão, as medidas de conservação também têm de ser adotadas dentro desse prazo.

44. Na minha opinião, das considerações precedentes resultam duas consequências. Em primeiro lugar, os Estados-Membros não podem cumprir as suas obrigações nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* se não tiverem designado o sítio como ZEC⁴⁰ e, em segundo lugar, é necessário que, ao designar as ZEC, os Estados-Membros sejam claros quanto aos objetivos de conservação a atingir no âmbito de cada ZEC específica. Caso contrário, não é possível determinar se as medidas de conservação respondem às necessidades ecológicas do tipo de *habitat* e da espécie em causa.

³⁶ Segundo a nota da Comissão sobre o estabelecimento de medidas de conservação para os sítios da Rede Natura 2000, de 18 de setembro de 2013, disponível no sítio Web da Comissão referido na nota 23 das presentes conclusões, p. 3, a designação de um sítio como ZEC nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* desencadeia a aplicação do artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva.

³⁷ V., por analogia, Acórdãos de 27 de fevereiro de 2003, Comissão/Bélgica (C-415/01, EU:C:2003:118, n.º 22), e de 14 de outubro de 2010, Comissão/Áustria (C-535/07, EU:C:2010:602, n.º 64), nos quais o Tribunal de Justiça declarou que a delimitação de uma ZPE nos termos da Diretiva Aves deve necessariamente possuir força obrigatória incontestável.

³⁸ V. Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.º 52).

³⁹ V. Acórdão de 10 de maio de 2007, Comissão/Áustria (C-508/04, EU:C:2007:274, em especial n.ºs 75, 76, 87 e 89).

⁴⁰ V., a este respeito, Acórdãos de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção de zonas especiais de conservação) (C-290/18, não publicado, EU:C:2019:669, n.º 52), e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.º 76). Nesses acórdãos, o Tribunal de Justiça considerou que as medidas previstas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* devem ser aplicadas no âmbito de uma ZEC designada.

45. Por conseguinte, a constatação de uma violação do artigo 4.º, n.º 4, e a de uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* estão necessariamente ligadas. Consequentemente, não é de estranhar que seja normalmente ao mesmo tempo que a Comissão intente ações por incumprimento por violação destas duas disposições.

46. Por outras palavras, devido à estrutura concebida pela Diretiva *Habitats*, sempre que um Estado-Membro não tenha designado uma ZEC no prazo de seis anos a contar da adoção da lista de SIC, viola simultaneamente o artigo 4.º, n.º 4, e o artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva. Isto porque as medidas de conservação só estão devidamente adotadas se fizerem parte do regime instituído pela Diretiva *Habitats*.

47. Uma das consequências da designação de uma ZEC é a adoção e execução de medidas de conservação, tal como exigido pelo artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*⁴¹.

48. No entender da Comissão, é possível alegar o incumprimento do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* separadamente do seu artigo 6.º, n.º 1, se o Estado-Membro não tiver adotado medidas formais para designar uma ZEC. Contudo, na minha perspetiva, não é possível concluir que um Estado-Membro tenha designado devidamente uma ZEC em termos substantivos se não tiver fixado os seus objetivos de conservação e as medidas de conservação através das quais esses objetivos podem ser alcançados. Consequentemente, também é verdade que, ao não adotar as medidas de conservação necessárias, o Estado-Membro viola não só o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, mas também o artigo 4.º, n.º 4, da mesma diretiva, considerado em termos substantivos.

49. Uma questão distinta mas igualmente importante é a questão de saber o que se deve entender por uma medida de conservação necessária para efeitos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*. Se adotarmos a abordagem substantiva sugerida no início das presentes conclusões (v. n.º 8 das presentes conclusões), essa medida só pode ser uma medida capaz, com base nos conhecimentos científicos atuais, de produzir o resultado previsto pelo objetivo de conservação de uma determinada ZEC. Quando uma ZEC prossegue vários objetivos de conservação porque se refere a *habitats* específicos, bem como a diversas espécies animais e vegetais que aloja, as medidas previstas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* devem abranger todos esses objetivos. Esta abordagem foi confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual as medidas de conservação devem ser aplicadas de forma eficaz, através de medidas completas, claras e precisas⁴².

50. No contexto das ações por incumprimento, o Tribunal de Justiça é convidado a decidir se, com base nas provas que lhe são apresentadas pela Comissão e que podem ser aceites ou contestadas pelo Estado-Membro em causa, as medidas de conservação em apreço satisfazem esses requisitos. Sobre este ponto, a meu ver, não é necessário que a Comissão demonstre ou que o Tribunal de Justiça aprecie a insuficiência das medidas de conservação para cada uma das ZEC do território do Estado-Membro. É suficiente demonstrar um padrão de insuficiência de tais medidas. É a este respeito que uma acusação relativa à existência de um incumprimento geral e persistente assume importância (v. n.ºs 90 a 112 das presentes conclusões).

⁴¹ V., por exemplo, Acórdãos de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 213), e de 22 de junho de 2022, Comissão/Eslováquia (Proteção do tetraz-grande) (C-661/20, EU:C:2022:496, n.º 128).

⁴² V. acórdãos de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção de zonas especiais de conservação) (C-290/18, não publicado, EU:C:2019:669, n.º 53), e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.º 77).

51. Isto, por sua vez, levanta a questão da prova que deve ser apresentada e dos papéis desempenhados respetivamente pela Comissão, pelo Estado-Membro em causa e pelo Tribunal de Justiça no que respeita à verificação do cumprimento do artigo 6.º, n.º 1. O Tribunal de Justiça já reconheceu, a este propósito, que a Comissão não possui poderes próprios de investigação, mas está dependente dos elementos fornecidos pelos Estados-Membros⁴³. Estas informações podem ser fornecidas com base na vigilância e nos relatórios previstos nos artigos 11.º e 17.º da referida diretiva ou com base em pedidos da Comissão. Em qualquer caso, com base na informação que recebe, a Comissão deverá poder verificar facilmente a existência ou não de medidas de conservação e a sua ligação a todos os objetivos de conservação pertinentes para cada um dos *habitats* e espécies⁴⁴. Uma vez que esta informação está nas mãos do Estado-Membro em causa, esse Estado-Membro pode também demonstrar a existência e o alcance das medidas de conservação e a sua relação com todos os objetivos de conservação para cada sítio. Por conseguinte, afigura-se possível exigir ao Estado-Membro em causa que identifique as medidas de conservação adotadas para cada *habitat* e para cada espécie sem exigir à Comissão a demonstração, que seria excessivamente onerosa, de que nenhuma das medidas de conservação adotadas por esse Estado-Membro se refere a essa espécie e a esse *habitat*. Ao mesmo tempo, caberia ainda à Comissão demonstrar que as medidas de conservação apresentadas pelo Estado-Membro como sendo protetoras de uma espécie ou de um *habitat* são insuficientes para cumprir essa tarefa. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça deve poder determinar se as medidas de conservação cumprem o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* com base nos elementos que lhe são apresentados pelas partes interessadas, sem ser necessário que «se entregue a um aprofundado trabalho de detetive»⁴⁵.

52. Finalmente, é importante salientar que, ao violar quer o artigo 4.º, n.º 4, quer o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, um Estado-Membro prejudica não só as suas próprias zonas de conservação da natureza, mas também os esforços a nível da União para promover a conservação e a biodiversidade através da Natura 2000. Tal como o Tribunal de Justiça já reconheceu, resulta dos quarto e décimo primeiro considerandos da Diretiva *Habitats* que os *habitats* e as espécies ameaçadas fazem parte do património natural da União Europeia e que as ameaças que pesam sobre eles são muitas vezes de natureza transfronteiriça, pelo que a adoção de medidas de conservação incumbe, a título de responsabilidade comum, a todos os Estados-Membros⁴⁶.

⁴³ V., por exemplo, Acórdãos de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 43); de 26 de abril de 2007, Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250, n.º 28); e de 2 de maio de 2019, Comissão/Croácia (aterro de Biljane Donje) (C-250/18, não publicado, EU:C:2019:343, n.º 35).

⁴⁴ V., a este respeito, Conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Comissão/Bélgica (C-324/01, EU:C:2002:489, n.º 14), nas quais observa que a Comissão exerce um papel central no contexto da Diretiva *Habitats*, uma vez que é a única instituição a poder coordenar e assegurar a coerência da rede Natura 2000, por exemplo, no que diz respeito à avaliação do estado de conservação de um *habitat* natural ou de uma espécie relativamente ao conjunto do território europeu dos Estados-Membros.

⁴⁵ V., a este respeito, Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Comissão/Áustria (C-535/07, EU:C:2010:85, n.º 79), nas quais afirmou: «[...] não penso que seja correto que, em ações por incumprimento contra um Estado-Membro, o Tribunal de Justiça se entregue a um aprofundado trabalho de detetive para colmatar as deficiências de argumentação da Comissão.»

⁴⁶ V., por exemplo, Acórdãos de 20 de outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, UE:C:2005:626, n.º 25), e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, UE:C:2020:1047, n.º 78).

53. A Diretiva *Habitats*, que tem sido considerada, por exemplo, como «um poderoso instrumento no que diz respeito à proteção da natureza»⁴⁷ e «um dos mais formidáveis instrumentos da legislação ambiental da União»⁴⁸, pode revelar-se um fracasso se os Estados-Membros não adotarem as medidas de conservação necessárias para a realização dos objetivos de conservação de cada sítio escolhido para participar na Natura 2000.

54. É nesta ótica que passo agora à terceira acusação deduzida pela Comissão no caso em apreço.

IV. Terceira acusação, relativa à violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva Habitats

55. Com a sua terceira acusação, a Comissão alega que a Irlanda violou o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* por não ter estabelecido as medidas de conservação necessárias para qualquer dos 423 sítios em causa.

56. A Comissão formula, em substância, quatro tipos de alegações. Em primeiro lugar, alguns sítios não têm quaisquer medidas de conservação (230 dos 423 sítios). Em segundo lugar, em alguns sítios as medidas de conservação são incompletas porque se referem apenas a um subconjunto dos tipos de *habitats* ou espécies pertinentes presentes de forma significativa nesses sítios (149 dos restantes 193 sítios). Em terceiro lugar, em alguns sítios existem medidas de conservação que não se baseiam em objetivos de conservação específicos para cada sítio e claramente definidos (os restantes 44 sítios). Em quarto lugar, em muitos sítios, as medidas de conservação existentes não são eficazes porque não são suficientemente precisas e não conseguem responder a todas as pressões e ameaças significativas. Além disso, a Comissão defende que este último tipo de incumprimento tem natureza geral e persistente.

57. De seguida, abordarei separadamente cada um dos quatro tipos de alegações.

58. Antes de iniciar essa análise, é importante esclarecer que, no meu entender, nada impede a Comissão de formular uma acusação separada nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* se também tiver sido apresentada uma acusação relativa ao mesmo sítio nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da mesma diretiva (por exemplo, por não ter sido designada formalmente uma ZEC ou por não existirem objetivos de conservação específicos relacionados com determinadas ZEC)⁴⁹.

59. No presente processo, a Comissão alega a violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* relativamente a todos os 423 sítios em causa, ao passo que, em relação a alguns desses sítios, a Comissão também alega a violação do artigo 4.º, n.º 4, dessa diretiva.

⁴⁷ Clément, M., «Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace» em Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. e Van Hoorick, G. (eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, Londres, 2015, p. 9, a páginas 13.

⁴⁸ Born, C.-H., Cliquet, A. e Schoukens, H., «Outlook», em *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, citado na nota 47 das presentes conclusões, p. 499, a páginas 499.

⁴⁹ V., por analogia, Acórdão de 2 de agosto de 1993, Comissão/Espanha (C-355/90, EU:C:1993:331, n.ºs 20 a 22), relativo à Diretiva Aves, no qual o Tribunal de Justiça rejeitou o argumento da Espanha de que não é possível criticar um Estado-Membro pelo incumprimento simultâneo das disposições relativas à classificação de um sítio como ZPE e das disposições relativas às medidas de proteção nessa zona, uma vez que os objetivos de proteção estabelecidos nessa diretiva não poderiam ser alcançados se os Estados-Membros apenas tivessem de cumprir as obrigações relativas ao estabelecimento de medidas nos casos em que uma ZPE tivesse sido previamente estabelecida. V. também Conclusões do advogado-geral W. Van Gerven no processo Comissão/Espanha (C-355/90, não publicado, EU:C:1993:229, n.º 22).

60. Como já expliquei (v. n.ºs 44 a 48 das presentes conclusões), a constatação da violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* implica automaticamente também a violação do artigo 4.º, n.º 4, da mesma diretiva em termos substanciais, uma vez que uma não se pode considerar que uma ZEC foi devidamente estabelecida sem que sejam adotadas e aplicadas as medidas de conservação necessárias. Inversamente, a constatação de que um Estado-Membro não designou formalmente uma ZEC ou não fixou os seus objetivos de conservação, violando o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* significa, ao mesmo tempo, que o artigo 6.º, n.º 1, da diretiva, foi igualmente violado, dado que as medidas de conservação só podem ser adotadas em conformidade com a Diretiva *Habitats* se estiverem associadas a uma ZEC específica e aos seus objetivos de conservação.

61. Por conseguinte, tendo em conta a interligação destas duas disposições, ainda que as alegações de violação possam ser avaliadas separadamente, a Comissão não pode deixar de intentar uma ação por incumprimento em relação a ambas as disposições.

A. Alegação de que a Irlanda não adotou nenhuma medida de conservação para determinados sítios

62. A Comissão alega que, com base nas informações prestadas pela Irlanda no contexto da fase pré-contenciosa, há 230 sítios para os quais não existe nenhuma medida de conservação.

63. Em resposta a essa alegação, a Irlanda explica que o direito irlandês contém uma lista de ações a notificar e uma lista de atividades que exigem aprovação (a seguir «AEA») em que são identificadas as atividades que exigem o acordo do ministro competente antes de poderem ser implementadas num determinado sítio. Tanto as ações a notificar como as AEA são, na opinião da Irlanda, medidas de conservação específicas para cada sítio que servem para evitar danos às espécies e *habitats* pertinentes desse sítio. Assim, segundo a Irlanda, nenhum dos 423 sítios em causa carece de medidas de conservação específicas para o sítio, uma vez que em todos eles existe uma lista de ações a notificar ou uma lista de AEA.

64. Contudo, tal como indicado pela Comissão, a obrigação de adotar as medidas de conservação necessárias nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* não deve ser confundida com a adoção de medidas destinadas a evitar a deterioração dos sítios, nem se limitar a essas medidas. Tais medidas devem ser adotadas com base no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats* imediatamente após a publicação da lista de SIC (v. n.º 38 das presentes conclusões). Pelo contrário, as medidas de conservação exigidas pelo artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva constituem medidas positivas e proativas para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável do sítio⁵⁰.

65. De acordo com as informações prestadas pela Irlanda sobre a lista de ações a notificar e de AEA aplicáveis a cada sítio, estas têm, em muitos aspetos, carácter geral (muitas delas são as mesmas para vários sítios, por exemplo, «recuperação, incluindo enchimento», «decapagem, perfuração, dragagem ou outra forma de remoção ou perturbação de fósseis, rochas, minerais, lama, areia, cascalho ou outros sedimentos») e não apresentam pormenores sobre a sua aplicação efetiva ou sobre a sua relação com os requisitos ecológicos de cada sítio.

⁵⁰ O mesmo entendimento foi expresso nas Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo *Sweetman e o.* (C-258/11, EU:C:2012:743, n.º 42), nas quais afirmou que as medidas de conservação para os efeitos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* «[e]xistem, essencialmente, para assegurar a tomada de medidas positivas, de forma mais ou menos regular, para assegurar a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação do sítio em questão».

66. Além disso, a Irlanda fornece uma lista de 79 sítios relativamente aos quais afirma existir um conjunto completo e exaustivo de medidas de conservação. Invoca igualmente 10 programas horizontais, que aplicam medidas de conservação em relação a tipos de *habitats* e espécies, em vez de se referirem a sítios concretos. A Irlanda apresenta os mesmos argumentos também em relação à alegação de que adotou medidas de conservação incompletas para certos sítios (v. n.ºs 72 e 76 das presentes conclusões).

67. Contudo, sem que seja necessário averiguar aqui se as medidas de conservação para esses 79 sítios são de facto completas e exaustivas, esse argumento não refuta a alegação de que existem sítios que não carecem de medidas de conservação (a Comissão afirma que são 230). O mesmo sucede com os 10 programas horizontais que a Irlanda invoca. Sem informações adicionais, é difícil concluir, apenas com base na existência de tais programas, que não existem sítios que carecem de medidas.

68. Na minha opinião, portanto, a Irlanda não refutou a alegação da Comissão de que vários sítios carecem de medidas de conservação.

B. Alegação de que a Irlanda adotou medidas de conservação incompletas para certos sítios

69. A Comissão alega que, com base nas informações prestadas pela Irlanda no contexto do procedimento pré-contencioso, em 149 sítios cujas medidas de conservação são incompletas porque abrangem apenas um subconjunto dos *habitats* e espécies pertinentes para os quais o sítio foi designado.

70. Em apoio desta alegação, a Comissão invoca a jurisprudência do Tribunal de Justiça que exige que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* seja aplicado através de medidas completas.

71. Nessa jurisprudência⁵¹, o Tribunal de Justiça salientou que as medidas de conservação em causa eram incompletas, na medida em que não incluíam medidas estabelecidas de forma sistemática de acordo com os requisitos ecológicos de cada tipo de *habitat* e de cada espécie presentes em cada uma das ZEC.

72. Em sua defesa, a Irlanda afirma que está atualmente a implementar 10 programas horizontais em diferentes ZEC que, conforme acima referido, estabelecem medidas de conservação para a totalidade de um *habitat* ou espécie, e não por referência a sítios concretos.

73. A República Federal da Alemanha acrescenta a este respeito que, para serem completas e precisas, as medidas de conservação não têm necessariamente de ser determinadas individualmente, «espécie por espécie» e «tipo de *habitat* por tipo de *habitat*». Dependendo do contexto, uma proibição geral de atos prejudiciais pode, em alguns casos, combater todas as principais ameaças e pressões, enquanto noutros casos são necessárias medidas mais diferenciadas.

74. No meu entender, embora a aplicação de medidas de conservação através de programas horizontais não possa ser vista como problemática em si mesma, é necessário que seja claro de que forma tais programas tratam cada *habitat* e espécie em cada sítio.

⁵¹ V. Acórdãos de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção de zonas especiais de conservação) (C-290/18, não publicado, EU:C:2019:669, em especial n.ºs 54 e 55), e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, em especial n.ºs 80 a 86 e 88).

75. A Irlanda, contudo, não dá informações específicas sobre quais das medidas de conservação estabelecidas com base nesses programas cumprem os objetivos específicos de conservação para cada sítio. Portanto, é difícil concluir, apenas a partir das informações sobre os programas horizontais, que esses programas satisfazem as necessidades de cada *habitat* e espécie de cada ZEC. Além disso, tal como indicado pela Comissão e não refutado pela Irlanda, quatro desses programas são posteriores ao termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar (v. n.º 17 das presentes conclusões) e, por conseguinte, não podem ser tomados em consideração no presente processo⁵².

76. A Irlanda também apresentou uma lista de 79 sítios que afirma terem medidas de conservação completas e exaustivas. No entanto, tal como referido pela Comissão, esta lista não é sustentada por quaisquer informações relativas às medidas completas e exaustivas para esses sítios ou às datas em que essas medidas foram adotadas. A Irlanda dá exemplos ilustrativos sobre seis sítios e sobre 21 sítios adicionais que protegem o morcego-de-ferradura-pequeno (*Rhinolophus hipposideros*), mas não explica, em relação a cada um desses exemplos, de que modo estão ligados aos objetivos de conservação ou se são completos, tendo em conta esses objetivos. A Irlanda também não indica, em relação a estes exemplos, as datas em que as medidas de conservação foram estabelecidas e aplicadas. Consequentemente, não se pode determinar se foram tomadas antes ou depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar (v. n.º 17 das presentes conclusões)⁵³.

77. Permitam-me que dê vários exemplos:

- Sítio IE000090, ZEC Glengarriff Harbour e Woodland, que aloja um tipo de *habitat* prioritário (florestas aluviais de *Alnus glutinosa* e *Fraxinus excelsior*), juntamente com um tipo de *habitat* adicional (carvalhais antigos das ilhas Britânicas com *Ilex* e *Blechnum*) e quatro espécies [a lesma de Kerry (*Geomalacus maculosus*), o morcego-de-ferradura-pequeno, a lontra (*Lutra lutra*) e a foca comum (*Phoca vitulina*)]. São indicadas seis medidas de conservação para esse sítio. No entanto, essas medidas têm caráter geral («Programa de controlo de espécies exóticas invasoras», «Sistema de gestão de florestas nativas», «Sistema de gestão de atividades recreativas», «Sistema de gestão de herbívoros selvagens», «Gestão de dormitórios para morcegos» e «Programa de comunicação e transferência de conhecimentos»). Não são fornecidas informações específicas sobre a forma como essas medidas de conservação correspondem aos objetivos específicos de conservação fixados para cada um desses *habitats* e espécies no sítio⁵⁴. Existem muitos objetivos de conservação para os quais parecem faltar as correspondentes medidas de conservação (por exemplo, no que respeita à foca comum, apenas são indicadas a terceira e sexta medidas de conservação acima referidas, sem menção dos objetivos relativos aos locais de reprodução e aos locais de muda e de repouso), e não existem quaisquer medidas de conservação para a lontra.

⁵² Segundo jurisprudência constante, numa ação nos termos do artigo 258.º TFUE, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça. V., por exemplo, Acórdãos de 13 de dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, n.º 74), e de 16 de julho de 2020, Comissão/Irlanda (Luta contra o branqueamento de capitais) (C-550/18, EU:C:2020:564, n.º 30).

⁵³ Constato que, com base nas informações que recebeu da Irlanda no procedimento pré-contencioso, a Comissão referiu que vários desses sítios não dispõem de nenhuma medida de conservação.

⁵⁴ Os objetivos de conservação específicos de cada sítio relativos às ZEC podem ser encontrados no sítio Web do Serviço Nacional de Parques e da Vida Selvagem (<https://www.npws.ie>), que é responsável pela aplicação da Diretiva *Habitats* na Irlanda. No tocante a essa ZEC, são comunicados 12 objetivos para esse tipo de *habitat* prioritário, 13 para o tipo de *habitat* adicional, quatro para a lesma de Kerry, sete para o morcego-de-ferradura-pequeno, oito para a lontra e cinco para a foca comum.

- Sítio IE00000364, ZEC Kilgarvan Ice House, aloja uma espécie (o morcego-de-ferradura-pequeno) e são indicadas três medidas de conservação («Gestão de abrigos para morcegos», «Plantação de árvores» e «Aquisição de terrenos»). Em relação a este sítio, a Irlanda enumerou sete objetivos específicos de conservação relativos à manutenção da população, aos abrigos de inverno, abrigos de verão, abrigos auxiliares, à extensão do potencial *habitat* de alimentação, às características lineares (rotas de deslocação) e à poluição luminosa, sem qualquer indicação da relação entre as medidas e os objetivos.
- Sítio IE0000412, ZEC Slieve Bloom Mountains, que aloja um *habitat* prioritário (turfeiras de cobertura) e dois tipos de *habitats* adicionais (charnecas húmidas atlânticas setentrionais de *Erica tetralix* e florestas aluviais de *Alnus glutinosa* e *Fraxinus excelsior*) e 10 medidas de conservação enumeradas («Programa de controlo de espécies exóticas invasoras», «Estabelecimento de um plano de gestão de incêndios», «Sistema de gestão de florestas nativas», «Sistema de gestão de atividades recreativas», «Sistema de gestão de herbívoros selvagens», «Sistema de reparação/manutenção de caminhos para prevenir danos em áreas sensíveis», «Programa de bloqueio de drenagem», «Instalação de caminhos/trilhos para prevenir danos em áreas sensíveis», «Programa de comunicação e transferência de conhecimentos» e «Sistema de reforço da resistência do *habitat* a incêndios»). Contudo, não está definido de que modo essas medidas correspondem aos 19 objetivos de conservação específicos para cada sítio no que respeita a esse *habitat* prioritário, e aos 20 e os 13 objetivos de conservação específicos para cada sítio enumerados, respetivamente, para os dois *habitats* adicionais e relacionados, entre outras coisas, com a superfície do *habitat*, distribuição do *habitat*, função do ecossistema, diversidade da comunidade, composição da vegetação, estrutura da vegetação, drenagem e erosão da estrutura física, indicadores do caráter distintivo local, dimensão da floresta e estrutura da floresta;
- Sítio IE0001242, ZEC Carrowmagappul Bog, que aloja um *habitat* prioritário (turfeiras altas ativas) e dois tipos de *habitats* adicionais (turfeiras altas degradadas ainda suscetíveis de regeneração natural e depressões em substratos turfosos de *Rhynchosporion*), e são enumeradas doze medidas de conservação que, em grande parte, são genéricas (por exemplo, «Desbravamento de florestas de plantação», «Determinação da propriedade», «Programa de controlo de espécies exóticas invasoras», «Sistema de gestão da drenagem», «Sistema de gestão do corte da turfa» e «Programa de bloqueio de drenagem»). Existem simultaneamente 17 objetivos de conservação relativos à superfície do *habitat*, distribuição do *habitat*, superfície de turfeira elevada, níveis de água, padrões de fluxo, zonas de transição, qualidade da vegetação, espécies típicas de turfeira elevada ativa, elementos do caráter distintivo local, indicadores físicos negativos, composição da vegetação, qualidade do ar e qualidade da água;
- Sítio IE0002010, ZEC Old Domestic Building (Keevagh), designado para a proteção da espécie do morcego-de-ferradura-pequeno indica uma medida de conservação («Gestão de abrigos para morcegos») com indicação de pormenores («Reparação de chaminé e janelas; trabalhos adicionais necessários, porque o edifício se deteriorou»), ao passo que são mencionados cinco objetivos de conservação pormenorizados e específicos para o sítio relativamente à população por abrigo, abrigos de verão, extensão do potencial *habitat* de alimentação, características lineares e poluição luminosa.

78. Por conseguinte, não vejo de que modo as provas apresentadas pela Irlanda confirmam que esses exemplos podem ser considerados uma demonstração de que os sítios têm medidas de conservação completas e exaustivas. O facto de poderem existir algumas medidas de conservação para alguns sítios não basta, na minha opinião, para cumprir os requisitos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

79. Na minha opinião, portanto, a Irlanda não refutou a alegação da Comissão de que vários sítios carecem de medidas de conservação completas.

C. Alegação de que as medidas de conservação adotadas pela Irlanda não se baseiam em objetivos de conservação

80. A Comissão alega que, com base nas informações prestadas pela Irlanda no contexto do procedimento pré-contencioso, relativamente a (pelo menos) 44 sítios, as medidas de conservação não se baseiam nos objetivos de conservação estabelecidos para cada sítio.

81. A Comissão considera que os requisitos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* que exigem que as medidas de conservação se baseiem em objetivos de conservação especificamente detalhados específicos para cada sítio têm componentes substantivos (os objetivos e as medidas devem estar correlacionados) e componentes sequenciais (os objetivos devem ser anteriores seguir-se às medidas). No entender da Comissão, isso está de acordo com o contexto e com os objetivos da Diretiva *Habitats*. Tal como a Comissão salientou na audiência, não é realista uma situação em que um Estado-Membro começa por estabelecer as medidas de conservação, depois fixa os objetivos de conservação e aquelas medidas acabam por corresponder plenamente a estes objetivos, existindo um risco significativo de que os objetivos de conservação não sirvam como critério para avaliar a adequação das medidas de conservação, mas antes se limitem a espelhar tais medidas.

82. A Irlanda, apoiada pela República Federal da Alemanha, contesta as alegações da Comissão. Em especial, estes Estados-Membros alegam que não existe qualquer exigência de que os objetivos de conservação devam ser fixados antes do estabelecimento das medidas de conservação.

83. Como sublinhou a Irlanda na audiência, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* não impõe uma sequência específica entre os objetivos de conservação e as medidas de conservação, uma vez que essa exigência não é apoiada pelo texto dessa disposição nem pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. A Irlanda alega que existem 37 sítios em que as medidas de conservação se basearam numa avaliação individualizada das ameaças e pressões, apesar de os objetivos de conservação específicos do sítio ainda não terem sido desenvolvidos e publicados.

84. A República Federal da Alemanha salienta que a violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* não pode resultar do simples facto de já terem sido tomadas medidas de conservação antes da fixação dos objetivos de conservação; o fator decisivo deve ser saber se as medidas de conservação necessárias são tomadas e se são eficazes enquanto tal.

85. A este respeito, contrariamente ao que alega a Comissão, não estou convencida de que as medidas de conservação não cumpram o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* simplesmente porque os objetivos de conservação foram fixados após o estabelecimento de tais medidas. O que importa, a meu ver, é saber se as medidas de conservação necessárias são adequadas e eficazes para responder às exigências ecológicas dos *habitats* e espécies para os quais o sítio foi designado.

86. O argumento da Comissão sobre o risco de, no caso de inversão da ordem sequencial, os objetivos de conservação serem fixados de modo que correspondam às medidas de conservação não me parece convincente. Pelo contrário, é mais provável que as necessidades de um sítio já tenham sido reconhecidas pelo Estado-Membro, mesmo que não tenham sido formalmente expressas como objetivos de conservação. É difícil aceitar que os Estados-Membros tenham adotado medidas de conservação sem um bom motivo.

87. No entanto, isso não significa que, ainda que preexistentes, as medidas de conservação não devam corresponder aos objetivos de conservação dos sítios específicos, a fim de satisfazer os requisitos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*. Também não significa que os objetivos de conservação não devam ser enunciados claramente. A fixação de objetivos de conservação é, como decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça⁵⁵, um passo obrigatório e necessário na designação das ZEC e a aplicação das medidas de conservação (v. n.º 41 das presentes conclusões).

88. Por conseguinte, considero infundada a alegação da Comissão de que a Irlanda violou o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* ao estabelecer as medidas de conservação antes de fixar os objetivos de conservação.

89. No entanto, uma vez que a Irlanda não refutou o facto de não ser possível fazer corresponder as medidas de conservação aos objetivos de conservação dos sítios em causa, a alegação da Comissão relativa à violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* é procedente.

D. Alegação de que as medidas de conservação adotadas pela Irlanda não são eficazes e de que a Irlanda cometeu um incumprimento geral e persistente

90. A Comissão alega que, com base nas informações fornecidas pela Irlanda no contexto do procedimento pré-contencioso, esta última não cumpriu, de forma geral e persistente, as suas obrigações decorrentes do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* ao estabelecer sistematicamente medidas de conservação que não são suficientemente detalhadas e que não respondem a todas as ameaças e pressões sobre os *habitats* e espécies em cada sítio.

91. Por conseguinte, a Comissão afirma não só que algumas medidas de conservação não satisfazem os requisitos qualitativos dado que não são suficientemente eficazes mas também que os exemplos aduzidos representam um padrão que consubstancia um incumprimento geral e persistente cometido pela Irlanda.

92. A Comissão cita três exemplos relativos a dois tipos de *habitats* prioritários (lagunas costeiras e turfeiras de cobertura) e a uma espécie prioritária (o mexilhão perlífero de água doce) para demonstrar que as medidas de conservação são de qualidade insuficiente porque carecem de parâmetros quantitativos, não indicam os atores responsáveis ou os prazos, e não respondem às principais pressões e ameaças que afetam esses *habitats* e espécies⁵⁶.

⁵⁵ V. Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.º 52).

⁵⁶ Segundo a Comissão, relativamente às lagunas costeiras a Irlanda designou 25 sítios, mas só comunicou medidas de conservação para três desses sítios, que carecem de parâmetros quantitativos, não indicam os atores responsáveis ou os prazos de ação, e não respondem às principais pressões e ameaças, como as que se prendem com a poluição e as descargas. Relativamente às turfeiras de cobertura, a Irlanda designou 50 sítios, mas só indicou certas medidas de conservação para 13 desses sítios, que são extremamente genéricas, não especificam quantitativamente as medidas de conservação previstas, e não abordam certas pressões e ameaças importantes, como os parques eólicos e desenvolvimento de outras infraestruturas, corte de turfa, erosão, queima e drenagem. Em relação ao mexilhão perlífero de água doce, a Irlanda designou 19 sítios, mas só comunicou medidas de conservação para três sítios, sem especificar parâmetros quantitativos ou atores responsáveis e prazos, e não abordou as principais pressões e ameaças, como as provenientes de fontes difusas e pontuais.

93. Na jurisprudência referida pela Comissão⁵⁷, o Tribunal de Justiça explicou que as medidas de conservação não só têm de ser completas mas também claras e precisas. O requisito de completude foi analisado em relação à segunda alegação da Comissão no presente processo (v. n.ºs 69 a 79 das presentes conclusões). Porém, o Tribunal de Justiça ainda não teve oportunidade de esclarecer em pormenor o que implica o requisito de medidas claras e precisas. Até agora, o Tribunal de Justiça considerou que as medidas de conservação são insuficientes se forem genéricas e programáticas ou se exigirem outras medidas de execução para serem eficazes.

94. Posso concordar com a Comissão quanto ao facto de as medidas de conservação eficazes deverem abordar todas as principais ameaças e pressões para os *habitats* e espécies em cada sítio. Posso também aceitar que tais medidas devem ser suficientemente específicas e detalhadas para responder às necessidades do sítio em causa. No entanto, a questão de saber se uma precisão suficiente exige a quantificação ou identificação prévia dos atores responsáveis e prazos pertinentes não pode ser determinada de forma geral, mas depende das circunstâncias do sítio específico e dos tipos de medidas adequadas às suas necessidades. O determinante é que seja possível aplicar tais medidas⁵⁸. Por conseguinte, se na falta da identificação dos atores responsáveis, dos prazos ou de objetivos quantificados não se pode esperar que a execução tenha lugar, essas medidas devem especificar previamente este tipo de pormenores. Se, pelo contrário, isso não for necessário num caso particular, o Estado-Membro tem de explicar por que razão a medida é, ainda assim, suscetível de ser executada eficazmente.

95. A Irlanda não invoca nenhum argumento para refutar as informações facilitadas pela Comissão para alegar a ineficácia das medidas de conservação no que diz respeito aos três exemplos.

96. Na medida em que os 27 exemplos apresentados pela Irlanda para demonstrar a existência de medidas de conservação completas e exaustivas também podem ser entendidos como uma resposta à alegação da insuficiência da qualidade dessas medidas, observo que apenas um exemplo (a ZEC de Slieve Bloom Mountains, mencionada no n.º 77 das presentes conclusões, relativa às turfeiras de coberta) se refere aos *habitats* e espécies prioritários invocados pela Comissão para fundamentar essa alegação.

97. A este respeito, como o Tribunal de Justiça tem afirmado reiteradamente, no âmbito de uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE incumbe à Comissão, que tem o ónus de demonstrar a existência do incumprimento alegado, apresentar ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para que este possa verificar a existência do referido incumprimento, não podendo fundar-se numa qualquer presunção⁵⁹. Depois de a Comissão ter fornecido elementos suficientes que revelem certos factos verificados no território do Estado-Membro demandado, incumbe a este contestar de maneira substancial e detalhada os dados assim apresentados e as consequências daí decorrentes⁶⁰.

⁵⁷ V. Acórdãos de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção de zonas especiais de conservação) (C-290/18, não publicado, EU:C:2019:669, em especial n.ºs 53 e 55), e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.ºs 77 e 82).

⁵⁸ V. Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.ºs 213 e 214).

⁵⁹ V., por exemplo, Acórdãos de 28 de março de 2019, Comissão/Irlanda (Sistema de recolha e de tratamento de águas residuais) (C-427/17, não publicado, EU:C:2019:269, n.º 38), e de 8 de março de 2022, Comissão/Reino Unido (Medidas para combater a fraude por subavaliação) (C-213/19, EU:C:2022:167, n.º 221).

⁶⁰ V., por exemplo, Acórdãos de 28 de março de 2019, Comissão/Irlanda (Sistema de recolha e de tratamento de águas residuais) (C-427/17, não publicado, EU:C:2019:269, n.º 39), e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Hungria (Acolhimento dos requerentes de proteção internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029, n.º 112).

98. Na minha opinião, no caso dos autos, a Comissão apresentou provas bastantes de que as medidas de conservação relativas aos três exemplos não têm qualidade suficiente para satisfazer os requisitos qualitativos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, ao passo que a Irlanda não apresentou quaisquer provas para refutar essa alegação.

99. Por conseguinte, considero que, em relação aos *habitats* e espécies que a Comissão apresentou como exemplos, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, de adotar medidas eficazes.

100. A Comissão alega ainda que estes três exemplos são representativos de um incumprimento geral e persistente porque se referem a um grande número de sítios, são indicativos da configuração geográfica da rede de ZEC na Irlanda e referem-se a *habitats* e espécies para cuja conservação essa rede é crucial.

101. Assim, embora a Comissão não tenha apresentado argumentos específicos relativos a outras ZEC com *habitats* ou espécies diferentes, invocando um incumprimento geral e persistente, sugere que a violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* também se verifica noutras zonas sempre que as medidas adotadas no âmbito de tais outras ZEC não cumpram os requisitos qualitativos.

102. A Irlanda não refutou as alegações específicas dos exemplos apresentados pela Comissão, nem se opôs à alegação de que estes exemplos são representativos no sentido de que permitem concluir que existe uma violação geral e persistente do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

103. Qual é o valor acrescentado, se é que existe, de alegar que um incumprimento tem carácter geral e persistente?

104. A Comissão iniciou a prática de alegar a existência de um incumprimento geral e persistente em processos no domínio do ambiente com o processo que deu origem ao Acórdão Comissão/Irlanda (a seguir, processo «Resíduos na Irlanda») ⁶¹. Neste acórdão ⁶², o Tribunal de Justiça reconheceu que «nada [...] impede *a priori* [a Comissão] de concomitantemente pretender a declaração de incumprimentos de disposições da diretiva devido à atitude adotada pelas autoridades de um Estado-Membro a propósito de situações concretas, identificadas de forma específica, e de incumprimentos dessas referidas disposições devido a uma prática generalizada contrária a estas últimas adotada por essas autoridades, de que as referidas situações específicas são o eventual exemplo».

105. Esta linha jurisprudencial sobre o incumprimento geral e persistente ⁶³ significa, em substância, que a Comissão pode intentar uma ação por incumprimento contra um Estado-Membro por este ter alegadamente violado o direito da União de forma geral e persistente baseando-se em exemplos concretos, por oposição às ações por incumprimento que

⁶¹ V. Acórdão de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250).

⁶² Acórdão de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, n.º 27). V., mais recentemente, por exemplo, Acórdão de 5 de setembro de 2019, Comissão/Itália (Bactéria *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, n.º 73); v. também Conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed no processo Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546, em especial, n.ºs 15 a 22 e 43 a 60).

⁶³ V., por exemplo, Acórdãos de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, n.ºs 127 e 174), e de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407, n.º 33) («geral e persistente»). Outros descritores semelhantes podem também ser utilizados. V., por exemplo, Acórdãos de 10 de setembro de 2009, Comissão/Grécia (C-416/07, EU:C:2009:528, n.º 25) («estruturad[o] e generalizad[o]»), e de 10 de novembro de 2020, Comissão/Itália («Valores-limite para PM10») (C-644/18, EU:C:2020:895, n.ºs 75 e 77) («sistemático e persistente»).

tipicamente visam incidentes isolados⁶⁴. Por conseguinte, o valor acrescentado deste tipo de acusação parece consistir no facto de que, se o Tribunal de Justiça considerar que um Estado-Membro cometeu uma infração geral e persistente do direito da União, é provável que seja necessário uma mudança geral e estrutural da prática, em vez da mera sanção dos incumprimentos específicas identificadas⁶⁵.

106. Conforme explicado pelo advogado-geral L. A. Geelhoed nas suas conclusões apresentadas no processo «Resíduos na Irlanda»⁶⁶, para determinar que o incumprimento de um Estado-Membro é geral e persistente, é possível ter em conta dimensões de escala, tempo e importância. A dimensão de escala significa, a meu ver, que os exemplos com base nos quais o incumprimento é demonstrado são representativos do comportamento de um Estado-Membro em todos os domínios abrangidos por uma diretiva. A dimensão do tempo implica que o incumprimento persista durante um período longo, enquanto a dimensão da importância pode estar relacionada com as duas primeiras dimensões ou com a relevância das consequências que decorrem do incumprimento de um determinado ato legislativo da UE.

107. Na minha opinião, quando se trata de estabelecer as dimensões que permitem concluir que o incumprimento tem caráter geral e persistente, nada muda em relação ao ónus da prova. A Comissão deve apresentar provas suficientes que demonstrem que um Estado-Membro cometeu um incumprimento geral e persistente com base em vários exemplos que sejam considerados representativos da prática do Estado-Membro em causa e que, tendo em conta essa prática reiterada, é provável que o mesmo tipo de incumprimento exista em relação a outras situações concretas não especificamente tratadas. Compete ao Estado-Membro contestar de modo substancial e pormenorizado os dados apresentados e as consequências que daí decorrem⁶⁷.

108. No presente processo, a Irlanda não apresentou quaisquer argumentos para contestar a alegação da Comissão de que os três exemplos são representativos o incumprimento geral e persistente imputado.

109. Na minha opinião, portanto, a Irlanda não refutou a alegação da Comissão segundo a qual, ao estabelecer sistematicamente medidas de conservação que não são suficientemente pormenorizadas e que não preveem todas as ameaças e pressões para os *habitats* e espécies de cada sítio, esta cometeu um incumprimento geral e persistente do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

110. Além disso, dado que na maioria das ZEC em causa deveriam ter sido adotadas e aplicadas medidas eficazes desde 2010, a dimensão do tempo necessária para a constatação do incumprimento geral e persistente está presente. Se a isto se acrescentar a gravidade das

⁶⁴ V. ainda, por exemplo, Wennerås, P., «A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments», *Common Market Law Review*, Vol. 43, 2006, p. 31, pp. 33 a 50; Lenaerts, K. e Gutiérrez-Fons, J.A., «The General System of EU Environmental Law Enforcement», *Yearbook of European Law*, Vol. 30, 2011, p. 1, pp. 9 a 11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, pp. 95 a 98. Conforme referido no comentário, esta linha de jurisprudência não é a mesma que respeita à prática administrativa no contexto das ações por incumprimento. V., por exemplo, Lenaerts, K., Maselis, I. e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 167.

⁶⁵ V., a este respeito, Conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed no processo Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546, n.º 48); v. também, por exemplo, Wennerås, referido na nota 64 das presentes conclusões, pp. 42 a 46; Prete, citado na nota 64 das presentes conclusões, p. 97. Daqui resulta a possibilidade de o Estado-Membro em causa ser condenado a pagar uma sanção pecuniária nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, caso o incumprimento geral e persistente não seja sanado. V., por exemplo, Acórdão de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407).

⁶⁶ V. conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed no processo Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546, n.º 43).

⁶⁷ V., por exemplo, Acórdãos de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, n.ºs 46 e 47), e de 26 de abril de 2007, Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250, n.º 32).

consequências que podem decorrer do incumprimento, especialmente porque alguns processos poderão tornar-se irreversíveis se não forem tomadas as medidas necessárias, entendo que, no caso em apreço, estão preenchidos os requisitos para apreciar um incumprimento geral e persistente do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

111. Consequentemente, considero que a Comissão demonstrou de forma suficiente que a Irlanda não cumpriu de uma forma geral e persistente as suas obrigações que lhe incumbem de estabelecer as medidas de conservação necessárias na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

112. Com base nas razões expostas, a terceira acusação apresentada pela Comissão é procedente.

V. Conclusão

113. À luz das considerações precedentes, e sem prejuízo do exame das outras acusações apresentadas no presente processo, proponho que o Tribunal de Justiça declare que, ao não estabelecer as medidas de conservação necessárias que correspondem aos requisitos ecológicos dos tipos de *habitats* naturais do anexo I e das espécies do anexo II presentes nos sítios, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.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.