Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 22 de novembro de 2012 [1]

Processo C-258/11

Peter Sweetman
Irlanda
Attorney General
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
contra
An Bord Pleanala

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Supreme Court (Irlanda)]

«Ambiente — Zonas especiais de conservação — Avaliação do impacto de um plano ou projeto num sítio protegido — Efeito prejudicial sobre a integridade do sítio»

Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 6.º da Diretiva Habitats [2]. A questão específica submetida ao Tribunal de Justiça diz respeito à interpretação adequada do n.º 3 desse artigo, que se refere aos planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão do habitat e não necessários para essa gestão. Essa disposição aplica-se sempre que tais planos ou projetos sejam «suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa». Em caso afirmativo, deve haver uma avaliação adequada das incidências sobre o sítio. Só quando, na sequência dessa avaliação, as autoridades nacionais competentes se tiverem assegurado de que esses planos ou projetos não «afetarão a integridade do sítio» é que elas poderão autorizá-los. O órgão jurisdicional nacional pretende ser esclarecido sobre o significado da última destas expressões.

Quadro jurídico

Direito da União Europeia (a seguir «União»)

2. O artigo 1.º da diretiva contém as seguintes definições:

«a) *Conservação*: o conjunto das medidas necessárias para manter ou restabelecer os habitats naturais e as populações de espécies da fauna e da flora selvagens num estado favorável, tal como definido nas alíneas e) e i);

[…]

1 — Língua original: inglês.

2 — 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 L 206, p. 7, com retificação no JO 1993, L 176, p. 29) (a seguir «diretiva»).

d) *Tipos prioritários de habitat natural*: os tipos de habitat natural ameaçados de desaparecimento existentes no território a que se refere o artigo 2.º, por cuja conservação a Comunidade é especialmente responsável dada a dimensão considerável da parte da área de distribuição natural desses habitats localizada no território referido no artigo 2.º Estes habitats naturais são assinalados com um asterisco (*) no anexo I;

e) *Estado de conservação de um habitat natural*: o efeito de conjunto das influências que atuam sobre o habitat natural em causa, bem como sobre as espécies típicas que nele vivem, suscetíveis de afetar a longo prazo a sua repartição natural, a sua estrutura e as suas funções, bem como a sobrevivência a longo prazo das suas espécies típicas no território referido no artigo 2.º

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

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

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

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

[…]

i) *Estado de conservação de uma espécie*: o efeito do conjunto das influências que, atuando sobre a espécie em causa, podem afetar, a longo prazo, a repartição e a importância das suas populações no território a que se refere o artigo 2.º

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

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

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

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

j) *Sítio*: uma zona geograficamente definida, cuja superfície se encontra claramente delimitada;

k) *Sítio de importância comunitária*: um sítio que, na ou nas regiões biogeográficas a que pertence, contribua de forma significativa para manter ou restabelecer um tipo de habitat natural do anexo I ou uma espécie do anexo II, num estado de conservação favorável, e possa também contribuir de forma significativa para a coerência da rede Natura 2000 referida no artigo 3.º e/ou contribua de forma significativa para manter a diversidade biológica na região ou regiões biogeográficas envolvidas.

[…]

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

3. O artigo 2.º 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.»

4. O artigo 3.º, n.º 1, refere:

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

[…]»

5. O artigo 4.º estabelece o procedimento para a designação de habitats ao abrigo da diretiva. Trata-se, essencialmente, da preparação de uma lista de sítios adequados por cada Estado-Membro, que é depois enviada à Comissão (artigo 4.º, n.º 1). Com base na informação fornecida, a Comissão deve preparar, depois disso, em concertação com cada Estado-Membro, um projeto de lista dos sítios de importância comunitária (a seguir «SIC»), cuja finalidade consiste em identificar os sítios que integrem um ou mais tipos de habitats naturais prioritários ou uma ou mais espécies prioritárias. A lista dos sítios selecionados é, em seguida, formalmente adotada pela Comissão (artigo 4.º, n.º 2). A partir do momento em que um sítio tenha sido reconhecido como SIC nos termos do procedimento previsto no n.º 2, o Estado-Membro em causa designará esse sítio como zona especial de conservação (a seguir «ZEC»), num prazo não superior a seis anos (artigo 4.º, n.º 4). Contudo, logo que um sítio seja inscrito na lista dos sítios adotados como «SIC» pela Comissão, ficará sujeito às obrigações previstas no artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4 (artigo 4.º, n.º 5).

6. O artigo 6.º dispõe:

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

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

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

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

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

7. O anexo 1 da diretiva inclui a seguinte entrada:

— «8240 * Lajes calcárias».

Direito nacional

8. Na Irlanda, os projetos rodoviários estão sujeitos às disposições do Roads Act 1993 (Lei das estradas de 1993), conforme alterada. Os artigos 50.º e 51.º desta lei, conjugados com o European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 [Regulamento de 1999 (relativo à avaliação do impacto ambiental) das Comunidades Europeias, conforme alterado], preveem um procedimento de autorização desses projetos. Esse procedimento exige a realização de uma avaliação do impacto ambiental para efeitos da Diretiva 85/337 [3].

9. Além disso, se um projeto rodoviário for suscetível de afetar de modo significativo determinados sítios de importância ecológica, será abrangido pelo European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (Regulamento de 1997 relativo aos *habitats* naturais das Comunidades Europeias) (conforme alterado) (a seguir «Regulamento de 1997»), conforme alterado, que transpôs a diretiva para o direito nacional.

10. O artigo 2.º do Regulamento de 1997 define «sítio europeu» de modo a incluir os sítios que a Irlanda pretende submeter à Comissão para adoção como um SCI. O artigo 4.º prevê um procedimento de notificação de sítios na Irlanda. Esses sítios são posteriormente incluídos na lista enviada à Comissão Europeia nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da diretiva.

3 — Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO L175, p. 40).

11. O artigo 30.º do Regulamento de 1997 prevê:

«1. Sempre que uma proposta de projeto rodoviário, que tenha sido objeto de um pedido de aprovação pelo Ministro do Ambiente, em conformidade com o artigo 51.º da Roads Act, 1993, não esteja diretamente relacionada com a gestão do sítio europeu, nem seja necessária para essa gestão, mas seja suscetível de afetar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros projetos, o Ministro do Ambiente deverá assegurar a realização de uma avaliação adequada das incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos de conservação do mesmo.

[…]

3. Tendo em conta as conclusões da avaliação realizada por força do n.º 1, o Ministro do Ambiente só autorizará o projeto rodoviário proposto depois de se ter assegurado de que não afetará a integridade do sítio europeu em causa.

[…]

5. O Ministro do Ambiente pode, não obstante uma avaliação negativa e se estiver convencido de que não existem soluções alternativas, decidir autorizar o projeto rodoviário proposto se este tiver de ser realizado por razões imperativas de reconhecido interesse público.

6. a) Sem prejuízo da alínea b), as razões imperativas de reconhecido interesse público incluem as razões de natureza social ou económica;

b) No caso de o sítio em causa abrigar um tipo de habitat natural ou uma espécie prioritária, as únicas razões imperativas de reconhecido interesse público são as relacionadas com:

(i) a saúde humana ou a segurança pública,

(ii) consequências benéficas primordiais para o ambiente ou,

(iii) após parecer da Comissão, outras razões imperativas de reconhecido interesse público.»

12. Segundo o órgão jurisdicional nacional, as disposições nacionais têm por efeito facultar aos sítios uma proteção equivalente à prevista no artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4 da diretiva a partir da data em que os proprietários e ocupantes afetados são notificados de uma proposta de inclusão desse sítio numa lista a enviar à Comissão. Portanto, essa proteção aplica-se antes da sua inclusão como um SIC, nos termos do artigo 4.º da diretiva, na lista adotada pela Comissão.

Matéria de facto, tramitação e questões prejudiciais

13. Pela Decisão 2004/813 [4], a Comissão adotou, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da diretiva, um projeto de lista de SIC. Essa lista incluía um sítio que englobava Lough Corrib e área circundante, situada em County Galway, Irlanda. A área total do sítio abrangia cerca de 20 582 hectares.

14. Pela Decisão 2008/23 [5], a Comissão revogou a Decisão 2004/813 e adotou uma primeira lista atualizada de SIC. Essa lista incluía o sítio de Lough Corrib, com a sua área inalterada.

4 — 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 L 387, p. 1).

5 — 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).

15. Em dezembro de 2006, o ministro competente notificou, na Irlanda, o sítio alargado de Lough Corrib, englobando cerca de 25 253 hectares. O alargamento foi de cerca de 4 760 hectares. O sítio alargado inclui 270 hectares de pavimentos calcários, um tipo de *habitat* natural prioritário enumerado no anexo I da diretiva.

16. Em dezembro de 2007, o sítio alargado foi incluído numa lista de sítios transmitida pela Irlanda à Comissão, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da diretiva.

17. Pela Decisão 2009/96[6], a Comissão revogou a Decisão 2008/23 e adotou uma segunda lista atualizada de SIC. Essa lista incluía o sítio alargado de Lough Corrib.

18. Entretanto, o An Bord Pleanala (Conselho irlandês de Ordenamento do Território, a seguir «An Bord Pleanala»), que é a autoridade nacional competente na Irlanda para os efeitos do artigo 6.º da diretiva, adotou, em 20 de novembro de 2008, uma decisão de autorização da proposta de construção de uma estrada que atravessava parte do sítio de Lough Corrib (a seguir «decisão impugnada»). A estrada proposta é conhecida sob a denominação «N6 Galway City Outer Bypass Road Scheme» («Projeto N6 de estrada de circunvalação da cidade de Galway»). A parte do sítio pela qual está prevista a passagem da estrada pertence à área alargada de 4 760 hectares, referida no n.º 15, *supra*.

19. Se o projeto rodoviário for realizado, serão irremediavelmente perdidos 1,47 hectares de pavimentos calcários[7]. Essa perda deverá ocorrer no sítio alargado, que contém 85 dos 270 hectares de pavimentos calcários situados em todo o sítio de Lough Corrib.

20. Antes da adoção da decisão impugnada, o An Bord Pleanala nomeou um perito inspetor para realizar uma avaliação do impacto ambiental (designadamente) do projeto rodoviário no sítio. No âmbito do exercício das suas funções, inspecionou o sítio durante um período de nove meses e realizou uma audiência, com uma duração total de 21 dias e na qual as partes interessadas estiveram representadas oralmente e por escrito. Com base na inspeção e nas informações e argumentos apresentados na audiência, o inspetor elaborou um relatório e apresentou recomendações que submeteu ao An Bord Pleanala. Nesse relatório, considerou que a perda «de cerca de 1,5 hectares» de pavimentos calcários tinha de ser apreciada em relação aos 85 hectares de pavimento situados na área alargada do sítio Lough Corrib original — considerando esta área alargada uma «subárea distinta» do sítio no seu todo — e não no contexto dos 270 hectares de pavimentos contidos no sítio considerado no seu todo. Também observou que a área de pavimentos calcários que teria de ser removida por causa do projeto de estrada tinha sido reduzida no que considerava ser «um montante significativo» (de 3,8 hectares para 1,5 hectares) na sequência das medidas adotadas para atenuar a perda de pavimentos. No que diz respeito à perda em si mesma, o inspetor concluiu que «esta perda relativamente pequena não se traduziria, em termos de quantidade, num efeito prejudicial sobre a integridade da área». Em relação às questões da fragmentação e às perturbações, considerou que «o projeto proposto não afetaria de forma séria a realização dos objetivos de conservação do sítio, nem a sua integridade».

6 — 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. 466).

7 — A Comissão afirma que este valor é inexato e subestima a área de pavimentos calcários que seria sacrificada. Contudo, este ponto não foi suscitado, expressa ou implicitamente, no despacho de reenvio. Na medida em que este ponto se refere a uma questão de facto, o Tribunal de Justiça não poderá apreciá-la. Na medida em que os argumentos da Comissão sobre esse ponto levantam questões de interpretação — e, portanto, de direito —, essas questões não estão abrangidas pelo âmbito das questões submetidas pelo órgão jurisdicional, nem necessitam de ser respondidas para se poder responder a estas questões. Por conseguinte, não procederei à sua análise.

21. O inspetor também concluiu que «a avaliação de um impacto de magnitude negativo grave, que permitia medidas de atenuação adequadas» não era irrazoável. Resulta claramente do despacho de reenvio que, ao utilizar a expressão «impacto de magnitude negativo grave» no seu relatório, o inspetor seguiu as orientações estabelecidas pela Irish National Roads Authority (Autoridade Nacional Irlandesa em matéria de Estradas). O objetivo dessas orientações era exigir que qualquer impacto permanente num sítio como o sítio de Lough Corrib fosse considerado «negativo grave». A utilização da expressão devia, portanto, ser considerada uma referência à permanência do impacto.

22. Na decisão impugnada, o An Bord Pleanala concordou com a avaliação do impacto ambiental do projeto efetuada pelo Inspetor. O An Bord Pleanala concluiu que o projeto «embora tenha uma incidência localizada grave no [sítio] de Lough Corrib, não afetará a integridade do [sítio]. O projeto […] não tem, portanto, consequências inaceitáveis para o ambiente e está em conformidade com a planificação adequada e o desenvolvimento sustentável da zona».

23. P. Sweetman interpôs recurso da decisão impugnada na High Court (Irlanda), alegando, em especial, que o An Bord Pleanala tinha concluído erradamente que o projeto rodoviário não afetará a integridade do sítio de Lough Corrib. Tendo sido negado provimento ao seu recurso em primeira instância, P. Sweetman interpôs recurso para a Supreme Court, que submeteu as seguintes questões prejudiciais:

«1) Quais são os critérios de direito que devem ser aplicados pela autoridade competente a uma avaliação da probabilidade de um plano ou projeto, abrangido pelo artigo 6.º, n.º 3, da [diretiva], ter 'um efeito prejudicial sobre a integridade do sítio em causa'?

2) A aplicação do princípio da precaução tem como consequência que tal plano ou projeto não pode ser autorizado se resultar na perda permanente e irreversível da totalidade ou de qualquer parte do habitat em questão?

3) Qual a relação, se a houver, entre o artigo 6.º, n.º 4, e a tomada da decisão, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, de que o plano ou projeto não afetará a integridade do sítio?»

24. Foram apresentadas observações escritas por P. Sweetman, o An Bord Pleanala, o Galway County Council e o Galway City Council (a seguir, em conjunto, «autoridades locais»), a Irlanda, o Governo do Reino Unido e a Comissão Europeia. Na audiência de 12 de setembro de 2012, P. Sweetman, o An Bord Pleanala, as autoridades locais, a Irlanda, os Governos grego e do Reino Unido e a Comissão estiveram representados e apresentaram observações orais no Tribunal de Justiça.

Análise

Admissibilidade

25. Na data da decisão impugnada, o alargamento do sítio de Lough Corrib tinha sido notificado internamente na Irlanda, nos termos do artigo 4.º do Regulamento de 1997, mas ainda não tinha sido incluído na lista de sítios adotados como SIC pela Comissão. Por conseguinte, estava abrangido pela proteção prevista no artigo 30.º do Regulamento de 1997, mas não da proteção prevista no artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, da diretiva[8]. Estou certa de que a Supreme Court estava plenamente consciente deste

8 — A decisão impugnada tem data de 20 de novembro de 2008. A decisão da Comissão de incluir o sítio alargado na lista atualizada de SIC foi adotada em 12 de dezembro de 2008, ou seja, cerca de três semanas depois da data da decisão impugnada.

facto quando submeteu o pedido de decisão prejudicial. No entanto, as autoridades locais alegam que as questões prejudiciais se referem, por esse motivo, exclusivamente à interpretação do direito nacional e não são da competência do Tribunal de Justiça. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça deveria declarar-se incompetente para responder a estas questões.

26. Na minha opinião, essa interpretação estrita do artigo 267.º TFUE não é justificada.

27. Resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que este é competente para decidir pedidos prejudiciais em processos que têm por objeto legislação nacional adotada tendo em vista a transposição do direito da União, mesmo que a situação do processo principal não seja, enquanto tal, regulada por esse direito.

28. É o que acontece quando as disposições nacionais em questão se adequam às soluções adotadas no direito da União, desde que o direito nacional as tenha tornado aplicáveis de maneira direta e incondicional. A legislação deve conter indicações suficientemente precisas das quais se possa deduzir que o legislador nacional pretendeu fazer uma remissão para o conteúdo das disposições da União. O Tribunal de Justiça justificou essa interpretação do artigo 267.º TFUE com o fundamento de que, para evitar divergências de interpretação futuras, as disposições ou os conceitos retomados do direito da União sejam interpretados de modo uniforme, independentemente das condições em que os mesmos devem ser aplicados [9].

29. Isto não significa que o Tribunal de Justiça se declare competente para decidir todos os processos que digam respeito à aplicação de disposições nacionais baseadas no direito da União. Assim, no acórdão Kleinwort Benson [10], o Tribunal de Justiça julgou inadmissível um pedido de decisão prejudicial com o fundamento de que a legislação nacional em questão não efetuava uma «devolução direta e incondicional» para as disposições do direito da União, através da qual estas passariam a ser aplicáveis na ordem jurídica interna, mas limitava-se, em vez disso, a tomar essas disposições como modelo. Além disso, embora certas disposições da legislação nacional reproduzam quase literalmente as disposições correspondentes do direito da União, outras disposições têm um teor diferente, tendo sido expressamente prevista a possibilidade de as autoridades do Estado-Membro em causa aprovarem alterações «destinadas a criar divergências» em relação às disposições correspondentes.

30. Embora o âmbito de aplicação do artigo 30.º do Regulamento de 1997 esteja limitado às propostas de projetos rodoviários e, por conseguinte, seja mais restrito do que o do artigo 6.º, n.os 3 e 4, da diretiva, é todavia evidente que, nesse contexto, pretendeu adotar as mesmas soluções que as previstas nestas disposições. A sua aplicação é direta e incondicional. O título do Regulamento de 1997 indica claramente que estas foram adotadas com o objetivo de transporem a legislação europeia para o direito nacional [11].

31. Nesse contexto, entendo que a necessidade de evitar divergências de interpretação futura entre o artigo 30.º do Regulamento de 1997 e o artigo 6.º, n.º 3, da diretiva é primordial. A partir do momento em que um sítio é incluído na lista de sítios aprovados como «SIC» pela Comissão, é óbvio que, ao aplicar-se a esse sítio, o artigo 30.º do Regulamento de 1997 deverá ser interpretado em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3. De igual modo, o artigo 30.º do Regulamento de 1997 deve ser interpretado e aplicado de modo consistente, no âmbito do direito nacional, quer o sítio em questão (já) tenha ou não sido assim aprovado. Consequentemente, os tribunais irlandeses devem certificar-se, ao interpretarem o artigo 30.º do Regulamento de 1997 num caso em que o artigo 6.º, n.º 3 (ainda) não se aplica, que não serão posteriormente obrigados a alterar essa interpretação, num caso em que a disposição se aplique [12].

9 — V., em termos gerais, a esse respeito, acórdão de 21 de dezembro de 2011, Cicala (C-482/10, Colet., p. I-14139, n.os 17 a 19).

10 — Acórdão de 28 de março de 1995 (C-346/93, Colet., p. I-615, n.º 16).

11 — V., a esse respeito, acórdão de 22 de dezembro de 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, Colet., p. I-10627, n.º 22).

12 — Como se aplica, de facto, atualmente ao sítio alargado de Lough Corrib.

32. As autoridades locais alegam que não existe a necessária dimensão europeia: como no período relevante, o sítio não era abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 6.º, n.º 3, a Comissão não era competente para emitir um parecer, para os efeitos do artigo 6.º, n.º 4. Este ponto parece-me irrelevante. Em nada altera a necessidade de evitar as divergências de interpretação referidas no n.º 31, *supra*. Além disso, se (numa interpretação correta do artigo 30.º do Regulamento de 1997, lida à luz da diretiva) a única forma de o projeto poder prosseguir é mediante a aplicação do artigo 6.º, n.º 4, da diretiva, parece-me que a Irlanda estaria obrigada a retirar o sítio da lista de sítios referida no n.º 16, *supra* (não é muito claro de que modo), ou a aguardar a designação do sítio e, em seguida, solicitar a intervenção da Comissão nos termos do artigo 6.º, n.º 4. Mas essa é apenas a consequência lógica do alinhamento do direito nacional com os requisitos da diretiva antes da data efetiva em que a Natura 2000 foi estabelecida.

33. À luz das considerações anteriores, parece-me que o Supreme Court decidiu acertadamente ao submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça e que é oportuno que este se pronuncie a esse respeito.

Questão 1

34. Com a presente questão, o órgão jurisdicional nacional pretende ser esclarecido sobre a interpretação do artigo 6.º, n.º 3, e, em especial, da expressão «efeito prejudicial sobre a integridade do sítio em causa».

35. Conforme sublinhou o An Bord Pleanala na audiência, o presente processo é fora do comum porque a maior parte da jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça refere-se a situações em que não houve uma avaliação adequada nos termos dessa disposição e a questão que se coloca é a de saber se essa avaliação é necessária [13]. Neste caso, em contrapartida, foi realizada uma avaliação e não há nenhuma indicação de que esta tenha sido realizada de forma incorreta — na realidade, tudo indica que foi efetuada com extrema cautela [14]. Em vez disso, a questão que se coloca diz respeito à conclusão a que se chegou na sequência dessa avaliação, com base na qual o An Bord Pleanala adotou a decisão impugnada.

36. Embora a questão apenas tenha por objeto uma única expressão utilizada no artigo 6.º, n.º 3, essa expressão deve ser entendida tendo em conta o contexto em que é utilizada. Por conseguinte, examinarei os objetivos que a diretiva se propõe alcançar, antes de me debruçar sobre as obrigações previstas no artigo 6.º no seu conjunto.

Objetivos da diretiva

37. O artigo 2.º, n.º 1, prevê que a diretiva tem por objetivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território dos Estados-Membros. Em seguida, o n.º 2 acrescenta que as medidas tomadas ao abrigo da diretiva se destinam a *garantir a conservação ou o restabelecimento* dos habitats naturais e das espécies selvagens da fauna e da flora «de interesse comunitário» num estado de conservação favorável.

13 — V., por exemplo, acórdãos de 4 de outubro de 2007, Comissão/Itália (C-179/06, Colet., p. I-8131); de 4 de março de 2010, Comissão/França (C-241/08, Colet., p. I-1697); de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Colet., p. I-131); e de 16 de fevereiro de 2012, Solvay e o. (C-182/10).

14 — V. n.os 20 a 22, *supra*.

38. O termo «conservação» é definido no artigo 1.º, alínea a), como «o conjunto das medidas necessárias para manter ou restabelecer […] habitats naturais […] num estado favorável». De acordo com o artigo 1.º, alínea e), o estado de conservação de um habitat natural deve ser considerado «favorável» sempre que, designadamente, a área de repartição natural e as superfícies que dentro dela abrange forem *estáveis ou estiverem em expansão* e a estrutura e as funções específicas necessárias à sua manutenção a longo prazo *existirem e forem suscetíveis de continuar a existir* num futuro previsível.

39. Para esse efeito, o artigo 3.º, n.º 1, exige a criação de uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada «Natura 2000». Essa rede destina-se a assegurar, designadamente, a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais constantes do anexo I num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

40. Constitui, assim, um objetivo essencial da diretiva a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos habitats naturais num estado favorável. Esse objetivo é necessário no contexto — previsto no quarto considerando da diretiva — da degradação contínua desses habitats e da necessidade de tomar medidas com vista à sua conservação. Este é o caso, por maioria de razão, dos tipos prioritários de habitat natural. O artigo 1.º, alínea d), define-os como «tipos de habitat natural ameaçados de desaparecimento», e refere que a Comunidade é «especialmente responsável» pela sua conservação.

Artigo 6.º

41. O artigo 6.º deve ser interpretado neste contexto. No que diz respeito aos habitats naturais, por um lado, prevê a fixação das medidas de conservação necessárias em relação às ZEC (artigo 6.º, n.º 1) e a tomada das medidas adequadas para evitar a deterioração desses habitats (artigo 6.º, n.º 2); e, por outro, define um conjunto de procedimentos a seguir no caso dos planos ou projetos que não estejam diretamente relacionados com a gestão do sítio e que não sejam necessários para essa gestão (artigo 6.º, n.ºs 3 e 4). Sem essas disposições, as noções de manutenção e de restabelecimento em que se baseia a diretiva correriam o risco de ficar privadas de qualquer efeito útil.

42. Das medidas prescritas no artigo 6.º, as previstas no n.º 1, que se referem à fixação de medidas de conservação, não são diretamente relevantes para a questão. Existem, 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.

43. Os n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º prosseguem objetivos diferentes. O n.º 2 impõe uma obrigação geral de evitar deteriorações e perturbações. Em seguida, os n.ºs 3 e 4 descrevem os procedimentos a seguir no caso dos planos ou projetos que não estejam diretamente relacionados com a gestão do sítio e que não sejam necessários para essa gestão (e que, portanto, não estão abrangidos pelo n.º 1), mas são suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa. Portanto, estes três números destinam-se, coletivamente, a impedir a produção de danos no sítio ou (em casos excecionais, quando a produção de danos deva, por razões imperativas, ser tolerada) minimizar esses danos. Devem, portanto, ser interpretados no seu conjunto.

44. O artigo 6.º, n.º 2, impõe aos Estados-Membros o requisito geral da manutenção do *status quo* [15]. O Tribunal de Justiça descreveu este artigo como uma disposição «que permite responder ao objetivo essencial da preservação e da proteção da qualidade do ambiente, incluindo da preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, e fixa uma obrigação de proteção geral, consistente

15 — V., designadamente, a esse respeito, acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Colet., p. I-7405, n.º 32); de 14 de outubro de 2010, Comissão/Áustria (C-535/07, Colet., p. I-9483, n.º 58); e de 24 de novembro de 2011, Comissão/Espanha (C-404/09, Colet., p. I-11853, n.º 127).

em evitar deteriorações bem como perturbações que poderão ter efeitos significativos em relação aos objetivos dessa diretiva» [16]. A obrigação que o artigo 6.º, n.º 2, estabelece não é absoluta, no sentido de impor a obrigação de assegurar que não sejam introduzidas alterações, de qualquer natureza e em qualquer momento, no sítio em questão. Pelo contrário, deve ser apreciada tendo em conta os objetivos de conservação do sítio [17], uma vez que é por essa razão que o sítio é designado. O requisito é, assim, o de tomar todas as medidas adequadas para evitar que esses objetivos sejam prejudicados. A autenticidade do sítio enquanto habitat natural, com tudo o que isso implica para a biodiversidade do ambiente é, por conseguinte, preservada. A incúria benigna não é uma opção.

45. Em contrapartida, o artigo 6.º, n.º 3, não tem por objeto o funcionamento corrente do sítio. Só é aplicável no caso dos planos ou projetos que não estejam diretamente relacionados com a gestão do sítio e que não sejam necessários para essa gestão. Estabelece um critério de duas fases. Na primeira fase, é necessário determinar se o plano ou projeto em questão é «suscetíve[l] de afetar esse sítio de forma significativa».

46. Faço aqui uma pausa para observar que, embora a expressão «likely to have [an] effect», utilizada na versão inglesa do texto [18], possa suscitar imediatamente a ideia da necessidade de estabelecer um grau de probabilidade — ou seja pode parecer exigir uma determinação imediata, e muito provavelmente pormenorizada, do impacto que o plano ou projeto em questão poderia ter no sítio —, a expressão utilizada noutras versões linguísticas é menos incisiva. Assim, por exemplo, na versão francesa, a expressão é «*susceptible d'affecter*», a alemã utiliza a expressão «*beeinträchtigen könnte*», a neerlandesa refere-se a um plano ou projeto que «*gevolgen kan heben*», ao passo que a espanhola utiliza a expressão «*pueda afetar*». Cada uma dessas versões sugere que o critério é fixado a um nível inferior e que a questão consiste apenas em saber se o plano ou projeto em causa pode ter um efeito. É nesse sentido que o termo inglês «likely to» deve ser entendido [19].

47. Daí resulta que a *possibilidade* de um efeito significativo sobre o sítio gera a necessidade de uma avaliação adequada para efeitos do artigo 6.º, n.º 3 [20]. A exigência, nesta fase, de que o plano ou projeto sejam suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa é, portanto, o fator que desencadeia a obrigação de realizar uma avaliação adequada. Não é necessário *demonstrar* tal efeito; como observa a Irlanda, é suficiente determinar que *pode ocorrer* esse efeito.

48. A exigência de que o efeito em questão seja «significativo» existe para se estabelecer um limiar *de minimis*. Os planos ou projetos que não afetam o sítio de forma apreciável são, deste modo, excluídos. Se todos os planos ou projetos suscetíveis de afetar *de qualquer forma* o sítio fossem abrangidos pelo artigo 6.º, n.º 3, correr-se-ia o risco da inviabilização das atividades no sítio ou nas suas proximidades, por motivo de excesso de zelo legislativo.

16 — V. acórdão Stadt Papenburg, já referido na nota 13, *supra* (n.º 49 e a jurisprudência aí referida).

17 — V., a esse respeito, acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, já referido na nota 15, *supra* (n.º 46).

18 — Quando a diretiva foi adotada em maio de 1992, as línguas oficiais da Comunidade Europeia eram as línguas dinamarquesa, alemã, grega, inglesa, espanhola, francesa, neerlandesa e portuguesa. Por conseguinte, fazem fé os textos da diretiva em cada uma dessas versões linguísticas.

19 — V. acórdão de 1 de abril de 2004, Borgmann (C-1/02, Colet., p. I-3219), quanto à necessidade, em caso de divergência entre as diferentes versões linguísticas de uma medida da UE, de interpretar a disposição em questão em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (n.º 25 e a jurisprudência aí referida). V., também, quanto às dificuldades suscitadas pela existência de diferenças nas versões linguísticas, as minhas conclusões de 6 de março de 2007 no processo Emirates Airlines (C-173/07, Colet., p. I-5237).

20 — Um exemplo do tipo de confusão que este texto legislativo mal redigido pode provocar é fornecido, na minha opinião, pelo acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, já referido na nota 15, *supra*. No n.º 41, o Tribunal de Justiça refere-se à exigência de uma avaliação adequada se houver uma «simples probabilidade» de que o sítio seja afetado de forma significativa. No n.º 43, refere-se ao facto de haver «uma probabilidade ou um risco» desses efeitos. No n.º 44, utiliza o termo «em caso de dúvida». Este último termo parece-me ser o que melhor descreve a situação.

49. O limiar na primeira fase do artigo 6.º, n.º 3, é, por conseguinte, muito baixo. Funciona como um simples fator de desencadeamento, para se determinar se deve ser realizada uma avaliação adequada das incidências do plano ou projeto sobre os objetivos de conservação do sítio. A finalidade dessa avaliação é a de que o plano ou projeto em questão seja apreciado de forma minuciosa, tendo por base o que o Tribunal de Justiça chamou «os melhores conhecimentos científicos na matéria» [21]. O público em geral também pode ser convidado a manifestar-se. As suas observações podem fornecer informações práticas úteis com base nos seus conhecimentos locais do sítio em questão e outras informações gerais pertinentes que poderiam, de outro modo, não estar disponíveis para quem realiza a avaliação.

50. O critério que essa avaliação especializada deve determinar é o de saber se o plano ou projeto em questão tem «um efeito prejudicial sobre a integridade do sítio em causa», uma vez que esta constitui a base da decisão que as autoridades nacionais competentes devem adotar. O limiar é, nesta (segunda) fase, visivelmente mais elevado do que o estabelecido na primeira fase. Tal deve-se ao facto de a questão (utilizando uma terminologia mais simples) não ser a de saber se «devemos dar-nos ao trabalho de averiguar?» (a questão na primeira fase) mas antes a de saber «o que sucederá ao sítio se este plano ou projeto avançar; e se tal é consistente com a 'manutenção ou restabelecimento' do habitat ou da espécie em causa 'num estado de conservação favorável'?». É pacífico, no presente processo, que se o projeto de estrada prosseguir uma parte do habitat será perdida de forma permanente. A questão consiste apenas em saber se o projeto pode ser autorizado sem violar esse limiar e chamar à colação os restantes elementos do artigo 6.º, n.º 3 (e, se necessário, do artigo 6.º, n.º 4).

51. É óbvio, porém, que o limiar estabelecido nesta fase do artigo 6.º, n.º 3, não pode ser fixado a um nível demasiado elevado, uma vez que a avaliação deve ser realizada tendo rigorosamente em conta o princípio da precaução. Esse princípio aplica-se quando subsistem dúvidas quanto à existência ou ao alcance de riscos [22]. As autoridades nacionais competentes *só* podem autorizar um plano ou um projeto se *tiverem a certeza de que é desprovido de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em questão*. Quando subsistam dúvidas quanto à inexistência de efeitos prejudiciais, devem recusar a sua autorização [23].

52. Como deve ser interpretada a referência nessa expressão à «integridade» do sítio?

53. Aqui vale a pena, mais uma vez, fazer uma breve pausa para observar as diferentes versões linguísticas do artigo 6.º, n.º 3. A versão linguística inglesa utiliza o termo abstrato (integrity) — uma abordagem seguida, por exemplo, nas versões francesa (*intégrité*) e italiana (*integrità*). Outras versões linguísticas são mais concretas. Assim, o texto alemão refere o sítio «*als solches*» (enquanto tal). A versão neerlandesa fala das «*natuurlijke kennmerken*» (características naturais) do sítio.

54. Não obstante essas diferenças linguísticas, parece-me que está em causa o mesmo ponto. É a unidade essencial do sítio que é relevante. Por outras palavras, a noção de «integridade» deve ser compreendida como referindo-se à natureza integral e sólida, continuada, das características constitutivas do sítio em causa.

55. A integridade a preservar deve ser a «do sítio». No contexto de um habitat natural, isso significa um sítio que foi designado tendo em conta a necessidade de manter o habitat em questão (ou de o restabelecer) num estado de conservação favorável. Isso é particularmente importante quando, como no caso em apreço, o sítio em questão é um habitat natural prioritário [24].

21 — Acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, já referido na nota 15, *supra* (n.º 54).

22 — Acórdão de 5 de maio de 1998, National Farmers' Union e o. (C-157/96, Colet., p. I-2211, n.º 63).

23 — V., a esse respeito, acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, já referido na nota 15, *supra* (n.ºs 56 a 59).

24 — V., a esse respeito, n.º 40, *supra*.

56. Daí resulta que as características constitutivas do sítio que são relevantes são aquelas em relação às quais o sítio foi designado e os seus objetivos de conservação associados. Assim, ao determinar se a integridade do sítio é afetada, a questão essencial que a entidade decisória deve colocar é a de saber «por que motivo foi *este sítio concreto* designado e quais são os seus objetivos de conservação?». No presente processo, a designação foi efetuada, pelo menos em parte, por causa da presença no sítio de pavimentos calcários — um recurso natural em perigo de desaparecimento que, uma vez destruído, não pode ser substituído e que, portanto, é essencial conservar.

57. Por último, o efeito sobre a integridade do sítio deve ser «prejudicial». Em qualquer caso, a avaliação adequada da segunda fase, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, pode determinar que o efeito do plano ou projeto sobre o sítio será neutro, ou mesmo benéfico. Mas se o efeito for negativo, não poderá prosseguir — pelo menos, com base nessa disposição.

58. Em que consiste, então, um efeito negativo ou «prejudicial»? Neste contexto, pode ser útil estabelecer uma distinção entre três situações.

59. Um plano ou projeto pode implicar uma perda estritamente temporária de qualidade ambiental que pode ser completamente recuperada — por outras palavras, o sítio pode ser restabelecido no seu estado de conservação adequado num curto período de tempo. Um exemplo poderia ser a realização de uma vala na terra para fazer passar uma conduta subterrânea através de uma zona de um sítio. *Desde que* quaisquer perturbações causadas ao sítio pudessem ser compensadas, não haveria um efeito prejudicial (tal como o entendo) sobre a integridade do sítio em causa.

60. Inversamente, contudo, as medidas que envolvam a destruição permanente de uma parte do habitat em cuja existência se baseou a designação do sítio devem ser qualificadas, por definição, a meu ver, como prejudiciais. Em virtude dessa destruição, os objetivos de conservação do sítio poderão ser comprometidos de uma forma fundamental — e irreversível. Os factos subjacentes ao presente pedido de decisão prejudicial pertencem a esta categoria.

61. A terceira situação compreende planos ou projetos cujo efeito sobre o sítio reside entre esses dois extremos. O Tribunal de Justiça não ouviu argumentos pormenorizados quanto à questão de saber se tais planos ou projetos devem (ou não) ser considerados geradores de um «efeito prejudicial sobre a integridade do sítio em causa». Considero que seria prudente deixar este ponto em aberto para ser decidido em processos futuros.

62. Podemos partir do princípio de que um plano ou projeto ultrapassa o limiar estabelecido na segunda frase do artigo 6.º, n.º 3. É necessário, então, considerar se este pode ser realizado nos termos do artigo 6.º, n.º 4. Essa disposição é acionada por «uma avaliação negativa das implicações do sítio». De forma a assegurar a coerência global do artigo 6.º, esses termos devem ser interpretados no sentido de que o n.º 4 intervém precisamente quando o n.º 3 deixa de ser aplicável, ou seja, a partir do momento em que se conclui que o plano ou projeto em questão não pode ser realizado nos termos do artigo 6.º, n.º 3.

63. O artigo 6.º, n.º 4 está, tal como o artigo 6.º, n.º 3, dividido em duas partes. A primeira parte é aplicável a qualquer plano ou projeto que não satisfaça os requisitos do artigo 6.º, n.º 3. A segunda só se aplica quando o sítio em causa albergue um tipo de habitat natural prioritário ou uma espécie prioritária.

64. No que diz respeito ao primeiro conjunto de requisitos — gerais —, o plano ou projeto só poderá ser realizado por razões imperativas de reconhecido interesse público e não houver uma solução alternativa [25]. Além disso, o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a proteção da coerência global da rede Natura 2000. Embora a Comissão deva ser informada das medidas compensatórias adotadas, não participa, enquanto tal, no procedimento. O legislador reconhece, por outras palavras, que podem existir circunstâncias excecionais em que seja necessário causar danos num habitat natural protegido ou a sua destruição, mas, ao permitir que se prossiga com a produção de tais danos ou com a destruição desse habitat, insiste em que haja uma compensação integral das consequências ambientais [26]. Mantém-se, portanto, o *status quo* ou, em qualquer circunstância, o que for possível obter mais próximo do *status quo*.

65. A segunda parte é mais restritiva. Os fundamentos com base nos quais o plano ou projeto pode ser realizado são mais limitados e as autoridades competentes do Estado-Membro em causa podem necessitar de obter um parecer da Comissão antes de o poderem realizar [27].

66. Embora os requisitos estabelecidos no artigo 6.º, n.º 4, sejam intencionalmente rigorosos, é importante salientar que estes não são obstáculos insuperáveis à autorização. A Comissão indicou, na audiência, que dos 15 a 20 pedidos que lhe foram submetidos até à presente data para emissão de um parecer ao abrigo dessa disposição, apenas um recebeu resposta a negativa.

67. Considerada nesse contexto global, parece-me que qualquer interpretação do artigo 6.º, n.º 3, que preveja um nível inferior de proteção ao que o artigo 6.º, n.º 4, contempla não pode ser correta. Exigir que os Estados-Membros «tomem todas as medidas compensatórias necessárias» quando um plano ou projeto é realizado ao abrigo da última disposição de modo a assegurar a proteção da coerência global da rede Natura 2000, permitindo, ao mesmo tempo, que autorizem a realização de projetos de menores dimensões ao abrigo da primeira disposição, mesmo que possam estar envolvidos alguns danos ou destruição permanentes ou duradouros, seria incompatível com o regime geral que o artigo 6.º estabelece. Uma tal interpretação também não impede o fenómeno que a Comissão denomina de «morte por mil golpes», ou seja, a perda acumulada do habitat, como consequência do facto de se permitir a realização de múltiplos, ou, pelo menos, de alguns projetos de nível inferior no mesmo sítio [28].

68. A análise acima efetuada apoia, essencialmente, a argumentação apresentada por P. Sweetman, pela Irlanda e pela Comissão. O An Bord Pleanala, as autoridades locais e o Reino Unido adotam uma abordagem diferente, estreitamente baseada no teor do artigo 6.º, n.º 3. Destacam, em particular, o processo em duas fases previsto nessa disposição impõe. Cada fase é separada e deve ser entendida, segundo alegam, como tendo um significado e uma finalidade distintos.

69. Resumo essa abordagem alternativa da seguinte forma.

70. Ao interpretar o artigo 6.º, deve ser traçada uma linha entre os n.os 1 e 2, por um lado, e os n.os 3 e 4, por outro. Os primeiros regem o funcionamento corrente do sítio. Os últimos, por seu lado, têm por objeto planos ou projetos não relacionados com essa gestão. Podem, portanto, ser considerados exceções aos n.os 1 e 2. Ao apreciar tais planos ou projetos, é necessário, em primeiro lugar, averiguar

25 — V., a esse respeito, acórdão Solvay e o., já referido na nota 13, *supra* (n.os 71 e segs.).

26 — Como exemplo de medidas que *não* constituem medidas compensatórias adequadas, v. n.º 29 das minhas conclusões, apresentadas em 3 de maio de 2007, no processo Comissão/Itália (C-388/05, Colet., p. I-7555, «Valloni e steppe pedegarganiche»). Deixo em aberto a questão geral de saber como identificar quais *são* as medidas compensatórias adequadas num caso concreto.

27 — A legislação refere a apresentação pela Comissão das suas conclusões sob a forma de um parecer e não de uma decisão. Não são, por conseguinte, diretamente vinculativas para as partes em questão. Não obstante, a Comissão é livre de intervir contra um Estado-Membro que não respeite ou permita que outros não respeitem o seu parecer. Em alternativa, um terceiro afetado pode instaurar, para os devidos efeitos, uma ação num órgão jurisdicional nacional.

28 — Uma parte da discussão na audiência debruçou-se sobre a questão de saber se esse fenómeno desempenhava um papel na determinação da questão de saber se o critério do «efeito prejudicial sobre a integridade do sítio» foi satisfeito ao abrigo da diretiva. A meu ver, não desempenha nenhum papel nesse contexto. Os critérios relevantes são os descritos nos n.os 50 a 69, *supra*. Não é necessário ir além destes.

se estes são suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa. O termo «suscetíveis» (likely) deve ser interpretado, nesse contexto, como englobando um critério de probabilidade (se bem que baseado no princípio da precaução — penso que esta questão é pacífica). Um plano ou projeto que não fosse considerado suscetível de afetar esse sítio de forma significativa podia prosseguir, sem a necessidade de uma avaliação das suas implicações.

71. Inversamente, quando fosse previsto um tal efeito, seria necessária uma avaliação. Na realização dessa avaliação e, por conseguinte, na determinação da questão de saber se os planos ou projetos «afetarão a integridade do sítio», seria necessário ter em conta que essa expressão deve significar mais do que «afetar o sítio». De igual modo, a expressão «efeito prejudicial» deve ser entendida como tendo um significado mais forte do que a expressão «afetar de forma significativa» utilizada na primeira fase prevista no artigo 6.º, n.º 3. Se tal não fosse o caso, não existiria qualquer distinção entre o elemento causal que desencadeia a necessidade de decidir se é necessária uma avaliação (artigo 6.º, n.º 3, primeira frase) e o critério relativo à determinação da questão de saber se a realização de um plano ou projeto deve ser recusada ou não (artigo 6.º, n.º 3, segunda frase).

72. Nesse contexto, o An Bord Pleanala alega que a decisão de autorizar o projeto de estrada em questão no processo principal foi corretamente adotada.

73. As alegações das partes em apoio da abordagem que acabo de descrever estão bem formuladas. Não devem, certamente, ser afastados sem mais consideração.

74. No entanto, em meu entender, essa abordagem não é a correta. Em especial, concentra-se na redação do artigo 6.º, n.º 3, lido isoladamente e não tem em conta o contexto mais amplo em que essa disposição deve ser interpretada. Como consequência, envolve uma tensão inerente e irresolúvel entre a autorização de certos projetos ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, e os projetos abrangidos pelo artigo 6.º, n.º 4, que só podem ser realizados se forem adotadas todas as medidas compensatórias necessárias. Também não consegue, de modo algum, responder ao argumento da «morte por mil golpes».

75. De igual modo, esses argumentos não podem ser reconciliados com a jurisprudência do Tribunal de Justiça no acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging [29]. Ao sustentar, no n.º 35, que o artigo 6.º, n.º 3, torna desnecessária uma aplicação concomitante da norma de proteção geral objeto do n.º 2 do artigo 6.º, o Tribunal de Justiça não procurou salientar as diferenças entre essas disposições. Pelo contrário, optou por destacar a sua *semelhança*. Tendo em conta este pressuposto, o Tribunal de Justiça prosseguiu, observando no n.º 36, que «a autorização de um plano ou projeto, concedida nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da [diretiva], supõe necessariamente que tal plano ou projeto tenha sido considerado insuscetível de afetar a integridade do sítio em causa e, por consequência, também de provocar deteriorações ou perturbações significativas na aceção do n.º 2 do referido artigo». Foi pelo mesmo motivo que o Tribunal de Justiça decidiu, no acórdão Comissão/Espanha, que o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, da diretiva «pretendem assegurar o mesmo nível de proteção» [30].

76. À luz das considerações anteriores, a resposta à Questão 1 deve ser a de que para decidir se um plano ou projeto, ao qual se aplica o artigo 6.º, n.º 3, da diretiva, tem um efeito prejudicial sobre a integridade de um sítio, é necessário determinar se esse plano ou projeto terá um efeito negativo sobre os elementos constitutivos do sítio em causa, tendo em conta as razões pelas quais o sítio foi designado e os respetivos objetivos de conservação associados. Um efeito permanente ou duradouro deve ser considerado prejudicial. Para efeitos da referida determinação, deve aplicar-se o princípio da precaução.

29 — Já referido na nota 15, *supra*. Nos casos em que, mais tarde, um plano ou projeto se revele, mesmo na ausência de qualquer erro imputável às autoridades nacionais competentes, suscetível de provocar deteriorações ou perturbações, será aplicável o artigo 6.º, n.º 2, de modo a assegurar o restabelecimento da integridade do sítio (v., nesse sentido, n.º 37 do acórdão).

30 — Acórdão já referido na nota 15, *supra* (n.º 142).

Questão 2

77. Com esta questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se a aplicação do princípio da precaução exige que tal plano ou projeto seja recusado se resultar na perda permanente e irreversível da totalidade ou de qualquer parte do habitat em questão. Está implícito na questão que o princípio em causa deve desempenhar um papel autónomo na avaliação a levar a cabo pelas autoridades nacionais nos termos do artigo 6.º, n.º 3. Ou seja, parte-se do princípio de que, se o princípio não fosse aplicado, se poderia chegar a um resultado diferente daquele a que se chegaria se fosse aplicado.

78. Descrevi a aplicação do princípio da precaução no n.º 50, *supra*. Como observaram as autoridades locais, trata-se de um princípio processual, na medida em que descreve a abordagem a ser adotada pelas entidades decisórias e não exige um determinado resultado.

79. O Tribunal de Justiça decidiu no acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging que o princípio da precaução foi integrado no artigo 6.º, n.º 3[31]. Daí resulta, conforme observa o Reino Unido, que não existe uma lacuna interpretativa no sistema desse artigo que deva ser preenchida mediante a aplicação desse princípio. Daí decorre também que o facto de o princípio ser relevante para estabelecer se uma autoridade competente pode excluir quaisquer efeitos prejudiciais sobre a integridade de um sítio não incide sobre a questão prévia relativa ao significado desse critério.

80. Por conseguinte, não é necessário responder à Questão 2.

Questão 3

81. Com a presente questão, o órgão jurisdicional nacional pretende ser esclarecido sobre a relação entre os n.os 3 e 4 do artigo 6.º

82. Já expus acima a minha análise dessa relação[32] e não tenho nada a acrescentar.

Conclusão

83. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional nacional:

«Para decidir se um plano ou projeto ao qual se aplica o artigo 6.º, n.º 3, 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 tem um efeito prejudicial sobre a integridade de um sítio, é necessário determinar se esse plano ou projeto terá um efeito negativo sobre os elementos constitutivos do sítio em causa, tendo em conta as razões pelas quais o sítio foi designado e os respetivos objetivos de conservação associados. Um efeito permanente ou duradouro deve ser considerado prejudicial. Para efeitos da referida determinação, deve aplicar-se o princípio da precaução.»

31 — Já referido na nota 15, *supra* (n.º 58).

32 — V. n.os 62 e segs.