ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

7 de Novembro de 2000 *

No processo C-371/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pela High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions,

ex parte: **First Corporate Shipping Ltd,**

sendo intervenientes:

World Wide Fund for Nature UK (WWF)

e

Avon Wildlife Trust,

* Língua do processo: inglês.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 2.°, n.° 3, e 4.°, n.° 1, da Directiva 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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann (relator), M. Wathelet e V. Skouris, presidentes de secção, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón e R. Schintgen, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da First Corporate Shipping Ltd, por G. Barling, QC, M. Shaw e M. Hoskins, barristers, mandatados por Arnheim Tite & Lewis, solicitors,

— em representação do World Wide Fund for Nature UK (WWF) e do Avon Wildlife Trust, por P. Sands e J. H. Marks, barristers, mandatados por Leigh Day & Co., solicitors,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por R. Drabble, QC,

— em representação do Governo finlandês, por H. Rotkirch e T. Pynnä, valtionasiamiehet, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por R. B. Wainwright, consultor jurídico principal, e P. Stancanelli, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da First Corporate Shipping Ltd, do World Wide Fund for Nature UK (WWF) e do Avon Wildlife Trust, do Governo do Reino Unido, do Governo finlandês e da Comissão na audiência de 7 de Dezembro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Março de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 21 de Julho de 1998, entrado no Tribunal de Justiça no dia 16 de Outubro seguinte, a High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), uma questão prejudicial relativa à interpretação dos

artigos 2.°, n.° 3, e 4.°, n.° 1, da Directiva 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, a seguir «directiva habitats»).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um processo de fiscalização da legalidade («judicial review») interposto pela First Corporate Shipping Ltd (a seguir «FCS») do acto através do qual o Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (ministro do Ambiente, Transportes e Regiões, a seguir «ministro») indicou que tinha a intenção de propor à Comissão das Comunidades Europeias o estuário do Severn como sítio susceptível de ser designado como zona especial de conservação (a seguir «ZEC») nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da directiva habitats.

O quadro jurídico comunitário

3 Nos termos do artigo 2.° da directiva habitats:

«1. A presente directiva tem por objectivo 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 directiva 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 directiva devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais.»

4 O artigo 4.° da directiva habitats dispõe:

«1. Com base nos critérios estabelecidos no anexo III (fase 1) e nas informações científicas pertinentes, cada Estado-Membro proporá uma lista dos sítios indicando os tipos de habitats naturais do anexo I e as espécies do anexo II (nativas do seu território) que tais sítios alojam. No caso das espécies animais que ocupam vastas zonas, esses sítios corresponderão a locais dentro da área de repartição natural das referidas espécies que representem os elementos físicos ou biológicos essenciais à sua vida ou reprodução. No caso das espécies aquáticas que ocupam vastas zonas, esses sítios apenas serão propostos quando for possível identificar com clareza uma zona que apresente os elementos físicos e biológicos essenciais à sua vida ou reprodução. Os Estados-Membros proporão, se necessário, adaptações à referida lista em função dos resultados da vigilância a que se refere o artigo 11.°

A lista será enviada à Comissão, nos três anos subsequentes à notificação da directiva, ao mesmo tempo que as informações relativas a cada sítio. Tais informações compreenderão um mapa do sítio, a sua denominação, localização e extensão, bem como os dados resultantes da aplicação dos critérios especificados no anexo III (fase 1), e serão fornecidas com base num formulário elaborado pela Comissão segundo o procedimento a que se refere o artigo 21.°

2. Com base nos critérios constantes do anexo III (fase 2) e no âmbito de cada uma das cinco regiões biogeográficas a que se refere a alínea c), subalínea iii), do artigo 1.° e do conjunto do território a que se refere o n.° 1 do artigo 2.°, a Comissão elaborará, em concertação com cada Estado-Membro, e a partir das

listas dos Estados-Membros, um projecto de lista dos sítios de importância comunitária do qual constarão os que integrem um ou mais tipos de habitats naturais prioritários ou uma ou mais espécies prioritárias.

Os Estados-Membros cujos sítios que integrem tipos de habitats naturais e espécies prioritários representem mais de 5% do território nacional podem, mediante acordo da Comissão, solicitar que os critérios referidos no anexo III (fase 2) sejam aplicados com mais flexibilidade na selecção do conjunto dos sítios de importância comunitária existentes no seu território.

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

3. A lista referida no número anterior será elaborada num prazo máximo de seis anos a contar da notificação da presente directiva.

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

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

5 O anexo III da directiva habitats tem o seguinte teor:

«Critérios de selecção dos locais susceptíveis de serem identificados como locais de importância comunitária e designados como zonas especiais de conservação

Fase 1: Avaliação a nível nacional da importância relativa dos locais para cada tipo de habitat natural do anexo I e para cada espécie do anexo II (incluindo os tipos de habitats naturais prioritários e as espécies prioritárias)

A. *Critérios de avaliação do local para um determinado tipo de habitat natural do anexo I*

a) Grau de representatividade do tipo de habitat natural para o local.

b) Superfície do local coberta pelo tipo de habitat natural relativamente à superfície total coberta por esse tipo de habitat natural no território nacional.

c) Grau de conservação da estrutura e das funções do tipo de habitat natural em questão e possibilidade de restauro.

d) Avaliação global do valor do local para a conservação do tipo de habitat natural em questão.

B. *Critérios de avaliação do local para uma espécie determinada do anexo II*

a) Extensão e densidade da população da espécie presente no local relativamente às populações presentes no território nacional.

b) Grau de conservação dos elementos do habitat importantes para a espécie considerada e possibilidade de restauro.

c) Grau de isolamento da população presente no local relativamente à área de repartição natural da espécie.

d) Avaliação global do valor do local para a conservação da espécie considerada.

C. Em conformidade com estes critérios, os Estados-Membros procederão à classificação dos locais que propõem na lista nacional como locais susceptíveis de serem identificados como locais de importância comunitária, consoante o seu valor relativo para a conservação de cada tipo de habitat natural ou espécie constantes, respectivamente, dos anexos I ou II, que lhes digam respeito.

D. Essa lista indicará os locais em que se encontram os tipos de habitats naturais prioritários e as espécies prioritárias seleccionados pelos Estados-Membros segundo os critérios enunciados em A e B *supra*.

...»

6 O artigo 6.°, n.^{os} 2, 3 e 4, da directiva habitats estabelece:

«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 objectivos da presente directiva.

3. Os planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.° 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projectos depois de se terem assegurado de que não afectarão 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 projecto 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 protecção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adoptadas.

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.»

O litígio no processo principal e a questão prejudicial

7 A FCS é a autoridade portuária legal do porto de Bristol (Reino Unido), situado no estuário do Severn, e é proprietária de uma significativa extensão de terreno na vizinhança do porto. Após o ter adquirido, a FCS investiu em parceria com outras empresas cerca de 220 milhões de GBP em capital para o desenvolvimento das instalações portuárias. Emprega 495 trabalhadores permanentes a tempo inteiro. Incluindo os próprios trabalhadores da FCS, estima-se entre 3 000 e 5 000 o número de trabalhadores empregados no porto.

8 O ministro indicou que tenciona propor à Comissão o estuário do Severn como sítio susceptível de ser designado como ZEC nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da directiva habitats, sendo que a maior parte das zonas entre marés deste sítio foi já classificada como zona de protecção especial nos termos da Directiva 79/409/ /CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125). Subsequentemente, a FCS pediu à High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), autorização para requerer a fiscalização da legalidade.

9 Perante este órgão jurisdicional nacional, a FCS sustenta que o artigo 2.°, n.° 3, da directiva habitats impõe ao ministro que tenha em conta as exigências económicas, sociais e culturais quando decida dos sítios que devem ser propostos à Comissão nos termos do artigo 4.°, n.° 1, desta mesma directiva.

10 O ministro contrapõe que, tendo em conta a fundamentação adoptada pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão de 11 de Julho de 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Colect. p. I-3805), não pode tomar em conta as exigências económicas, sociais e culturais ao decidir dos sítios a propor à Comissão nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da directiva habitats.

11 Nestas condições, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Um Estado-Membro tem o direito ou a obrigação de ter em conta as exigências constantes do artigo 2.°, n.° 3, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7), a saber, as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais, ao decidir quanto aos sítios a propor à Comissão nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da mesma directiva e/ou ao determinar os limites desses sítios?»

Quanto à questão prejudicial

12 Importa afirmar, a título preliminar, que a questão prejudicial de interpretação apenas versa sobre a fase 1 do processo de classificação dos sítios naturais em ZEC a que se refere o n.° 1 do artigo 4.° da directiva habitats.

13 Esta disposição prevê que uma lista de sítios que indique os tipos de habitats naturais do anexo I e as espécies nativas do anexo II que tais sítios alojam será proposta por cada Estado-Membro com base nos critérios estabelecidos no anexo III (fase 1) e das informações científicas pertinentes e transmitida à Comissão.

14 O anexo III da directiva habitats, que versa sobre os critérios de selecção dos locais susceptíveis de serem identificados como locais de importância comunitária e designados como ZEC, enumera, no que respeita à fase 1, os critérios de avaliação a nível nacional da importância relativa dos sítios para cada tipo de habitat natural do anexo I e cada espécie do anexo II.

15 Ora, estes critérios de avaliação foram definidos exclusivamente em função do objectivo de conservação dos habitats naturais ou da fauna e da flora selvagens que figuram, respectivamente, no anexo I ou no anexo II.

16 Donde resulta que o artigo 4.°, n.° 1, da directiva habitats, enquanto tal, não prevê a tomada em consideração de outras exigências para além das referentes à conservação dos habitats naturais, bem como da flora e da fauna selvagens, quando da escolha e da delimitação dos sítios a propor à Comissão enquanto sítios susceptíveis de serem identificados como sendo de importância comunitária.

17 A FCS sustenta que a identificação e a delimitação dos sítios a transmitir à Comissão para a sua designação como ZEC, assim como exige o n.° 1 do artigo 4.° da directiva habitats, constituem uma medida tomada por força desta directiva na acepção do seu artigo 2.°, n.° 3. Donde resultará que esta última disposição impõe a um Estado-Membro a obrigação de ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais, quando aplica os critérios constantes do anexo III da referida directiva a fim de redigir a lista dos sítios a transmitir à Comissão.

18 Segundo o Governo finlandês, um Estado-Membro tem a faculdade, quando propõe a sua lista de sítios à Comissão, de tomar em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais, na medida em que não comprometa a realização dos objectivos de protecção da natureza da directiva habitats. Este governo indica, a título de exemplo, que pode existir, no território de um Estado-Membro, um tão grande número de sítios susceptíveis de ser considerados como de importância comunitária que este Estado terá o direito de excluir certos de entre eles da sua lista de propostas sem pôr em perigo a realização dos referidos objectivos.

19 A este respeito, importa recordar que o artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da directiva habitats prevê a constituição de uma rede ecológica europeia coerente de ZEC, denominada «Natura 2000», que é formada por sítios que alojam tipos de habitats naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II e que 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.

20 Há ainda que recordar que o artigo 4.° da directiva habitats organiza um processo de classificação dos sítios naturais em ZEC, articulado em várias fases e com as quais se prendem certos efeitos jurídicos, processo que deve, designadamente, permitir a realização da referida rede «Natura 2000», como resulta do artigo 3.°, n.° 2, desta mesma directiva.

21 Em especial, o artigo 4.°, n.° 2, primeiro parágrafo, da directiva habitats dispõe que a Comissão elabora, a partir das listas dos Estados-Membros e em concertação com cada um destes, um projecto de lista dos sítios de importância comunitária.

22 Ora, para elaborar um projecto de lista dos sítios de importância comunitária, de natureza a conduzir à constituição de uma rede ecológica europeia coerente de

ZEC, a Comissão deve dispor de um inventário exaustivo dos sítios que revestem, a nível nacional, um interesse ecológico relevante, tendo em conta o objectivo de conservação dos habitats naturais, bem como da fauna e da flora selvagens, prosseguido pela directiva habitats. Para este efeito, o referido inventário é estabelecido com base nos critérios fixados no anexo III (fase 1) desta directiva.

23 Acrescente-se que é apenas deste modo que é possível realizar o objectivo, a que se refere o artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da directiva habitats, de manutenção ou de restabelecimento, num estado de conservação favorável, dos tipos de habitats naturais e dos habitats das espécies consideradas na sua área de repartição natural, que se pode situar num ou noutro lado das várias fronteiras internas da Comunidade. Com efeito, resulta do artigo 1.°, alíneas e) e i), da directiva habitats, em conjugação com o seu artigo 2.°, n.° 1, que o estado de conservação favorável de um habitat natural ou de uma espécie deve ser apreciado relativamente ao conjunto do território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável. Assim e tendo em consideração o facto de que um Estado-Membro não pode, quando estabelece a lista nacional dos sítios, ter um conhecimento preciso e circunstanciado da situação dos habitats nos outros Estados-Membros, este Estado não pode, por sua própria iniciativa e ainda que seja em razão de exigências económicas, sociais ou culturais, ou de particularidades regionais e locais, deixar de ter em conta sítios que se revestem, a nível nacional, de um interesse ecológico pertinente tendo em conta o objectivo de conservação, sem pôr em perigo a realização deste mesmo objectivo a nível comunitário.

24 Em especial, caso os Estados-Membros pudessem tomar em conta as exigências económicas, sociais ou culturais, bem como as particularidades regionais ou locais, no momento da escolha e da delimitação dos sítios a incluir na lista que, em aplicação do artigo 4.°, n.° 1, da directiva habitats, deve ser estabelecida por eles e transmitida à Comissão, esta não poderia estar segura de dispor de um inventário exaustivo dos sítios elegíveis enquanto ZEC e corria-se o risco de o objectivo da constituição destes numa rede ecológica europeia coerente não ser atingido.

25 Há, pois, que responder à questão submetida que o artigo 4.°, n.° 1, da directiva habitats deve ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode ter

em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais, como mencionadas no artigo 2.°, n.° 3, da referida directiva, quando da escolha e da delimitação dos sítios a propor à Comissão enquanto sítios susceptíveis de serem identificados como sendo de importância comunitária.

Quanto às despesas

26 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido e finlandês, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pela High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), por despacho de 21 de Julho de 1998, declara:

O artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, deve

ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais, como mencionadas no artigo 2.°, n.° 3, da referida directiva, quando da escolha e da delimitação dos sítios a propor à Comissão enquanto sítios susceptíveis de serem identificados como sendo de importância comunitária.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Skouris	Edward	Puissochet
Jann	Sevón	Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Novembro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias