CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 7 de Março de 2000 *

1. A High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Reino Unido) [1], apresentou ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial sobre a interpretação do 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 flora selvagens [2] (a seguir a «directiva sobre os habitats» [3]), em conjugação com o artigo 2.°, n.° 3, da mesma directiva.

2. Esta directiva visa criar uma rede ecológica europeia coerente, a fim de favorecer a manutenção, ou mesmo o restabelecimento, num estado de conservação favorável, dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens no território dos Estados-Membros [4]. A fim de atingir este objectivo, é especialmente previsto designar zonas especiais de conservação [5] (a seguir «ZEC»), segundo um procedimento que, nos termos do artigo 4.° da directiva sobre os habitats, se decompõe em três fases.

3. High Court solicita ao Tribunal de Justiça que precise a extensão dos poderes dos Estados-Membros *no decurso da primeira fase do procedimento de designação das ZEC* prevista no artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats e, mais exactamente, que esclareça se, para elaborar a lista dos sítios susceptíveis de serem seleccionados como sítios de importância comunitária (a seguir «SIC»), um Estado-Membro tem a obrigação ou apenas o direito de ter em conta as exigências, especialmente económicas, constantes do artigo 2.°, n.° 3, da referida directiva.

I — Quadro jurídico comunitário relevante

4. Adoptada com base nos artigos 130.°-R e 130.°-S do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 174.° CE e 175.° CE), a directiva sobre os habitats é fruto da seguinte constatação:

«no território europeu dos Estados-Membros, os habitats naturais têm vindo a degradar-se continuamente... um número crescente de espécies selvagens encontra-se gravemente ameaçado... fazendo os habitats e as espécies ameaçadas parte do

* Língua original: francês.

1 — A seguir «High Court».

2 — JO L 206, p. 7.

3 — Esta directiva é também comummente chamada «Natura 2000».

4 — Primeiro, terceiro, quarto, quinto e sexto considerandos.

5 — Sexto e sétimo considerandos.

património natural da Comunidade e sendo as ameaças que sobre eles pesam muitas vezes de natureza transfronteiriça, é necessário tomar medidas a nível comunitário com vista à sua conservação» [6].

5. O objectivo principal da directiva sobre os habitats é o de «favorecer a manutenção da biodiversidade, tomando simultaneamente em consideração as exigências económicas, sociais, culturais e regionais...» [7], pela criação de uma rede ecológica europeia coerente, de acordo com um calendário definido [8]. Com esta fórmula, o legislador comunitário recorda que pretende estar em conformidade com o objectivo de «desenvolvimento sustentável» enunciado no artigo 2.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 2.° CE) e ao princípio da «integração» constante do artigo 130.°-R, n.° 2, *in fine*, do Tratado CE [9]. O princípio da integração figura actualmente no artigo 6.° CE (ex-artigo 3.°-C do Tratado CE) [10]. Este artigo enuncia de modo expresso que o princípio da integração deve permitir «promover um desenvolvimento sustentável».

6. O artigo 1.° da directiva sobre os habitats define as principais noções utilizadas.

7. O artigo 2.°, n.os 2 e 3, enuncia as medidas a tomar com vista a atingir o objectivo prosseguido pela directiva sobre os habitats. Esses números dispõem que:

«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.»

8. Os artigos 4.° e 6.° precisam o conteúdo das medidas definidas no artigo 2.°

9. Trata-se, em primeiro lugar, nos termos do artigo 4.°, de designar as ZEC; em segundo lugar, de acordo com o artigo 6.°, de adoptar o regime ao qual serão submetidas essas ZEC.

10. O procedimento de designação das ZEC decompõe-se em três fases.

6 — Quarto considerando.
7 — Terceiro considerando.
8 — Sexto considerando.
9 — V. n.os 54 a 57 das presentes conclusões.
10 — Inserido pelo artigo 2.°, n.° 4, do Tratado de Amesterdão e renumerado 6.° CE (JO C 340, p. 25).

11. A primeira fase é descrita no artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats.

12. O artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, prevê que essa primeira fase compete aos Estados-Membros e consiste em *elaborar*, com base em critérios definidos no anexo III (fase 1), uma *lista* dos sítios nos quais se situam os tipos de habitats naturais definidos no anexo I e daqueles que alojem as espécies indígenas enunciadas no anexo II. Precisa-se que, quando «as espécies animais... 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». Além disso, para «as 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».

13. O artigo 4.°, n.° 2, terceiro parágrafo, da directiva sobre os habitats refere que a lista redigida pelos Estados-Membros «indicará os locais em que se encontram os tipos de habitats naturais prioritários e as espécies prioritárias» [11]. Entendem-se por «prioritárias» as espécies e os habitats naturais ameaçados de desaparecimento e por cuja conservação a Comunidade é especialmente responsável [12]. O artigo 4.°, n.° 1, segundo parágrafo, precisa, além disso, que a lista deve ser «enviada à Comissão... ao mesmo tempo que [diversas] informações... [e] dados... com base num formulário elaborado pela Comissão...». Este formulário foi adoptado em 18 de Setembro de 1996 [13].

14. A segunda fase é exposta no artigo 4.°, n.os 2 e 3, da directiva sobre os habitats.

15. Ela desenrola-se segundo um procedimento que se decompõe em duas fases. A primeira fase deve permitir à Comissão, «com base nos critérios constantes do anexo III (fase 2)... [elaborar], em concertação com cada Estado-Membro, e a partir das listas do 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» [14].

16. No fim desta primeira fase, «*a lista dos sítios seleccionados como de importância comunitária*, que indique os que integram

11 — Anexo III, fase 1, alínea D).

12 — Artigo 1.°, alíneas d) e h), da directiva sobre os habitats. São assinaladas com um asterisco nos anexos I e II.

13 — Decisão 97/266/CE da Comissão, relativa ao formulário de informação de um sítio proposto como sítio Natura 2000 (JO 1997, L 107, p. 1, e especialmente p. 20, a seguir «formulário»).

14 — Artigo 4.°, n.° 2, primeiro parágrafo, sublinhado nosso.

um ou mais tipos de habitats naturais prioritários ou uma ou mais espécies prioritárias, *será elaborada pela Comissão...*» [15], respeitando um procedimento que faz intervir um comité *ad hoc* [16], composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão [17].

17. A terceira fase é enunciada no artigo 4.°, n.° 4, marca a conclusão do processo de designação das ZEC e é da competência exclusiva dos Estados-Membros. Esse texto prevê que, logo que um sítio tenha sido seleccionado como SIC e figure na lista elaborada pela Comissão no final da segunda fase, «o Estado-Membro em causa designará esse sítio como *zona especial de conservação...*» [18].

18. O anexo III da directiva sobre os habitats precisa os critérios nos quais os Estados-Membros se baseiam para proceder à avaliação dos sítios que devem figurar no inventário elaborado no fim da primeira fase [19], bem como os critérios que os Estados-Membros e a Comissão deverão ter em conta para seleccionar os SIC na segunda fase [20].

19. O artigo 6.° dispõe que os Estados-Membros devem estabelecer o regime destinado a assegurar a gestão e a conservação das ZEC. As medidas adoptadas com este objectivo intervêm, em princípio, uma vez terminada a terceira fase. Todavia, a directiva sobre os habitats precisa que as medidas destinadas a prevenir a deterioração dos SIC [21] devem ser tomadas no fim da segunda fase [22].

II — Matéria de facto e quadro processual

20. A First Corporate Shiping Ltd (a seguir «FCS»), autoridade portuária legal do porto de Bristol, situada no estuário do Severn, é proprietária de uma significativa extensão de terreno na vizinhança do porto. Após ter adquirido esse terreno, a FCS investiu com parceiros cerca de 220 milhões de GBP em capital para o desenvolvimento das instalações portuárias. Emprega permanentemente e a tempo inteiro 495 pessoas. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, além disso, que o

15 — Artigo 4.°, n.° 2, terceiro parágrafo, sublinhado nosso.

16 — Artigo 21.° da directiva sobre os habitats.

17 — Artigo 20.° da directiva sobre os habitats.

18 — Artigo 4.°, n.° 4, sublinhado nosso.

19 — Entre os critérios de selecção escolhidos figuram o «grau de representatividade do tipo de habitat natural para o local» [anexo III, fase 1, A, alínea a)]; o «grau de conservação da estrutura e das funções do tipo de habitat natural em questão e possibilidade de restauro» do sítio [anexo III, fase 1, A, alínea c)], e «a avaliação global do valor do local para a conservação do tipo de habitat natural em questão» [anexo III; fase 1, A, alínea d)].

20 — Entre os critérios de selecção escolhidos figuram a «localização geográfica do local relativamente às vias migratórias de espécies do anexo II, bem como à sua eventual pertença a um ecossistema coerente situado de ambos os lados de uma ou várias fronteiras internas da Comunidade» [anexo III, fase 2, n.° 2, alínea b)], e o «valor ecológico» do sítio [anexo III, fase 2, n.° 2, alínea e)].

21 — Por exemplo, é dito que certos planos ou projectos susceptíveis de afectar de forma significativa o SIC devem ser objecto de uma avaliação das suas incidências sobre o sítio (artigo 6.°, n.° 3, da directiva sobre os habitats).

22 — Artigo 4.°, n.° 5.

pessoal que trabalha no porto, incluindo os próprios empregados da FCS, é estimado entre 3 000 e 5 000 trabalhadores.

21. O Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (a seguir «Secretary of State») indicou que tencionava propor à Comissão das Comunidades Europeias o estuário do Severn, nos termos do artigo 4.° n.° 1, da directiva sobre os habitats, quando «a maior parte das zonas entre marés deste sítio foi já classificada como zona de protecção especial (a seguir 'ZPE')» [23] em aplicação da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens [24].

22. Considerando que os seus direitos como proprietária dos sítios eram lesados pela decisão do Secretary of State, a FCS pediu à High Court autorização para requerer a fiscalização dessa decisão.

23. Perante o órgão jurisdicional de reenvio, a FCS sustentou que o artigo 2.° n.° 3, da directiva sobre os habitats impõe ao Secretary of State que tenha em conta as exigências económicas, sociais e culturais quando escolhe os sítios a propor à Comissão em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1, da referida directiva.

24. O Secretary of State replicou 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 [25], um Estado-Membro não tem o direito de tomar em conta esse tipo de exigências nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats.

25. Duvidando da procedência dos argumentos em presença e considerando que a solução do litígio que lhe foi submetido depende da interpretação do artigo 4.°, n.° 1, em conjugação com o artigo 2.°, n.° 3, da directiva sobre os habitats, a High Court, por despacho de 15 de Setembro de 1998, decidiu suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie a título prejudicial sobre a seguinte questão:

«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 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?»

23 — Tradução livre de «the majority of the intertidal part of this area have already been classified as a special protection area» (n.° 8 do despacho de reenvio).

24 — JO L 103, p. 1; EE 15 F2, p. 125 (a seguir «directiva sobre as aves»).

25 — C-44/95, Colect., p. I-3805 (a seguir «acórdão Lappel Bank»).

III — Resposta à questão prejudicial

26. Por esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio solicita esclarecimentos sobre os poderes dos Estados-Membros no decurso da primeira fase do procedimento de designação e de delimitação das ZEC. Mais precisamente, deseja saber se, no decurso da primeira fase definida no artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats, um Estado-Membro pode ou deve, baseando-se no artigo 2.°, n.° 3, da referida directiva, recusar-se a incluir na lista dos sítios que propõe à Comissão, um sítio que, apesar de preencher os critérios enumerados nos anexos I e II, é sede de interesses económicos e sociais considerados importantes, ou mesmo vitais, para o Estado ou região em causa.

27. A FCS estima que o Tribunal de Justiça deve responder a esta questão declarando que o artigo 4.°, n.° 1, em conjugação com o artigo 2.°, n.° 3, da directiva sobre os habitats, deve ser interpretado no sentido em que impõe aos Estados-Membros a obrigação de terem em conta os interesses económicos, sociais e regionais, quando decidem os sítios, susceptíveis de serem designados ZEC, a propor à Comissão. A FCS alega, portanto, que, no decurso da primeira fase do processo de designação das ZEC, um Estado-Membro deve afastar da lista dos sítios susceptíveis de serem designados como ZEC um sítio que aloje instalações tais como as do porto de Bristol.

28. Pelo contrário, a Comissão, o World Life Found for Nature UK (WWF), o Avon Wildlife Trust, o Governo do Reino Unido e o Governo finlandês contestam essa tese. A maioria dos contraditores da FCS [26] baseia-se no acórdão Lappel Bank, já referido, para fundamentar a sua posição.

29. Nesse acórdão, foi decidido que as disposições da directiva sobre as aves devem ser interpretadas no sentido em que autorizam um Estado-Membro a ter em conta certas exigências económicas na fase de adopção das medidas de conservação ou de gestão das ZPE, mas não na fase do processo de designação e de delimitação das ZPE [27].

30. Segundo nós, a solução à qual o Tribunal de Justiça chegou no acórdão Lappel Bank, já referido, não é transponível para o quadro da directiva sobre os habitats. Pensamos, com efeito, que não está excluído [28] que considerações económicas, sociais, culturais ou particularidades regionais e locais possam ser tidas em conta desde a fase de designação das ZEC e permitam que um sítio que obrigue um dos tipos de habitats naturais do anexo I ou espécies indígenas do anexo II não seja designado como ZEC. Explicaremos a nossa posição [29].

26 — Com excepção do Governo finlandês.

27 — N.os 31 e 41.

28 — Salvo quando um sítio aloje espécies ou tipos de habitats naturais prioritários (v. n.° 47 das presentes conclusões).

29 — V. n.os 52 a 58 das presentes conclusões.

31. Todavia, sustentamos que, no decurso da primeira fase do processo de designação das ZEC, tais considerações não permitem afastar da lista de sítios seleccionados pelos Estados-Membros um sítio que aloje os tipos de habitats naturais do anexo I e as espécies indígenas do anexo II. É por isso que proporemos ao Tribunal de Justiça que responda pela negativa à questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio.

32. Em nosso entender, *durante a primeira fase* enunciada no artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats, *o papel dos Estados-Membros* não consiste em redigir de forma definitiva a lista das ZEC, mas apenas:

— *em elaborar um inventário exaustivo dos sítios* que, no território nacional respectivo de cada um dos Estados-Membros, aloje os tipos de habitats naturais do anexo I e as espécies indígenas do anexo II; e

— *em fornecer* à Comissão todos as *informações* úteis de ordem científica, ecológica, económica e social sobre os sítios assim inventariados.

33. *Em primeiro lugar*, a leitura que propomos ao Tribunal de Justiça resulta claramente da redacção do artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats.

34. O artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, enuncia expressamente que «cada Estado-Membro proporá uma lista dos sítios, indicando os tipos de habitats naturais do anexo I e as espécies do anexo II que tais sítios alojam», indicando os sítios que alojam os tipos de habitats e espécies prioritárias [30].

35. Do mesmo modo, o artigo 4.°, n.° 1, segundo parágrafo, salienta que «a lista será enviada... ao mesmo tempo que as informações... [que] compreenderão um mapa do sítio, a sua denominação, localização e extensão, bem como os dados... fornecidos com base num formulário elaborado pela Comissão...».

36. Em conformidade com as prescrições do formulário, já referido [31], os Estados-Membros devem juntar a essa lista as informações de ordem científica, ecológica [32], geográfica [33], mas também económica e social.

30 — Anexo III, fase 1, D.

31 — V. n.° 13 das presentes conclusões.

32 — Tais como a classificação das populações animais segundo critérios ornitológicos previstos no anexo I da directiva sobre as aves, mas também as informações relativas às aves migratórias regularmente presentes no sítio e não visadas nesse anexo, a classificação dos mamíferos, dos anfíbios e répteis, dos peixes, dos invertebrados e das plantas visadas no anexo II da directiva sobre os habitats, e as outras espécies importantes da flora e da fauna não visadas nesse anexo.

33 — Tais como a localização do sítio, o mapa do sítio.

37. É assim recomendado aos Estados-Membros que comuniquem as informações sobre os «*impactos e as actividades humanas* nas imediações do sítio» [34] as quais são entendidas como incluindo «... todas as actividades humanas e processos naturais que podem ter uma influência, positiva ou negativa, na conservação e gestão do sítio (anexo E)» [35]. Para esse fim, os Estados-Membros são convidados a fornecer informações sobre as actividades ligadas à agricultura e às florestas; à pesca, à caça e à colheita; à mineração e extracção de materiais; à urbanização, à industrialização e actividades similares; aos transportes e comunicações (relativos, especialmente, às zonas portuárias [36] e à navegação [37]).

38. A leitura que propomos parece-nos igualmente confortada pelo anexo III (fase 1). Entre os critérios que os Estados-Membros devem ter em conta figuram incontestavelmente elementos científicos, ecológicos, geográficos [38]. Todavia, é igualmente pedido aos Estados-Membros para procederem a uma avaliação global do «valor do local» [39] e não apenas, como é precisado no anexo III (fase 2) [40], a uma avaliação global do «valor ecológico» do local.

34 — V. o formulário, já referido, p. 37, ponto 6.1 (sublinhado nosso).

35 — *Ibidem*, ponto 6.1, primeiro parágrafo.

36 — *Ibidem*, apêndice E, código 504.

37 — *Ibidem*, código 520.

38 — Pontos A e B, alínea a).

39 — *Ibidem*, alínea d).

40 — *Ibidem*, alínea e).

39. Em nossa opinião, ao não precisar que a avaliação apenas incide sobre o valor ecológico do sítio, pode-se razoavelmente pensar que, durante a primeira fase de designação das ZEC, as informações mais completas relativas, nomeadamente, às actividades humanas, entre as quais figuram indiscutivelmente os dados económicos, devem ser comunicadas à Comissão.

40. Resulta igualmente da redacção do artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats que, no decurso dessa primeira fase, o *poder de apreciação* dos Estados-Membros quanto à escolha dos sítios a propor à Comissão é muito limitado.

41. O artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da directiva sobre os habitats apenas autoriza, com efeito, um Estado-Membro a afastar do inventário dos sítios que devem ser comunicados à Comissão os sítios que não alojem um dos tipos de habitats naturais do anexo I ou das espécies indígenas do anexo II, ou aqueles no interior dos quais é impossível determinar claramente as zonas que apresentam os elementos físicos e biológicos essenciais à vida e à reprodução das espécies animais ou vegetais protegidas.

42. *Além disso*, a finalidade da missão imposta aos Estados-Membros durante essa primeira fase milita a favor desta interpretação.

43. O objectivo do artigo 4.°, n.° 1, é enunciado no artigo 4.°, n.° 2, da directiva sobre os habitats e na «Introdução» do formulário, já referido.

44. Recordemos que o artigo 4.°, n.° 2, primeiro parágrafo, dispõe que «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...» [41]. Do mesmo modo, o artigo 4.°, n.° 2, terceiro parágrafo, precisa que é apenas no final da segunda fase que a lista dos SIC é definitivamente redigida pela Comissão, em conformidade com um procedimento de concertação entre a Comissão e os Estados-Membros.

45. Do mesmo modo, o formulário, já referido, indica expressamente que «será inicialmente utilizado para fornecer as informações necessárias sobre os sítios *elegíveis* para sítios de importância comunitária» [42].

46. Importa concluir que o processo previsto no artigo 4.°, n.° 1, constitui uma fase preparatória na tomada de decisão final que incide sobre a determinação e a delimitação das ZEC visando fornecer um «panorama» completo do sítio.

47. Notemos, contudo, que os sítios identificados pelos Estados-Membros como prioritários durante a primeira fase são *automaticamente* considerados como SIC durante a segunda fase e, por consequência, serão designados como ZEC durante a terceira fase do processo [43]. Ignoramos se, no caso concreto, os sítios em litígio no processo principal estão nessa categoria. Compete, em todo o caso, ao órgão jurisdicional de reenvio verificá-lo. Se assim for, em razão da natureza prioritária dos sítios, seja pelo tipo de habitats naturais, seja pelas espécies em causa, o Estado-Membro não poderá ter em conta as exigências enumeradas no artigo 2.°, n.° 3, para afastar um sítio alojando esse tipo de habitats naturais ou espécies da lista das ZEC [44].

48. Resulta do exposto que o objectivo do artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats é permitir à Comissão e aos Estados-Membros, no decurso da segunda fase do procedimento de designação das ZEC, proceder à selecção dos SIC [45] e depois, no fim da terceira fase [46], adoptar a lista das ZEC que serão designadas pelos

41 — Sublinhado nosso.

42 — Introdução, terceiro parágrafo, p. 21 (sublinhado nosso).

43 — V. anexo III, fase 2, n.° 1, que prevê que «Todos os locais identificados pelos Estados-Membros na fase I que abriguem tipos de habitat natural e/ou espécies prioritários serão considerados locais de importância comunitária.»

44 — Na medida em que os sítios inventariados na primeira fase como alojando habitats naturais e espécies indígenas prioritárias são automaticamente considerados como SIC (v. anexo III, fase 2, n.° 1) e que a nossa análise tende a demonstrar que, durante a primeira fase, as considerações económicas não podem ser retidas para afastar da lista dos sítios a transmitir à Comissão um sítio alojando habitats naturais e espécies indígenas não prioritárias definidas nos anexos I e II, essa conclusão vale *a fortiori* quando esses sítios alojem habitats naturais e espécies indígenas prioritárias.

45 — Enunciado no artigo 4.° n.os 2 e 3.

46 — Previsto no artigo 4.°, n.° 4.

Estados-Membros, sem que nenhuma consideração de ordem económica e social seja susceptível de influir sobre a capacidade de um sítio figurar nessa lista.

49. *Finalmente*, para que os Estados-Membros e a Comissão possam avaliar o mais justamente possível os interesses em presença no decurso da segunda fase, é imperativo que, na primeira fase, os Estados-Membros não procedam por «eliminação», mas que inventariem da maneira mais completa, mais objectiva e mais descritiva todos os sítios que preencham os critérios do anexo III e correspondam às espécies e aos habitats definidos nos anexos I e II.

50. Daí concluímos que o artigo 4.°, n.° 1, da directiva sobre os habitats deve ser interpretado no sentido que se opõe a que, no decurso da primeira fase, um Estado-Membro decida não incluir, como sítios susceptíveis de serem designados como SIC durante a segunda fase, aqueles que, embora satisfazendo os critérios anteriormente mencionados, sejam sede de interesses económicos e sociais importantes, tal como o sítio constituído pelo estuário do Severn.

51. Em contrapartida, e para ser completos, salientamos que não está excluído que, no decurso da segunda fase, a saber, no momento da concertação entre os Estados-Membros e a Comissão sobre a escolha dos SIC, exigências económicas e sociais possam justificar que um sítio alojando um dos tipos de habitats naturais do anexo I ou espécies indígenas do anexo II não seja seleccionado como SIC e, por consequência, não seja designado como ZEC [47].

52. Com efeito, como sublinha a FCS, o artigo 2.°, n.° 3, está redigido em termos gerais e não exclui a tomada em conta de exigências económicas, sociais e regionais, no momento da adopção das medidas de designação e de delimitação das ZEC [48].

53. Do mesmo modo, o terceiro considerando da directiva sobre os habitats enuncia expressamente que o objectivo desse texto que consiste em «favorecer a manutenção da biodiversidade, tomando simultaneamente em consideração as exigências económicas, sociais, culturais e regionais... contribui para o objectivo geral de desenvolvimento *sustentável*...» [49].

54. O conceito de «desenvolvimento sustentável» não significa que os interesses do ambiente devam necessária e sistematicamente prevalecer sobre os interesses defen-

47 — Com excepção, como vimos, de um sítio identificado por um Estado-Membro como alojando espécies ou tipos de habitats naturais prioritários.

48 — Contrariamente aos termos da directiva sobre as aves (v., a esse respeito, os n.os 23 a 25 do acórdão Lappel Bank, já referido).

49 — Sublinhado nosso. Esse mesmo objectivo é recordado na introdução do formulário, já referido, no n.° 2, que enuncia que um dos seus «... principais objectivos [é]... fornecer as informações que ajudarão à Comissão no exercício das suas outras competências em tomadas de decisão, para garantir que a rede Natura 2000 seja devidamente tida em conta nas outras políticas comunitárias e nos outros sectores da actividade da Comissão, nomeadamente nas políticas regional e agrícola e nos sectores da energia, dos transportes e do turismo».

didos no âmbito de outras políticas prosseguidas pela Comunidade nos termos do artigo 3.° do tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 3.° CE). Ele coloca, ao contrário, o acento no necessário equilíbrio entre variados interesses, por vezes contraditórios, mas que convém conciliar.

55. Esse conceito tem a sua origem numa comunicação da Comissão ao Conselho, apresentada em 24 de Março de 1972, num programa das Comunidades Europeias em matéria de ambiente [50] na qual aquela sublinhava que as propostas feitas em 22 de Julho de 1971 sobre a política da Comunidade nesta matéria [51] deviam passar a ser aplicadas em conformidade com o princípio da integração: «A execução destas propostas não deve constituir uma nova política comum separada das outras. Serão, antes, o conjunto das actividades comunitárias que se destinam a promover o desenvolvimento harmonioso das actividades económicas em toda a Comunidade, a subida acelerada do nível de vida e as mais estreitas relações entre os Estados-Membros, de acordo com o disposto no artigo 2.° do Tratado CEE, que deverão doravante ter em consideração a protecção do ambiente» [52].

56. Esta noção fundamental do direito do ambiente que o «desenvolvimento sustentável» constitui foi retomada e definida em 1987 pelo relatório Brundtland [53]. Segundo este relatório, «o desenvolvimento sustentável é um desenvolvimento que dá satisfação às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem às suas» [54]. Ele determina que esta noção significa que a condução das diferentes políticas deve «no estrito mínimo... não colocar em perigo os sistemas naturais que nos fazem viver, a atmosfera, as águas, os solos e os seres vivos» [55]. O relatório sublinha a necessidade de não opor desenvolvimento e ambiente, mas, pelo contrário, de os fazer evoluir de forma coordenada.

57. A fim de conciliar esses diversos interesses na perspectiva do «desenvolvimento sustentável», o Tratado da União Europeia introduziu *o princípio da «integração»* no artigo 130.°-R, n.° 2, *in fine*. Este princípio obriga o legislador comunitário a conformar-se com as exigências da protecção do meio ambiente na definição e execução de outras políticas e acções desenvolvidas. A integração da dimensão ambiental constitui, portanto, a base da estratégia do desenvolvimento sustentável, consagrada tanto no Tratado da União Europeia como no quinto programa «ambiente» intitulado «Em direcção a um desenvolvimento sustentável» [56]. O quinto programa indica, aliás, expressamente, que o sucesso desta empresa pressupõe que os cinco sectores-chave da economia, — indústria, energia,

50 — JO C 52, p. 1.

51 — Doc. SEC (71) 2616 final.

52 — Comunicação, já referida, introdução, oitavo parágrafo.

53 — Do nome da presidente da Comissão do ambiente e desenvolvimento, criada pela 38.ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas e encarregada em especial «de reexaminar as questões fundamentais do ambiente e do desenvolvimento».

54 — P. 51.

55 — P. 53.

56 — JO 1993, C 138, p. 5.

transportes, agricultura e turismo —, contribuam plenamente para isso. Espera-se, assim, inflectir as tendências e práticas nocivas desses sectores.

58. Assim, parece que as diligências da Comissão e dos Estados-Membros na segunda fase do processo de designação das ZEC deve consistir, no respeito pelo objectivo do «desenvolvimento sustentável» e do princípio da «integração», em avaliar os interesses em presença, em verificar se a manutenção das actividades humanas na zona em questão é ou não conciliável com o objectivo de conservação, ou mesmo de restabelecimento, dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens e a retirar as necessárias ilações que se impõem quanto à criação de uma ZEC.

Conclusão

59. Concluímos, portanto, sugerindo ao Tribunal de Justiça se digne decidir como se segue:

«O artigo 2.°, n.° 3, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à conservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro tenha em conta considerações económicas, sociais e culturais ou características regionais e locais, quando decide quais os sítios a propor à Comissão ou quando fixa os limites desses sítios nos termos do artigo 4.°, n.° 1, da referida directiva.»