ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

26 de Outubro de 2006 *

No processo C-239/04,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 8 de Junho de 2004,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. van Beek e A. Caeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Portuguesa, representada por L. Fernandes, na qualidade de agente, assistido por J. F. Ganderez e R. Gomes da Silva, advogados, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: português.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Schintgen, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (relatora) e L. Bay Larsen, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de Abril de 2006,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 27 de Abril de 2006,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao dar execução a um projecto de auto-estrada cujo traçado atravessa a Zona de Protecção Especial (a seguir «ZPE») de Castro Verde, apesar das conclusões negativas da avaliação do impacto ambiental e apesar de existirem soluções alternativas para o referido traçado, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações decorrentes do n.º 4 do artigo 6.º 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), alterada pela Directiva 97/62/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 1997 (JO L 305, p. 42, a seguir «directiva habitats»).

Quadro jurídico

A Directiva 79/409/CEE

2 O artigo 4.°, n.^{os} 1 e 2, 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), impõe aos Estados-Membros a classificação como ZPE dos territórios que correspondam aos critérios estabelecidos nessas disposições.

3 O artigo 4.°, n.° 4, dessa directiva prevê:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas de protecção referidas nos n.^{os} 1 e 2, a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectam as aves, desde que tenham um efeito significativo a propósito dos objectivos do presente artigo. Para além destas zonas de protecção, os Estados-Membros esforçam-se igualmente por evitar a poluição ou a deterioração dos habitats.»

A directiva habitats

4 O artigo 6.º, n.os 2 a 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.º 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.

[...]»

5 Nos termos do artigo 7.º da directiva habitats:

«As obrigações decorrentes dos n.os 2, 3 e 4 do artigo 6.º substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da Directiva 79/409/CEE, no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da presente directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da Directiva 79/409/CEE, se esta for posterior.»

Matéria de facto do litígio e processo pré-contencioso

6 O projecto de construção da auto-estrada A 2 que liga Lisboa ao Algarve foi adjudicado, em 1997, à sociedade BRISA — Auto-Estradas de Portugal.

7 No que diz respeito ao sublanço desta auto-estrada, situado entre as povoações de Aljustrel e de Castro Verde, a referida sociedade elaborou um projecto de traçado que contorna a Leste as povoações de Messejana, Alcarias, Conceição, Aivados e Estação de Ourique, atravessando a parte Ocidental da ZPE de Castro Verde.

8 Em Setembro de 1999, foi entregue ao Ministério português do Ambiente uma avaliação dos efeitos deste projecto de traçado no ambiente (a seguir «Estudo de Impacte Ambiental»).

9 No decurso do mesmo mês, a região de Castro Verde foi classificada como ZPE pelas autoridades portuguesas, ao abrigo do artigo 4.º da Directiva 79/409.

10 Em Janeiro de 2000, o Secretário de Estado do Ambiente homologou o Estudo de Impacte Ambiental e autorizou a execução do projecto.

11 O sublanço da auto-estrada A 2, de Aljustrel a Castro Verde, foi aberto à circulação em Julho de 2001.

12 Com base numa denúncia em que foi informada de que as autoridades portuguesas, apesar das conclusões negativas do estudo de avaliação dos efeitos do referido sublanço da auto-estrada na ZPE de Castro Verde, tinham posto em execução um projecto de construção de uma auto-estrada cujo traçado atravessava a referida zona, a Comissão, por ofício de 20 de Outubro de 2000, notificou a República Portuguesa para apresentar as suas observações num prazo de dois meses.

13 As autoridades portuguesas comunicaram as suas observações à Comissão, por ofícios de 4 de Dezembro de 2000 e de 12 de Janeiro de 2001.

14 Tendo constatado que as autoridades portuguesas não explicaram a razão pela qual os traçados alternativos situados simultaneamente no exterior da ZPE de Castro Verde e no exterior da área habitacional de Alcarias, Conceição, Aivados e Estação de Ourique não tinham sido estudados, e considerando que a República Portuguesa não cumprira as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats, a Comissão, em 11 de Abril de 2001, emitiu um parecer fundamentado, em que convidava este Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

15 Não tendo ficado satisfeita com a resposta das autoridades portuguesas ao referido parecer fundamentado, a Comissão decidiu propor a presente acção.

Quanto à acção

16 A Comissão sustenta que o Estudo de Impacte Ambiental demonstra claramente que o traçado escolhido pelas autoridades portuguesas para a construção do sublanço da auto-estrada A 2, que liga Aljustrel a Cabo Verde, tem um impacto negativo muito significativo nas 17 espécies de aves selvagens referidas no anexo I da Directiva 79/409, bem como no habitat dessas aves.

17 A República Portuguesa alega que a Comissão se limita a formular considerações gerais, tiradas do Estudo de Impacte Ambiental, sem demonstrar de que forma a execução do referido traçado teve um impacto negativo muito significativo. Segundo a República Portuguesa, deverá proceder-se a uma comparação dos prejuízos susceptíveis de afectar a ZPE de Castro Verde com os que efectivamente se verificaram.

18 Segundo o artigo 6.°, n.° 3, da directiva habitats, as autoridades nacionais competentes só autorizarão 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, depois de se terem assegurado, através de uma avaliação adequada das incidências desses planos ou projectos no sítio, de que não afectarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

19 Esta disposição institui um procedimento com vista a garantir, graças a uma fiscalização prévia, que um plano ou projecto não directamente relacionado com a gestão do sítio e não necessário para essa gestão, mas susceptível de o afectar de

forma significativa, só seja autorizado desde que não afecte a sua integridade (acórdão de 7 de Setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Colect., p. I-7405, n.º 34).

20 A este respeito, este Tribunal já declarou que a autorização de um plano ou de um projecto como o aqui em causa só pode ser concedida na condição de as referidas autoridades terem a certeza de que é desprovido de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em questão. Assim acontece quando não subsiste nenhuma dúvida razoável, do ponto de vista científico, quanto à inexistência de tais efeitos (acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, já referido, n.os 56 e 59).

21 No caso em apreço, o Estudo de Impacte Ambiental refere a existência, na ZPE de Castro Verde, de 17 espécies de aves que constam do anexo I da Directiva 79/409, bem como o elevado grau de sensibilidade de algumas delas às perturbações e/ou à fragmentação do seu habitat resultante do projecto de traçado do sublanço da auto-estrada A 2 entre as povoações de Aljustrel e Castro Verde.

22 Resulta igualmente deste estudo que o projecto em questão tem um impacto global «consideravelmente elevado», bem como um «impacto negativo muito significativo» na avifauna presente na ZPE de Castro Verde.

23 Tem pois de se reconhecer que, no momento em que autorizaram a execução do projecto de traçado da auto-estrada A 2, as autoridades portuguesas não podiam legitimamente considerar que estava isento de efeitos prejudiciais para a integridade da zona.

24 A circunstância de, após a sua realização, o projecto não ter produzido tais efeitos é irrelevante para esta apreciação. Com efeito, é no momento em que é tomada a decisão que autoriza a execução do projecto que não deve subsistir nenhuma dúvida

razoável, do ponto de vista científico, quanto à inexistência de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em causa (v., neste sentido, acórdãos de 29 de Janeiro de 2004, Comissão/Áustria, C-209/02, Colect., p. I-1211, n.os 26 e 27, e Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, já referido, n.os 56 e 59).

25 Nestas condições, as autoridades portuguesas podiam escolher recusar a autorização para a execução do referido projecto ou autorizarem-no ao abrigo do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats, desde que estivessem preenchidos os requisitos nele estabelecidos (v., neste sentido, acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, já referido, n.os 57 e 60).

26 No caso em apreço, cabe portanto examinar se o projecto de traçado da auto-estrada A 2, entre as povoações de Aljustrel e Castro Verde, podia ser autorizado com base no artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats.

27 A este respeito, a Comissão sustenta que a República Portuguesa não respeitou esta disposição, pois, no caso em apreço, as autoridades portuguesas não estudaram alguns traçados alternativos que não têm efeitos negativos na ZPE de Castro Verde nem na população desta zona.

28 Concretamente, a Comissão considera que as mencionadas autoridades não levaram em consideração os traçados alternativos situados no exterior da ZPE de Castro Verde e da zona habitacional constituída pelas povoações de Alcarias, Conceição, Aivados e Estação de Ourique.

29 Com efeito, a Comissão considera que tais traçados alternativos deviam ter sido examinados, designadamente os que faziam passar a auto-estrada A 2 num corredor situado a oeste da ZPE de Castro Verde, entre o seu limite e o IC 1, numa região

plana e de muito fraca densidade demográfica, de forma que as autoridades portuguesas poderiam ter escolhido, sem dificuldades técnicas significativas nem sobrecustos económicos para além do razoável, um traçado alternativo sem efeitos negativos nesta ZPE e sem afectar as povoações acima mencionadas ou quaisquer outras.

30 Segundo a República Portuguesa, caberia à Comissão não apenas apresentar esse traçado mas igualmente defini-lo e caracterizá-lo, demonstrando a existência e a viabilidade de uma solução alternativa menos prejudicial para o ambiente, que não tenha sido considerada pelas autoridades portuguesas. Ora, segundo a República Portuguesa, a Comissão não forneceu nenhum elemento de prova a este respeito.

31 Em todo o caso, a República Portuguesa sustenta que a solução proposta pela Comissão não podia ser considerada uma «solução alternativa» na acepção do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats. Com efeito, segundo afirma, esta noção não aponta simplesmente para uma solução de substituição cuja execução teórica possa ser defendida, mas implica igualmente a consideração dos efeitos negativos dessa solução.

32 Ora, a realização do traçado proposto pela Comissão implicaria danos sociais, económicos e ambientais significativos, pois afectaria as populações de Conceição, Aivados e Estação de Ourique e a bacia hidrográfica da barragem do Monte da Rocha.

33 Assim, o Estado-Membro demandado considera que a afectação marginal e acessória da integridade da ZPE de Castro Verde, resultante do traçado escolhido pelas autoridades portuguesas, é menos grave do que a que seria causada pela execução da solução proposta pela Comissão.

34 O artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats prevê que se, apesar de a avaliação das incidências no sítio, efectuada nos termos do n.° 3, último período, do mesmo artigo, 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, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000.

35 Esta disposição, que permite, sob certas condições, executar um plano ou projecto que tenha dado azo a conclusões negativas no quadro da avaliação prevista no artigo 6.°, n.° 3, primeiro período, da directiva habitats, deve, como derrogação ao critério de autorização enunciado no segundo período do mesmo n.° 3, ser objecto de interpretação estrita.

36 Assim, a execução de um plano ou projecto ao abrigo do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats fica nomeadamente subordinada à condição de ser demonstrada a inexistência de soluções alternativas.

37 No caso em apreço, é ponto assente que as autoridades portuguesas analisaram e recusaram várias soluções que contornavam as povoações de Alcarias, Conceição, Aivados e Estação de Ourique, mas cujos traçados atravessavam a parte Ocidental da ZPE de Castro Verde.

38 Em contrapartida, não decorre dos autos que aquelas autoridades tenham analisado soluções situadas no exterior da ZPE e a Ocidente das mencionadas povoações, quando, com base nos elementos de informação apresentados pela Comissão, não seria de excluir *a priori* que a adopção dessas soluções podia corresponder a soluções alternativas, na acepção do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats, e isto mesmo que, como alega a República Portuguesa, pudessem apresentar algumas dificuldades.

39 Assim, ao não analisarem este tipo de soluções, as autoridades portuguesas não demonstraram a inexistência de soluções alternativas na acepção da referida disposição.

40 Nestas condições, há que concluir que, ao dar execução a um projecto de auto-estrada cujo traçado atravessa a ZPE de Castro Verde, apesar das conclusões negativas da avaliação do impacto ambiental e sem ter demonstrado a inexistência de soluções alternativas ao referido traçado, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.°, n.° 4, da directiva habitats.

Quanto às despesas

41 Por força do disposto no artigo 69.° n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Portuguesa e tendo esta sido vencida, deve ser condenada nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) **Ao dar execução a um projecto de auto-estrada cujo traçado atravessa a Zona de Protecção Especial de Castro Verde, apesar das conclusões negativas da avaliação do impacto ambiental e sem ter demonstrado a inexistência de soluções alternativas ao referido traçado, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.°, n.° 4, 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, alterada pela Directiva 97/62/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 1997.**

2) **A República Portuguesa é condenada nas despesas.**

Assinaturas