Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

21 de julho de 2016*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos habitats naturais — Zonas especiais de conservação — Sítio Natura 2000 'Estuário do Escaut e da Durme desde a fronteira neerlandesa até Gand' — Desenvolvimento de uma zona portuária — Avaliação das incidências de um plano ou de um projeto num sítio protegido — Incidências negativas — Desenvolvimento prévio, mas ainda não concluído, de uma área de tipo equivalente à parte destruída — Conclusão posterior à avaliação — Artigo 6.º, n.os 3 e 4»

Nos processos apensos C-387/15 e C-388/15,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica), por decisões de 13 de julho de 2015, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 17 de julho de 2015, nos processos,

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

e

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15)

contra

Vlaams Gewest,

sendo interveniente:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: C. Toader (relatora), presidente de secção, A. Prechal e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

* Língua do processo: neerlandês.

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de H. Orleans, R. Van Buel, M. Apers, D. Malcorps, M. Rijssens e G. Van De Walle, por I. Rogiers, advocaat,

— em representação da Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, por S. Vernaillen e J. Geens, advocaten,

— em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck e S. Vanrie, na qualidade de agentes, assistidos por V. Tollenaere, advocaat,

— em representação da Comissão Europeia, por E. Manhaeve e C. Hermes, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 6.º, n.os 3 e 4, 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 (JO 1992, L 206, p. 7, a seguir «Diretiva 'habitats'»).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, por um lado, Hilde Orleans, Rudi Van Buel e Marina Apers, bem como, por outro lado, Denis Malcorps, Myriam Rijssens e Guido Van De Walle, à Vlaams Gewest (Região da Flandres, Bélgica) a respeito da impugnação da validade de decisões que estabelecem o plano regional de ordenamento do território «Delimitação da zona portuária de Antuérpia, desenvolvimento do porto na margem esquerda» (a seguir «GRUP»).

Quadro jurídico

Direito da União

3 O primeiro e terceiro considerandos da diretiva «habitats» enunciam:

«[…] a preservação, a proteção e a melhoria do ambiente, incluindo a preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, constituem objetivos essenciais de interesse geral da Comunidade, tal como dispõe o artigo [191.° TFUE];

[...]

[…] consistindo o objetivo principal da presente diretiva em favorecer a manutenção da biodiversidade, tomando simultaneamente em consideração as exigências económicas, sociais, culturais e regionais, contribui para o objetivo geral de desenvolvimento sustentável; […] a manutenção dessa biodiversidade pode, em certos casos, requerer a manutenção e até mesmo o encorajamento de atividades humanas».

4 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

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

[...]

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;

[...]»

5 Nos termos do artigo 2.º da referida diretiva:

«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 da Comunidade 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.»

6 O artigo 3.º, n.º 1, da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«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.

[...]»

7 O artigo 6.º da diretiva «habitats» 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.»

Direito belga

8 O artigo 2.º, ponto 30, do decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Decreto relativo à conservação da natureza e ao ambiente natural), de 21 de outubro de 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 10 de janeiro de 1998, p. 599), define «afetação significativa das características naturais de uma zona especial de conservação» da seguinte forma:

«uma afetação que tenha consequências mensuráveis e demonstráveis para a integridade natural de uma zona especial de conservação, na medida em que existam consequências mensuráveis e demonstráveis para o estado de conservação da(s) espécie(s) ou do(s) habitat(s) para os quais foi designada a zona especial de conservação em causa ou para o estado de conservação da(s) espécie(s) referidas no anexo III do presente decreto, na medida em que possam ser encontradas na a zona especial de conservação em causa».

9 O artigo 2.º, ponto 38, deste decreto descreve «integridade natural de uma zona especial de conservação» como:

«o conjunto de elementos bióticos e abióticos, incluindo as suas características e procedimentos ecológicos e espaciais, necessários para a conservação de:

a) habitats naturais e habitats das espécies para os quais foi designada a zona especial de conservação em causa, e

b) espécies referidas no anexo III.»

10 O artigo 36.º-B do referido decreto dispõe:

«§ 1. A autoridade administrativa deverá tomar, no âmbito das suas competências, nas zonas especiais de conservação, independentemente do destino da zona em causa, as medidas de conservação necessárias, que deverão cumprir sempre os requisitos ecológicos dos tipos de habitats referidos no anexo I do presente decreto e dos tipos referidos nos anexos II, III e IV do presente decreto, bem como dos tipos de aves migratórias não referidas no anexo IV do presente decreto que se encontram regularmente no território da Região da Flandres. O Governo flamengo pode estabelecer as modalidades respeitantes às medidas de conservação necessárias e aos requisitos ecológicos, bem como o procedimento de fixação dos objetivos de conservação.

[...]

§ 3. As atividades sujeitas a licença ou os planos ou programas que, autonomamente ou em combinação com um ou mais atividades, planos ou programas existentes ou propostos, possam afetar significativamente a integridade natural de uma zona especial de conservação, deverão ser sujeitos a uma avaliação adequada quanto aos efeitos significativos para a zona especial de conservação.

[...]

A entidade promotora é responsável pela realização da avaliação adequada.

[...]

§ 4. A autoridade que decide sobre um pedido de licença, um plano ou um programa apenas poderá conceder a licença ou aprovar o plano ou o programa se o plano ou o programa ou o exercício da atividade não afetarem significativamente a integridade natural da zona especial de conservação em causa. A autoridade competente deverá assegurar-se, através da imposição de requisitos, de que a integridade natural da zona especial de conservação em causa não poderá ser afetada.

§ 5. Em derrogação ao disposto no § 4, as atividades sujeitas a licença, os planos ou programas que, autonomamente ou em combinação com um ou mais atividades, planos ou programas existentes ou propostos, possam afetar significativamente a integridade natural de uma zona especial de conservação só podem ser aprovados ou licenciados:

a) se não houver soluções alternativas menos prejudiciais para a integridade natural da zona especial de conservação, e

b) por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica. Se a zona especial de conservação em causa abrigar um tipo de habitat natural ou uma espécie prioritária, só podem ser invocadas considerações ligadas à saúde humana e à segurança pública ou a consequências benéficas primordiais para o ambiente ou, após parecer da Comissão, a outras razões imperativas de interesse público.

A derrogação mencionada no número anterior apenas poderá ser permitida depois de estarem cumpridos os seguintes requisitos:

1° serem ou terem sido tomadas as medidas compensatórias e as medidas de conservação ativa necessárias que garantam a coerência geral das zonas especiais de conservação;

2° as medidas compensatórias serem aptas a desenvolver ativamente um habitat equilibrado, ou ambiente natural respetivo, de dimensão igual ou superior.

O Governo flamengo pode decretar as modalidades segundo as quais deve ser feita uma avaliação adequada das incidências da atividade nos habitats, nos habitats de uma espécie ou nas espécies para as quais uma zona especial de conservação é designada, com vista ao exame de alternativas menos prejudiciais e à adoção de medidas compensatórias.

O Governo flamengo decide sobre a existência de razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica.

Qualquer decisão tomada em aplicação da derrogação prevista neste número deverá ser fundamentada.»

Litígios nos processos principais e questão prejudicial

11 Os litígios nos processos principais dizem respeito ao GRUP, que prevê o desenvolvimento de uma grande parte do porto de Antuérpia (Bélgica) na margem esquerda do rio Escaut.

12 Esse projeto afeta o sítio da rede Natura 2000 denominado «Estuário do [rio] Escaut e da [ribeira] Durme desde a franteira neelandesa até Gand» (a seguir «sítio Natura 2000 em causa»), designado como zona especial de conservação, nomeadamente para o tipo de habitat «estuário».

13 Por decisão de 27 de abril de 2012, o Governo flamengo adotou provisoriamente o projeto de GRUP, que foi fixado definitivamente por decisão de 30 de abril de 2013. Esta última decisão foi objeto de um recurso de suspensão e de anulação no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica). Por acórdão de 3 de dezembro de 2013, esse órgão jurisdicional ordenou a suspensão parcial da execução da referida decisão, nomeadamente no que respeita à comuna de Beveren (Bélgica).

14 Na sequência dessa suspensão parcial, o Governo flamengo adotou, em 24 de outubro de 2014, uma decisão de retificação que modifica o conteúdo da decisão de 30 de abril de 2013, eliminando e substituindo as disposições que haviam sido suspensas. A decisão de 24 de outubro de 2014 foi publicada no *Belgisch Staatsblad* em 28 de novembro de 2014.

15 Decorre das decisões de reenvio que o GRUP objeto das decisões de 27 de abril de 2012 e 24 de outubro de 2014 é suscetível de afetar significativamente o sítio Natura 2000 em causa, na medida em que os trabalhos previstos destruirão terrenos que fazem parte de certos tipos de habitat existentes nesse sítio.

16 Em particular, a secção de Doel da comuna de Beveren, onde residem os recorrentes nos processos principais, e os *polders* circundantes devem dar lugar à «zona Saefthinge», que compreende a bacia Saefthinge, bem como uma bacia de maré.

17 Foi interposto um recurso de suspensão e um recurso de anulação no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), que negou provimento ao primeiro e é agora chamado a decidir da validade das decisões de 30 de abril de 2013 e de 24 de outubro de 2014.

18 O órgão jurisdicional de reenvio precisa que, no seu parecer sobre o projeto de decisão de 24 de outubro de 2014, a Secção da legislação do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) manifestou dúvidas sobre a compatibilidade do GRUP com as medidas nacionais de transposição do artigo 6.º da diretiva «habitats», tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça, nomeadamente no seu acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330).

19 Todavia, o Governo flamengo considerou essas dúvidas infundadas. Com efeito, nas circunstâncias que presidiram à prolação desse acórdão, a nova área de habitat natural só devia ser desenvolvida após afetação da zona existente. Essa foi a razão pela qual não havia a certeza, no momento em que decisão respeitante ao projeto foi adotada, de que o referido projeto não afetaria a integridade da zona especial de conservação.

20 Segundo esse governo, no caso vertente, o presente GRUP estabelece, por um lado, que o desenvolvimento das zonas afetadas apenas será possível após a criação de habitats sustentáveis e de habitats nas zonas de espécies raras ou ameaçadas. Por outro lado, uma decisão do referido governo deverá declarar que o ordenamento nas zonas de espécies raras ou ameaçadas é duradoiro e efetivo, após parecer prévio da agência da natureza e das florestas, e o pedido de uma licença urbanística relativa à realização dos trabalhos necessários para dar à zona em causa o destino previsto também deverá incluir essa decisão.

21 Assim, segundo esse mesmo governo, no momento em que chegue a existir a possibilidade de afetar uma área existente, as zonas de espécies raras ou ameaçadas já farão integralmente parte do sítio Natura 2000 em causa. A previsão de zonas de espécies raras ou ameaçadas no GRUP não constitui, portanto, uma medida compensatória, mas uma medida de conservação, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da diretiva «habitats».

22 Como fundamento do seu recurso de anulação, os recorrentes nos processos principais expõem que um plano ou um projeto só pode ser autorizado se resultar de uma avaliação adequada que a integridade do sítio em causa não será afetada por esse plano ou esse projeto. A este respeito, o exame não deveria ter sido efetuado com base na situação existente da natureza, mas sim na que resultará das primeiras medidas. Ora, segundo eles, decorre, nomeadamente, do acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330), que a criação de uma zona de espécies raras ou ameaçadas dita de «natureza resistente» deve ser vista, pelo menos em parte, como uma medida compensatória que não pode ser tomada em consideração no âmbito da avaliação adequada.

23 A título subsidiário, no caso de o desenvolvimento de uma zona de espécies raras ou ameaçadas de «natureza resistente» não constituir uma medida compensatória, mas um desenvolvimento ambiental dito autónomo, os mesmos recorrentes entendem, sempre com base nos fundamentos do acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330), que essa zona também não deve ser tida em conta.

24 Além disso, segundo eles, a técnica utilizada que consiste em desenvolver, após aprovação do GRUP, novas zonas naturais que correspondam às características do sítio Natura 2000 em causa contraria a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 6.º, n.º 3, da diretiva «habitats», que integra o princípio da precaução. As autoridades nacionais competentes devem, portanto, recusar aprovar o plano ou projeto previsto quando ainda não tenham a certeza de que o mesmo não afetará a integridade do sítio em causa.

25 Em resposta aos argumentos dos recorrentes nos processos principais, a Região da Flandres considera que estão errados ao partir do princípio de que o GRUP afeta a integridade do referido sítio. Com efeito, apenas quando significativa é que essa afetação está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da diretiva «habitats».

26 Além disso, a Região da Flandres alega que o estado das zonas em causa é desfavorável, pelo que a sua conservação não constitui uma opção e a restauração é uma necessidade. No caso vertente, começa por ser criada uma zona de espécies raras ou ameaçadas dita de «natureza resistente» antes de o desenvolvimento do porto prosseguir. Por conseguinte, a situação ora em causa não é comparável à que esteve subjacente ao acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330), uma vez que, no processo que deu origem a esse acórdão, a área existente de habitat protegido era afetada sem ter sido desenvolvida previamente uma área do mesmo tipo.

27 A Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (Autoridade portuária de Antuérpia, Bálgica), interveniente nos processos principais, insiste igualmente na circunstância de o GRUP não aplicar nenhuma técnica de atenuação ou de compensação, mas conter medidas de conservação. Precisa que o GRUP prevê o desenvolvimento de zonas naturais que devem imperativamente ser criadas antes de o habitat existente ser eventualmente afetado. Com efeito, como foi indicado, existe a certeza de que as novas zonas de habitats já estarão plenamente desenvolvidas antes de poder ocorrer qualquer prejuízo fora delas. O escalonamento integrado previsto no GRUP, bem como os períodos de vigilância e de adaptação, permitirão determinar, em qualquer momento, o impacto real deste plano e assegurar que o período intermédio não provocará uma regressão ecológica.

28 Por considerar que a solução dos dois processos que lhe foram submetidos depende da interpretação das disposições da diretiva «habitats», o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial, formulada em termos idênticos em cada um dos referidos processos:

«O [GRUP] contém normas urbanísticas vinculativas que estabelecem que o desenvolvimento de zonas (em especial [de] empresas portuárias e marítimas, parques logísticos, infraestruturas de vias navegáveis e infraestruturas de tráfego e de transporte) cujos recursos naturais (local de reprodução de um tipo de habitat natural ou um habitat em relação ao qual foi designada a zona especial de conservação em causa) contribuem para os objetivos de conservação das zonas especiais de conservação em causa[…] apenas é possível após a criação de um habitat sustentável em zonas de espécies raras ou ameaçadas (designadas dentro da rede Natura 2000) e após decisão do Governo flamengo, [adotada após parecer prévio da Administração flamenga encarregada] da preservação da natureza — que deverá integrar um pedido de obtenção de uma licença urbanística com vista à realização dos referidos objetivos — no sentido de que foi conseguida a criação duradoura das zonas de espécies raras ou ameaçadas.

Podem essas normas urbanísticas e os desenvolvimentos positivos [das] zona[s] de espécies raras ou ameaçadas [nelas previstas] ser tidos em conta na avaliação dos possíveis efeitos significativos [e/]ou na realização de uma avaliação adequada, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da [d]iretiva 'habitats', ou apenas podem ser considerados 'medidas compensatórias', na aceção do artigo 6.º, n.º 4, da [d]iretiva 'habitats', na medida em que estejam preenchidos os requisitos estabelecidos nesta disposição?»

29 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de setembro de 2015, os processos C-378/15 e C-388/15 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto à questão prejudicial

30 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as disposições do artigo 6.º da diretiva «habitats» devem ser interpretadas no sentido de que as medidas, compreendidas num plano ou num projeto não diretamente ligado ou necessário à gestão de um sítio de importância comunitária, que preveem, antes da realização de impactos negativos num tipo de habitat natural nele existente, o desenvolvimento futuro de uma área desse tipo, mas cuja conclusão só terá lugar depois da avaliação do caráter significativo da eventual afetação da integridade do referido sítio, podem ser tidas em consideração aquando dessa avaliação, em conformidade com o n.º 3 desse artigo, ou se essas medidas devem ser qualificadas de «medidas compensatórias», na aceção do n.º 4 do mesmo artigo.

31 A título preliminar, importa recordar que o artigo 6.º da diretiva «habitats» impõe aos Estados-Membros um conjunto de obrigações e de procedimentos específicos destinados a assegurar, como resulta do artigo 2.º, n.º 2, desta diretiva, a manutenção ou, sendo necessário, o restabelecimento dos habitats naturais e, em particular, das zonas especiais de conservação num estado de conservação favorável (v., neste sentido, acórdão de 11 de abril de 2013, Sweetman e o., C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 36 e jurisprudência aí referida).

32 As disposições do artigo 6.º da diretiva «habitats» devem ser interpretadas como um conjunto coerente à luz dos objetivos de conservação visados por esta diretiva. Com efeito, os n.ºs 2 e 3 deste artigo destinam-se a assegurar o mesmo nível de proteção dos habitats naturais e dos habitats das espécies, enquanto o n.º 4 do dito artigo apenas constitui uma disposição derrogatória da segunda frase do referido n.º 3 (v., neste sentido, acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 52 e jurisprudência aí referida).

33 Assim, o artigo 6.º da referida diretiva classifica as medidas em três categorias, a saber, as medidas de conservação, as medidas de prevenção e as medidas de compensação, respetivamente previstas nos n.ºs 1, 2 e 4 desse artigo.

34 Nos processos principais, a Autoridade portuária de Antuérpia e o Governo belga consideram que as normas urbanísticas contidas no GRUP constituem medidas de conservação na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da diretiva «habitats». Esse governo admite que tais medidas possam eventualmente estar abrangidas pelo n.º 2 deste artigo.

35 A este respeito, importa sublinhar que, de acordo com o artigo 1.º, alínea e), da diretiva «habitats», o estado de conservação de um habitat natural é considerado «favorável», nomeadamente, se 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.

36 Neste contexto, o Tribunal de Justiça já declarou que as disposições da diretiva «habitats» têm por objetivo que os Estados-Membros tomem medidas de proteção adequadas a fim de manter as características ecológicas dos sítios que alojam tipos de habitats naturais (acórdão de 11 de abril de 2013, Sweetman e o., C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 38 e jurisprudência aí referida).

37 No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio concluiu que o GRUP faz, nomeadamente, desaparecer um conjunto de 20 hectares de lodaçais e sapais do sítio Natura 2000 em causa.

38 Por conseguinte, por um lado, as constatações factuais efetuadas por aquele órgão jurisdicional demonstram que as medidas em causa nos processos principais preveem, nomeadamente, o desaparecimento de parte desse sítio. Daqui se conclui que tais medidas não podem constituir medidas destinadas à conservação do referido sítio.

39 Por outro lado, no que diz respeito às medidas de prevenção, o Tribunal de Justiça já declarou que as disposições do artigo 6.º, n.º 2, da diretiva «habitats» permitem responder ao objetivo essencial de preservação e de proteção da qualidade do ambiente, incluindo a conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, e fixam uma obrigação de proteção geral, que consiste em evitar deteriorações bem como perturbações que poderiam ter efeitos significativos em relação aos objetivos dessa diretiva (acórdão de 14 de janeiro de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

40 Assim, uma medida só é conforme com o artigo 6.º, n.º 2, da referida diretiva se for garantido que não cria nenhuma perturbação suscetível de afetar de maneira significativa os objetivos desta diretiva, em especial os objetivos de conservação (acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

41 Daqui decorre que o artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da diretiva «habitats» não é aplicável em circunstâncias como as que estão em causa nos processos principais.

42 Convém, assim, circunscrever os elementos de direito que permitem responder à questão submetida ao artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, dessa diretiva.

43 O artigo 6.º, n.º 3, da diretiva «habitats» prevê um procedimento de avaliação com vista a garantir, graças a uma fiscalização prévia, que um plano ou um projeto não diretamente ligado e necessário à gestão do sítio em causa, mas suscetível de afetar este último de forma significativa, só seja autorizado desde que não afete a integridade desse sítio (acórdão de 11 de abril de 2013, Sweetman e o., C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

44 Assim, a referida disposição prevê duas fases. A primeira, referida na primeira frase dessa mesma disposição, exige que os Estados-Membros efetuem uma avaliação adequada das incidências de um plano ou de um projeto num sítio protegido quando exista a probabilidade de esse plano ou projeto afetar esse sítio de maneira significativa (acórdão de 11 de abril de 2013, Sweetman e o., C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 29 e jurisprudência aí referida).

45 Em particular, quando um plano ou um projeto não diretamente ligado ou necessário à gestão de um sítio implique o risco de comprometer os seus objetivos de conservação, deve ser considerado suscetível de afetar esse sítio de maneira significativa. A apreciação do referido risco deve ser efetuada, designadamente, à luz das características e das condições ambientais específicas do sítio a que respeita esse plano ou projeto (acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 20 e jurisprudência aí referida).

46 A segunda fase, referida no artigo 6.º, n.º 3, segunda frase, da diretiva «habitats», que ocorre após a referida avaliação adequada, sujeita a autorização desse plano ou projeto à condição de que este não afete a integridade do sítio em causa, sem prejuízo das disposições do n.º 4 deste artigo.

47 Deste modo, o Tribunal de Justiça entendeu que o facto de não afetar a integridade de um sítio enquanto habitat natural, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, segunda frase, da diretiva «habitats», pressupõe preservá-lo num estado de conservação favorável, o que implica a manutenção sustentável das características constitutivas do sítio em causa, relacionadas com a presença de um tipo de habitat

natural cujo objetivo de preservação justificou que esse sítio fosse incluído na lista de sítios de importância comunitária, na aceção desta diretiva (acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 21 e jurisprudência aí referida).

48 Mais particularmente, quanto à resposta a dar à questão submetida, importa, em primeiro lugar, recordar que, no n.º 29 do acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330), o Tribunal de Justiça considerou que as medidas de proteção previstas por um projeto destinadas a compensar os seus efeitos negativos sobre um sítio Natura 2000 não podem ser tidas em consideração no âmbito da avaliação dos efeitos do mesmo projeto, prevista no referido artigo 6.º, n.º 3.

49 É verdade que, nos processos principais, as circunstâncias não são idênticas às que estavam causa no processo que deu origem ao acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330), uma vez que as medidas previstas nestes processos devem ser executadas antes da produção do impacto negativo, ao passo que, naquele processo, as medidas deviam ser executadas depois.

50 Todavia, a jurisprudência do Tribunal de Justiça insiste na circunstância de a avaliação efetuada nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da diretiva «habitats» não poder apresentar lacunas e dever incluir constatações e conclusões completas, precisas e definitivas, por forma a dissipar toda e qualquer dúvida cientificamente razoável quanto aos efeitos dos trabalhos projetados no sítio protegido em causa (acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

51 A este respeito, a avaliação adequada das incidências de um plano ou de um projeto sobre o sítio em causa que deve ser efetuada por força do referido artigo 6.º, n.º 3, implica que sejam identificados, tendo em conta os melhores conhecimentos científicos na matéria, todos os aspetos do plano ou do projeto em causa que possam, por si só ou em conjugação com outros planos ou projetos, afetar os objetivos de preservação desse sítio (acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

52 Para além disso, há que salientar que, regra geral, os eventuais efeitos positivos do desenvolvimento futuro de um novo habitat que vise compensar a perda de superfície e de qualidade desse mesmo tipo de habitat num sítio protegido são muito dificilmente previsíveis e, em quaisquer circunstâncias, só são visíveis dentro de alguns anos (v., neste sentido, acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 32).

53 Em segundo lugar, o artigo 6.º, n.º 3, da diretiva «habitats» integra também o princípio da precaução e permite prevenir de forma eficaz os atos contra a integridade dos sítios protegidos causados pelos planos ou projetos previstos. Um critério de autorização menos estrito não pode garantir de forma igualmente eficaz a realização do objetivo de proteção dos sítios pretendida pela referida disposição (v., neste sentido, acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 48 e jurisprudência aí referida).

54 A aplicação deste princípio no âmbito da execução do artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva exige que a autoridade nacional competente avalie os efeitos do projeto no sítio em causa à luz dos objetivos de conservação desse sítio e tendo em conta as medidas de proteção integradas no referido projeto, destinadas a evitar ou a reduzir os eventuais efeitos prejudiciais diretamente causados a este último, a fim de garantir que o mesmo não afeta a integridade do referido sítio (acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 28).

55 No caso vertente, por um lado, os prejuízos causados ao sítio Natura 2000 em causa são certos, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio pôde quantificá-los. Por outro lado, os benefícios resultantes do desenvolvimento de zonas de espécies raras ou ameaçadas já são tidos em conta na avaliação e na demonstração da inexistência de uma afetação significativa do referido sítio, embora o resultado do desenvolvimento dessas zonas seja incerto, uma vez que ainda não está concluído.

56 Consequentemente, as circunstâncias nos processos principais e as que presidiram à prolação do acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330), são semelhantes na medida em que assentam, no momento da avaliação das incidências do plano ou do projeto no sítio em causa, numa premissa idêntica de benefícios futuros que viessem atenuar os prejuízos significativos causados a esse sítio, embora as referidas medidas de desenvolvimento ainda não tivessem sido completadas.

57 Em terceiro lugar, cumpre sublinhar, como foi recordado no n.º 33 do presente acórdão, que o enunciado do artigo 6.º da diretiva «habitats» não contém nenhuma referência a qualquer conceito de «medida de atenuação».

58 A este respeito, como o Tribunal de Justiça já salientou, o efeito útil das medidas de proteção previstas no artigo 6.º da diretiva «habitats» visa evitar que, através de medidas ditas «de atenuação», mas que, na realidade, correspondem a medidas compensatórias, a autoridade nacional competente contorne os procedimentos específicos enunciados neste artigo, autorizando, ao abrigo do seu n.º 3, projetos que afetam a integridade do sítio em causa (acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 33).

59 Daqui se conclui que as incidências negativas de um plano ou de um projeto não diretamente ligado ou necessário à gestão de uma zona especial de conservação e que afete a sua integridade não estão abrangidas pelo artigo 6.º, n.º 3, da diretiva «habitats».

60 Quanto ao n.º 4 do artigo 6.º da diretiva «habitats», há que recordar que, enquanto disposição derrogatória do critério de autorização enunciado no n.º 3, segunda frase, do mesmo artigo, aquela disposição deve ser objeto de uma interpretação estrita (acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 73 e jurisprudência aí referida) e só pode ser aplicada depois de terem sido analisadas as incidências de um plano ou de um projeto, em conformidade com as disposições do referido n.º 3 (v., neste sentido, acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 35 e jurisprudência aí referida).

61 A fim de determinar a natureza de eventuais medidas compensatórias, devem ser identificados, com precisão, os impactos negativos no referido sítio. Assim, o conhecimento destas incidências à luz dos objetivos de preservação relativos ao sítio em causa constitui uma condição prévia indispensável à aplicação do artigo 6.º, n.º 4, da referida diretiva, pois, na falta destes elementos, nenhuma condição de aplicação desta disposição derrogatória pode ser apreciada. O exame de eventuais razões imperativas de reconhecido interesse público e da existência de alternativas menos prejudiciais exige, com efeito, uma ponderação no que se refere aos prejuízos causados ao sítio pelo plano ou projeto previsto (v., neste sentido, acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

62 Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 4, da diretiva «habitats», no caso de, não obstante as conclusões negativas da avaliação feita em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, desta diretiva, um plano ou projeto ter de ser realizado por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo de natureza social ou económica, e quando não existam soluções alternativas, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a proteção da coerência global da rede Natura 2000.

63 Por conseguinte, neste contexto, as autoridades nacionais competentes só podem conceder uma autorização nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da diretiva «habitats» desde que se encontrem preenchidos os requisitos aí estabelecidos (v., neste sentido, acórdão de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 37 e jurisprudência aí referida).

64 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 6.º, n.º 3, da diretiva «habitats» deve ser interpretado no sentido de que as medidas, compreendidas num plano ou num projeto não diretamente ligado ou necessário à gestão de um sítio de importância

comunitária, que preveem, antes da realização de impactos negativos num tipo de habitat natural nele existente, o desenvolvimento futuro de uma área desse tipo, mas cuja conclusão só terá lugar depois da avaliação do caráter significativo da eventual afetação da integridade do referido sítio, não podem ser tidas em consideração aquando dessa avaliação. Essas medidas só podem, eventualmente, ser qualificadas de «medidas compensatórias», na aceção do n.º 4 daquele artigo, se estiverem preenchidos os requisitos enunciados no referido artigo.

Quanto às despesas

65 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sétima Secção) declara:

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, deve ser interpretado no sentido de que as medidas, compreendidas num plano ou num projeto não diretamente ligado ou necessário à gestão de um sítio de importância comunitária, que preveem, antes da realização de impactos negativos num tipo de habitat natural nele existente, o desenvolvimento futuro de uma área desse tipo, mas cuja conclusão só terá lugar depois da avaliação do caráter significativo da eventual afetação da integridade do referido sítio, não podem ser tidas em consideração aquando dessa avaliação. Essas medidas só podem, eventualmente, ser qualificadas de «medidas compensatórias», na aceção do n.º 4 daquele artigo, se estiverem preenchidos os requisitos enunciados no referido artigo.

Assinaturas