



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

16 de julho de 2020*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 92/43/CEE — Artigo 6.º — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Zonas especiais de conservação — Realização de um troço rodoviário — Avaliação das incidências desse projeto sobre a zona especial de conservação em causa — Autorização — Razões imperativas de reconhecido interesse público»

No processo C-411/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), por Decisão de 16 de janeiro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 27 de maio de 2019, no processo

WWF Italia Onlus,

Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus,

Gruppo di Intervento giuridico Onlus,

Italia Nostra Onlus,

Forum Ambientalista,

FC e o.

contra

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: M. Safjan, presidente de secção, J.-C. Bonichot (relator), presidente da Primeira Secção, e N. Jääskinen, juiz,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: italiano.

vistas as observações apresentadas:

- em representação da WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista e FC e o., por G. Viglione e N. Tsuno, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vlácil e L. Dvořáková, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Gattinara 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 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 6.º 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 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a WWF Italia Onlus, a Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, o Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, a Italia Nostra Onlus, o Forum Ambientalista e a FC e o. à Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de Ministros, Itália) e à Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS), a respeito da legalidade da Decisão de 1 de dezembro de 2017, pela qual o Conselho de Ministros declarou conforme com as exigências ambientais o anteprojeto de ligação rodoviária, a norte de Roma (Itália), segundo o «traçado verde», entre Monte Romano Este (Itália) e Tarquinia Sul (Itália), e da Decisão de 28 de fevereiro de 2018, pelo qual o Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Comité Interministerial para a Programação Económica, Itália) (a seguir «CIPE») aprovou esse anteprojeto.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O sétimo considerando da Diretiva «Habitats» enuncia que «todas as zonas designadas, incluindo as classificadas ou a classificar no futuro como zonas especiais de proteção ao abrigo da Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens [JO 1979, L 103, p. 1], devem ser integradas na rede ecológica europeia coerente».
- 4 O artigo 1.º, alínea l), da Diretiva «Habitats» define «zona especial de conservação» como «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 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva prevê:

«1. 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.

A rede Natura 2000 compreende também as zonas de proteção especial designadas pelos Estados-Membros nos termos da Diretiva 79/409/CEE.

2. Cada Estado-Membro contribuirá para a constituição da rede Natura 2000 em função da representação no seu território dos tipos de *habitats* naturais e dos *habitats* das espécies a que se refere o n.º 1. Cada Estado-Membro designará para o efeito, nos termos do disposto no artigo 4.º, sítios como zonas especiais de conservação, tendo em conta os objetivos constantes do n.º 1.»

6 O artigo 6.º da Diretiva «Habitats» enuncia:

«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 de presente diretiva.

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

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

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

7 O artigo 7.º dessa diretiva dispõe:

«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 Diretiva 79/409/CEE, no respeitante às zonas de proteção 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 diretiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da Diretiva 79/409/CEE, se esta for posterior.»

Direito italiano

Decreto Legislativo n.º 163/2006

8 Por força do decreto legislativo n. 163/2006 — Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Decreto Legislativo n.º 163 — Código dos Contratos Públicos relativos a Empreitadas, Serviços e Fornecimentos que transpõe as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE), de 12 de abril de 2006 (GURI n.º 100, de 2 de maio de 2006) (a seguir «Decreto Legislativo n.º 163/2006»), o processo de elaboração de um projeto de obras de infraestrutura distingue duas fases, a saber, o anteprojeto e o projeto definitivo.

9 O artigo 165.º do Decreto Legislativo n.º 163/2006, com a epígrafe «Anteprojeto. Procedimento de avaliação do impacto ambiental e localização», dispõe, nos seus n.ºs 3, 5 e 7:

«3. Além das disposições do anexo técnico referido no anexo XXI, o anteprojeto das obras de infraestrutura deve evidenciar, através de um documento cartográfico adequado, as zonas em causa, as eventuais faixas-tampão correspondentes e as medidas de preservação necessárias; deve igualmente indicar e evidenciar as características de desempenho, as especificações funcionais e os limites de despesas da infraestrutura a realizar, incluindo o limite das despesas para as eventuais obras e medidas de compensação das incidências territoriais e sociais estritamente relacionadas com o funcionamento da obra, até ao limite, porém, de 2 % do custo total da obra. Esta percentagem deve cobrir igualmente os encargos de mitigação das incidências sobre o ambiente que foram definidos no âmbito do procedimento de avaliação do impacto ambiental, sem prejuízo de eventuais outras medidas a adotar no respeito de obrigações comunitárias específicas. Se as disposições da legislação nacional previrem que a obra está sujeita a uma avaliação do impacto ambiental, o anteprojeto será igualmente acompanhado de um estudo das incidências sobre o ambiente e tornado público de acordo com os procedimentos previstos na legislação nacional ou regional aplicável.

[...]

5. O anteprojeto, elaborado em conformidade com o disposto no presente artigo, é aprovado pelo CIPE.

[...]

7. A aprovação dá lugar, quando a regulamentação em vigor o exija, à avaliação da conformidade da obra com as exigências ambientais e concretiza, para todos os efeitos úteis em matéria de urbanismo e de construção, o acordo Estado — região sobre a sua localização, incluindo a adaptação automática dos instrumentos de urbanismo em vigor e adotados; [...]

- 10 O artigo 166.º deste decreto legislativo, com a epígrafe «Projeto definitivo. Utilidade pública da obra», enuncia, nos seus n.ºs 1 e 5:

«1. O projeto definitivo das infraestruturas é completado por um relatório do autor atestando a sua conformidade com o anteprojecto e com as eventuais exigências impostas aquando da aprovação e, em especial, com as exigências ambientais e de localização da obra. Deve ser acompanhado da definição das eventuais obras e medidas de mitigação e compensatórias das incidências ambientais, territoriais e sociais.

[...]

5. A aprovação do projeto definitivo, adotada por maioria pelos membros do CIPE, substitui qualquer outra autorização, aprovação e parecer, independentemente da sua designação, e permite a realização e, para as instalações de produção estratégicas, a exploração de todas as obras, prestações e atividades previstas no projeto aprovado.»

- 11 Nos termos do artigo 183.º, n.º 6, do referido decreto legislativo:

«A decisão que declara a conformidade com as exigências ambientais é adotada pelo CIPE, juntamente com a aprovação do anteprojecto. Em caso de parecer fundamentado em contrário do Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [(ministro do Ambiente e da Proteção do Território)] ou do Ministro per i beni e le attività culturali [(ministro da Cultura)], a decisão que declara a conformidade com as exigências ambientais incumbe ao Conselho de Ministros, que se pronuncia na sua primeira reunião útil seguinte. A conformidade do projeto definitivo com as exigências [previstas nesta decisão] é fiscalizada nos termos do artigo 185.º, n.º 4.»

- 12 O artigo 185.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto Legislativo n.º 163/2006 prevê:

«4. A Comissão [responsável pela avaliação do impacto ambiental]:

- a) comunica ao Ministério do Ambiente e da Proteção do Território, no prazo de 30 dias a contar da apresentação do projeto definitivo pelo autor do pedido, as eventuais discordâncias entre este e o anteprojecto;
- b) no prazo de 60 dias a contar dessa apresentação, emite o seu parecer ao referido ministério sobre a conformidade do projeto definitivo com as prescrições da decisão que declara a conformidade com as exigências ambientais e sobre a perfeita execução das disposições e prescrições previstas pelo decreto que declara a conformidade com as exigências ambientais.

5. Se o projeto definitivo diferir do anteprojecto, a comissão [encarregada da avaliação do impacto ambiental] apresenta um relatório ao ministro do Ambiente e da Proteção do Território que, se considerar, após avaliação da comissão, que a diferença entre o anteprojecto e o projeto definitivo implica uma alteração significativa das incidências globais do projeto sobre o ambiente, pede, no prazo de 30 dias a contar da comunicação pela entidade adjudicante, pelo concessionário ou pelo empreiteiro geral, a atualização do estudo do impacto ambiental e uma nova publicação deste estudo, nomeadamente, para permitir aos intervenientes públicos e privados interessados enviarem observações, se for caso disso.

A atualização do estudo do impacto ambiental pode incidir apenas sobre a parte do projeto a que a alteração diz respeito. Em caso de incumprimento das disposições e prescrições previstas na decisão que declara a conformidade com as exigências ambientais, o referido ministro, após interpelação para regularizar, assegura que o incumprimento seja comunicado na conferência dos serviços, com vista à eventual renovação da instrução.»

Decreto do Presidente da República n.º 357, de 8 de setembro de 1997

13 A Diretiva «Habitats» foi transposta para o ordenamento jurídico italiano pelo decreto del presidente della Repubblica n. 357 — Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43 (Decreto do Presidente da República n.º 357, Regulamento de transposição da Diretiva 92/43), de 8 de setembro de 1997 (suplemento ordinário da GURI n.º 248, de 23 de outubro de 1997).

14 O artigo 5.º deste decreto, com a epígrafe «Avaliação do impacto», dispõe:

«1. Na planificação e programação territorial, deve ter-se em conta o valor ecológico e ambiental dos sítios de importância comunitária propostos, dos sítios de importância comunitária e das zonas especiais de conservação.

2. As entidades que propuserem planos de ordenamento do território, de urbanismo e de setor [...] devem elaborar [...] um estudo para identificar e avaliar os efeitos que o plano pode ter no sítio, tendo em atenção os objetivos relativos à sua conservação. Os planos de ordenamento do território que devam ser submetidos a uma avaliação dos efeitos são apresentados ao Ministério do Ambiente e da Proteção do Território, quando revistam uma importância nacional, bem como às regiões e às províncias autónomas competentes, quando revistam uma importância regional, inter-regional, provincial ou municipal.

3. As entidades que propuserem intervenções não diretamente relacionadas e necessárias à preservação num estado de conservação satisfatório das espécies e *habitats* presentes no sítio, mas que aí possam ter um impacto significativo, individualmente ou em conjunto com outras intervenções, devem apresentar, para efeitos da avaliação do impacto, um estudo destinado a identificar e avaliar, em conformidade com as orientações definidas no anexo G, os principais efeitos que essas intervenções possam ter sobre o sítio de importância comunitária proposto, sobre o sítio de importância comunitária ou sobre a zona especial de conservação, atentos os objetivos de conservação dos mesmos.

4. Relativamente aos projetos sujeitos ao procedimento de avaliação do impacto ambiental [...] que afetam sítios de importância comunitária propostos, sítios de importância comunitária e zonas especiais de conservação, conforme definidos no presente regulamento, a avaliação do impacto inclui-se no âmbito do referido procedimento que, nesse caso, também atende aos efeitos diretos e indiretos dos projetos sobre os *habitats* e as espécies para as quais essas zonas e sítios foram identificados. Para esse efeito, o estudo de impacto ambiental elaborado pela entidade que apresentou a proposta deve incluir os elementos relativos à compatibilidade do projeto com as finalidades de conservação previstas no presente regulamento [...]

[...]

8. Antes de emitir a aprovação definitiva do plano ou da intervenção, a autoridade junta ao processo a avaliação do impacto e, se for caso disso, determina as modalidades de consulta do público afetado pela realização do referido plano ou intervenção.

9. Sempre que, apesar das conclusões negativas da avaliação de impacto sobre o sítio e na falta de soluções alternativas possíveis, o plano ou a intervenção devam realizar-se por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo razões de ordem social e económica, as administrações competentes tomarão as medidas compensatórias necessárias para garantir a coerência global da rede “Natura 2000” e desse facto darão conhecimento ao Ministério do Ambiente e da Proteção do Território, para os efeitos descritos no artigo 13.º

10. Sempre que o sítio abrigar tipos de *habitat* natural e espécies prioritárias, o plano ou intervenção relativamente ao qual tenha havido uma avaliação negativa do impacto sobre o sítio de importância comunitária apenas pode ser realizado com fundamento em exigências relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou exigências de primordial importância para o ambiente ou, após parecer da Comissão Europeia, outras razões imperativas de reconhecido interesse público.»

15 O artigo 6.º do referido decreto, com a epígrafe «Zonas de proteção especial», dispõe:

«1. A rede “Natura 2000” compreende as zonas de proteção especial previstas na Diretiva 79/409 [...]

2. As obrigações decorrentes dos artigos 4.º e 5.º também se aplicam às zonas de proteção especial a que se refere o n.º 1.»

Decreto do Ministro do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar de 6 de dezembro de 2016

16 O decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (Decreto do Ministro do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar) de 6 de dezembro de 2016 (GURI n.º 301, de 27 de dezembro de 2016), que designa uma zona especial de conservação da região biogeográfica alpina, uma zona especial de conservação da região biogeográfica continental e 140 zonas especiais de conservação da região biogeográfica mediterrânica situadas no território da Região do Lácio, ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto do Presidente da República n.º 357, de 8 de setembro de 1997, designa nomeadamente, no seu artigo 1.º, n.º 3, como zona especial de conservação a zona denominada «Fiume Mignone (basso corso)».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

17 O litígio no processo principal tem por objeto a aprovação do anteprojeto de obras de realização de um troço da estrada nacional n.º 675, com uma extensão de cerca de 18 km, que liga Monte Romano Este a Tarquinia Sul, no Lácio. Esses trabalhos destinam-se a facilitar, em Itália, a ligação entre, por um lado, o porto de Civitavecchia e a autoestrada A1 Milão-Nápoles e, por outro, o centro intermodal de Orte, a zona industrial de Terni e o itinerário Ancona-Perugia.

18 Em 2004, o Ministério do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar emitiu um parecer favorável à realização desse troço de acordo com um traçado dito «violeta». O CIPE aprovou este primeiro projeto através da Decisão n.º 11/2011.

19 No entanto, em 2015, a ANAS, encarregada de realizar as obras, apresentou um projeto alternativo, denominado «traçado verde», devido ao elevado custo do «traçado violeta».

20 A Comissão do Ministério do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar encarregada da Avaliação do Impacto Ambiental emitiu um parecer desfavorável sobre este novo projeto, precisando que os custos económicos do «traçado violeta» podiam ser reduzidos subdividindo este traçado em dois troços. Este parecer negativo baseava-se no facto de que o projeto de «traçado verde» não continha um estudo aprofundado do seu impacto ambiental e afetaria um sítio de importância comunitária incluído na rede Natura 2000, a saber, a zona «Fiume Mignone (basso corso)».

21 Tendo em conta esse parecer negativo, o Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (Ministério das Infraestruturas e dos Transportes, Itália) pediu à presidência do Conselho de Ministros que executasse o procedimento previsto no artigo 183.º, n.º 6, do Decreto Legislativo n.º 163/2006. A Presidência do Conselho de Ministros pediu ao Ministério do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar que avaliasse as possibilidades de limitar o impacto ambiental do «traçado verde» através de medidas de mitigação e de compensação. A Comissão deste Ministério encarregada da Avaliação do Impacto

Ambiental emitiu um novo parecer negativo sobre este traçado, sublinhou que não era possível mitigar os prejuízos através de exigências ou de outras medidas e considerou que o «traçado violeta» era preferível em todos os aspetos.

- 22 Não obstante, por Decisão de 1 de dezembro de 2017, o Conselho de Ministros declarou o anteprojeto correspondente ao «traçado verde» conforme com as exigências ambientais, fundamentando a sua decisão por uma razão de reconhecido interesse público, a saber, a conclusão de um itinerário estratégico que fazia parte da rede transeuropeia de transporte RTE-T. Todavia, determinou que, na redação do projeto definitivo, o autor do pedido completasse o estudo do impacto ambiental do traçado em questão e respeitasse as exigências, observações e recomendações de caráter paisagístico e ambiental formuladas pela conferência dos serviços convocada pelo Ministério das Infraestruturas e dos Transportes.
- 23 Em 28 de fevereiro de 2018, o CIPE aprovou, com condições, o anteprojeto correspondente ao «traçado verde». O CIPE pediu à ANAS que redigisse o projeto definitivo e o estudo do impacto ambiental e encarregou a Região do Lácio de verificar esse estudo a fim de identificar as eventuais medidas necessárias adicionais de mitigação e de compensação.
- 24 Várias associações de defesa do ambiente e particulares interpuseram, no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), recurso da Decisão do Conselho de Ministros de 1 de dezembro de 2017 e da Decisão do CIPE de 28 de fevereiro de 2018.
- 25 Esse órgão jurisdicional considera que a Administração fez prevalecer o interesse económico e a conclusão de um itinerário rodoviário que fazia parte da rede transeuropeia de transportes RTE-T sobre a proteção do ambiente e adiou para a fase do projeto definitivo a procura de soluções adequadas para a proteção do sítio de importância comunitária em causa através de medidas de compensação e de mitigação, cuja possibilidade tinha sido, no entanto, excluída pela Comissão do Ministério do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar encarregada da Avaliação do Impacto Ambiental para o «traçado verde». Salaria que a própria Administração admite ter adotado uma abordagem integrada ao avaliar conjuntamente os aspetos ambientais, paisagísticos, culturais e socioeconómicos. Nestas condições, o órgão jurisdicional de reenvio expressa as suas dúvidas quanto à conformidade da adoção do anteprojeto em causa com o direito da União.
- 26 Nestas circunstâncias, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O artigo 6.º da Diretiva [“Habitats”], juntamente com a Diretiva [2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7)], se forem aplicáveis ao presente caso, obstam a uma legislação primária interna, e à correspondente legislação secundária de execução, como foi indicado, que permite à entidade de “última instância”, competente para decidir da compatibilidade ambiental do anteprojeto de uma obra em caso de discordância fundamentada do Ministério do Ambiente e da Proteção do Território e do Mar, proceder à aprovação, e portanto dar o seu assentimento à prossecução do procedimento, invocando a existência de um reconhecido interesse público, não obstante a existência de declarações da entidade estatal responsável pela proteção do ambiente no sentido de não ser possível definir eventuais exigências e medidas de mitigação para a versão do projeto em fase de aprovação, relativamente à qual já havia um parecer negativo no âmbito da AIA (avaliação do impacto ambiental)?
- 2) As referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, que, para aprovar o anteprojeto de uma obra sujeita ao procedimento de AIA, considera que o alegado “reconhecido interesse público” prevalece sobre o interesse público ambiental se for baseado exclusivamente no menor custo da obra, na sua conformidade com a proteção paisagística, histórica, cultural e

socioeconómica e na necessidade de completar uma rede de viária transeuropeia, no presente caso a [RTE-T] definida como “Comprehensive”, de acordo com o Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, não obstante a existência de uma solução alternativa já aprovada do ponto de vista ambiental?

- 3) É compatível com as referidas diretivas da União uma solução como a adotada, em que se considerou ser possível propor até ao momento em que o projeto seja definitivo uma análise mais aprofundada e estudos sobre o impacto ambiental do traçado da via não aprovado no âmbito da avaliação do impacto ambiental — que inclui a avaliação das incidências sobre o meio ambiente [efetuada a título da Diretiva “Habitats”] — em vez de exigir à entidade que apresenta o projeto uma análise mais aprofundada e novos estudos para mitigar os impactos económicos e paisagísticos [no ambiente] do traçado alternativo que já foi aprovado do ponto de vista ambiental?
- 4) Nestas circunstâncias, e em caso de resposta afirmativa no que respeita à compatibilidade [com o direito da União] da primeira, segunda e terceira questões, as referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, que não considera vinculativo, em sentido negativo, o parecer de incompatibilidade ambiental formulado pela entidade competente no decurso do procedimento de aprovação do anteprojecto de uma obra, remetendo para o projeto definitivo a realização de estudos mais aprofundados sobre o impacto [do projeto em causa] nas componentes paisagísticas e ambientais do território, com especial referência à avaliação dos efeitos no meio ambiente e à consequente previsão de medidas adequadas para compensar e mitigar esses efeitos?
- 5) As referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, em que é exigido à entidade que apresentou o projeto que, quando elabora o projeto definitivo da obra, cumpra as exigências, observações e recomendações de carácter paisagístico e ambiental definidas na conferência de serviços realizada a propósito do anteprojecto, mesmo quando, a este respeito, a entidade responsável pela proteção do ambiente tenha assinalado a inexistência da possibilidade de definir eventuais exigências e medidas de mitigação no que respeita à versão do projeto em fase de aprovação?
- 6) As referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, em que também é pedido à entidade que apresentou o projeto que efetue o estudo de impacto ambiental da obra, que inclua a denominada “avaliação adequada”, integralmente elaborado de acordo com a legislação vigente, com base na qual deve ser efetuada a avaliação de impacto em causa?
- 7) As referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, em que é indicado um terceiro (a Regione Lazio), diferente da entidade normalmente responsável (a Comissão [Comissão do Ministério do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar encarregada da Avaliação do Impacto Ambiental]), para controlar o estudo de impacto ambiental anexo ao projeto definitivo da obra, nomeadamente com o objetivo de identificar outras eventuais medidas de mitigação e de compensação necessárias à proteção e salvaguarda das componentes ambientais e paisagísticas do território em causa, deixando à Comissão [Comissão do Ministério do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar encarregada da Avaliação do Impacto Ambiental], nos termos e para os efeitos previstos no artigo 185.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto Legislativo n.º 163/06, apenas a possibilidade de manifestar *a posteriori* o seu entendimento sobre se o projeto definitivo da estrada em causa respeita as exigências de natureza paisagística e ambiental, após ter sido efetuada a referida verificação?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões

- 27 Com a primeira e segunda questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º da Diretiva «Habitats», lido em conjugação com a Diretiva 2009/147, uma vez que esta última é aplicável ao litígio no processo principal, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite a prossecução, por razões imperativas de reconhecido interesse público, do procedimento de autorização de um plano ou projeto cujas incidências sobre uma zona especial de conservação não podem ser mitigadas e sobre o qual a autoridade pública competente já emitiu um parecer negativo, quando existe uma solução alternativa já aprovada do ponto de vista ambiental.
- 28 Segundo a definição que figura no artigo 1.º, alínea l), da Diretiva, «Habitats», uma zona especial de conservação é «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».
- 29 O artigo 6.º desta diretiva prevê medidas destinadas à proteção das zonas especiais de conservação. Em especial, o seu n.º 3 define as condições em que pode ser autorizado um plano ou projeto não diretamente relacionado com a gestão do sítio em causa e não necessário para essa gestão, mas suscetível de afetar esse sítio de forma significativa.
- 30 O Decreto do Ministro do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar, de 6 de dezembro de 2016, designou como zona especial de conservação a zona denominada «Fiume Mignone (basso corso)». Além disso, resulta das explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que esta zona pode ser afetada de forma significativa pelo projeto de troço rodoviário em causa no processo principal. Consequentemente, este projeto entra no âmbito de aplicação do artigo 6.º da Diretiva «Habitats».
- 31 Em contrapartida, a Diretiva 2009/147 não é aplicável a um litígio como o do processo principal. É certo que os recorrentes no processo principal alegam a presença, na zona atravessada pelo referido projeto, do peneireiro-das-torres, que figura no anexo I desta diretiva e que é objeto, a esse título, de medidas de proteção especial. Todavia, o artigo 7.º da Diretiva «Habitats» prevê que as obrigações decorrentes do artigo 6.º desta diretiva substituem as obrigações decorrentes da inscrição de uma espécie na lista das espécies protegidas nos termos da Diretiva 79/409, que foi codificada e completada pela Diretiva 2009/147, a partir da data da classificação prevista na Diretiva 79/409, quando essa data seja posterior à data de execução da Diretiva «Habitats» [v., neste sentido, Acórdãos de 13 de junho de 2002, Comissão/Irlanda, C-117/00, EU:C:2002:366, n.º 25, e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 109]. Por conseguinte, só há que interpretar as disposições da Diretiva «Habitats».
- 32 O artigo 6.º, n.º 2, desta diretiva impõe aos Estados-Membros uma obrigação geral de tomarem as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos *habitats* e as perturbações significativas das espécies para as quais essas zonas foram designadas (Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 32, e de 20 de setembro de 2007, Comissão/Itália, C-304/05, EU:C:2007:532, n.º 92). Esta obrigação contribui para o projeto de criação de uma rede ecológica europeia coerente, enunciado no sétimo considerando da referida diretiva (Acórdão de 20 de setembro de 2007, Comissão/Itália, C-304/05, EU:C:2007:532, n.º 93).

- 33 O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats» prevê um procedimento, aplicável às zonas especiais de conservação, destinado a garantir, através de um controlo prévio, que um plano ou projeto não diretamente relacionado com a gestão do sítio em causa e não necessário para essa gestão, mas suscetível de o afetar de forma significativa, só seja autorizado desde que não afete a integridade desse sítio (Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 34; de 26 de outubro de 2006, Comissão/Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, n.º 19; e de 21 de julho de 2016, Orleans e o., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 43).
- 34 Esta disposição distingue assim duas fases. A primeira exige que os Estados-Membros efetuem uma avaliação adequada das incidências de um plano ou projeto sobre um sítio protegido, quando exista uma possibilidade de esse plano ou projeto afetar esse sítio de forma significativa. A segunda fase, que ocorre após a referida avaliação adequada, sujeita a autorização desse plano ou projeto à condição de este não afetar a integridade do sítio em causa (Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o., C-258/11, EU:C:2013:220, n.ºs 29 e 31, e de 7 de novembro de 2018, Holohan e o., C-461/17, EU:C:2018:883, n.º 31).
- 35 O artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats» prevê que, se, apesar das conclusões negativas da avaliação efetuada em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, desta diretiva, for, não obstante, necessário realizar um plano ou projeto por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as 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 (Acórdão de 20 de setembro de 2007, Comissão/Itália, C-304/05, Colet., p. I-7495, n.º 81).
- 36 O artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats» deve, enquanto disposição derogatória do critério de autorização enunciado no referido artigo, n.º 3, segundo período, ser objeto de interpretação estrita [Acórdãos de 20 de setembro de 2007, Comissão/Itália, C-304/05, EU:C:2007:532, n.º 82, e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 189].
- 37 Assim, resulta do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats» que as autoridades nacionais competentes devem, em princípio, recusar dar o seu acordo a um plano ou projeto que possa afetar a integridade do sítio em causa. Apesar das suas incidências negativas sobre esse sítio, esse plano ou projeto pode, não obstante, ser realizado, a título derogatório, nas condições previstas no artigo 6.º, n.º 4, desta diretiva, se a sua realização for necessária por razões imperativas de reconhecido interesse público.
- 38 Neste caso, decorre do objetivo de conservação das zonas especiais subjacente ao artigo 6.º da Diretiva «Habitats» que os danos causados à integridade do sítio afetado devem ser tão reduzidos quanto possível. No entanto, tendo em conta a sua redação, o artigo 6.º, n.º 4, desta diretiva não subordina a possibilidade de as razões imperativas de reconhecido interesse público prevalecerem sobre a proteção de uma zona especial de conservação à condição de os danos causados à integridade dessa zona poderem ser suficientemente mitigados. Assim, esta disposição pretendeu prever que, em circunstâncias excecionais, o objetivo de preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens nas zonas especiais de conservação possa ceder perante outras considerações de interesse público particularmente prementes, desde que, todavia, o Estado-Membro em causa tome as medidas compensatórias necessárias para preservar a coerência global da rede ecológica europeia Natura 2000.
- 39 O órgão jurisdicional de reenvio refere que, quanto ao «traçado verde», as razões imperativas de reconhecido interesse público invocadas se baseiam no menor custo da obra, na sua conformidade com a proteção dos elementos paisagísticos, históricos, culturais e socioeconómicos, bem como na necessidade de completar uma rede rodoviária transeuropeia.

- 40 A este respeito, há que salientar que o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats» impõe que, mesmo que justificados, os danos causados à integridade de uma zona especial de conservação só sejam autorizados se forem realmente inevitáveis, ou seja, se não existirem soluções alternativas.
- 41 Relativamente ao custo económico das medidas suscetíveis de ser tomadas em conta no âmbito do exame das alternativas, atendendo à interpretação estrita do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», conforme recordada no n.º 34 do presente acórdão, não se pode admitir que o mero custo de tais medidas possa ser determinante para a escolha das soluções alternativas nos termos desta disposição (Acórdão de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o., C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 77).
- 42 No caso em apreço, resulta dos elementos comunicados ao Tribunal de Justiça que existe uma variante do projeto em causa no processo principal, designada «traçado violeta», que obteve, em 2004, um parecer favorável do Ministério do Ambiente, da Proteção do Território e do Mar.
- 43 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, na aceção do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», o «traçado violeta» deve ser considerado uma solução alternativa que apresenta menos inconvenientes para a integridade da zona especial de conservação denominada «Fiume Mignone (Basso corso)» que o «traçado verde».
- 44 À luz das considerações precedentes, há que responder à primeira e segunda questões que o artigo 6.º da Diretiva «Habitats» deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que permite a prossecução, por razões imperativas de reconhecido interesse público, do procedimento de autorização de um plano ou projeto cujas incidências sobre uma zona especial de conservação não podem ser mitigadas e sobre o qual a autoridade pública competente já emitiu um parecer negativo, a menos que exista uma solução alternativa que comporte menos inconvenientes para a zona em causa, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto à terceira e quarta questões

- 45 Com a terceira e quarta questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, quando um plano ou projeto tiver sido, em aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats», objeto de uma avaliação desfavorável das suas incidências sobre uma zona especial de conservação e, não obstante, o Estado-Membro em causa tiver decidido, nos termos do n.º 4 deste artigo, realizá-lo por razões imperativas de reconhecido interesse público, o artigo 6.º desta diretiva deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite remeter para a fase do plano ou projeto definitivo a realização de outros exames ou estudos mais aprofundados das incidências desse plano ou projeto sobre essa zona e a definição das medidas adequadas de compensação e de mitigação.
- 46 A terceira e quarta questões comportam, na realidade, três interrogações distintas.
- 47 Em primeiro lugar, com estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 6.º da Diretiva «Habitats» deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite remeter para a fase do plano ou projeto definitivo a realização de outros exames e estudos mais aprofundados dos efeitos do plano ou projeto em causa numa zona especial de conservação, quando o plano ou anteprojeto não tenha sido aprovado no âmbito da avaliação das incidências sobre essa zona.
- 48 Por força do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats», a autoridade nacional competente deve recusar a autorização do plano ou projeto previsto quando subsista uma incerteza quanto à inexistência de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em causa. Ao integrar o princípio da precaução, esta disposição permite prevenir de forma eficaz os danos que os planos ou projetos previstos possam causar à integridade dos sítios protegidos. 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 (Acórdãos de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, n.ºs 57 e 58; de 11 de abril de 2013, Sweetman e o., C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 41; e de 21 de julho de 2016, Orleans e o., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 53).

- 49 Por conseguinte, a avaliação efetuada nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats» não pode apresentar lacunas e deve incluir constatações e conclusões completas, precisas e definitivas, por forma a dissipar toda e qualquer dúvida científica razoável quanto aos efeitos dos trabalhos projetados no sítio protegido em questão (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o., C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 44, e de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 27).
- 50 Daqui se conclui que a avaliação prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats» não pode ser validamente prosseguida com base em exames e estudos realizados posteriormente. Assim, quando se considere necessário completá-la ou aprofundá-la, uma avaliação do impacto de um plano ou projeto numa zona especial de conservação não pode ser considerada a avaliação prevista nesta disposição.
- 51 No caso em apreço, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que a autoridade competente indicou expressamente que pretendia aplicar o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats». Ora, enquanto disposição derogatória do critério de autorização enunciado no artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva, o artigo 6.º, n.º 4, da referida diretiva só se pode aplicar depois de o impacto de um plano ou projeto ter sido analisado em conformidade com as disposições do referido artigo 6.º, n.º 3. (Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 60).
- 52 Com efeito, o conhecimento deste impacto à luz dos objetivos de preservação relativos ao sítio em questão constitui uma condição prévia indispensável à aplicação do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», pois, na falta destes elementos, as condições de aplicação desta disposição derogatória não podem ser apreciadas. O exame de eventuais razões imperativas de reconhecido interesse público e da existência de alternativas menos prejudiciais para o ambiente exige, com efeito, uma ponderação no que se refere aos prejuízos causados ao referido sítio pelo plano ou projeto previsto (Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 61 e jurisprudência referida).
- 53 Daqui se conclui que, ao aplicar as disposições do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», a autoridade competente no litígio no processo principal considerou necessariamente que a avaliação desfavorável do impacto do projeto em causa no processo principal na zona especial de conservação afetada já realizada era a prevista no artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva. Portanto, esta avaliação não podia ser completada, como exposto no n.º 48 do presente acórdão.
- 54 Em segundo lugar, com a sua terceira e quarta questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta igualmente se o artigo 6.º da Diretiva «Habitats» deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite remeter para a fase do plano ou projeto definitivo a definição das medidas de mitigação, quando o plano ou o projeto em causa não tiver sido aprovado no âmbito da avaliação das incidências sobre uma zona especial de conservação.
- 55 Antes de mais, há que declarar que a redação do artigo 6.º da Diretiva «Habitats» não contém nenhuma referência a qualquer conceito de «medida de mitigação» (Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 57).
- 56 Se, com esta expressão, forem designadas medidas de proteção destinadas a evitar ou a reduzir as incidências negativas de um plano ou projeto sobre o sítio em causa, a exigência, recordada no n.º 49 do presente acórdão, de que a avaliação de um plano ou projeto prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats» contenha constatações e conclusões completas, precisas e definitivas obriga a avaliar essas

medidas ao mesmo tempo que o próprio plano ou projeto e, portanto, que as referidas medidas sejam integradas no referido plano ou projeto (v., neste sentido, Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o., C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 54). Por conseguinte, as mesmas não podem alterar o plano ou projeto em causa posteriormente a essa avaliação. Admitir a alteração desse plano ou projeto, após a avaliação das suas incidências sobre o sítio em causa, através de medidas de mitigação equivaleria, com efeito, a renunciar a avaliar o impacto dessas próprias medidas sobre esse sítio, bem como o do plano ou projeto definitivo, em violação dos objetivos do artigo 6.º desta diretiva.

- 57 Consequentemente, este artigo opõe-se a uma regulamentação que permite remeter a definição das medidas de mitigação das incidências de um plano ou projeto sobre uma zona especial de conservação para uma fase posterior à avaliação adequada das incidências na aceção do seu n.º 3.
- 58 Em terceiro lugar, com a sua terceira e quarta questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 6.º da Diretiva «Habitats» deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite remeter para a fase do plano ou projeto definitivo a definição das medidas de compensação, quando o plano ou projeto em causa não tiver sido aprovado no âmbito da avaliação das incidências sobre uma zona especial de conservação.
- 59 Nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», as medidas compensatórias necessárias para assegurar a coerência global da rede Natura 2000 são tomadas pelo Estado-Membro em causa se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio afetado 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.
- 60 Assim, as medidas compensatórias são definidas, se for caso disso, após a avaliação adequada das incidências prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats».
- 61 Com efeito, como recordado nos n.ºs 51 e 52 do presente acórdão, o artigo 6.º, n.º 4, desta diretiva só pode ser aplicado depois de terem sido analisadas as incidências de um plano ou projeto, em conformidade com as disposições do n.º 3 deste artigo.
- 62 Além disso, a própria natureza das medidas compensatórias justifica que sejam definidas após a avaliação adequada das incidências negativas de um plano ou projeto sobre o sítio em causa. A este respeito, essas medidas destinam-se a produzir efeitos noutra escala, nomeadamente após a realização do plano ou projeto em causa, a fim de assegurar ou restabelecer a coerência de toda a rede ecológica europeia Natura 2000, tendo em conta os danos inevitáveis causados, por esse plano ou projeto, à integridade da zona especial de conservação afetada.
- 63 Por conseguinte, há que definir as medidas compensatórias necessárias após a avaliação prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats», se se pretender realizar o plano ou projeto em causa apesar do seu impacto negativo na zona especial de conservação afetada e se estiverem reunidos os outros requisitos de aplicação do artigo 6.º, n.º 4, desta diretiva.
- 64 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à terceira e quarta questões que, quando um plano ou projeto tiver sido, em aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats», objeto de uma avaliação desfavorável das suas incidências sobre uma zona especial de conservação e, não obstante, o Estado-Membro em causa tiver decidido, nos termos do n.º 4 deste artigo, realizá-lo por razões imperativas de reconhecido interesse público, o artigo 6.º desta diretiva deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite que, após a sua avaliação desfavorável em conformidade com o n.º 3 deste artigo e antes da sua adoção definitiva em aplicação do n.º 4 do referido artigo, esse plano ou projeto seja completado por medidas de mitigação das suas incidências sobre essa zona e que a avaliação das referidas incidências prossiga. Em

contrapartida, o artigo 6.º da Diretiva «Habitats» não se opõe, na mesma situação, a uma regulamentação que permite definir as medidas de compensação no âmbito da mesma decisão, desde que estejam igualmente preenchidos os outros requisitos de aplicação do artigo 6.º, n.º 4, desta diretiva.

Quanto à quinta e sexta questões

- 65 Com a sua quinta e sexta questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva «Habitats» deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê que o autor do pedido realize um estudo das incidências do plano ou projeto em causa sobre a zona especial de conservação afetada e íntegra, no plano ou projeto definitivo, exigências, observações e recomendações de carácter paisagístico e ambiental, após este ter sido objeto de uma avaliação negativa pela autoridade competente.
- 66 Em primeiro lugar, há que observar que nem a Diretiva «Habitats» nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça se opõem a que o autor do pedido seja encarregado de apresentar, em apoio do pedido de autorização do seu plano ou projeto, um estudo das incidências deste último sobre a zona especial de conservação em causa, com base no qual a autoridade competente procede à avaliação das incidências desse plano ou projeto sobre essa zona, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva.
- 67 Em segundo lugar, resulta da redação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats» que essa avaliação incumbe não ao autor do pedido, mas à autoridade competente, a saber, a autoridade pública que os Estados-Membros designam para desempenhar as incumbências resultantes desta diretiva (Acórdão de 7 de novembro de 2018, *Holohan e o.*, C-461/17, EU:C:2018:883, n.º 44).
- 68 Em terceiro lugar, como exposto no n.º 56 do presente acórdão, um plano ou projeto não pode ser alterado após a avaliação das suas incidências sobre a zona especial de conservação afetada, sob pena de se pôr em causa o carácter completo e definitivo dessa avaliação e a garantia que representa para a conservação dessa zona. Por conseguinte, o autor do pedido não pode ser encarregado de integrar exigências, observações e recomendações no plano ou projeto em causa, quando este já tiver sido objeto de uma avaliação desfavorável pela autoridade competente, salvo se o plano ou projeto assim alterado for objeto de nova avaliação por essa autoridade.
- 69 Em quarto lugar, as alterações que não podem ser introduzidas num plano ou projeto após a avaliação das suas incidências numa zona especial de conservação são apenas as que são suscetíveis de ter um impacto significativo nessa zona. Em contrapartida, os parâmetros quanto aos quais não existe nenhuma dúvida científica de que os seus efeitos não poderão afetar o sítio podem ser inteiramente deixados à decisão posterior do autor do pedido (Acórdão de 7 de novembro de 2018, *Holohan e o.*, C-461/17, EU:C:2018:883, n.º 46).
- 70 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à quinta e sexta questões que a Diretiva «Habitats» deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê que o autor do pedido realiza um estudo das incidências do plano ou projeto em causa sobre a zona especial de conservação afetada, com base no qual a autoridade competente procede à avaliação dessas incidências. Em contrapartida, esta diretiva opõe-se a uma regulamentação nacional que permite encarregar o autor do pedido de integrar, no plano ou projeto definitivo, exigências, observações e recomendações de carácter paisagístico e ambiental, após este ter sido objeto de uma avaliação negativa pela autoridade competente, sem que o plano ou projeto assim alterado deva ser objeto de uma nova avaliação por essa autoridade.

Quanto à sétima questão

- 71 Com a sétima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva «Habitats» deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite que uma autoridade diferente da autoridade encarregada da avaliação das incidências de um plano ou projeto sobre uma zona especial de conservação seja designada para verificar o estudo das incidências sobre essa zona que deve ser anexado ao plano ou projeto definitivo.
- 72 Em primeiro lugar, uma vez que não contém nenhuma indicação sobre a autoridade competente para avaliar as incidências sobre as zonas especiais de conservação dos planos ou projetos suscetíveis de afetar de forma significativa essas zonas, a Diretiva «Habitats» deve ser interpretada no sentido de que confia aos Estados-Membros a incumbência de designar essa autoridade.
- 73 Em segundo lugar, como recordado no n.º 49 do presente acórdão, a avaliação das incidências de um plano ou projeto sobre a zona especial de conservação afetada, prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «Habitats», deve incluir constatações e conclusões completas, precisas e definitivas, por forma a dissipar toda e qualquer dúvida científica razoável quanto aos efeitos dos trabalhos projetados para o sítio protegido em questão (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o., C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 44, e de 15 de maio de 2014, Briels e o., C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 27). É por isso que, uma vez realizada, como acontece no caso em apreço, conforme indicado nos n.ºs 51 a 53 do presente acórdão, essa avaliação não pode prosseguir ou ser completada pela autoridade que a realizou nem por outra autoridade.
- 74 Por conseguinte, há que responder à sétima questão que a Diretiva «Habitats» deve ser interpretada no sentido de que, embora deixe aos Estados-Membros a incumbência de designar a autoridade competente para avaliar as incidências de um plano ou projeto sobre uma zona especial de conservação no respeito dos critérios enunciados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, se opõe, em contrapartida, a que uma qualquer autoridade prossiga ou complete essa avaliação, uma vez realizada.

Quanto às despesas

- 75 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, 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 (Sexta Secção) declara:

- 1) O artigo 6.º 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 não se opõe a uma regulamentação nacional que permite a prossecução, por razões imperativas de reconhecido interesse público, do procedimento de autorização de um plano ou projeto cujas incidências sobre uma zona especial de conservação não podem ser mitigadas e sobre o qual a autoridade pública competente já emitiu um parecer negativo, a menos que exista uma solução alternativa que comporte menos inconvenientes para a zona em causa, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 2) Quando um plano ou projeto tiver sido, em aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43, objeto de uma avaliação desfavorável das suas incidências sobre uma zona especial de conservação e, não obstante, o Estado-Membro em causa tiver decidido, nos termos do n.º 4 deste artigo, realizá-lo por razões imperativas de reconhecido interesse público, o artigo 6.º desta diretiva deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que permite que, após a sua avaliação desfavorável em

conformidade com o n.º 3 deste artigo e antes da sua adoção definitiva em aplicação do n.º 4 do referido artigo, esse plano ou projeto seja completado por medidas de mitigação das suas incidências sobre essa zona e que a avaliação das referidas incidências prossiga. Em contrapartida, o artigo 6.º da Diretiva 92/43 não se opõe, na mesma situação, a uma regulamentação que permite definir as medidas de compensação no âmbito da mesma decisão, desde que estejam igualmente preenchidos os outros requisitos de aplicação do artigo 6.º, n.º 4, desta diretiva.

- 3) A Diretiva 92/43 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê que o autor do pedido realiza um estudo das incidências do plano ou projeto em causa sobre a zona especial de conservação afetada, com base no qual a autoridade competente procede à avaliação dessas incidências. Em contrapartida, esta diretiva opõe-se a uma regulamentação nacional que permite encarregar o autor do pedido de integrar, no plano ou projeto definitivo, exigências, observações e recomendações de caráter paisagístico e ambiental, após este ter sido objeto de uma avaliação negativa pela autoridade competente, sem que o plano ou projeto assim alterado deva ser objeto de uma nova avaliação por essa autoridade.
- 4) A Diretiva 92/43 deve ser interpretada no sentido de que, embora deixe aos Estados-Membros a incumbência de designar a autoridade competente para avaliar as incidências de um plano ou projeto sobre uma zona especial de conservação no respeito dos critérios enunciados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, se opõe, em contrapartida, a que uma qualquer autoridade prossiga ou complete essa avaliação, uma vez realizada.

Assinaturas