

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 3 de Fevereiro de 2005¹

I — Introdução e pedidos das partes

legislativas, regulamentares e administrativas necessárias

1. Na presente acção por incumprimento, a Comissão acusa os Países Baixos de não terem transposto várias disposições da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens² (a seguir «directiva aves»), e da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens³ (a seguir «directiva habitats»).

— para dar cumprimento, antes de 25 de Abril de 1981, às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, ou, pelo menos, ao não ter comunicado à Comissão estas disposições e

2. Após ter desistido de um fundamento da presente acção na réplica, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

«— Declarar que, o Reino dos Países Baixos ao não pôr em vigor as disposições

— para dar cumprimento, antes de 20 de Junho de 1994, às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, conjugado com os artigos 2.º, n.º 2, e 1.º, alíneas a), e) e i), com o artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, e com os artigos 7.º, 11.º e 15.º da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, ou, pelo menos, ao não ter comunicado à Comissão estas disposições,

1 — Língua original: alemão.

2 — JOL 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125.

3 — JO L 206, p. 7.

não adoptou todas as medidas necessárias, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, da Directiva 79/409/CEE, para dar cumprimento à mesma o mais tardar até 25 de Abril de 1981 e, nos termos do artigo 23.º, n.º 1, da Directiva 92/43/CEE, para dar cumprimento a esta directiva o mais tardar até 5 de Junho de 1994;

II — Quadro jurídico

5. Dado que a demandada admitiu em grande parte os fundamentos da acção, presentemente apenas é relevante o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats. As referidas disposições têm o seguinte teor:

— declarar que o artigo 13.º, n.º 4, da *Natuurbeschermingswet* (lei de protecção da natureza) viola o artigo 6.º, n.º 4, da Directiva 92/43/CEE;

— condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.»

3. O Reino dos Países Baixos conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne declarar a acção parcialmente improcedente.

4. O Governo neerlandês reconhece que a transposição das disposições referidas pela Comissão não foi suficiente, contestando, no entanto, a extensão do dever de transposição afirmado pela mesma, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats.

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

4. Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projecto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a

protecção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adoptadas.

muito antes do início da fase pré-contenciosa do presente processo ⁴.

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.»

III — Apreciação

6. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne declarar que os Países Baixos não cumpriram a obrigação que lhes incumbia de transpor as referidas disposições da directiva aves e da directiva habitats dentro do prazo previsto. Contudo, a argumentação da Comissão não foi clara em relação ao decurso do prazo de transposição. A mesma refere duas datas relativas à directiva aves, ou seja, 6 e 25 de Abril de 1981, e três datas para a directiva habitats 5, 10 e 20 de Junho de 1994. A questão de saber qual a data correcta pode ficar, de qualquer modo, em aberto, uma vez que o prazo de transposição já tinha decorrido

7. Na medida em que o Governo neerlandês reconhece, neste âmbito, as acusações feitas, o Reino dos Países Baixos deve ser condenado no pedido.

8. O mesmo vale, em princípio, para o artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats, dado que o Governo neerlandês também admite uma transposição insuficiente desta. No entanto, as partes estão em desacordo relativamente ao alcance dos deveres estabelecidos por esta disposição. O Tribunal de Justiça deve decidir este litígio para que as partes possam conhecer com clareza quais as medidas que devem ser tomadas, nos termos do artigo 228.º, n.º 1, CE, para dar execução ao acórdão.

9. A Comissão é de opinião que os requisitos exigidos pelo artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats devem ser tidos em conta no âmbito

4 — É difícil determinar com precisão a data em que terminou o prazo de transposição relativamente às duas directivas. Esta baseia-se, nos termos do então aplicável artigo 191.º, n.º 2, do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 254.º CE), na data em que os Estados-Membros tomaram conhecimento das directivas. Em relação à directiva aves, considerar-se, segundo o Celex e o acórdão de 13 de Outubro de 1987, Comissão/Países Baixos (236/85, Colect., p. 3989, n.º 2), o dia 6 de Abril de 1981. O Celex indica, relativamente à directiva habitats, a data de 10 de Junho de 1994, ao passo que o Tribunal de Justiça, nos acórdãos de 26 de Junho de 1997, Comissão/Grécia (C-329/96, Colect., p. I-3749, n.º 2), e de 11 de Dezembro de 1997, Comissão/Alemanha (C-83/97, Colect., p. I-7191, n.º 2), parte do dia 5 de Junho de 1994.

da avaliação das incidências sobre o sítio, nos termos do n.º 3. Segundo a mesma, a avaliação de alternativas implica, nos termos do artigo 6.º, n.º 4, determinar se as alternativas poderão afectar o sítio em causa. Por isso, estas devem ser tidas em conta no âmbito da avaliação das incidências⁵. Também neste âmbito deve avaliar-se se podem ser afectadas espécies prioritárias ou tipos de habitat natural⁶, embora a característica da prioridade só seja referida no artigo 6.º, n.º 4.

10. Em contrapartida, o Governo neerlandês não considera que a directiva em causa possa servir de fundamento para esta posição que contraria também as orientações da Comissão na matéria⁷. O artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats prevê uma apreciação dos planos e projectos em várias fases. Assim, só se chega à avaliação prevista no artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats se estiverem preenchidos uma série de pressupostos — em particular, a avaliação das incidências deve previamente concluir que o plano ou

projecto pode afectar a integridade do sítio em causa. Em contrapartida, se a avaliação das incidências levar à conclusão de que a integridade do sítio em causa não será afectada, não é necessária a avaliação prevista no artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats.

11. Como o Tribunal de Justiça já declarou, o artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats não define um método especial para a avaliação das incidências⁸. No entanto, resulta da maioria das versões linguísticas, e também do décimo considerando da versão alemã, que a avaliação deve ser adequada⁹. Tendo em conta as outras versões linguísticas, que são, por exemplo, em inglês «appropriate», em francês «appropriée», em espanhol «adecuada», em português «adequada», em italiano «opportuna» e em neerlandês «passend», pode também ser atribuído a este conceito o significado de apropriado ou útil.

12. Assim, a avaliação das incidências não é um mero acto formal, antes tendo que corresponder aos seus objectivos. O objectivo da avaliação é verificar se o plano ou projecto é compatível com os objectivos de conservação do sítio. Por conseguinte, tendo

5 — Relativamente a esta posição, a Comissão refere-se também às suas orientações «Gestão dos sítios Natura 2000 — As disposições do artigo 6.º da Directiva 'Habitats' 92/43/CEE» (Luxemburgo 2000), ponto 5.3.1, nos termos das quais as soluções alternativas já deverão ter sido, «normalmente, identificadas no âmbito da avaliação inicial realizada nos termos do n.º 3 do artigo 6.º».

6 — A Comissão cita, neste contexto, o ponto 4.4.1 das suas orientações (já referidas na nota 5).

7 — Essas orientações (já referidas na nota 5, v. ponto 4.5.2) indicam claramente que «para efeitos do n.º 3 do artigo 6.º uma avaliação não necessit[a], rigorosamente falando, de ir além do plano ou projecto proposto e examinar as soluções alternativas e as medidas de atenuação [...]».

8 — Acórdão de 7 de Setembro de 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee e Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, a seguir «acórdão Waddenzee» (C-127/02, Colect., p. I-7405, n.º 52).

9 — A versão alemã da directiva parece ter sido incorrectamente traduzida neste ponto. Por conseguinte, os serviços competentes devem verificar se é necessário proceder a uma rectificação.

em consideração os melhores conhecimentos científicos na matéria, devem ser identificados todos os aspectos do plano ou do projecto que possam, por si só ou em conjugação com outros planos ou projectos, afectar os objectivos de conservação de um sítio¹⁰.

confunde neste contexto a aplicação dos critérios previstos no artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats no âmbito da avaliação das alternativas, nos termos do n.º 4, com a execução do programa de avaliação imposto por força do n.º 3.

13. A avaliação é, por conseguinte muito abrangente. Em especial, como afirma a Comissão, devem ter-se em atenção as espécies prioritárias e os habitats prioritários. Isso não resulta, porém, do artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats, mas do contexto geral da directiva e, em particular, dos objectivos de conservação. Estes devem atribuir um valor particular aos habitats prioritários e às espécies prioritárias, dado que, neste âmbito, é imposta à Comunidade e a todos os Estados-Membros uma responsabilidade especial, nos termos do artigo 1.º, alíneas d) e h), e primeiro período do décimo primeiro considerando¹¹.

15. Caso tenha de ser efectuada uma avaliação das alternativas, estas devem ser apreciadas relativamente aos efeitos que produzem nas zonas de conservação segundo os mesmos parâmetros científicos utilizados para o plano ou projecto originais. Apenas é possível comparar alternativas quando seja realizada uma apreciação comparável dos efeitos. Na realidade prática de um processo de autorização, os dois níveis de avaliação coincidem frequentemente, desde que seja previsível que um plano ou projecto na forma original prevista seja susceptível de afectar a integridade de um sítio. Não seria eficiente começar por determinar o prejuízo e só posteriormente, através de outras avaliações, verificar se existem alternativas e que efeitos estas podem ter.

14. A Comissão considera que o outro aspecto do artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats, que deve ser tido em conta, no âmbito do n.º 3 da mesma disposição, é a avaliação das soluções alternativas. A Comissão sublinha correctamente que só é possível avaliar alternativas quando se conhecem não apenas os efeitos do projecto principal nas zonas de conservação mas também os efeitos das alternativas. No entanto, a Comissão

16. No entanto, as avaliações nos termos do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats devem ser objecto de uma rigorosa diferenciação jurídica. O artigo 6.º, n.º 4 só é aplicado quando, *após* a avaliação nos termos do n.º 3, não se possa excluir a produção de efeitos negativos sobre o sítio em causa¹². Consequentemente, só existe um *dever* de avaliação das alternativas quando, nessa

10 — Acórdão Waddenzee (já referido na nota 8, n.º 54).

11 — V., também, acórdão de 13 de Janeiro de 2005, Società Italiana Dragaggi e o. (C-117/03, Colect., p. I-167, n.º 27).

12 — V. também, a este respeito, acórdão Waddenzee (já referido na nota 8, n.ºs 57 e 60).

situação, apesar de tudo, for necessário realizar um plano ou projecto por razões de reconhecido interesse público. Em contrapartida, se se renunciar à sua concretização, a apreciação das alternativas é desnecessária mesmo que a avaliação das incidências sobre o sítio tenha levado a conclusões negativas. O Governo neerlandês interpreta, por isso, com razão o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats como um sistema de avaliação de planos e projectos que compreende várias fases¹³. Assim, não é necessário, na aplicação do artigo 6.º, n.º 3, ter em conta elementos previstos pelo n.º 4. Inversamente, porém, a aplicação do artigo 6.º, n.º 4, pode requerer avaliações que correspondem às previstas no n.º 3.

dades competentes devem igualmente ter em conta as conclusões dessa averiguação ao adoptarem a decisão de autorização, no caso de a integridade do sítio em causa não ser afectada. A imposição das obrigações adequadas pode contribuir, designadamente, na acepção dos objectivos da directiva habitats nos termos do artigo 2.º, n.º 2, e do artigo 3.º, n.º 1, para garantir que os habitats naturais e as espécies da fauna e da flora selvagens de interesse comunitário se mantenham num estado de conservação favorável. No entanto, o artigo 6.º, n.º 4 não respeita a essas alternativas de execução, mas a planos e projectos alternativos.

18. Por conseguinte, a acção deve ser julgada improcedente quanto a este ponto.

17. Para completar, assinala-se que também existem alternativas que não modificam o plano ou projecto no sentido de o transformarem num plano ou projecto alternativos, apenas dizendo respeito à execução deste. No que respeita aos efeitos que se produzem sobre zonas de conservação, deve por exemplo ter-se em atenção que as actividades perturbadoras devem ser realizadas em períodos durante os quais o efeito perturbador é mais reduzido. Essas alternativas de execução podem constituir parte dos aspectos do plano ou do projecto que devem ser objecto de averiguação no âmbito da avaliação prevista no artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats. Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, segundo período, as autori-

IV — Quanto às despesas

19. Por força do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Dado que, no presente processo, seis fundamentos da Comissão são procedentes na totalidade e outro fundamento é procedente em grande parte, não tem relevância para efeitos de despesas o facto de a mesma ter desistido de um fundamento na contestação e de ter sido parcialmente vencida noutro. Consequentemente, os Países Baixos devem suportar as despesas.

¹³ — V., a este respeito, as minhas conclusões de 29 de Janeiro de 2004 no processo Waddenzee (C-127/02, Colect., p. I-7405, n.ºs 28 e segs.).

V — Conclusão

20. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que:

- «1) O Reino dos Países Baixos não adoptou as medidas necessárias nos termos do artigo 18.º, n.º 1, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, uma vez que não pôs em vigor, nos prazos fixados, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409.
- 2) O Reino dos Países Baixos não adoptou as medidas necessárias nos termos do artigo 23.º, n.º 1, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, uma vez que não pôs em vigor, nos prazos fixados, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, em conjugação com os artigos 2.º, n.º 2, e 1.º, alíneas a), e) e i), do artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, e dos artigos 7.º, 11.º e 15.º, da Directiva 92/43.
- 3) O artigo 13.º, n.º 4, da Natuurbeschermingswet viola o artigo 6.º, n.º 4, da Directiva 92/43.
- 4) Quanto ao restante, a acção é julgada improcedente.
- 5) O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas do processo.»