



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 20 de junho de 2013¹

Processo C-301/12

Cascina Tre Pini s.s.

contra

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e o.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Consiglio di Stato (Itália)]

«Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens — Sítio de importância comunitária — Desclassificação — Propriedade — Avaliação efetuada a pedido — Audição — Autoridades competentes»

I — Introdução

1. O Tribunal de Justiça já teve de se pronunciar repetidas vezes sobre a constituição da rede Natura 2000, a rede europeia de zonas de conservação e a proteção destas zonas. O presente processo diz, no entanto, respeito à questão de saber em que circunstâncias deve ser revogado o estatuto de zona protegida.

2. Embora a diretiva «habitats»² faça referência à possibilidade de desclassificar uma zona especial de conservação, no presente processo discute-se a questão de saber que direitos assistem, neste contexto, aos *proprietários* das áreas em causa. Esta questão é de grande relevância para a aceitação da proteção da natureza na Europa. A resposta a esta questão terá de levar em conta as exigências do direito geral da União relativas à execução da diretiva «habitats» pelas administrações nacionais, isto é, especialmente do direito fundamental de propriedade e do direito a ser ouvido.

1 — Língua original: alemão.

2 — 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 L 206, p. 7), conforme alterada pela Diretiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de novembro de 2006, que adapta as Diretivas 73/239/CEE, 74/557/CEE e 2002/83/CE no domínio do ambiente, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia (JO L 363, p. 368).

II — Quadro jurídico

A — *Direito da União*

3. O artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da diretiva «habitats» define a rede Natura 2000, rede europeia de zonas especiais de conservação:

«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.»

4. O artigo 4.º da diretiva «habitats» regula a seleção dos sítios a proteger. De acordo com o n.º 1 do artigo 4.º, cada Estado-Membro proporá uma lista de sítios com base em determinados critérios. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, com base noutros critérios, a Comissão selecionará a partir das listas de todos os Estados-Membros os sítios que integrarão a lista dos sítios de importância comunitária (a seguir «SIC»).

5. Importa salientar o artigo 4.º, n.º 1, quarto período, da diretiva «habitats», que tem por objeto a alteração da lista:

«Os Estados-Membros proporão, se necessário, adaptações à referida lista em função dos resultados da vigilância a que se refere o artigo 11.º»

6. Os n.ºs 4 e 5 do artigo 4.º da diretiva «habitats» têm por objeto a proteção dos SIC:

«4. A partir do momento em que um sítio de importância comunitária tenha sido reconhecido nos termos do procedimento previsto no n.º 2, o Estado-Membro em causa designará esse sítio como zona especial de conservação, o mais rapidamente possível e num prazo de seis anos, estabelecendo prioridades em função da importância dos sítios para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável de um tipo ou mais de habitats naturais a que se refere o anexo I ou de uma ou mais espécies a que se refere o anexo II e para a coerência da rede Natura 2000, por um lado, e em função das ameaças de degradação e de destruição que pesam sobre esses sítios, por outro.

5. Logo que um sítio seja inscrito na lista prevista no terceiro parágrafo do n.º 2 ficará sujeito ao disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º»

7. O artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, da diretiva «habitats» concretiza a proteção dos 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.

[...]»

8. O artigo 9.º da diretiva «habitats» faz referência à possibilidade de revogar o estatuto de proteção de determinados sítios:

«De acordo com o procedimento previsto no artigo 21.º, a Comissão procederá a uma avaliação periódica do contributo da rede Natura 2000 para a realização dos objetivos previstos nos artigos 2.º e 3.º. Neste contexto, pode prever-se a desclassificação de uma zona especial de conservação sempre que a evolução natural registada na vigilância prevista no artigo [11].º a justifique.»

9. O artigo 11.º da diretiva «habitats» obriga os Estados-Membros a assegurarem a vigilância das espécies e habitats protegidos pela diretiva:

«Os Estados-Membros assegurarão a vigilância do estado de conservação das espécies e habitats referidos no artigo 2.º, tendo especialmente em conta os tipos de habitat natural e as espécies prioritárias.»

10. Nos termos do artigo 17.º da diretiva «habitats», os Estados-Membros enviarão, de seis em seis anos, um relatório à Comissão, que compreenderá nomeadamente os principais resultados da vigilância referida no artigo 11.º

B — *Direito italiano*

11. O artigo 3.º, n.º 4-bis, do Decreto del Presidente della Repubblica (Decreto do Presidente da República, a seguir «D.P.R.») n.º 357/97 relativo à transposição da Diretiva 92/43/CEE regula a competência interna em matéria de revisão da rede Natura 2000:

«A fim de garantir uma transposição funcional da [...] [diretiva «habitats»] [...], as regiões [...], com base nas ações de monitorização [...], procederão a uma avaliação periódica da adequação dos sítios para a realização dos objetivos da diretiva, podendo, seguidamente, propor ao Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio [Ministério do Ambiente e da Proteção do Território, a seguir «Ministério do Ambiente»] uma atualização da lista desses sítios, da sua delimitação e do conteúdo da respetiva ficha informativa. O Ministério do Ambiente transmitirá essa proposta à Comissão Europeia, para a avaliação prevista no artigo 9.º da referida diretiva.»

III — Contexto factual e pedido de decisão prejudicial

12. A Cascina Tre Pini é uma sociedade civil, proprietária de um terreno com cerca de 22 hectares situada no território da Comune di Somma Lombardo, a curta distância do aeroporto de Milão-Malpensa. Este terreno faz parte do sítio «Brughiera del Dosso», que a Comissão inscreveu sob o n.º IT2010012³, com uma superfície total de 455 hectares, na lista dos SIC⁴.

3 — O pedido de decisão prejudicial apresenta, neste ponto, os algarismos invertidos.

4 — Decisão n.º 2004/798/CE da Comissão, de 7 de dezembro de 2004, que adota, em aplicação da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental (JO L 382, p. 1).

13. De acordo com o formulário de dados normalizado deste sítio⁵, encontram-se aqui, principalmente, carvalhais velhos acidófilos de *Quercus robur* das planícies arenosas (código 9190) e, em parte, também charnecas secas europeias (código 4030), bem como um total de catorze espécies constantes do anexo II da diretiva «habitats», em especial, a rã-ágil italiana (*Rana latastei*) e a boga italiana (*Chondrostoma soetta*). O formulário não menciona espécies nem habitats prioritários.

14. Entretanto, foi aumentada a capacidade do aeroporto de Malpensa, cujo desenvolvimento estava previsto no «Piano d'Area Malpensa» (plano de área de Malpensa), aprovado por uma lei regional de 1999. Segundo afirma a Cascina Tre Pini, esse plano prevê que os terrenos compreendidos, entre outros, nos territórios da Comune di Somma Lombardo, sejam destinadas a obras de transformação de natureza «comercial e industrial».

15. Segundo a Cascina Tre Pini, o gradual aumento do tráfego aéreo proveniente de Malpensa provocou, com o tempo, uma degradação ecológica progressiva do terreno. Em consequência, em 2005, a recorrente pediu ao Consorzio Parco lombardo Valle del Ticino, entidade gestora do sítio «Brughiera del Dosso», que adotasse as medidas necessárias para impedir a degradação ambiental do seu terreno. Segundo as indicações da Cascina Tre Pini, este pedido não obteve resposta.

16. Em 2006, a Cascina Tre Pini requereu ao Ministério do Ambiente italiano que este excluísse o terreno de que é proprietária do âmbito do sítio «Brughiera del Dosso», uma vez que, segundo esta, não estavam preenchidos os requisitos de facto e de direito previstos na legislação aplicável, nomeadamente, os requisitos constantes do anexo III da diretiva «habitats». Por decisão de 2 de maio de 2006, o Ministério do Ambiente declarou-se incompetente e aconselhou a recorrente a dirigir-se à Regione Lombardia.

17. Nessa sequência, a Cascina Tre Pini apresentou um requerimento à Regione Lombardia, que o indeferiu em 26 de julho de 2006, na medida em que: «[...] o pedido constante do requerimento [...] só poderia ser tomado em consideração quando o Ministério do Ambiente solicitasse às regiões o início do procedimento previsto no artigo 3.º, n.º 4-bis, do D.P.R. n.º 357/97».

18. Em primeira instância, o Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia negou provimento ao recurso interposto pela Cascina Tre Pini desta decisão. O seu recurso encontra-se atualmente pendente no Consiglio di Stato, o Conselho de Estado italiano. Este submeteu as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

1. Uma disposição nacional (artigo 3.º, n.º 4-bis, do D.P.R. n.º 357, de 1997) que atribui às regiões e províncias autónomas um poder de propor oficiosamente a revisão dos SIC, sem contemplar também um dever de decisão dessas administrações, no caso de os particulares proprietários de áreas compreendidas nos SIC solicitarem fundamentadamente o exercício desse poder, pelo menos no caso de os particulares invocarem a degradação ambiental superveniente da área, opõe-se a uma correta aplicação dos artigos 9.º e 10.º da Diretiva 92/43/CEE?
2. Uma disposição nacional (artigo 3.º, n.º 4-bis, do D.P.R. n.º 357, de 1997) que atribui às regiões e províncias autónomas um poder de propor oficiosamente a revisão dos SIC, na sequência de uma avaliação periódica, sem prever uma frequência temporal precisa da avaliação (por exemplo, bienal, trienal, etc.) e sem prever que seja feito anúncio da avaliação periódica exigida às regiões e províncias autónomas, através de formas de publicidade geral, visando permitir que os stakeholders possam apresentar observações ou propostas, opõe-se a uma correta aplicação dos artigos 9.º e 10.º da Diretiva 92/43/CEE?

5 — Segundo o sítio Internet <http://natura2000.eea.europa.eu/>.

3. Uma disposição nacional (artigo 3.º, n.º 4-bis, do D.P.R. n.º 357, de 1997) que confere às regiões e províncias autónomas a iniciativa na revisão dos SIC, sem prever também um poder de iniciativa do Estado, pelo menos a título subsidiário, em caso de omissão das regiões ou províncias autónomas, opõe-se a uma correta aplicação dos artigos 9.º e 10.º da Diretiva 92/43/CEE?
4. Uma disposição nacional (artigo 3.º, n.º 4-bis, do D.P.R. n.º 357, de 1997) que atribui às regiões e províncias autónomas um poder de propor oficiosamente a revisão dos SIC, totalmente discricionário, e não vinculado, mesmo em caso de terem ocorrido — e sido formalmente verificados — fenómenos de poluição ou degradação ambiental, opõe-se a uma correta aplicação dos artigos 9.º e 10.º da Diretiva 92/43/CEE?

19. Resulta do pedido de decisão prejudicial que a referência, nestas questões, ao artigo 10.º da diretiva «habitats» é fruto de um erro ortográfico. O Consiglio di Stato refere-se, na realidade, ao artigo 11.º

20. O Consiglio di Stato transmite ainda uma questão suscitada pela Cascina Tre Pini:

5. O procedimento regulado pelo artigo 9.º da Diretiva 92/43/CEE, e regulamentado pelo legislador nacional no artigo 3.º, n.º 4-bis, do D.P.R. n.º 357/97, deve ser entendido como um procedimento que deve terminar necessariamente com um ato administrativo, ou como um procedimento com resultado meramente facultativo? Ou, «por procedimento que deve terminar necessariamente com um ato administrativo» deve ser entendido um procedimento que «sempre que estejam cumpridos os pressupostos, deve consistir na transmissão, pelo Ministro dell’Ambiente e della tutela del territorio [Ministro do Ambiente e da Proteção do Território], da proposta regional à Comissão Europeia», sem que isso implique qualquer consideração quanto a saber se deve ser entendido como procedimento que pode ser iniciado apenas oficiosamente ou, também, a requerimento das partes?

21. Por último, o pedido de decisão prejudicial contém seis questões colocadas pela Regione Lombardia, que o Consiglio di Stato já considerou, contudo, inadmissíveis⁶. Por conseguinte, prescindiu-se da reprodução destas questões.

22. A Cascina Tre Pini, a República Italiana, a República Checa e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Estes intervenientes, com exceção da República Checa, pronunciaram-se ainda na audiência realizada em 16 de maio de 2013.

IV — **Apreciação jurídica**

A — Quanto à admissibilidade das questões constantes do pedido de decisão prejudicial

23. A primeira e quarta questões acima reproduzidas⁷, submetidas pelo Consiglio di Stato, são, sem qualquer dúvida, admissíveis e ser-lhes-á dada resposta seguidamente.

24. No entanto, a República Checa tem dúvidas quanto à admissibilidade das questões suscitadas pelas partes no processo nacional que foram comunicadas. De facto, o artigo 267.º TFUE institui uma cooperação direta entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais através de um processo não contencioso, estranho a qualquer iniciativa das partes e no decurso do qual estas são apenas convidadas a apresentar as suas observações. Nos termos desta disposição, cabe ao juiz

6 — V., a este respeito, *infra*, n.º 27.

7 — N.º 18.

nacional, e não às partes no processo principal, a apresentação do pedido ao Tribunal de Justiça⁸. Embora esse órgão jurisdicional seja livre para convidar as partes no litígio que lhe é submetido para sugerirem formulações suscetíveis de serem aceites para o enunciado das questões prejudiciais, não é menos certo que só a esse órgão jurisdicional cabe decidir em última instância tanto da forma como do conteúdo dessas questões⁹.

25. Contudo, no presente processo, ao contrário de processos anteriores, as questões colocadas pelas partes não constam das suas observações, tendo sido antes comunicadas ao Tribunal de Justiça pelo próprio juiz nacional no pedido de decisão prejudicial. Além disso, como sustenta a Comissão, no âmbito do processo instituído no artigo 267.º TFUE, compete apenas ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, se as questões submetidas forem relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se¹⁰.

26. Existe, portanto, uma presunção de pertinência relacionada com as questões submetidas a título prejudicial pelos órgãos jurisdicionais nacionais¹¹. Esta pertinência deve aplicar-se igualmente às questões que o juiz nacional transmite ao Tribunal de Justiça, após terem sido propostas pelas partes no processo.

27. A presunção pode ser ilidida a título excecional, quando for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas¹².

28. A quinta questão proposta pela Cascina Tre Pini apresenta, todavia, manifestamente, uma relação estreita com o processo principal, o que é também evidenciado pelo facto de esta se sobrepor às questões submetidas pelo Consiglio di Stato. Além disso, o pedido de decisão prejudicial contém as informações necessárias para responder a esta questão.

29. Pelo contrário, as seis questões apresentadas pela Regione Lombardia têm carácter hipotético. De acordo com o Consiglio di Stato, estas questões referem-se a disposições que não existem, atualmente, na ordem jurídica italiana e são, por conseguinte, inadmissíveis¹³.

B — Quanto à resposta ao pedido de decisão prejudicial

30. O pedido de decisão prejudicial diz respeito a questões processuais relativas a uma eventual revogação do estatuto de zona protegida, garantido pelo direito da União, incluído pela Comissão na lista dos sítios de importância comunitária.

8 — Acórdãos de 9 de dezembro de 1965, Singer (44/65, Colet., 1965-1968, pp. 251, 253); de 6 de julho de 2000, ATB e o. (C-402/98, Colet., p. I-5501, n.º 29); e de 15 de outubro de 2009, Hochtief e Linde-Kca-Dresden (C-138/08, Colet., p. I-9889, n.ºs 20 e segs.).

9 — Acórdão de 21 de julho de 2011, Kelly (C-104/10, Colet., p. I-6813, n.º 65).

10 — Acórdãos de 15 de dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colet., p. I-4921, n.º 59), e de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, n.º 39).

11 — Acórdãos de 7 de setembro de 1999, Beck e Bergdorf (C-355/97, Colet., p. I-4977, n.º 22); de 15 de maio de 2003, Salzmann (C-300/01, Colet., p. I-4899, n.º 31); e Åkerberg Fransson, já referido na nota 10 (n.º 40).

12 — Acórdãos Beck e Bergdorf, já referido na nota 11 (n.º 22), e Åkerberg Fransson, já referido na nota 10 (n.º 40).

13 — V. acórdão Åkerberg Fransson, já referido na nota 10 (n.º 41).

31. Estas questões devem ser agrupadas do seguinte modo: com a primeira, quarta e quinta questões, pretende saber-se se as autoridades competentes são obrigadas, por força dos artigos 9.º e 11.º da diretiva «habitats», mediante pedido fundamentado dos proprietários das áreas visadas, a proceder a uma revisão dos SIC, em particular caso estes invoquem e/ou comprovem uma degradação do sítio (a este respeito, *infra*, ponto 1). A segunda questão visa determinar se as autoridades competentes devem proceder periodicamente à revisão dos SIC (a este respeito, *infra*, ponto 2) e permitir, eventualmente, a este respeito, a participação do público (a este respeito, *infra*, ponto 3). Por último, a terceira questão tem por objeto a repartição das competências a nível nacional, nomeadamente a necessidade de reconhecer uma competência de intervenção, eventualmente a título subsidiário, à administração central para proceder à revisão dos SIC (a este respeito, *infra*, ponto 4).

1. Quanto à obrigação de proceder à revisão dos SIC

32. Com a primeira e quarta questões, que se confundem, em larga medida, com a quinta questão suscitada pela Cascina Tre Pini, o Consiglio di Stato pretende saber se é compatível com os artigos 9.º e 11.º da diretiva «habitats» o facto de as autoridades nacionais competentes disporem de um poder discricionário para propor a revisão dos SIC, sem que devam levar em consideração, a este respeito, os pedidos apresentados pelos proprietários privados das áreas ou as suas indicações quanto à degradação dos sítios.

33. Para responder a esta questão, há que precisar, em primeiro lugar, em que condições permite a diretiva «habitats» uma revisão dos SIC. Esta revisão não se encontra expressamente prevista na referida diretiva. No entanto, o segundo período do seu artigo 9.º menciona a possibilidade de prever «a desclassificação de uma zona especial de conservação». Esta circunstância implica, simultaneamente, uma revisão dos SIC. Com efeito, por força do artigo 4.º, n.º 4, os Estados-Membros devem designar todos os SIC como zonas especiais de conservação. Por conseguinte, os Estados-Membros apenas podem proceder a uma desclassificação, na medida em que as áreas visadas deixem de pertencer aos SIC.

34. Não existindo um regime específico, a revogação ou a revisão de um SIC deve efetuar-se de acordo com o mesmo procedimento que a inclusão do sítio na lista. Nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da diretiva «habitats», a Comissão decide, mediante proposta do Estado-Membro, da inclusão de um sítio na lista dos SIC. Consequentemente, segundo o artigo 4.º, n.º 1, quarto período, os Estados-Membros proporão, se necessário, adaptações à lista em função dos resultados da vigilância a que se refere o artigo 11.º O segundo período do artigo 9.º indica que essas adaptações podem incluir a desclassificação de um SIC.

35. A redação do artigo 9.º, segundo período, da diretiva «habitats» não permite, porém, inferir a existência de uma obrigação de desclassificar um SIC. Este artigo apenas precisa que a competência da Comissão para alterar a lista dos SIC também compreende a desclassificação dos mesmos.

36. Pelo contrário, segundo a redação do artigo 4.º, n.º 1, quarto período, da diretiva «habitats», a proposta de adaptação da lista dos SIC não está sujeita ao poder *discricionário* dos Estados-Membros. Embora resulte das disposições da diretiva relativas ao procedimento de identificação dos sítios suscetíveis de serem designados como zonas especiais de conservação que os Estados-Membros dispõem de uma certa margem de manobra para apresentar propostas ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, estes devem, todavia, respeitar os critérios estabelecidos na diretiva¹⁴. Por conseguinte, os Estados-Membros deverão apresentar propostas neste sentido, se os resultados da vigilância a que se

14 — Acórdãos de 11 de setembro de 2001, Comissão/Irlanda (C-67/99, Colet., p. I-5757, n.º 33), Comissão/Alemanha (C-71/99, Colet., p. I-5811, n.º 26), e Comissão/França (C-220/99, Colet., p. I-5831, n.º 30).

refere o artigo 11.º não admitirem uma apreciação diferente, isto é, se a margem de manobra, com base nos factos apurados, apenas permitir uma proposta de adaptação da lista. A versão inglesa, ao utilizar o termo «shall», é particularmente clara a este respeito, bem como a versão neerlandesa, segundo a qual a proposta é apresentada se esta for «nodig», ou seja, necessária.

37. Uma tal obrigação corresponde, indubitavelmente, aos objetivos da diretiva «habitats» quando são descobertos sítios novos, que devem ser integrados na lista¹⁵.

38. No entanto, também faz sentido reduzir a lista faz igualmente sentido quando um sítio deixou de poder contribuir para a realização dos objetivos da diretiva «habitats». Neste caso, não existe qualquer motivo para continuar a sujeitar o sítio às exigências da diretiva. Não seria útil à conservação das espécies e habitats que as autoridades competentes continuassem a utilizar recursos limitados para a gestão desse sítio. Por outro lado, se da rede Natura 2000 constarem sítios que não contribuem para a realização dos seus objetivos, esta situação poderá conduzir a equívocos ou erros sobre a qualidade desta rede.

39. No caso em apreço, o direito fundamental de propriedade é, contudo, decisivo. A classificação de terrenos como parte de um SIC limita as possibilidades da sua utilização e, deste modo, o direito dos proprietários dos terrenos em questão. Enquanto estiverem reunidos os requisitos de proteção do sítio, estas restrições ao direito de propriedade são, em regra, justificadas pelo objetivo de proteção do ambiente¹⁶. No entanto, se estes requisitos deixarem, entretanto, de estar reunidos, a manutenção dessas restrições à utilização dos terrenos poderá violar o direito de propriedade. Todavia, na União não se podem aceitar medidas que não sejam compatíveis com o respeito dos Direitos do Homem reconhecidos e garantidos¹⁷.

40. Por conseguinte, é incompatível com uma interpretação e uma aplicação do artigo 4.º, n.º 1, quarto período, da diretiva «habitats» conforme com o respeito desses direitos submeter ao poder discricionário das autoridades competentes a avaliação de um pedido fundamentado de um proprietário que propõe a revisão de um SIC.

41. Coloca-se, contudo, a questão de saber que fundamentação pode estar na base de uma avaliação. Se fosse suficiente qualquer fundamento, seria de recear que as autoridades competentes devessem examinar um grande número de pedido inviáveis, sem que desse esforço resultasse um benefício correspondente para os proprietários ou para a rede Natura 2000.

42. De acordo com o artigo 9.º, segundo período, da diretiva «habitats», a desclassificação de um SIC (só) se pode prever nos casos em que a evolução natural registada na vigilância prevista no artigo 11.º a justifique.

43. O pedido de decisão prejudicial indica duas razões para uma eventual revisão: em primeiro lugar, o funcionamento do aeroporto de Malpensa deve ter causado degradações ambientais nas áreas em questão. Em segundo lugar, o terreno situa-se numa zona destinada a obras de transformação de natureza «comercial e industrial».

44. Nenhuma destas duas circunstâncias constitui uma evolução natural. Por conseguinte, estas não podem justificar, ao abrigo do artigo 9.º, segundo período, da diretiva «habitats» uma desclassificação do terreno como parte de um SIC.

15 — V. acórdão de 15 de março de 2012, Comissão/Chipre (C-340/10, n.ºs 24 e 27).

16 — Acórdão de 15 de janeiro de 2013, Križan e o. (C-416/10, n.ºs 113 a 115).

17 — Acórdãos de 18 de junho de 1991, ERT (C-260/89, Colet., p. I-2925, n.º 41); de 12 de junho de 2003, Schmidberger (C-112/00, Colet., p. I-5659, n.º 73); e de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, n.º 284).

45. No entanto, a diretiva «habitats» não contém qualquer disposição que exclua expressamente a revisão dos SIC em virtude de outras evoluções. Há que analisar, portanto, se a diretiva obriga os Estados-Membros a propor a revisão dos SIC, quando estes são degradados por atividades humanas ou estão destinados a certas atividades incompatíveis com a sua proteção nos termos da diretiva «habitats».

46. A este respeito, há que se basear nos princípios aplicáveis à seleção dos SIC. O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da diretiva «habitats» prevê, a este respeito, apenas a tomada em consideração de exigências relativas à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, ou à constituição da rede Natura 2000¹⁸. Isto é necessário para alcançar o objetivo referido no artigo 3.º, n.º 1, da diretiva «habitats», a saber, a constituição da rede. Esta é formada por sítios que abrigam os tipos de habitats naturais que figuram no anexo I dessa diretiva e os habitats das espécies que figuram no anexo II da diretiva e deve assegurar a manutenção ou, sendo caso disso, o restabelecimento, num estado de conservação favorável, dos tipos de habitats naturais e dos habitats de espécies em causa na sua área de repartição natural¹⁹.

47. Pelo contrário, razões diferentes da proteção da natureza, em especial exigências económicas, sociais e culturais, bem como particularidades regionais e locais não podem ser tomadas em consideração na seleção dos SIC²⁰.

48. Consequentemente, a desclassificação só é, de igual modo, justificada quando o sítio deixa de poder contribuir para a conservação dos habitats naturais que figuram no anexo I da diretiva «habitats», bem como da flora e da fauna selvagens que figuram no anexo II ou para a constituição da rede Natura 2000²¹.

49. Embora não seja uma consequência necessária, é concebível que o funcionamento do aeroporto de Malpensa tenha degradado as áreas em questão de tal forma que estas deixaram de poder prestar o seu respetivo contributo. De qualquer modo, não é certo que estas áreas possam facultar esta contribuição quando o plano de área de Malpensa as destina a fins comerciais ou industriais.

50. No entanto, nem todas as degradações graves de um SIC justificam uma desclassificação. Com efeito, o artigo 6.º, n.º 2, da diretiva «habitats» obriga os Estados-Membros a proteger os SIC de degradações. Se um Estado-Membro violar esta obrigação de proteção em relação a um sítio, tal não pode justificar a revogação do estatuto de proteção²². Pelo contrário, os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para restabelecer o sítio. Além disso, os Estados-Membros não podem, em especial na sequência de indícios de degradação, abster-se de agir, devendo antes aproveitar a oportunidade para assegurar uma proteção suficiente do sítio para que o seu estado não continue a deteriorar-se.

51. No entanto, a obrigação de proteção cessa quando um sítio for afetado por um plano ou um projeto autorizado nos termos do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da diretiva «habitats»²³. A avaliação das incidências da medida sobre o sítio, tendo em conta os objetivos de conservação do mesmo prevista no artigo 6.º, n.º 3, deve, portanto, ter demonstrado a degradação do sítio. Não obstante, é necessário que

18 — V. acórdãos de 7 de novembro de 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, Colet., p. I-9235, n.º 16), e de 14 de janeiro de 2010, *Stadt Papenburg* (C-226/08, Colet., p. I-131, n.º 30).

19 — V. acórdãos referidos na nota 18, *First Corporate Shipping* (n.ºs 19 e segs.), e *Stadt Papenburg* (n.º 31).

20 — Acórdão *Stadt Papenburg*, já referido na nota 18 (n.ºs 31 e 32).

21 — V., neste sentido, acórdão de 13 de julho de 2006, *Comissão/Portugal* (C-191/05, Colet., p. I-6853, n.º 13).

22 — V., neste sentido, acórdão de 13 de dezembro de 2007, *Comissão/Irlanda* (C-418/04, Colet., p. I-10947, n.ºs 83 a 86).

23 — Acórdãos *Comissão/Irlanda*, já referido na nota 22 (n.ºs 250 e segs.), e de 24 de novembro de 2011, *Comissão/Espanha* (C-404/09, Colet., p. I-11853, n.º 122).

as autoridades competentes tenham decidido, com base no artigo 6.º, n.º 4, que a medida deve ser realizada por razões imperativas de reconhecido interesse público e que não existem soluções alternativas. Além disso, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a proteção da coerência global da rede Natura 2000.

52. Aquando da aprovação do plano de área de Malpensa em 1999, o sítio «Brughiera del Dosso» ainda não constava, todavia, da lista dos SIC. Por conseguinte, o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da diretiva «habitats» ainda não era aplicável²⁴. A questão de saber se tal é também o caso da autorização do aeroporto de Malpensa requereria uma apreciação mais aprofundada por parte dos tribunais nacionais.

53. Contudo, após a inscrição do sítio na lista, o Estado é obrigado a protegê-lo nos termos do artigo 6.º, n.º 2²⁵. Neste caso, a degradação do sítio devido a um projeto previamente autorizado só é admitida se os seus efeitos forem avaliados — se necessário, *a posteriori* — com base nos critérios previstos no artigo 6.º, n.º 3, e estiverem reunidos os requisitos do artigo 6.º, n.º 4²⁶.

54. Além disso, os Estados-Membros podem ser obrigados, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, a adotar medidas destinadas a neutralizar evoluções naturais suscetíveis de deteriorar o estado de conservação das espécies e dos habitats naturais²⁷.

55. Cumpre, pois, responder à primeira e quarta questões, assim como à quinta questão suscitada pela Cascina Tre Pini que, de acordo com o artigo 4.º, n.º 1, quarto período, da diretiva «habitats», as autoridades nacionais competentes devem avaliar, a pedido dos proprietários de áreas integradas num SIC, se se deve propor à Comissão a exclusão dessas áreas do mesmo, caso esse pedido seja fundado de forma circunstanciada no facto de essas áreas, apesar da observância do artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, da diretiva, não serem suscetíveis de contribuir para a conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens ou para a constituição da rede Natura 2000.

2. Quanto à necessidade de uma revisão periódica dos SIC

56. Com a primeira parte da segunda questão, o Consiglio di Stato pretende saber se as autoridades competentes devem proceder a uma revisão periódica dos SIC, por exemplo todos os dois ou três anos.

57. A diretiva «habitats» não contém qualquer disposição expressa relativa à periodicidade dessa revisão. O exame da primeira, da quarta e da quinta questões apenas permite concluir que essa revisão deve ser levada a cabo quando existam indícios de que um SIC ou determinadas partes do mesmo deixaram de reunir as condições relativas à proteção da natureza.

58. O artigo 4.º, n.º 1, quarto período e o artigo 9.º, segundo período, da diretiva «habitats» demonstram, todavia, que a vigilância a que se refere o artigo 11.º assume uma grande relevância para a revisão dos SIC.

24 — V., acórdãos de 13 de janeiro de 2005, Dragaggi e o. (C-117/03, Colet., p. I-167, n.º 25), e de 11 de setembro de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e o. (C-43/10, n.º 101).

25 — Acórdãos Stadt Papenburg, já referido na nota 18 (n.º 30), e Comissão/Espanha, já referido na nota 23 (n.º 125).

26 — Acórdão Comissão/Espanha, já referido na nota 23 (n.ºs 156 e 157).

27 — Acórdão de 20 de outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, Colet., p. I-9017, n.º 34).

59. O artigo 11.º da diretiva «habitats» obriga os Estados-Membros a assegurarem a vigilância do estado de conservação das espécies e habitats referidos no artigo 2.º Os Estados-Membros devem, portanto, vigiar *todos* os habitats naturais, bem como *toda* a fauna e flora selvagens no território europeu. A vigilância deve, neste sentido, destinar-se a concretizar os objetivos da diretiva «habitats», isto é, assegurar a biodiversidade através da conservação destas espécies e habitats.

60. A inclusão desta disposição na secção da diretiva «habitats» relativa à proteção dos sítios revela a posição de especial destaque concedida aos SIC. Esta situação é coerente com a importância que lhes é atribuída, uma vez que, segundo o artigo 3.º, n.º 1, os SIC devem assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos habitats naturais e dos habitats das espécies de interesse comunitário²⁸, isto é, dos habitats e espécies que necessitam de uma proteção específica nos termos do artigo 1.º, alíneas c) e g).

61. A vigilância dos SIC deve ser especialmente adequada para alcançar as prioridades estabelecidas no n.º 4 do artigo 4.º para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável das espécies e dos habitats no respetivo SIC, para concretizar as medidas de conservação concretas fixadas no n.º 1 do artigo 6.º e para cumprir os deveres de proteção previstos no n.º 2 do artigo 6.º

62. As circunstâncias que possam tornar necessária uma desclassificação dos SIC no termo de uma revisão são obrigatoriamente tomadas em consideração aquando da avaliação desses objetivos.

63. Revelando a vigilância indícios neste sentido, as autoridades competentes devem ter em consideração as consequências que se impõem. A este respeito, deve pensar-se, em primeira linha, em medidas complementares para proteção dos SIC e para restabelecimento dos elementos afetados. Todavia, caso se verifiquem os requisitos acima expostos de uma revogação do estatuto de proteção, estes também devem ser objeto de análise a fim de evitar uma restrição injustificada da propriedade das áreas em causa.

64. A cooperação com a Comissão prevista na diretiva «habitats» permite deduzir os requisitos mínimos quanto à periodicidade das medidas de vigilância. O artigo 9.º, primeiro período, obriga a Comissão a incluir os resultados da vigilância e a utilizá-los na apreciação global do contributo da rede Natura 2000 para a realização dos objetivos da diretiva. De acordo com o artigo 17.º da diretiva «habitats», os Estados-Membros enviarão para este efeito, de seis em seis anos, um relatório à Comissão, o qual compreenderá, nomeadamente, os principais resultados da vigilância referida no artigo 11.º

65. Por conseguinte, os Estados-Membros devem organizar a sua vigilância no tempo de forma a transmitirem, de seis em seis anos, à Comissão, informações atualizadas sobre os habitats naturais e as espécies a vigiar e, em particular, os SIC.

66. Os Estados-Membros não poderão em regra cumprir as suas obrigações no que se refere aos SIC se estes se limitarem a controlá-los de seis em seis anos. Tais intervalos não poderão assegurar a proteção dos sítios exigida, nem a garantia das prioridades estabelecidas, nem tão-pouco a realização das medidas de conservação. Pelo contrário, o dever de vigilância é de natureza contínua. Apenas a intensidade da vigilância pode variar de acordo com a situação.

28 — V. nota 18.

67. Em suma, importa responder à primeira parte da segunda questão que, nos termos dos artigos 11.º e 17.º da diretiva «habitats», os Estados-Membros devem organizar a vigilância dos SIC de forma a protegê-los e administrá-los adequadamente e de forma a poderem transmitir à Comissão, pelo menos de seis em seis anos, informações atualizadas sobre o estado dos SIC, informações estas que abrangem igualmente a questão de saber se os SIC contribuem para a conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens ou para a constituição da rede Natura 2000.

3. Quanto à segunda parte da segunda questão

68. A segunda parte da segunda questão destina-se a esclarecer se as autoridades competentes devem prever a participação do público na revisão dos SIC.

69. A diretiva «habitats» também não contém qualquer disposição expressa quanto a esta questão. No que diz respeito aos proprietários das áreas visadas, determinadas exigências resultam, no entanto, dos princípios gerais do direito da União, em especial do direito a ser ouvido²⁹.

70. Ora, o respeito dos direitos de defesa constitui um princípio geral do direito da União que é aplicável sempre que a administração se proponha adotar, relativamente a uma pessoa, um ato lesivo dos seus interesses. Por força deste princípio, os destinatários de decisões que afetam de modo sensível os seus interesses devem ter a possibilidade de dar a conhecer utilmente o seu ponto de vista sobre os elementos com base nos quais a administração tenciona tomar a sua decisão. Para este efeito, deve ser-lhes concedido um prazo suficiente³⁰.

71. Esta obrigação incumbe às administrações dos Estados-Membros, sempre que estas tomem decisões que entram no âmbito de aplicação do direito da União, mesmo que a legislação da União aplicável não preveja expressamente essa formalidade. No que diz respeito à execução deste princípio, importa precisar que, quando esta não seja, como no processo principal, fixada pelo direito da União, esta execução é regida pelo direito nacional, desde que, por um lado, as disposições sejam equivalentes às que beneficiam os particulares ou as empresas em situações de direito nacional comparáveis (princípio da equivalência) e, por outro, não tornem, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos de defesa conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade)³¹.

72. A questão de saber se se deve propor à Comissão a revisão dos SIC contribui para a execução da diretiva «habitats» e é, portanto, abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União. É certo que os proprietários das áreas visadas não eram destinatários da decisão de propor à Comissão uma desclassificação ou de renunciar a essa proposta. Não obstante, esta decisão pode afetar de modo sensível os seus interesses. Se as autoridades competentes não propuserem à Comissão a desclassificação de um SIC, as áreas em causa continuam a ser abrangidas pela proteção dos sítios, a qual pode limitar consideravelmente a sua utilização. Em contrapartida, a proposta de desclassificação pode afetar o interesse de receber apoios financeiros para uma gestão no sentido dos objetivos de conservação.

73. Por conseguinte, há que responder à segunda parte da segunda questão que os Estados-Membros, ao avaliarem a necessidade de apresentar à Comissão uma proposta de adaptação da lista dos SIC relativamente a certas áreas, devem dar a oportunidade aos proprietários das áreas visadas de apresentarem as suas observações.

29 — V., quanto à relação existente entre este princípio e o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais, as minhas conclusões apresentadas em 6 de junho de 2013 no processo Sabou (C-276/12).

30 — Acórdãos de 24 de outubro de 1996, Comissão/Lisrestal e o. (C-32/95 P, Colet., p. I-5373, n.º 21); de 18 de dezembro de 2008, Sopropé (C-349/07, Colet., p. I-10369, n.ºs 36 e 37); de 1 de outubro de 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Conselho (C-141/08 P, Colet., p. I-9147, n.º 83); e de 22 de novembro de 2012, M.M. (C-277/11, n.ºs 81 a 87).

31 — Acórdão Sopropé, já referido na nota 30 (n.º 38).

4. Quanto à terceira questão

74. A terceira questão procura esclarecer se é compatível com os artigos 9.º e 11.º da diretiva «habitats» conferir às regiões e províncias autónomas a iniciativa na revisão dos SIC, sem prever também um poder de iniciativa do Estado central, pelo menos a título subsidiário, em caso de omissão das regiões ou províncias autónomas.

75. Também a este respeito, o artigo 4.º, n.º 1, quarto período, da diretiva «habitats» assume, todavia, uma maior relevância do que o artigo 9.º Assim, deve ter-se igualmente em consideração a primeira disposição.

76. É certo que existem normas do direito da União que impõem condições às entidades administrativas encarregadas da sua aplicação³². Porém, não prevendo uma diretiva tais condições, continua a aplicar-se a regra prevista no artigo 288.º, n.º 3, TFUE, segundo a qual embora a diretiva vincule o Estado-Membro quanto ao resultado a alcançar, deixa, no entanto, aos órgãos nacionais a competência quanto à forma e aos meios³³. Tal diz respeito, em particular, à designação das autoridades competentes. O direito da União exige apenas que a transposição, incluindo a designação das autoridades competentes, assegure efetivamente a plena aplicação da diretiva de um modo suficientemente claro e preciso³⁴.

77. A competência das autoridades regionais para aplicar a diretiva «habitats» e, em especial, o seu artigo 4.º, n.º 1, quarto período afigura-se inteiramente pertinente. Com efeito, a proteção e a gestão dos SIC exigem um conhecimento concreto da situação no terreno.

78. O direito da União também não exige que a competência das autoridades regionais seja completada por uma competência subsidiária da administração central. De resto, é duvidoso que uma tal competência seja necessária para uma aplicação correta destas disposições. Se o Estado central não dispuser de qualquer autoridade competente no terreno, os seus serviços situados na capital dificilmente poderão avaliar quais são as medidas necessárias.

79. É certo que não se pode excluir que as autoridades competentes da Lombardia tenham violado a diretiva «habitats» no que concerne o pedido apresentado pela Cascina Tre Pini. No entanto, mesmo que fosse demonstrada essa violação, não existe qualquer prova de que as referidas autoridades não eram capazes de assegurar a plena aplicação da diretiva.

80. Deste modo, há que responder à terceira questão que uma disposição nacional que confere às regiões e províncias autónomas a iniciativa na revisão dos SIC, sem prever também um poder de iniciativa do Estado, pelo menos a título subsidiário, em caso de omissão das regiões ou províncias autónomas, não se opõe a uma correta aplicação dos artigos 4.º, n.º 1, quarto período, 9.º e 11.º da diretiva «habitats».

32 — V., por exemplo, quanto ao artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO L 197, p. 30), acórdão de 20 de outubro de 2011, Seaport e o. (C-474/10, Colet., p. I-10227, n.ºs 42 e segs.).

33 — Acórdãos Comissão/Irlanda, já referido na nota 22 (n.º 157), e de 14 de outubro de 2010, Comissão/Áustria (C-535/07, Colet., p. I-9483, n.º 60).

34 — Acórdãos de 27 de abril de 1988, Comissão/França (252/85, Colet., p. 2243, n.º 5); de 12 de julho de 2007, Comissão/Áustria (C-507/04, Colet., p. I-5939, n.º 89); e de 27 de outubro de 2011, Comissão/Polónia (C-311/10, n.º 40).

V — Conclusão

81. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao pedido de decisão prejudicial nos seguintes termos:

- 1) De acordo com o artigo 4.º, n.º 1, quarto período, da Diretiva 92/43/CEE relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, as autoridades nacionais competentes devem avaliar, a pedido de um proprietário de uma área integrada num sítio de importância comunitária, se se deve propor à Comissão a exclusão dessas áreas do referido sítio, caso esse pedido seja fundado no facto de essas áreas, apesar da observância do artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, da diretiva, não serem suscetíveis de contribuir para a conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens ou para a constituição da rede Natura 2000.
- 2) Nos termos dos artigos 11.º e 17.º da Diretiva 92/43, os Estados-Membros devem organizar a vigilância dos sítios de importância comunitária de forma a assegurar uma proteção e uma administração adequadas e a poderem transmitir à Comissão, pelo menos de seis em seis anos, informações atualizadas sobre o estado do sítio, informações estas que abrangem igualmente a questão de saber se os sítios contribuem para a conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens ou para a constituição da rede Natura 2000.
- 3) Os Estados-Membros, ao avaliarem a necessidade de apresentar à Comissão uma proposta de adaptação da lista dos sítios de importância comunitária ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, quarto período, da Diretiva 92/43, devem dar aos proprietários das áreas visadas a oportunidade de apresentarem observações.
- 4) Uma disposição nacional que confere às regiões e províncias autónomas a iniciativa na revisão dos sítios de importância comunitária, sem prever também um poder de iniciativa do Estado, pelo menos a título subsidiário, em caso de omissão das regiões ou províncias autónomas, não se opõe a uma aplicação correta dos artigos 4.º, n.º 1, quarto período, 9.º e 11.º da Diretiva 92/43.