

Estudo jurídico sobre
alguns aspectos ambientais relevantes
para a localização do
Novo Aeroporto de Lisboa

Joaquim Gomes Canotilho

Alexandra Aragão

Novembro, 2007

Índice

Sumário executivo.....	4
Parte I – Considerações preliminares	9
1. Aproximação metodológica	10
1.1. Pontos de partida.....	10
1.2. Resultados	12
2. Objecto	13
3. Justificação.....	13
4. Simplificação terminológica.....	16
Parte II – O NAL e as zonas classificadas	18
1. Introdução.....	19
2. A conservação do património natural europeu fora das zonas classificadas	21
2.1. As zonas tampão	23
2.2. Os corredores ecológicos.....	24
2.3. Erro na designação dos sítios.....	25
Parte III – Requisitos de autorização de projectos susceptíveis de afectar os sítios ...	28
1. Introdução.....	29
2. Fase 1: filtragem (screening).....	33
2.1. Primeiro indício: ausência de relação com a gestão do sítio	34
2.2. Segundo indício: existência de efeitos cumulativos	35
2.2.1. Efeitos cumulativos com projectos existentes	36
2.2.2. Efeitos cumulativos com projectos novos, já aprovados.....	36
2.2.3. Efeitos cumulativos com projectos novos, ainda não aprovados.....	36
3. Fase 2: avaliação de impactes ambientais	37
3.1. Quais são os impactes significativos?	39
3.1.1. Estado de conservação favorável dos <i>habitats</i>	41
3.1.1.1. Critério geográfico.....	42
3.1.1.2. Critério funcional.....	43
3.1.1.3. Critério biológico.....	44
3.1.2. Estado de conservação favorável das espécies	45
3.1.2.1. O declínio populacional	46
3.1.2.2. A dispersão territorial	47
3.1.2.3. A extensão do habitat.....	47
3.1.2.4. O risco de declínio, de alterações de dispersão e de perdas de habitat	48
3.2. A afectação da integridade do sítio	49
4. Fase 3: ponderação de alternativas a um projecto inevitável	50
4.1. A inexistência de alternativas	52
4.2. A viabilidade técnica e financeira e a inexistência abstracta de alternativas.....	53
4.3. A suficiência ambiental e a inexistência abstracta de alternativas	55
4.3.1. As alternativas insuficientes	55
4.3.2. As alternativas razoáveis	56
4.3.2.1. Alternativas ao projecto	58
4.3.2.2. Alternativa de não realizar o projecto.....	58
4.3.2.3. Projectos alternativos.....	60
4.4. A proporcionalidade e os factores de ponderação de alternativas.....	61
4.5. A proporcionalidade e a inexistência concreta de alternativas.....	62

5. Fase 4: fundamentação à luz de “razões imperativas de reconhecido interesse público”	63
5.1. Razões imperativas e protecção de espécies ou <i>habitats</i> prioritários	65
5.2. Razões imperativas e protecção de espécies ou <i>habitats</i> não prioritários....	66
5.3. Razões imperativas e a rede transeuropeia de transportes	66
6. Fase 5: adopção de medidas compensatórias	69
7. Exemplos de razões imperativas.....	72
7.1. A autoestrada A20.....	73
7.2. O Airbus A3XX	73
7.3. A área industrial em Trupbach	74
7.4. O porto de Roterdão	75
7.5. O troço Este do TGV.....	75
7.6. O aeroporto Karlsruhe/Baden-Baden.....	76
Anexo I – Formulários de dados normalizados para as informações sobre os sítios da Rede Natura 2000 propostos pelos Estados.....	79
Anexo II – Critérios de selecção de SIC.....	87
Anexo III – Formulário de avaliação da significatividade dos efeitos.....	89
Anexo IV – Formulário de avaliação das medidas de compensação	93
Anexo V – Esquema da rede europeia de transportes (aeroportos: horizonte 2020) ..	94
Anexo VI – Critérios de selecção dos aeroportos de interesse comum.....	95
Anexo VII – Projectos prioritários relativamente aos quais os trabalhos deverão ter início antes de 2010.....	98
Bibliografia	99

Sumário executivo

Sumário executivo

O direito europeu relativo à conservação da natureza, com os seus minuciosos critérios de autorização de projectos susceptíveis de afectar directa ou indirectamente os sítios classificados (e nomeadamente a Rede Natura 2000) e com as suas instituições e mecanismos de controle, constitui, inegavelmente, um factor crítico de decisão quanto à localização do Novo Aeroporto de Lisboa.

As condições de autorização de construção de um aeroporto internacional, na Ota e no Campo de tiro de Alcochete, foram objecto de análise pormenorizada.

Concluiu-se que:

1. Na ponderação das incidências sobre os sítios devem ser usados os critérios e a terminologia legais, como *afecção da integridade do sítio em causa; afecção significativa do sítio; deterioração dos habitats de espécies; deterioração dos habitats naturais; espécie prioritária; tipo de habitat natural prioritário; perturbações significativas das espécies para as quais as zonas foram designadas; falta de soluções alternativas; medidas compensatórias; avaliação adequada das incidências sobre o sítio; protecção da coerência global da rede Natura 2000; razões relacionadas com a saúde do Homem; razões relacionadas com a segurança pública; consequências benéficas primordiais para o ambiente; razões imperativas de reconhecido interesse público de natureza económica; razões imperativas de reconhecido interesse público de natureza social; outras razões imperativas de reconhecido interesse público;*
2. Considerando que ambos os locais se situam fora de zonas classificadas, não há um impedimento legal absoluto a qualquer das localizações;
3. Considerando que ambos os locais se situam a distâncias relativamente próximas de zonas classificadas, não parece haver diferenças significativas entre ambos os locais que nos permitam, nesta fase, e numa aplicação *prima facie* dos critérios europeus do direito de conservação da natureza, afirmar a prevalência de uma localização sobre a outra;

4. O facto de a área geográfica reservada ao aeroporto não se sobrepor a zonas classificadas não significa que ele não seja susceptível de as afectar;
5. Além dos 1800ha do aeroporto, deverá ainda ser tomada em consideração a construção, futura mas inevitável, de uma cidade aeroportuária;
6. Impõe-se o desenvolvimento de estudos científicos aturados no terreno (alguns dos quais estão já a decorrer), que permitam chegar a conclusões, com um elevado grau de probabilidade, quanto ao prejuízo causado pelo projecto à biodiversidade, e *vice versa*¹;
7. Deverá ser feita uma ponderação previsional cuidadosa dos impactes prováveis de todo o projecto (nas fases de construção, exploração e desactivação) numa e noutra localização, tendo em consideração a sensibilidade dos *habitats* e das espécies susceptíveis de serem afectadas;
8. Se os dados recolhidos, sobre a biodiversidade e sobre os impactes do projecto, forem suficientes, o estudo deve ser conclusivo: afecta ou não afecta o estado favorável de conservação do *habitat* e /ou das espécies? Afecta ou não afecta *habitats* ou espécies prioritárias?
9. Se os dados recolhidos sobre a biodiversidade e sobre os impactes do projecto não forem conclusivos, não pode ser tomada nenhuma decisão enquanto não forem recolhidos mais dados e obtidas todas as informações que permitam tomar uma decisão para além de qualquer dúvida razoável (*in dubio pro ambiente*);
10. Se se concluir que, tanto num como noutra local, o projecto é susceptível de vir a prejudicar, de forma significativa, o estado de conservação das espécies e/ou dos *habitats*, deverão ser igualmente estudadas outras alternativas ao projecto, além das duas agora analisadas;
11. Havendo outras alternativas viáveis e ambientalmente suficientes, a escolha da melhor alternativa deve resultar da ponderação feita em função do grau de afectação do sítio e das vantagens sociais, económicas ou outras, decorrentes da realização do projecto.
12. A alternativa escolhida deverá ser a que apresentar o melhor resultado na ponderação, podendo não ser aquela que menos afecta o sítio.

¹ Na medida em que a presença de aves prejudica a segurança aeronáutica.

13. Da ponderação nas novas alternativas também podem resultar conclusões negativas: seja a conclusão de que nenhuma delas é viável ou ambientalmente suficiente, seja a conclusão de que nenhuma das alternativas satisfaz cabalmente os interesses públicos, que levaram à proposição do projecto num dos dois primeiros locais;
14. Em qualquer dos casos anteriores, torna-se necessário fundamentar a importância estratégica da realização do projecto, nas condições inicialmente propostas, à luz de razões imperativas de reconhecido interesse público;
15. Estando em causa espécies ou *habitats* prioritários, só podem ser invocadas razões ligadas à saúde do homem, à segurança pública ou à promoção de valores ambientais elevados;
16. Excepcionalmente, e com o acordo da Comissão Europeia, outras razões imperativas de reconhecido interesse público podem ser invocadas para justificar derrogações ao regime de protecção instituído;
17. A Comissão Europeia tem emitido alguns pareceres favoráveis a projectos de desenvolvimento económico construídos dentro das zonas classificadas, no território de outros Estados membros, com fundamento noutras razões imperativas de reconhecido interesse público;
18. A construção de um aeroporto como o NAL pode ser considerada como uma actividade de natureza económica ou social, para satisfação de obrigações de serviço público, na medida em que as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes reconhecem o NAL como um projecto *prioritário de interesse comum*;
19. Antes da concretização de um projecto de reconhecido interesse público, embora susceptível de afectar os sítios classificados, torna-se necessário, em primeiro lugar, aprovar, em seguida, comunicar à Comissão Europeia e, por fim, executar as medidas de compensação adequadas, para garantir a coerência ecológica da Rede;
20. As medidas compensatórias podem consistir ou na ampliação da área protegida na região biogeográfica mediterrânica, ou no reforço da protecção conferida ao *habitat* afectado ou à espécie afectada(noutra lugar da mesma região biogeográfica ou, tratando-se de espécies migratórias, noutra lugar da mesma rota de migração.

21. Durante a execução (construção, funcionamento ou desactivação) do projecto deverão ser permanentemente monitorizados os seus impactes reais sobre o sítio, a fim de determinar a eventual necessidade de medidas correctivas ou o reforço das medidas compensatórias.

22. Uma vez admitida a viabilidade da construção do NAL em qualquer das localizações em estudo, compreende-se que, no plano jurídico, a questão se concentre nos esquemas jurídico-procedimentais a observar nas fases de concepção, implementação e execução.

23. A decisão a emitir em sede de balanceamento pertencerá às instâncias políticas alicerçadas noutros saberes e noutras competências técnico-científicas.

Parte I – Considerações preliminares

1. Aproximação metodológica

1.1. Pontos de partida

Como já foi observado no estudo da 1ª fase, a análise jurídica que aqui será feita incide fundamentalmente no enquadramento jurídico do NAL tendo em mente o esquema enquadrador da União Europeia. Esta abordagem explica o teor deste estudo jurídico. Antecipamos algumas ideias nucleares:

1. As políticas de planeamento urbanístico e de ordenamento territorial da União Europeia apresentam, em grande medida, uma carácter pontual.

2. O princípio da primazia do direito da União, revela-se, neste sector, com uma força marcadamente desigual.

3. Os planos de enquadramento espacial da União mais juridicamente relevantes reconduzem-se a dois domínios: o das redes transeuropeias e o do direito da protecção da natureza.

4. A norma básica do Tratado que institui a Comunidade – artigo 175, n.º 2 b) – tem sido interpretada como um preceito procedimental que pressupõe ele próprio uma competência ambiental da Comunidade, mas sem que se possa considerar uma verdadeira norma de competência.

5. Em todo o caso, a competência ordenadora do território surge sectorialmente como “competência anexa” a certas competências, como são por exemplo as competências respeitantes ao ambiente (artigo 174) e às redes transeuropeias referentes a infraestruturas de transportes, de telecomunicações e de energia (artigos 3, n.º 1, o), 154 e ss. e 161).

6. Estas normas relativas às redes transeuropeias deixam, porém, claro que as competências da Comunidade não afectam a ideia central de que, no modelo de planeamento territorial, os sujeitos da planificação urbanística e do ordenamento são primariamente os Estados membros, assim se justificando que as orientações e projectos de interesse comum que digam respeito ao território de um Estado membro careçam da aprovação desse mesmo Estado (artigo 156).

7. A ausência de um direito comunitário primário, claramente definidor de normas de competência em matéria de ordenamento territorial, não significa que o

direito secundário não estabeleça directrizes mais densas quanto ao ordenamento territorial, como acontece com a avaliação de impacte ambiental, com as directrizes das redes transeuropeias, com as políticas estruturais e regionais e com programas do fundo de coesão.

8. No domínio específico das redes transeuropeias de transportes há que ter em conta as decisões e directrizes, quanto às exigências do artigo 155, com vista à realização dos objectivos de interconexões e interoperatividade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes, definido no artigo 154 (cfr. Decisão 1692/96).

9. É relativamente a estas questões que se tomará em conta, na análise subsequente, os anexos I, II e III referentes a cartas e especificação de conformidade europeia contidos na Decisão atrás referida.

10. Como salienta a doutrina, as directivas e decisões incidentes sobre a rede transeuropeia de transportes acabam por ter uma dimensão territorial concreta e impor uma fixação ordenadora concreta limitativa da discricionariedade dos Estados membros (cfr., por ex., BOGS, *Die Planung transeuropäischer Verkehrsnetze*, 2000, pág. 150 e ss.).

11. O trabalho a seguir apresentado demonstra, porém, que a referência europeia de um projecto de interesse comum suscita muitos problemas de interpretação, desde logo quanto à questão de se saber quais os critérios materiais para a definição de uma hierarquia entre planos concorrentes.

12. A ausência de critérios de ponderação – inexistentes ou praticamente inexistentes – em sede de redes transeuropeias, poderá colocar-se de forma diferente quando se trata de aplicar o direito comunitário quanto à protecção da natureza (Directiva 79/409, de 2 de Abril de 1979, Directiva 92/43, de 21 de Maio de 1992).

13. É por isso que o estudo se concentrará nos aspectos da protecção da natureza segundo o regime comunitário, pois é aqui que se revela existir uma maior vinculação comunitária à liberdade de decisão estatal.

14. Assim, as medidas para a escolha podem revelar-se taxativamente vinculativas sem consideração de outras formas de utilização no plano dos transportes ou do turismo (ex. segundo a jurisprudência e a doutrina a escolha terá de observar as indicações de protecção da natureza, com critérios de natureza ornitológica) (cfr. GELLERMANN, *Natura 2000*, 2 ed. 2001, pág. 25 e ss.).

1.2. Resultados

Sob o ponto de vista do direito ambiental – nacional, internacional e comunitário – verifica-se que a ponderação de factores ecológicos e ambientais tendente a uma decisão criticamente justa foi marcada, no nosso trabalho, por uma intrigante inconclusão.

Compreende-se, assim, que:

– as normas e princípios jurídicos ambientais sirvam mais como critérios-limite ou regras-travão impositivas da exclusão de projectos quando haja inequívoca violação daquelas normas e princípios, do que quando as desconformidades com o direito ambiental europeu se revelam insuficientes para fundamentar uma censura liminarmente impeditiva (cfr. a *Avaliação Estratégica Comparada Ota/CTA sobre riscos, oportunidades, directrizes, de minimização e compensação de impactes*),

– só nos casos em que existe uma ponderação efectuada logo a nível das directivas comunitárias, no sentido de as considerações ambientais justificarem a exclusão de outros interesses (económicos, estratégicos), se poderia apontar para uma decisão crítica a nível ambiental,

– a comparabilidade jusambiental da localização, no caso concreto, não permite resolver, a nível do direito europeu, o problema das pretensões ordenadoras concorrentes, pois ambas se revelam ambientalmente problemáticas, mas sem atingirem (pelo menos na zona de localização do aeroporto e nos 5 km circundantes) graus de ruptura aniquiladores de zonas de protecção especial (ZPE) e de Sítios de Importância Comunitária (SIC).

2. Objecto

O presente relatório pretende contribuir para a identificação da relevância e contornos de um factor crítico da decisão de construção do Novo Aeroporto de Lisboa (NAL): o direito europeu de conservação da natureza.

Assim, as conclusões relativas às condições de viabilidade do projecto resultarão exclusivamente da sua análise segundo critérios jurídicos decorrentes do direito europeu de conservação da natureza.

A prioridade reconhecida ao enfoque europeu, relativo à conservação da natureza, não significa que não se devam tomar em consideração outros aspectos ambientais, nem prejudica o dever de respeitar o restante direito nacional e internacional. Significa apenas que, do conjunto das normas ambientais aplicáveis, as de direito europeu de conservação da natureza, assumem uma especial preponderância, pelas razões que se apresentarão já de seguida.

3. Justificação

Na fase de selecção e comparação de locais para instalação do NAL, assumiu-se como prioritária a análise dos constrangimentos Europeus (*maxime*, as zonas de protecção especial das aves selvagens e os sítios da Rede Natura 2000), em detrimento de análises mais baseadas nas classificações nacionais (as áreas classificadas integrantes da Rede Nacional de Áreas Protegidas) ou até internacionais (designadamente as zonas húmidas classificadas ao abrigo da Convenção de Ramsar). A justificação desta opção resulta do facto de, tanto ao nível nacional como internacional, haver uma margem de liberdade significativamente maior do que ao nível regional Europeu, na ponderação de valores conflitantes com a conservação da natureza.

Com efeito, no plano exclusivamente nacional e até, em certa medida, internacional, desde que as incumbências ambientais do Estado português² não sejam flagrantemente desrespeitadas, os órgãos de soberania com competências em matéria ambiental gozam de uma relativa liberdade no estabelecimento dos rumos prioritários para o desenvolvimento do país.

Já relativamente aos compromissos Europeus de preservação ambiental, pelo contrário, o Estado Português, enquanto Estado membro da Comunidade e da União Europeia, sofre grandes limitações no seu poder de actuação, nomeadamente no que diz respeito à aprovação de projectos potencialmente conflituantes com áreas classificadas.

Sofre limitações, na medida em que, ao tornar-se membro da Comunidade Económica Europeia, assumiu responsabilidades³ na preservação eficaz de um património natural que é, nas palavras do Tribunal de Justiça das Comunidades, “património comum” dos povos da Europa⁴.

Sofre limitações, porque há situações, segundo o Direito Comunitário, em que a decisão de autorizar ou não a realização de projectos em território nacional, (na medida em que estes projectos possam colidir de forma grave e significativa com os objectivos europeus de conservação), deixa de estar na disponibilidade do Estado membro e passa a competir à Comissão Europeia.

² Estabelecidas, ao nível constitucional, nos artigos 9º e) (“São tarefas fundamentais do Estado: [...] e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território [...]”) e 66º n.º2, b) e c) da Constituição da República Portuguesa (“2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: [...] b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem; c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico [...]”).

³ Um dos dois pilares do direito europeu de conservação da natureza é a Directiva n.º 79/409, relativa à protecção das aves selvagens e seus habitats, ainda hoje em vigor, que, datando de 1979, é anterior à nossa adesão à CEE. O segundo pilar é a Directiva n.º 92/43, sobre a protecção dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens, a qual foi aprovada em 1992, numa Europa a nove Estados e durante a primeira Presidência Portuguesa da Comunidade Europeia.

⁴ Processos C-236/85 Comissão contra Países Baixos; C-247/85 Comissão contra Bélgica; C-252/85 Comissão contra França e C-262/85 Comissão contra Itália. A própria Directiva *habitats* refere, no preâmbulo, que “os habitats e as espécies ameaçadas [fazem] parte do património natural da Comunidade”.

Sofre limitações decorrentes do apertado controlo exercido pela Comissão Europeia que não hesita, como já teve ocasião de demonstrar mais de uma vintena de vezes nos últimos 10 anos, em instaurar no Tribunal de Justiça acções de incumprimento contra o Estado Português, com fundamento na violação de disposições de Direito Comunitário.

Sofre limitações, por fim, já que o próprio Tribunal de Justiça tem, ao longo da sua vasta jurisprudência relativa à aplicação do direito europeu da conservação da natureza, dado provas de alguma intransigência na aplicação deste Direito, reduzindo gradualmente a margem de manobra dos Estados-membros na transposição das directivas comunitárias, vinculados, nos mais diversos aspectos da adaptação nacional, a uma interpretação uniforme ditada por aquele Tribunal Europeu.

A mais recente acção de incumprimento instaurada contra um Estado membro em virtude do incumprimento dos requisitos estabelecidos na legislação europeia, para autorizar um projecto potencialmente conflituante com a Rede Natura 2000, foi o acórdão de 20 de Setembro de 2007 (processo C-304/05) no qual o Tribunal de Justiça declara que “tendo autorizado medidas susceptíveis de ter um impacto significativo na zona de protecção especial IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, sem as sujeitar a uma avaliação adequada das suas incidências à luz dos objectivos de preservação da referida zona;

Tendo autorizado essas medidas sem respeitar as disposições que apenas permitem realizar um projecto, não obstante as conclusões negativas da avaliação das incidências e na falta de outras soluções, por razões imperativas de reconhecido interesse público e só após ter adoptado e comunicado à Comissão das Comunidades Europeias todas as medidas compensatórias necessárias para garantir a protecção da coerência global da Rede Natura 2000; e

Não tendo adoptado medidas para evitar a deterioração dos *habitats* naturais e dos *habitats* das espécies, bem como as perturbações que atingem as espécies para as quais a zona de protecção especial IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, foi designada;

A República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens, em

conjugação com o artigo 7.º desta directiva, bem como 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”.

Todas estas razões justificam que, na ponderação da eventual aprovação de um projecto como o NAL, nada seja decidido sem uma verificação escrupulosa da existência ou inexistência de impactes significativos nas zonas classificadas segundo o Direito Europeu. No caso de se concluir pela existência desses impactes, a preponderância do direito europeu justifica que nenhuma decisão seja tomada sem o cumprimento, no caso concreto, das condições excepcionais dentro das quais aquele Direito permite a aprovação de projectos com incidências nos sítios classificados.

Durante estes procedimentos, uma atenção muito especial deve ser dada a documentos como os guias metodológicos para interpretação da Directiva *Habitats*, publicado em 2000 e 2003 pela Comissão Europeia, às várias decisões comunitárias de aprovação ou rejeição de projectos mais ou menos polémicos, apresentados pelos Estados membros ao longo dos anos, e à vasta e variada jurisprudência comunitária sobre esta matéria.

4. Simplificação terminológica

Já expusemos que os propósitos limitados deste trabalho são fazer uma interpretação das disposições do direito europeu de conservação da natureza pertinentes para a decisão final relativa à localização do Novo Aeroporto de Lisboa.

A minúcia da interpretação a que procedemos justificou que tomássemos a decisão de simplificar o texto em alguns aspectos, com o único propósito de facilitar a leitura, sem prejudicar o rigor do discurso.

Por isso, falaremos sempre de “sítios”, sem discriminar se se trata de sítios propostos ao abrigo da Directiva 92/43/CEE ou de sítios classificados como Zonas de Protecção Especial, nos termos da Directiva 79/409/CEE. Permitimo-nos esta simplificação, em primeiro lugar, porque as ZPEs integram a Rede Natura 2000, em segundo lugar porque a similitude das situações sempre nos permitiria aplicar

analogicamente as disposições do artigo 6º da Directiva *habitats* às ZPEs⁵ e, por fim, porque as disposições do artigo 6º, n.º2, 3 e 4 da Directiva *habitats* são, de facto, aplicáveis às ZPEs por força de uma disposição expressa da Directiva de 1992⁶:

Por outro lado, sempre com o propósito de reduzir a complexidade, aludiremos sobretudo a “projectos” potencialmente conflitantes com o sítio, embora tenhamos bem presente que as disposições europeias se aplicam indiferentemente a “projectos” e a “planos” (*vide* nº 3 e 4 do artigo 6º).

De igual modo, referir-nos-emos indiferentemente a *habitats* naturais e a *habitats* de espécies, apesar da protecção directa de que gozam os primeiros (o anexo I da Directiva contém a lista dos tipos de *habitats* naturais de interesse comunitário), e da protecção instrumental, de que beneficiam os segundos (artigo 1º h)).

Por fim, citaremos preferencialmente os artigos da Directiva *habitats*, sem deixar, no entanto, de referir as normas correspondentes da lei nacional, considerando a preponderância das Directivas europeias perante as disposições nacionais de transposição, em conformidade com o princípio da interpretação conforme às Directivas.

⁵ De idêntico pressuposto parte também a Comissão Europeia, no seu Guia Interpretativo de 2000: “No presente documento, a maioria das observações sobre o artigo 6.º é formulada por referência a sítios propostos ao abrigo da Directiva 92/43/CEE. De um modo geral, estas observações são aplicáveis, *mutatis mutandis*, aos sítios classificados ao abrigo da Directiva 79/409/CEE” (pág. 9).

⁶ É o artigo 7º, da Directiva *habitats*: “As obrigações decorrentes dos nos. 2, 3 e 4 do artigo 6o. substituem as decorrentes do no. 4, primeira frase, do artigo 4º da Directiva 79/409/CEE, no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do no. 1 do artigo 4o. ou analogamente reconhecidas nos termos do no. 2, do artigo 4o. da presente directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-membro nos termos da Directiva 79/409/CEE, se esta for posterior”.

Parte II – O NAL e as zonas classificadas

1. Introdução

A responsabilidade de Portugal na preservação do património natural comum europeu, em território nacional, concretiza-se, desde logo, no cumprimento do dever de, nas zonas classificadas à luz do Direito Europeu, e segundo os critérios deste Direito, não deteriorar *habitats* nem perturbar, de forma significativa, as espécies relevantes.

Resultando claro, da cartografia, que nenhuma das localizações propostas para o NAL — incluindo aqui tanto o próprio aeroporto como a futura *cidade aeroportuária* — coincide geograficamente com qualquer zona destinada à conservação da natureza, classificada tendo em atenção os critérios europeus; a questão que agora se coloca é a de saber, segundo esses mesmos critérios, até que ponto é que a simples **proximidade** pode vir a ser considerada, pelas instâncias competentes da União Europeia, como uma violação dos deveres de protecção dos ecossistemas no território dos Estados-membros.

Na realidade, ambos os locais propostos para implantação dos 1800ha do NAL estão situados a distâncias relativamente reduzidas de zonas classificadas.

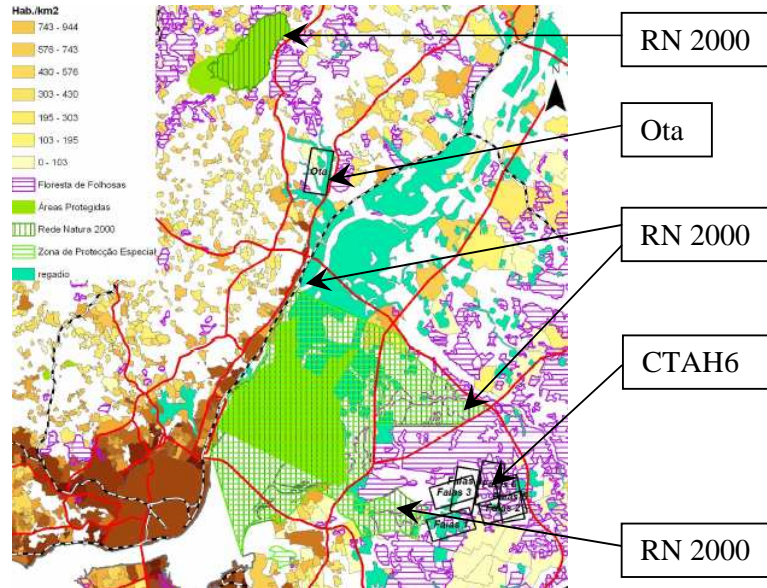
No caso do campo de tiro de Alcochete, a 5km em linha recta das zonas classificadas mais próximas, a zona de protecção especial e o sítio da Rede Natura 2000 do estuário do Tejo. Mais a sul, a zona de protecção especial e o sítio da Rede Natura 2000 do estuário do Sado.

Quanto à Ota, a distância é aparentemente maior mas também se situa entre duas zonas de protecção especial e dois sítios da Rede Natura 2000: o estuário do Tejo e a Serra de Montejunto.

Deste modo, qualquer destas localizações parece, à primeira vista, evitar toda a complexidade de procedimentos de avaliação e de consulta exigidos pelo Direito Comunitário de conservação da natureza. Ou seja, não parece existir, pelo menos formalmente, nenhum constrangimento ambiental (ao nível da Rede Natura 2000) que impeça, de forma imediata e absoluta, a localização do NAL em Alcochete ou na OTA.

Porém, esta concordância formal das localizações propostas, com o Direito Comunitário, não impede que a Comissão Europeia possa vir a considerar (com o eventual acordo do Tribunal de Justiça), que a localização concreta do NAL configura uma violação material dos deveres de protecção efectiva do Estado português.

Com efeito, olhando simultaneamente para a implantação cartográfica da localização proposta, e para os Sítios da Rede Natura 2000, não é absurdo pensar que, apesar de o NAL vir a ser construído fora das zonas classificadas, a proximidade a elas é tal que é de admitir a hipótese de as operações (tanto aéreas como terrestres), inerentes ao funcionamento normal de qualquer aeroporto, poderem degradar *habitats* classificados e perturbar significativamente espécies protegidas.



Instituto do Ambiente e Desenvolvimento, *Avaliação Ambiental de localizações alternativas para o novo aeroporto de Lisboa, Aveiro, 2007* (Figura 4.1., pág. 60).

O que é certo é que, na realidade, a configuração actual do sítio da Rede Natura 2000 do estuário do Tejo, resultou também do facto consumado que era a existência do próprio Campo de Tiro de Alcochete⁷, uma instalação militar com mais de 100

⁷ Uma das extremas da zona de protecção especial é precisamente na “d direcção W. ao longo do limite da área militar de segurança restrita designada por D10”.

anos de actividade⁸. Este facto explica que o CTA esteja encravado⁹ nas zonas de protecção do Estuário do Tejo e que 40% da zona de protecção especial e do Sítio Natura 2000 do Estuário do Tejo se situe num raio de 20 quilómetros do local previsto para o aeroporto¹⁰.

Estas constatações remetem para a questão da conservação da natureza **fora** das zonas classificadas.

2. A conservação do património natural europeu fora das zonas classificadas

São duas as situações em que as actividades desenvolvidas *fora* das zonas classificadas podem produzir impactes nos *habitats* e nas espécies que ocorrem *dentro* dessas zonas:

— ou a actividade externa se desenvolve demasiado perto, não respeitando a distância mínima necessária à prevenção de impactes – é o problema da definição de zonas tampão;

⁸ O CTA foi criado pelo Decreto Régio de 24 de Março de 1904, tendo a sua área sido significativamente aumentada em 1985.

⁹ De resto, a coexistência entre o CTA e as zonas classificadas do estuário do Tejo não tem sido a mais pacífica. Já em Maio de 2002, o Governo tinha tentado redefinir os limites da Zona de Protecção Especial do Estuário do Tejo para corrigir «incongruências existentes, desde o início, entre a descrição de limites, (...) e a respectiva representação cartográfica» (parágrafo 3 do preâmbulo do Decreto-lei n.º 140/2002, de 20 de Maio); mas também porque «imperativos de defesa nacional» exigiam a rectificação do «limite da ZPE a sul do Campo de Tiro de Alcochete por forma a adoptar, naquela área, o limite da zona de segurança restrita da Força Aérea designada por D10, na qual são desenvolvidas actividades de carácter operacional, nomeadamente exercícios de fogo real ar-terra, perigosas para a segurança de pessoas e bens e contrárias aos objectivos de salvaguarda e valorização dos habitats e das espécies que se pretendem proteger» (parágrafo 4 do preâmbulo do mesmo diploma legal). Quatro meses depois, razões ecológicas e de responsabilidade do Estado português perante a Comunidade Europeia (o diploma refere mesmo «a observância do princípio da precaução e a necessidade de assegurar o correcto cumprimento das obrigações decorrentes dos compromissos que Portugal assumiu perante a Comissão Europeia») levam à suspensão da vigência do Decreto-Lei n.º 140/2002, de 20 de Maio, na parte em que fixava novos limites à zona de protecção especial do estuário do Tejo, reprintinando, deste modo, o perímetro anterior fixado pelo Decreto-Lei n.º 51/95, de 20 de Março, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 46/97, de 24 de Fevereiro.

¹⁰ Dados referidos no Estudo sobre a “Viabilidade de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa no Campo de Tiro de Alcochete. Componente de conservação da natureza e biodiversidade”, apresentado pela Erena em Agosto de 2007 (pág.2).

— ou a actividade afecta espaços complementares, sem natureza de Sítios ou ZPEs mas com uma importância fundamental para o funcionamento do sistema de forma integrada, ou em rede – é a questão dos corredores ecológicos.

Um erro de tradução da Directiva Aves, para a língua portuguesa, contribuiu para que se generalizasse uma ideia de que, relativamente às zonas classificadas “se dentro não se pode fazer nada, fora pode-se fazer tudo”. Na versão oficial portuguesa da Directiva 79/409, onde se deveria ler “fora destas zonas de protecção, os Estados-membros esforçam-se igualmente por evitar a poluição ou a deterioração dos *habitats*”, lê-se: “para além destas zonas de protecção, os Estados-membros esforçam-se igualmente por evitar a poluição ou a deterioração dos *habitats*”¹¹.

Apesar dos esforços da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça para dissipar esta crença, simplista e redutora, ainda hoje se levantam dúvidas (infundadas) quanto à necessidade de proteger os *habitats* e as espécies relativamente a actividades desenvolvidas fora das zonas classificadas.

Já no que diz respeito às zonas especiais de conservação, estabelecidas nos termos da Directiva *Habitats*, esta necessidade resulta agora clara. Segundo a interpretação “oficial” do artigo 6º, nº2 da Directiva *Habitats*, a mais consentânea tanto com a letra como com o espírito deste artigo, a Directiva não estipula que as medidas de protecção devam ser tomadas *nas ZEC*, mas apenas que tais medidas visam evitar a deterioração dos *habitats* e as perturbações das espécies das ZEC¹². Nas palavras da Comissão Europeia, “poderá ser necessário implementar medidas *fora* das ZEC, isto é, se factores externos forem susceptíveis de afectar as espécies e os *habitats* dentro da ZEC”¹³.

¹¹ Artigo 4º, n.º4, *in fine* da Directiva Aves.

¹² “2. Os Estados-membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos da presente directiva”.

¹³ *Gestão dos Sítios Natura 2000: as disposições do artigo 6º da Directiva «Habitats» 92/43/CEE*, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pág. 24.

2.1. As zonas tampão

Neste ponto, a questão que se coloca é a de saber se a construção e o funcionamento de um aeroporto internacional, com um nível relativamente elevado de tráfego aéreo, como é o caso do NAL, será susceptível de deteriorar os *habitats* e/ou de perturbar, de forma significativa, as espécies, na zona que lhes foi especialmente reservada, a cerca de cinco quilómetros de distância. Em caso afirmativo, qual a distância adequada, ou seja, qual a extensão mínima da zona tampão entre o NAL e as zonas classificadas.

A extensão das zonas tampão varia em função de dois factores: a magnitude dos impactes típicos da actividade considerada e a sensibilidade dos *habitats* e das espécies classificadas.

Para a determinação do afastamento mínimo aceitável reveste-se de uma particular importância o conhecimento das posições anteriores da Comissão Europeia¹⁴, em casos concretos semelhantes. Por exemplo, em 1995, a Comissão emitia um parecer relativo à travessia do vale do Peene pela auto-estrada A-20, na República Federal da Alemanha, declarando que “este traçado teria tido efeitos directos sobre turfeiras arborizadas numa extensão de aproximadamente 150 metros. Os efeitos indirectos (ruído, poluição, luz, mudanças na diversidade das espécies) teriam sido sentidos numa área de cerca de mil metros em ambos os lados da auto-estrada”¹⁵.

Se os efeitos de uma auto-estrada, com o seu traçado linear, se fazem sentir numa extensão de 1000m (para além da área de implantação das faixas de rodagem e taludes laterais), um aeroporto, que tem impactes muito mais alargados, não poderá deixar de ter, forçosamente, um afastamento proporcionalmente maior.

¹⁴ Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da Directiva 92/423, a Comissão deverá emitir parecer sempre que sejam invocadas razões imperativas de reconhecido interesse público diferentes das previstas no artigo.

¹⁵ JO L, 9 de Janeiro de 1995, pág. 16.

2.2. Os corredores ecológicos

Finalmente, outro aspecto de grande importância a ter em consideração relativamente ao cumprimento do dever de protecção fora das zonas classificadas é a necessidade de protecção de outros *habitats* não classificados como Sítio, ZEC ou ZPE. Se ocorrência de espécies fora das zonas classificadas se deve às deslocações normais e desejáveis das espécies entre os vários sítios que compõem a Rede Natura 2000 é porque estamos perante corredores ecológicos. Ausentes durante anos da legislação nacional, os corredores ecológicos têm consagração, desde 2005, no artigo 7º do Decreto-lei n.º140/99¹⁶, integrados na categoria de “outros *habitats*”. A função que desempenham, permitindo a dispersão das espécies, ao servir de *interface* entre duas ou mais zonas classificadas, é de crucial importância para a coerência ecológica da Rede Natura 2000.

Se a implantação do NAL na Ota ou no CTA afectar (em medida maior ou menor, consoante a orientação e a localização exacta da pista) de forma significativa corredores ecológicos identificados nos instrumentos jurídicos aplicáveis (no caso, o Plano Regional de Ordenamento do Território da área metropolitana de Lisboa) e que (supostamente) fazem a ligação entre os estuários do Tejo e do Sado ou entre o estuário do Tejo e a Serra de Montejunto, violará, portanto, o dever de protecção efectiva.

Se subsistirem dúvidas, como parece ser o caso, relativamente à efectiva utilização, pelas espécies protegidas, dos corredores ecológicos mencionados nos planos de ordenamento do território, não poderão deixar de ser desenvolvidos estudos complementares que confirmem ou que corrijam a localização deste importante elemento da Rede Natura 2000.

¹⁶ Na redacção dada pelo Decreto-lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.

2.3. Erro na designação dos sítios

Por precaução, não deve ser ignorada uma outra hipótese que pode ocorrer na sequência da análise, pela Comissão Europeia, da bondade de uma determinada localização para o NAL.

Com efeito, não seria inédito se, após a confirmação de que no local previsto para o projecto se verifica a ocorrência regular de número significativo de exemplares de indivíduos das espécies em função das quais a ZPE ou o Sítio Natura 2000 foram designados¹⁷, a Comissão Europeia concluísse que a área classificada tem uma superfície insuficiente para uma protecção efectiva.

Isto mesmo foi o que aconteceu no final da década de 90 em França, em duas zonas húmidas, relativamente às quais a Comissão Europeia concluiu, com o acordo posterior do Tribunal, pela insuficiência da área de ZPE para a satisfação das *necessidades ornitológicas* da zona¹⁸.

Apesar de o próprio Tribunal de Justiça reconhecer que os Estados gozam de «uma certa margem de apreciação ao escolher os territórios mais apropriados para uma classificação como zonas de protecção especial»¹⁹, não se tem privado de controlar a escolha desses territórios²⁰, a redução e a modificação da superfície de tais

¹⁷ Veja-se o portal da Força Aérea Portuguesa na Internet sobre o Campo de Tiro de Alcochete: <http://www.emfa.pt/www/unidadedetalhe.php?lang=pt&cod=11131>.

¹⁸ No acórdão de 25 de Novembro de 1999, no processo C-96/98, o Tribunal de Justiça declara que “ao não ter classificado, dentro do prazo estabelecido, uma superfície suficiente do Marais poitevin em zona de protecção especial, ao não ter adoptado medidas susceptíveis de dotar as zonas de protecção especial do Marais poitevin de um estatuto jurídico suficiente e ao não ter adoptado as medidas adequadas para evitar a deterioração tanto dos locais do Marais poitevin classificados em zonas de protecção especial como de alguns outros que o deveriam ter sido, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens”.

¹⁹ Esta afirmação aparece rigorosamente decalcada nos já citados acórdãos contra a Espanha e contra a Alemanha: «Se é verdade que os Estados-membros gozam de uma certa margem de apreciação ao escolher os territórios mais apropriados para uma classificação como zonas de protecção especial, conforme ao artigo 4º, parágrafo 1º, da directiva, eles não têm, pelo contrário, a mesma margem de apreciação no quadro do artigo 4º parágrafo 4 da directiva, ao reduzir ou modificar a superfície de tais zonas».

²⁰ No caso Basses Corbières a República francesa foi acusada de não ter classificado como ZPE uma determinada parcela de território adequada à protecção das aves tendo o Tribunal declarado que “ao não classificar em zona de protecção especial nenhum território do sítio das Basses Corbières e ao não adoptar, relativamente a esse sítio, medidas de conservação especial suficientes quanto à sua dimensão geográfica, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens”. (Acórdão de 7 de Dezembro de 2000, processo C-374/98). Em 2003 foi a Finlândia a ser acusada de só ter classificado 69 das 96 zonas adequadas, segundo critérios ornitológicos, à

zonas e, finalmente, a sua dimensão. É caso para perguntar onde fica a margem de apreciação deixada aos Estados se, a partir de agora, o Tribunal Europeu controla o *se*, o *quando*, o *como* e o *quanto* das ZPEs.

Apesar de tudo, o aspecto quantitativo da classificação de ZPEs desde sempre esteve previsto na norma que fixa esse dever dos Estados: «os Estados-membros classificarão, nomeadamente, em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados, em número e em *extensão*, para a conservação destas últimas na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva».

É assim que o Tribunal declara que «ao não classificar uma área suficiente do estuário do Sena em zona de protecção especial e ao não adoptar medidas destinadas a dotar a zona de protecção especial classificada de um estatuto jurídico suficiente, a República francesa não cumpriu as 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»²¹.

Mais recentemente, o Tribunal volta a basear-se em critérios ornitológicos para afirmar, num processo contra a Itália, que “o Catálogo IBA, apesar de não ser juridicamente vinculativo para os Estados-Membros em causa, contém elementos de prova científica que permitem apreciar em que medida um Estado-Membro respeitou a sua obrigação de classificar em ZPE os territórios mais apropriados em número e em superfície para a conservação das espécies protegidas”²².

Neste caso caberá ao Estado português provar, com base em argumentos científicos²³, que a ampliação da zona escolhida não se justifica e que, afinal o CTA é

protecção das aves selvagens no seu território (acórdão de 6 de Março de 2003, processo C-240/00). Em 28 de Junho de 2007, foi a Espanha: “não tendo classificado como zonas de protecção especial para as aves territórios suficientes em área nas Comunidades Autónomas da Andaluzia, das Baleares e das Canárias e territórios suficientes em número nas Comunidades Autónomas da Andaluzia, das Baleares, das Canárias, de Castela-Mancha, da Catalunha, da Galiza e de Valência, para dar protecção a todas as espécies de aves enumeradas no anexo I da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, na redacção dada, nomeadamente, pela Directiva 97/49/CE da Comissão, de 29 de Julho de 1997, bem como às espécies migradoras não enumeradas nesse anexo, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409, na versão alterada”, declara o Tribunal, no processo C-235/04.

²¹ Processo C-166/97. Um processo muito semelhante, também contra a França e também relativo à dimensão da zona classificada é o C-96/98.

²² Processo C-388/05 de 20 de Setembro de 2007.

²³ É uma solução semelhante à que resultou do acórdão proferido contra Portugal em 16 de Setembro de 2006, no processo C-191/05, a propósito da redução da área de uma ZPE.

composto por “extensa área de espaços florestais, em parte classificados como degradados”²⁴ e que na OTA “o estado de conservação do habitat prioritário 3170 é baixo «dada a extrema ‘pobreza’ e ‘vulgaridade’ da composição florística (...)»”²⁵.

²⁴ “Localizações alternativas para o aeroporto de Lisboa”, pág. 46 do projecto elaborado pelo Instituto do Ambiente e Desenvolvimento da Universidade de Aveiro para a Confederação da Indústria Portuguesa, apresentado em Junho de 2007.

²⁵ IDAD, *Estudos sobre a implantação do Novo Aeroporto de Lisboa*, Relatório final, Outubro de 2007, pág.61.

Parte III – Requisitos de autorização de projectos susceptíveis de afectar os sítios

1. Introdução

Com todos estes receios não podemos deixar de proceder à análise do artigo 6º da Directiva *habitats* (transposto para o Direito Português através de vinte e cinco artigos da Lei de conservação da natureza²⁶), e que vai ser, a partir de agora, o principal foco da nossa atenção. Este dispositivo cumpre a importantíssima função de dar operacionalidade ao chamado princípio da integração²⁷. Segundo tal princípio, todos os aspectos ambientais das decisões tomadas no âmbito de quaisquer outras políticas comunitárias e, nomeadamente, da política de transportes, devem ser ponderados com vista à promoção de formas de mobilidade compatíveis com a salvaguarda dos valores ambientais, garantindo assim o desenvolvimento sustentável do território Europeu²⁸.

Ora, a protecção efectiva de um *habitat* ou de uma espécie implica um procedimento faseado de determinação da medida exacta de protecção necessária à preservação do estado de conservação do *habitat* ou da espécie, em função da sua natureza, características e do tipo de plano ou projecto em causa. O artigo 6º da Directiva *habitats* estabelece os principais passos deste procedimento²⁹.

²⁶ Artigos 7º a 25º-A do Decreto-lei n.º 140/99, de 24 de Abril, revisto e republicado pelo Decreto-lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro.

²⁷ Actualmente encontramos-lo consagrado expressamente no artigo 6º do Tratado da Comunidade Europeia, enquanto princípio geral do Direito Comunitário, e estabelece que “as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3.o, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável”.

²⁸ Nas palavras da Comissão Europeia, “O artigo 6.º é uma parte essencial do capítulo da Directiva 92/43/CEE intitulado «Preservação dos habitats naturais e dos habitats das espécies». Estabelece o quadro para a conservação e a protecção dos sítios e inclui requisitos dinâmicos, preventivos e processuais. É relevante para as zonas de protecção especial designadas ao abrigo da Directiva 79/409/CEE, bem como para os sítios baseados na Directiva 92/43/CEE. O quadro é um meio fundamental para pôr em prática o princípio de integração do ambiente e, em última análise, o de desenvolvimento sustentável” (Guia Interpretativo de 2000, pág. 9).

²⁹ A exegese do longo dispositivo do artigo 6º não se tem revelado fácil aos aplicadores da lei, tanto pela complexidade jurídica e científica dos conceitos que encerra como pela incontornável subjectividade inerente à aplicação. Por esta razão, a Comissão Europeia aprovou, em 2000 e 2003, dois guias interpretativos que nos irão auxiliar, juntamente com a prática da própria Comissão e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a esclarecer o conteúdo dos deveres dos Estados no que diz respeito aos conflitos entre os valores de conservação e outros valores subjacentes à aprovação de planos ou projectos que possam correr o risco de conflituarem com aqueles. O primeiro intitula-se *Gestão dos Sítios Natura 2000. As disposições do artigo 6º da Directiva «Habitats» 92/43/CEE* (Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000) e o segundo *Methodological*

Artigo 6º

(...) 2. Os Estados-membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos da presente directiva³⁰.

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 pública³¹.

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 adoptadas³².

guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.

³⁰ Corresponde ao artigo 9º, n.º1 da lei nacional: “Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 7.º, as entidades da Administração Pública com intervenção nas zonas especiais de conservação devem, no exercício das suas competências, evitar a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos do presente diploma”.

³¹ Corresponde ao artigo 10º, n.º1 da lei nacional: “As acções, planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão de um sítio da lista nacional de sítios, de um sítio de interesse comunitário, de uma zona especial de conservação ou de uma zona de protecção especial e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar essa zona de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outras acções, planos ou projectos, devem ser objecto de avaliação de incidências ambientais no que se refere aos objectivos de conservação da referida zona”.

³² Corresponde aos artigo 10º, n.º10 (“A realização de acção, plano ou projecto objecto de conclusões negativas na avaliação de impacte ambiental ou na análise das suas incidências ambientais depende do reconhecimento, por despacho conjunto do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e do ministro competente em razão da matéria, da ausência de soluções alternativas e da sua necessidade

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 público³³.

A complexa teia de requisitos postos pelo artigo exige uma sucessão de procedimentos de verificação, cujo *iter* procedimental se torna mais claro através do diagrama de análise dos planos e projectos susceptíveis de afectar os sítios Natura 2000. Elaborado pela Comissão Europeia oito anos após a publicação da Directiva *habitats*³⁴ este esquema visa sistematizar as fases do procedimento decisório facilitando o respeito dos imperativos comunitários em matéria de conservação da natureza:

por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo de natureza social ou económica”) e 10º, n.º12 e 13 da lei nacional (“Nos casos previstos nos n.ºs 10 e 11, são aprovadas medidas compensatórias necessárias à protecção da coerência global da Rede Natura 2000.

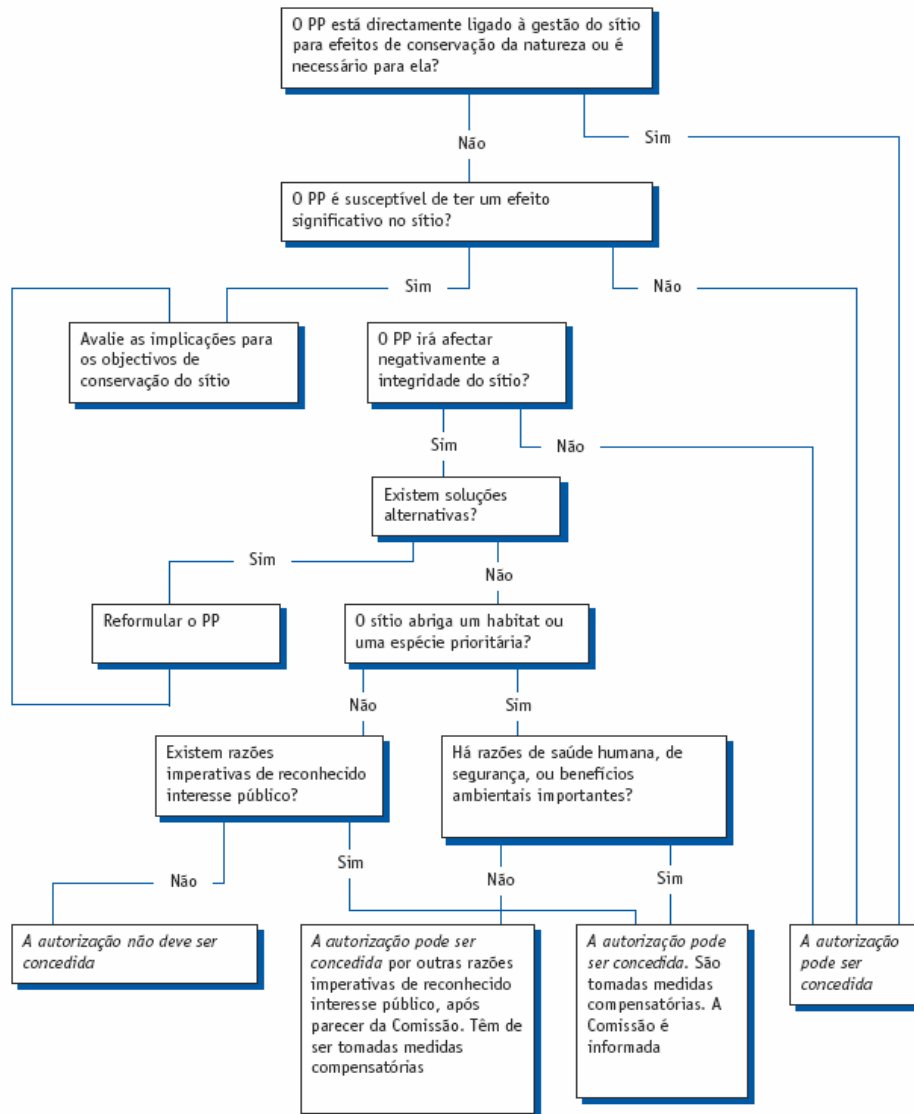
13 - As medidas compensatórias aprovadas são comunicadas à Comissão Europeia”).

³³ Corresponde ao artigo 10º, n.º11 da lei nacional: “- Sem prejuízo do disposto no número anterior, quando a acção, plano ou projecto, objecto de conclusões negativas na avaliação de impacte ambiental ou na análise das suas incidências ambientais, afecte um tipo de habitat natural ou espécie prioritários de um sítio da lista nacional de sítios, de um sítio de interesse comunitário, de uma ZEC e de uma ZPE, apenas podem ser invocadas as seguintes razões:

- a) A saúde ou a segurança públicas;
- b) As consequências benéficas primordiais para o ambiente;
- c) Outras razões imperativas de reconhecido interesse público, mediante parecer prévio da Comissão Europeia”.

³⁴ Incluído na publicação *Gestão dos Sítios Natura 2000: as disposições do artigo 6º da Directiva «Habitats» 92/43/CEE*, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000, pág. 59.

ANÁLISE DOS PLANOS E PROJECTOS QUE AFECTAM OS SÍTIOS NATURA 2000



São os principais passos do procedimento que vamos analisar em seguida.

2. Fase 1: filtragem (screening)

O primeiro passo diz respeito à identificação dos projectos susceptíveis de afectar negativamente os sítios³⁵.

Para este efeito limitado, basta uma avaliação informal prévia das incidências ambientais do projecto. Não se trata ainda de desenvolver um procedimento formalizado de avaliação de impactes, mas apenas uma análise perfunctória do projecto, com vista a determinar a necessidade de proceder a uma avaliação ambiental formal.

A necessidade de avaliação resulta da concorrência de um conjunto de indícios de impactes ambientais, ou seja, circunstâncias que levantam dúvidas razoáveis quanto ao risco de o plano ou projecto em causa vir a comportar impactes significativos, conflituantes com os objectivos de protecção.

Não se trata de presumir a existência de impactes ambientais de um certo projecto, mas apenas de apreciar a verosimilhança ou inverosimilhança de que um projecto, com uma certa natureza, dimensão e localização, venha a comportar consequências ambientais nocivas para o sítio em causa.

Nesta fase, a probabilidade de verificação dos efeitos ambientais do projecto não tem que ser ainda forçosamente quantificada. Por isso preferimos falar em *verosimilhança* em vez de *probabilidade*. A redução da análise a juízos de probabilidade quantificada, obrigar-nos-ia a estabelecer limiares quantificados de aceitabilidade do risco, o que apenas perante o caso concreto deve ser apreciado, em função do tipo de perigo em causa. Um risco baixo de verificação de um perigo grave, complexo e irreversível pode ser suficiente para obrigar à realização de uma avaliação de impactes ambientais. Mas para um perigo reversível, de menor magnitude e complexidade, só uma probabilidade bastante elevada será determinante da obrigatoriedade de realização de uma avaliação de impacte ambiental.

³⁵ É a Comissão Europeia que dá a esta fase a designação de *screening*. (*Methodological guidance*, pág. 11).

Em suma, apurando-se a existência de certos indícios, podemos admitir estar perante um risco relevante de impactes ambientais pelo que devemos, por precaução, adoptar procedimentos que nos permitam determinar, com certeza científica, qual o grau concreto de afectação de determinado sítio por determinado projecto.

Não podemos esquecer que o princípio da precaução é, como refere a Comissão Europeia, um princípio implícito na directiva *habitats*³⁶.

Os indícios a que nos referimos prendem-se com características gerais de quaisquer planos ou projectos e não dependem da análise da natureza do plano ou projecto concreto.

Quais são esses indícios de conflitualidade potencial?

2.1. Primeiro indício: ausência de relação com a gestão do sítio

O primeiro, e mais importante, é tratar-se de um *plano ou projecto não directamente relacionado com a gestão do sítio nem necessário para essa gestão*.

São planos ou projectos que visam prosseguir outros interesses, públicos ou privados, mas sempre diferentes do interesse da conservação da natureza. Podem ser interesses predominantemente sócio-económicos, como interesses urbanísticos, industriais, turísticos ou de mobilidade, mas também podem ser interesses mais imateriais, como interesses culturais, educativos, recreativos, arqueológicos, religiosos, etc..

Em qualquer dos casos, sendo interesses diferentes dos interesses conservacionistas, são consideráveis os riscos de conflituarem com o fim de preservação dos espaços classificados.

Ora o NAL, como projecto de desenvolvimento de uma nova infra-estrutura de transporte, prossegue interesses, certamente diferentes dos de conservação da natureza, e potencialmente conflitantes com estes.

³⁶ O princípio da precaução é um princípio subjacente a todo o regime europeu de conservação da natureza e limita a margem de apreciação dos Estados (Guia Interpretativo de 2000, pág. 24, 25, 34 e 42). O princípio da precaução “exige que os objectivos de conservação da Natura 2000 devam prevalecer onde houver incerteza” (*Methodological guidance*, pág. 11).

2.2. Segundo indício: existência de efeitos cumulativos

O segundo indício é a existência de um efeito cumulativo entre o plano ou projecto em causa e outros planos ou projectos.

A delimitação do círculo de planos ou projectos relevantes para efeito de avaliação dos efeitos cumulativos é relativamente flexível.

Por um lado, porque o conceito de plano ou projecto a considerar é, ele mesmo, bastante amplo, não se limitando apenas às obras de construção, mas podendo abranger igualmente actividades³⁷, em sentido mais amplo, como o aumento de práticas agrícolas intensivas³⁸, a pesca³⁹, a florestação e a reflorestação, a extracção de minerais, as dragagens, as perfurações geotérmicas ou para abastecimento de água, etc..

Por outro lado, na opinião da Comissão Europeia, devem ser considerados, em simultâneo com o plano ou projecto em causa, não só os planos ou projectos existentes mas também planos ou projectos novos⁴⁰.

Deste modo englobamos, no *círculo de cumulatividade*, tanto planos ou projectos já executados como planos ou projectos em vias de execução, tanto planos ou projectos autorizados anteriormente como planos ou projectos a autorizar posteriormente.

³⁷ Este entendimento resulta de uma interpretação conjugada com as disposições da lei de avaliação de impacte ambiental (Decreto-lei n.º69/2000, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 197/2005) que, na definição de projecto inclui, além das “obras de construção”, todas as “intervenções no meio natural ou na paisagem”.

³⁸ É este o exemplo constante do Guia Interpretativo de 2000, na pág. 31.

³⁹ O Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre este caso no acórdão de 7 de Setembro de 2004 (processo C-127/02), onde se tratava da proibição da pesca mecânica de berbigão, uma actividade tradicional no mar dos Wadden (Waddensee, nos Países Baixos) que passou a ser incompatível com os objectivos de conservação a partir do momento em que uma zona do mar é classificada como zona de protecção especial de aves aquáticas migratórias.

⁴⁰ Guia Interpretativo de 2000, pág. 35

2.2.1. Efeitos cumulativos com projectos existentes

Com efeito, sendo o projecto⁴¹ executado num local onde já existem outros projectos com algum potencial de conflito com os objectivos de protecção do sítio classificado, não há quaisquer dúvidas de que estes projectos anteriores não podem ser ignorados, pela probabilidade de virem, através do desenvolvimento de sinergias negativas, a amplificar os efeitos normais e previsíveis dos projectos em curso de aprovação.

2.2.2. Efeitos cumulativos com projectos novos, já aprovados

Mesmo tratando-se de projectos que, não tendo ainda sido executados, já foram aprovados, continua a ser evidente a necessidade de os considerar em simultâneo com os projectos agora em análise. De facto, apesar de ser inegável que se trata de projectos ainda não existentes (são *projectos novos*, em sentido estrito), o que é certo é que são projectos com uma elevadíssima probabilidade de realização. Só a ocorrência de um acontecimento excepcional, súbito e imprevisível impedirá a realização de um projecto cujo procedimento de aprovação decorreu com normalidade e se concluiu com a adopção de uma decisão positiva de autorização.

2.2.3. Efeitos cumulativos com projectos novos, ainda não aprovados

Já o caso dos projectos ainda não executados nem autorizados, é ligeiramente diferente. De facto, a consideração dos efeitos cumulativos destes projectos totalmente novos apenas se justifica quando, pela sua natureza, sejam projectos geneticamente ligados ao projecto que vai ser objecto de apreciação, de tal modo que não seja compreensível um sem o/s outro/s.

⁴¹ Como referimos logo nas considerações preambulares, passaremos a aludir simplificarmente, de agora em diante, apenas a projectos.

Pensamos ser este o caso de uma cidade aeroportuária⁴² relativamente a um novo aeroporto. Sem prejuízo de a extensão, configuração e funções concretas da cidade aeroportuária dependerem do desenvolvimento futuro do aeroporto e das reais necessidades dos operadores económicos e dos utentes do aeroporto num futuro próximo, a existência de algum tipo mínimo de infra-estruturas logísticas e de apoio em torno do aeroporto e dele dependentes, parece ser normal e até importante para o sucesso do próprio aeroporto.

Daí a importância de antecipar, por processos de cenarização, o desenvolvimento previsível da actividade aeroportuária no futuro aeroporto a fim de determinar, com alguma exactidão, os projectos a considerar para efeito de determinar os impactes ambientais cumulativos.

A ignorância destes projectos acessórios do projecto principal, que invariavelmente surgirão e serão desenvolvidos mais tarde, na dependência do projecto principal, seria mais uma manifestação da mesma lógica de *camuflagem de impactes*, inerente à segmentação artificial dos projectos, para não ultrapassar os limiares de sujeição ao regime legal de avaliação de impacte ambiental (como acontecia com as aprovações parciais de sucessivos troços de estrada).

3. Fase 2: avaliação de impactes ambientais

Concluindo-se, desta análise perfunctória, que o NAL, conjugado com outros planos ou projectos já executados, em execução ou apenas previstos (nomeadamente a construção da cidade aeroportuária), é susceptível de afectar o sítio de forma significativa, então deverá ser submetido a uma “avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo”⁴³.

O que se pretende agora é obter provas científicas de que o projecto é ou não é susceptível de vir a produzir impactes significativos sobre o sítio.

⁴² Na definição de Augusto Mateus, “cidades empresariais densas em serviços muito diversificados às empresas e aos consumidores e de pólos singulares de aglomeração e combinação de múltiplas actividades” (Estudo para análise técnica comparada das alternativas de localização do novo aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do campo de tiro de Alcochete, Lisboa, 22 de Outubro de 2007, p.10).

⁴³ Artigo 6º, n.º3 da Directiva.

Na lógica da Comissão Europeia, o Estado, que num primeiro momento reconheceu certas áreas do seu território como importantes para a conservação do património comum europeu, a ponto de promover a sua classificação como sítio da Rede Natura 2000, deve, num segundo momento, fazer prova de que o projecto, (cuja aprovação agora se perspectiva), não colide de forma inadmissível com os objectivos de conservação do sítio.

Para o efeito, devem ser desenvolvidos os estudos científicos que permitam afirmar essa compatibilidade sem sombra de dúvidas. Os referidos estudos científicos serão desenvolvidos no âmbito de procedimentos administrativos mais ou menos formalizados de avaliação de impactes ambientais ou de análise de incidências ambientais, conforme o projecto se enquadre ou não no escopo de aplicação da lei de avaliação de impactes. Em caso afirmativo, os estudos científicos não poderão deixar de seguir os procedimentos nem de respeitar as formas legalmente previstas, devendo incluir, nomeadamente, medidas de prevenção, redução e compensação de impactes.

Um projecto como o NAL, pela sua natureza, dimensão e localização, enquadra-se claramente no regime jurídico mais rígido, da avaliação de impacte ambiental. O fundamento legal tanto pode ser o n.º7 do anexo I da lei de avaliação de impacte ambiental (construção de aeroportos cuja pista de descolagem e de aterragem tenha um comprimento de pelo menos 2100m), como o n.º10 d) do anexo II (construção de aeroportos e aeródromos com pista igual ou superior a 1500 m ou ainda qualquer aeroporto ou aeródromo que seja construído numa zona sensível). Se considerarmos que se trata da ampliação de aeroportos existentes então poderemos enquadrá-la no n.º 21 do anexo I (qualquer alteração ou ampliação de projectos incluídos no presente anexo, se tal alteração ou ampliação, em si mesma, corresponde aos limiares estabelecidos no presente anexo) ou no n.º13 do anexo II (qualquer alteração, modificação ou ampliação de projectos não incluídos no anexo I e incluídos no anexo II já autorizados e executados ou em execução que possam ter impactes negativos importante no ambiente).

3.1. Quais são os impactes significativos?

A lei de avaliação de impacte ambiental⁴⁴ avança três grandes indicadores de significatividade dos impactes, a saber: a natureza, a dimensão e a localização do projecto. Os dois primeiros atendem a características próprias do projecto (a *natureza* diz respeito ao tipo de obra ou de actividade de que se trate, a dimensão refere-se à importância, extensão ou capacidade do projecto). Apenas o último, relativo à localização, permite atender à eventual sensibilidade dos receptores ambientais. Note-se que, quando falamos de localização, estamos a considerar tanto o ponto exacto onde irá ser implantado ou desenvolvido o projecto, como as áreas geográficas onde se farão sentir as suas incidências.

Embora nem sempre seja uma opção disponível, a alteração da localização de um projecto é em geral reconhecida como uma das alternativas de realização que, na maior parte dos casos, permite minimizar os impactes ambientais mais significativos, com maior eficácia.

Porém, além destes indicadores gerais, constantes da lei de impacte ambiental, outros critérios de aferição de impactes ambientais em sítios classificados decorrem da própria lei de conservação da natureza.

A este propósito é relevante, por exemplo, o artigo 6º, n.º2 relativo aos deveres dos Estados:

“Os Estados-membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos da presente directiva”.

⁴⁴ Esta lei é convocada pela Comissão Europeia que, com fundamento na semelhança de objectivos, procede, com frequência, a interpretações conjugadas com o Direito de conservação da natureza .

Daqui resulta que os impactes serão significativos quando o projecto seja susceptível de produzir, nas zonas especiais de conservação, pelo menos um dos seguintes efeitos⁴⁵:

a) deterioração dos *habitats* naturais ou dos *habitats* de espécies;

b) perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos da Directiva.

Deterioração e perturbações são dois conceitos autónomos, embora seja provável que, em concreto, muitas obras ou actividades produzam, em simultâneo, degradação e perturbações. No entanto, a regra é que, independentemente de isso perturbar ou não perturbar as espécies, é proibido deteriorar os *habitats* e independentemente de contribuir ou não para a deterioração do *habitat*, é sempre proibido perturbar (significativamente) as espécies dentro do *habitat*.

Esta definição *minimalista* dos impactes significativos, com base nos deveres dos Estados nas Zonas Especiais de Conservação (aplicáveis, por analogia, às zonas de protecção especial, no que diz respeito às aves selvagens⁴⁶) não nos deve fazer esquecer que a relevância dos impactes deve ser apreciada, em última instância, por referência aos objectivos fundamentais que levaram à instituição da Rede Natura 2000⁴⁷: sempre que um determinado plano ou projecto possa pôr em causa a contribuição de um sítio concreto para a prossecução destes objectivos, deve considerar-se que os impactes são significativos.

Os objectivos constam do artigo 2º da Directiva *habitats* (correspondente ao 1º, n.º2 da Lei nacional).

“1. A presente directiva tem por objectivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats

⁴⁵ Para auxiliar na determinação da significatividade dos efeitos, a Comissão fornece um formulário que funciona como uma *check list*. (*Methodological Guidance...*, p. 67 e ss). Nós resolvemos incluí-lo no anexo III.

⁴⁶ Guia Interpretativo de 2000, pág. 9.

⁴⁷ Artigo 6º, n.º3: “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***” (negrito nosso).

naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-membros em que o Tratado é aplicável”.

Ora, se o fim último da Directiva é a protecção da biodiversidade, os objectivos instrumentais necessários à prossecução daquele fim são a manutenção ou a restauração do **estado de conservação favorável dos *habitats* e das espécies** da fauna e da flora.

Impõe-se, por isso, determinar com rigor o conteúdo do conceito europeu de **estado de conservação favorável** de *habitats* e de espécies.

A este propósito é importante realçar que o ponto de referência para aferição do estado de conservação é a descrição e apreciação acerca do sítio tal como ele estava, quando foram transmitidas, à Comissão Europeia, as informações necessárias para efeito de classificação⁴⁸. A transmissão das informações à Comissão Europeia é feita através de um “formulário de dados normalizado” que discrimina todas as informações ecológicas relativamente ao sítio em causa nomeadamente a sua representatividade, a área relativa e o grau de conservação, concluindo com uma avaliação global. O grau de conservação deve ser apreciado, numa escala de três graus (de A, o melhor a C, o pior), discriminando o grau de conservação da estrutura, das funções e a possibilidade de recuperação (*vide* anexo I).

3.1.1. Estado de conservação favorável dos *habitats*

O Artigo 1ºe) da Directiva *habitats* (correspondente ao artigo 3º, nº2 da lei nacional) define estado favorável de conservação de um *habitat* natural:

“O «estado de conservação» de um habitat natural será considerado «favorável» sempre que:

- a sua área de repartição natural e as superfícies que dentro dela abrange forem estáveis ou estiverem em expansão e

⁴⁸ Foi a Decisão nº 97/266/CE, de 18 de Dezembro de 1996 que aprovou o formulário de dados normalizado para as informações sobre os sítios da rede Natura 2000 propostos pelos Estados.

abrasão marinha. Aqui o estado de conservação desfavorável só pode ser combatido através de intervenções humanas destinadas concretamente a combater os factores conducentes ao padrão evolutivo indesejável.

3.1.1.2. Critério funcional

Em segundo lugar, o estado de conservação de um *habitat* natural será ainda favorável se o *habitat* apresentar uma estrutura que, quantitativa e qualitativamente, lhe permita desempenhar as suas funções a longo prazo.

Aqui os indicadores relevantes são sobretudo factores ecológicos, relativos à interacção entre o *habitat* e os elementos da fauna e da flora aí presentes.

Mesmo sem haver perdas de área, não será favorável o estado de conservação de um *habitat* onde os elementos (bióticos ou abióticos) que lhe permitem desempenhar as suas funções essenciais desapareceram ou estão degradados, ou estão em vias de desaparecimento ou degradação. Por exemplo, a perda de vegetação, mesmo não conduzindo a fenómenos de desertificação, impede o cabal desempenho das funções de refúgio de certas espécies da fauna; a alteração dos ciclos hidrológicos ou perda de zonas húmidas (a qual, mais uma vez, pode acontecer por processos naturais, em virtude da expansão da vegetação ripícola, como o bunho, ou por processos directamente relacionados com actividades humanas, como drenagens) impede ou dificulta a função de alimentação de muitas espécies.

A afectação da capacidade de desempenhar as funções esperadas e normais resulta, portanto, de perturbações reflexas associadas a actividades desenvolvidas externamente àquela zona ou de fenómenos naturais cujo “epicentro” também se encontra fora da zona, mas cujos efeitos, directos ou indirectos, se fazem sentir internamente. Nessa medida, tais actividades ou fenómenos acabam por se revelar praticamente incompatíveis com os objectivos de conservação definidos⁴⁹.

⁴⁹ Esta é a opinião da Comissão Europeia, claramente expressa na pág. 30 do Guia interpretativo de 2000: “no que diz respeito ao âmbito geográfico, as disposições do n.º 3 do artigo 6.º não se restringem aos planos e projectos exclusivamente realizados num sítio protegido ou que o abranjam; também visam os empreendimentos situados fora do sítio mas que são susceptíveis de o afectarem significativamente”.

Este pode ser o caso de um aeroporto internacional a funcionar junto a um Sítio da Rede Natura 2000, mesmo admitindo que não há ocupação de solo dentro da zona classificada (nem pela pista de aterragem, nem pelas infra-estruturas logísticas e de apoio nem por quaisquer outras construções, incluindo redes de drenagem de águas e esgotos) e mesmo admitindo que as aeronaves não utilizam o espaço aéreo supra jacente à zona classificada. É razoável pensar que os efeitos ambientais resultantes do funcionamento normal de um aeroporto próximo, (e não estamos sequer a tomar em consideração os riscos de acidente, inerentes a actividades desta natureza), se façam sentir dentro da zona. As alterações do equilíbrio hidrológico resultantes da impermeabilização dos solos, a erosão associada à redução da vegetação, etc. são exemplos de impactes que podem eventualmente considerar-se como susceptíveis de gerar perturbações significativas, a ponto de prejudicar as funções ecológicas (como o repouso, o refúgio, a nidificação, a alimentação, etc.) desempenhadas por aquele *habitat*, pelo menos na área que fica mais próxima da actividade externa.

Em última instância, este tipo de alterações funcionais pode conduzir a desequilíbrios do ecossistema que, mais cedo ou mais tarde, se repercutem nas espécies protegidas.

3.1.1.3. Critério biológico

Finalmente, o estado de conservação de um *habitat* será favorável se os indicadores biológicos (relativos à fauna e à flora) revelarem que as espécies aí presentes estão, elas próprias, num estado de conservação favorável.

Trata-se aqui, do reconhecimento da estreita imbricação entre todos os elementos (bióticos e abióticos) do ecossistema. O estado de conservação das espécies é um reflexo do próprio estado de conservação do *habitat*, de tal modo que, se se considera que o estado de conservação das espécies (com vista às quais o *habitat* foi designado) não é favorável, também o estado de conservação do *habitat* não o é.

Ora, para este efeito, o estado de conservação da espécie é essencialmente revelado pela sua área de distribuição: uma área de distribuição estável ou em

expansão revela a boa saúde da espécie e do *habitat*. Se, pelo contrário, se verifica que as espécies não *usam* toda a área disponível, que em tempos já ocuparam, isso pode ser revelador de perturbações mais ou menos invisíveis que, imperceptivelmente começam a afectar a espécie.

Fontes de perturbação como cheiros, ruído, vibrações, radiação ou mesmo a mera iluminação nocturna, não implicam perda de área do *habitat* (critério geográfico), podem não afectar sequer a capacidade do *habitat* de desempenhar as suas funções ecológicas (critério funcional) mas perturbam a espécie a ponto de provocar alterações na sua área de distribuição. A perturbação é, neste caso, significativa, porque tem, pelo menos, um efeito mensurável: a alteração dos padrões de comportamento das espécies, revelada pela redução da área de distribuição.

Tal como um espantalho, que não deteriora os campos agrícolas envolventes, nem causa quaisquer danos directos às aves, mas que, sem dúvida, afecta o seu comportamento, dissuadindo-as de se aproximarem, há também certas perturbações (como as resultantes de poluição visual, por exemplo), que, a curto prazo, só são perceptíveis se estivermos atentos às pequenas modificações na distribuição natural das espécies.

3.1.2. Estado de conservação favorável das espécies

A manutenção de um estado de conservação favorável das espécies é o outro grande objectivo da legislação europeia de conservação da natureza. Este objectivo deve ser prosseguido pelos Estados membros, tanto **dentro** como **fora** dos sítios classificados.

O artigo 1º i) da Directiva *habitats* (correspondente ao artigo 3º, n.º3 da Lei nacional) adianta três critérios de aferição do estado de conservação das espécies.

“O «estado de conservação» será considerado «favorável» sempre que:

- os dados relativos à dinâmica das populações da espécie em causa indicarem que essa espécie continua e é susceptível de

continuar a longo prazo a constituir um elemento vital dos habitats naturais a que pertence e

- a área de repartição natural dessa espécie não diminuir nem correr o perigo de diminuir num futuro previsível e

- existir e continuar provavelmente a existir um habitat suficientemente amplo para que as suas populações se mantenham a longo prazo;”

Vejamos exactamente quando é que, relativamente a uma espécie selvagem protegida, se deve considerar que o seu estado de conservação favorável foi prejudicado.

3.1.2.1. O declínio populacional

A situação mais óbvia, eufemisticamente descrita no primeiro parágrafo do artigo 1º i) da Directiva *Habitats*, é a do declínio populacional. Dizer que uma “espécie continua e é susceptível de continuar a longo prazo a constituir um elemento vital dos *habitats* naturais a que pertence” é o mesmo que dizer que não há o risco de a espécie se extinguir. Ou seja, se se verificar que uma determinada actividade pode contribuir para redução no número de indivíduos de uma espécie protegida, então o estado de conservação da espécie é, desde logo, considerado desfavorável e consequentemente a actividade pode ser considerada como significativamente perturbadora.

Também esta declaração deve basear-se em indicadores quantitativos, relativos ao número de exemplares das várias espécies presentes no local, o que pode implicar o recurso a meios mais ou menos invasivos de contagem. Entre contagens com base em imagens de radar, contagens visuais, anilhagens ou estimativas, deverá sempre dar-se preferência àquelas técnicas que, dando garantias de uma certeza científica razoável, menos perturbem as espécies, sob pena de estarmos a provocar, com a própria contagem, maior perturbação do que aquela que se pretende evitar.

3.1.2.2. A dispersão territorial

Outro indicador do estado de conservação das espécies é a dispersão territorial, de que já falávamos a propósito dos *habitats*. Se, apesar de não haver redução do número de indivíduos nem perda de quaisquer áreas do *habitat*, houver redução da área ocupada pelos indivíduos das espécies protegidas, certamente que o estado de conservação não será favorável. Mesmo uma alteração da área de distribuição de cada espécie (ou seja, um deslocamento sem redução da área total ocupada com as funções normais, como alimentação, repouso, nidificação, refúgio etc.) pode reflectir pequenas perturbações, imperceptíveis ao olho humano mas que, a longo prazo, são susceptíveis de vir a repercutir-se na capacidade de sobrevivência das espécies.

O controlo destas alterações é importante, se pensarmos que as espécies são relativamente tolerantes a compressões do *habitat* mas que, a partir de certo nível de compressão, esta pode repercutir-se subitamente na redução do número de exemplares da espécie.

São indicadores geográficos que, através de um *mapeamento* das espécies protegidas, nos dão a percepção desses deslocamentos, quase imperceptíveis, dos locais habituais, permitindo agir preventivamente, antes de se verificar uma redução do número de exemplares das espécies em causa.

3.1.2.3. A extensão do habitat

Com este terceiro indicador do estado de conservação, fecha-se o círculo da estreita relação entre componentes bióticos e abióticos do ecossistema, entre espécies e *habitats*: o estado de conservação do *habitat* não se pode considerar bom, se as espécies revelarem sintomas de não estar bem e as espécies não estão bem se, independentemente de revelarem qualquer sintoma (como redução ou deslocação de indivíduos) o *habitat* for pequeno de mais.

Para avaliar a extensão do *habitat* devemos considerar as diferentes funções ecológicas desempenhadas pelos *habitats*, cujo cabal desempenho exige áreas mais ou menos consideráveis. A título de exemplo: se, para refúgio de uma pequena

espécie animal basta uma extensão de poucos hectares, já para a alimentação de um carnívoro, se atentarmos na dispersão geográfica das espécies caçadas, será exigível uma extensão de muitos mais hectares.

A busca da extensão ideal, ou pelo menos a definição da extensão mínima do *habitat*, exige, por isso, o recurso a critérios simultaneamente geográficos e ecológicos.

3.1.2.4. O risco de declínio, de alterações de dispersão e de perdas de habitat

Em cada uma das três hipóteses do artigo 1º i), sobre o estado de conservação das espécies, além da dimensão preventiva, a formulação acolhe expressamente uma dimensão precaucional.

Com efeito, importantes não são só as medidas necessárias para **evitar** o declínio populacional, para **evitar** a alteração dos padrões de dispersão territorial, ou para **evitar** as perdas de *habitat*. Devem ser igualmente adoptadas medidas adequadas a título precaucional, quando ainda não há declínio, mas apenas risco de declínio populacional, quando ainda não há alterações de distribuição, mas apenas risco de que ocorram alterações, quando ainda não há perda de *habitat*, mas apenas risco de perda.

Esta nova perspectiva obriga-nos novamente a jogar com juízos de probabilidade ou verosimilhança da ocorrência futura de efeitos indesejáveis das nossas actuações presentes.

E quando falamos de riscos e probabilidades, a definição de uma escala temporal é importante. Qual a escala temporal a considerar? Não se trata certamente de riscos a curto nem a médio prazo, mas de riscos a longo prazo. De resto, o artigo alude expressamente a longo prazo em dois dos parágrafos.

Estando a falar-se em espécies e em populações de espécies, os prazos são medidos em gerações, pelo que o longo prazo, de que estamos a falar, serão, pelo menos, algumas gerações. E até quando deve prolongar-se o nosso prognóstico acerca da evolução previsível das espécies e dos seus *habitats*? Não pode prolongar-se indefinidamente, mas apenas até onde, face aos conhecimentos científicos actuais, nos for razoavelmente possível prever a dinâmica das populações, com alguma

segurança científica. Este será o sentido útil da referência a um “futuro previsível” no parágrafo 2 do artigo.

3.2. A afectação da integridade do sítio

A regra geral, resultante do artigo 6º, nº3 *in fine*, é a proibição de autorização de planos ou projectos que afectem “a integridade do sítio”.

“Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio, e sem prejuízo do disposto no nº. 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”.

Sempre de acordo com os guias interpretativos da Comissão Europeia, a integridade do sítio é a sua *robustez e capacidade de evoluir favoravelmente à conservação*. Entendemos, por isso, que estão aqui em causa os mesmos critérios que nos levaram a concluir acerca do estado de conservação do sítio, mas vistos agora numa perspectiva dinâmica.

A relação que existe entre “estado de conservação” e “integridade do sítio” é a mesma que existe entre ter saúde e ser saudável. Uma pessoa pode ser saudável e, num momento temporal concreto, não ter saúde, porque está a atravessar um processo de doença. Mas se um indivíduo é doente (porque padece, por exemplo, de uma doença crónica ou degenerativa) não se pode dizer que tenha saúde, mesmo que durante um certo período de tempo não tenha dores.

De igual modo, pequenas perturbações pontuais podem afectar o estado de conservação das espécies e dos *habitats* num determinado sítio, mas, se forem perturbações meramente temporárias e se o sítio for suficientemente *robusto* para as suportar, não afectam, a longo prazo, a sua integridade. Logo, são admissíveis.

Estamos a pensar, por exemplo, nos incómodos causados durante a fase de construção de um projecto, no caso de projectos cuja exploração futura não importe nem perda de área de *habitat*, nem perda da sua capacidade funcional, nem provoque declínio das espécies, nem afecte a sua área de distribuição. Imaginemos que os meses, durante os quais decorre a construção, coincidem com o período de hibernação de certas espécies ou, sendo espécies migratórias, coincidem com um período de ausência das espécies.

Este projecto, que prejudica (pelo menos temporariamente), o estado de conservação do *habitat* e/ou das espécies, pode não afectar a integridade do sítio na acepção exposta. Se não afectar a integridade do sítio, ele pode ser realizado.

Sempre que subsistam dúvidas quanto à susceptibilidade de um projecto afectar a integridade do sítio, o princípio da precaução justifica a necessidade de recurso ao procedimento autorizativo excepcional do artigo 6º, n.º4⁵⁰.

4. Fase 3: ponderação de alternativas a um projecto inevitável

A hipótese que vamos colocar agora é a de um projecto que, pela sua natureza, dimensão ou localização, é susceptível de vir a prejudicar o estado de conservação dos *habitats* ou das espécies e, simultaneamente, de afectar a integridade do sítio mas cuja aprovação, mesmo assim, se justifica, por razões importantes ligadas ao desenvolvimento económico, à mobilidade sustentável, ao desenvolvimento turístico, à coesão territorial, à criação de emprego ou a outras relevantes.

O n.º4 do artigo 6º descreve o procedimento e as estritas condições de autorização de um projecto desta natureza.

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

⁵⁰ É esse o raciocínio do Tribunal de Justiça no acórdão de 26 de Outubro de 2006 (processo C-239/04) a propósito da auto-estrada.

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.

Note-se que o n.º4 é uma excepção ao número anterior, pelo que deve ser interpretado restritivamente⁵¹.

Sempre que não seja possível demonstrar cientificamente (através de um estudo de impacte ambiental ou através de uma análise de incidências ambientais), que o projecto em causa é insusceptível de vir a originar impactes significativos sobre o sítio, e se subsistirem dúvidas razoáveis quanto a esses impactes, passar-se-á imediatamente à verificação dos requisitos que, excepcionalmente, permitem a realização do projecto.

São razões precaucionais que explicam que, se a classificação do sítio é o reconhecimento formal da sua importância para a conservação da natureza na Europa, não podemos, negligentemente, autorizar o desenvolvimento de projectos potencialmente conflituantes com o sítio, apenas porque não foi possível fazer prova indubitável dos impactes.

O artigo 6º, n.º4 prevê três requisitos de verificação cumulativa: o primeiro é negativo, o segundo é positivo e o terceiro reconduz-se a uma actuação material. Recordemo-los:

1. Inexistência de alternativas;
2. Existência de “razões imperativas de reconhecido interesse público”;
3. Dever de adoptar medidas compensatórias para garantir a coerência global da Rede Natura 2000.

Vamos analisá-los mais de perto, começando pelo primeiro.

⁵¹ Guia Interpretativo, pág. 42.

4.1. A inexistência de alternativas

A verificação da inexistência de alternativas pressupõe a resposta a uma questão prévia: quais são as alternativas a considerar? No caso concreto, será suficiente a consideração da Ota e de Alcochete, como localizações alternativas ou será ainda necessário procurar outras alternativas de localização ou de realização do projecto?

Quanto a este ponto, os guias interpretativos da Comissão Europeia não são de grande valia, na medida em que se limitam a afirmar que as alternativas a considerar são “**todas**”⁵², e especificando apenas que devem ser consideradas mesmo alternativas que não se situem em território nacional e mesmo aquelas que não foram propostas pelo promotor do projecto, mas resultaram de sugestões dos restantes *stakeholders*⁵³.

A este propósito, também os apoios jurisprudenciais quanto às alternativas são insuficientes. Nos seus arestos, o Tribunal de Justiça tem-se limitado a afirmar que, apesar de a responsabilidade pela identificação de alternativas caber, em primeira instância, aos Estados⁵⁴, a Comissão Europeia pode sempre exercer, *a posteriori*, o seu poder de controlo⁵⁵. Para facilitar este controlo, no guia interpretativo de 2003 a Comissão forneceu formulários que funcionam como *checklists* para apreciação do dever de ponderação das alternativas⁵⁶.

Impõe-se, por isso, avançar um pouco mais na busca de critérios válidos de delimitação do círculo de alternativas, isto é, de critérios que nos permitam responder à pergunta: que alternativas deverão ser ponderadas?

Num segundo momento, na escolha daquela que poderíamos chamar a *melhor alternativa ambiental*, vamos tomar como ponto de referência a preferência inicial, sempre que ela exista. Dito por outras palavras: sendo a consideração das alternativas

⁵² “Não se pode concluir pela falta de alternativas quando tenham sido examinadas apenas algumas alternativas, mas só depois de *todas* as alternativas terem sido excluídas” (conclusões da advogada geral, Juliane Kokott, proferidas em 27 de Abril de 2004, no processo n°C-239/04, contra a República Portuguesa).

⁵³ *Methodological guidance*, pág. 14.

⁵⁴ Guia Interpretativo, pág. 43; *Methodological guidance*, pág. 35.

⁵⁵ Como o fez, por exemplo, no processo C-239/04, instaurado pela Comissão Europeia contra Portugal, a propósito das alternativas ao traçado do sub-lanço da auto-estrada Aljustrel-Castro Verde.

⁵⁶ Incluímo-los no anexo III.

obrigatória por lei, não só não é surpreendente, como é até legítimo, que haja alguma preferência *a priori* por uma determinada solução de configuração ou por um determinado modo de execução do projecto. Quando exista, será por referência a essa opção preferível que serão analisadas as restantes alternativas, concluindo-se assim pela sua bondade relativa. Quando não exista, serão os valores médios de indicadores relevantes que nos permitirão aferir a bondade absoluta das alternativas.

Na delimitação do círculo de alternativas identificámos, fundamentalmente, dois critérios: o da viabilidade (técnica ou financeira) e o da suficiência ambiental das alternativas.

Ou seja, a questão mais geral, que formulámos antes, pode analisar-se em duas sub-questões:

- Quais as alternativas viáveis (técnica ou financeiramente)?
- Quais as alternativas ambientalmente suficientes?

4.2. A viabilidade técnica e financeira e a inexistência abstracta de alternativas

Assim, começando pelos aspectos técnicos das alternativas, deverão ser obrigatoriamente ponderadas todas as alternativas que sejam tecnicamente possíveis ou apenas as que sejam de execução tecnicamente mais fácil?

Se, tecnicamente, não é impossível construir um aeroporto no cimo da Serra da Estrela ou uma pista de aterragem sobre o mar, será a consideração destas opções obrigatória?

Entendemos que não. Há limites, postos pela razoabilidade, às alternativas a considerar obrigatoriamente. Só serão alternativas de ponderação obrigatória, aquelas que tenham um grau de complexidade inferior, igual ou, no máximo, pouco superior ao da alternativa preferencial. Não havendo alternativa preferencial, poderão não ser ponderadas as alternativas que impliquem uma complexidade tal, que acabe por envolver riscos ou custos excessivos.

Referimo-nos aos riscos ambientais ou humanos de uma solução que, apesar de não comportar impactes nos *habitats* ou nas espécies, envolve uma probabilidade

elevada de ocorrência de acidentes com graves consequências ambientais (por exemplo, risco de derrame de hidrocarbonetos com contaminação de solos, águas superficiais e subterrâneas) ou humanas (por exemplo, risco de explosão com número elevado de vítimas e danos patrimoniais muito relevantes).

Como se vê, enquanto, no primeiro caso, a apreciação se refere à viabilidade **relativa** das alternativas (em função da opção preferencial), no segundo essa apreciação é feita em termos absolutos: os riscos (ambientais ou humanos) representam **limites absolutos** ao círculo de alternativas a ponderar⁵⁷.

Analogamente, haverá limites financeiros às alternativas a considerar? Será obrigatório tomar em consideração alternativas que importem custos muito superiores aos da opção preferencial ou, mesmo não havendo uma preferência clara, alternativas que importem custos extremamente elevados?

Também aqui defendemos que há limites quanto aos custos exigíveis. Os limites podem ser relativos ou absolutos e são ditados pela razoabilidade, tendo em atenção os fins prosseguidos. Assim, não poderá ser considerada, como uma alternativa válida, uma forma ou um local de realização do projecto que acarrete encargos financeiros, por exemplo, duas vezes superiores aos da opção preferencial. Não será igualmente de considerar uma alternativa, cujo importe financeiro seja anormalmente elevado, se comparado com os custos normais de um projecto semelhante.

As alternativas podem ser excluídas quando os prejuízos envolvidos forem manifestamente desproporcionados.

Em suma, se as opções alternativas encontradas para realização do projecto forem todas inviáveis, técnica ou financeiramente, podemos afirmar que não há alternativas e passar para a fase seguinte, que é a determinação da existência de “razões imperativas de reconhecido interesse público”.

⁵⁷ No caso da auto-estrada Aljustrel- Castro Verde, o Estado português afastou algumas alternativas em virtude de prejudicarem valores arqueológicos existentes na zona. A Comissão Europeia e a advogada geral consideraram errado este afastamento uma vez que uma simples prospecção arqueológica anterior já teria permitido manter aquela alternativa como válida. (conclusões da advogada geral, Juliane Kokott, proferidas em 27 de Abril de 2004, no processo n°C-239/04, contra a República Portuguesa).

Pelo contrário, se houver alternativas técnica e financeiramente viáveis, impõe-se avançar para a apreciação da sua suficiência ambiental.

4.3. A suficiência ambiental e a inexistência abstracta de alternativas

Tão importante como a apreciação da viabilidade é a avaliação da bondade ambiental das alternativas, ou seja, a sua eficácia na prevenção dos impactes ambientais. Esta é a verdadeira *ratio iuris* da obrigatoriedade legal da ponderação de alternativas: a procura de uma forma ou local de realização do projecto que se apresente como menos oneroso para o ambiente.

4.3.1. As alternativas insuficientes

Dá que só façam parte do círculo de alternativas válidas, aquelas opções de realização ou de localização do projecto que tenham como efeito a redução ou, idealmente, a eliminação dos impactes ambientais.

Alternativas que sejam globalmente piores, do ponto de vista da conservação da natureza, **não são** objecto de ponderação obrigatória⁵⁸. Logo, para estes efeitos, é como se não existissem.

Mais complexa é a questão de saber se deverão ser ponderadas alternativas que se revelem apenas parcialmente mais eficazes. Se uma certa alternativa de localização ou de realização do projecto for melhor para um determinado *habitat* ou para uma determinada espécie da fauna ou da flora, mas for pior para outro ou outros *habitats* ou espécies, a escolha será certamente mais complexa.

Mesmo assim, é possível avançar alguns critérios de decisão:

⁵⁸ Na realidade, verifica-se que mesmo estas alternativas acabam por ser, por vezes, equacionadas, embora apenas como recurso de retórica para provar, à exaustão, a inexistência de alternativas, enfatizando, deste modo, a singularidade do projecto proposto.

Primeiro, é importante saber se as espécies ou os *habitats*, susceptíveis de serem afectados pelo projecto, são, ou não, espécies ou *habitats* **relevantes**, ou seja, aqueles em função dos quais o sítio foi classificado.

Dentro dos *habitats* e das espécies **relevantes**, há que atender ainda ao grau de carência de protecção. Relativamente aos *habitats*, importa saber se são muito ou pouco representativos, se estão bem preservados ou parcialmente degradados, se são grandes ou pequenos, se são únicos ou se são abundantes a nível nacional ou comunitário⁵⁹. Relativamente às espécies, importa saber em que medida se trata de uma espécie em vias de extinção, vulnerável, rara, endémica ou ameaçada⁶⁰.

Pelo contrário, não será tão grave se forem afectados apenas outros *habitats* ou outras espécies, diferentes daqueles que justificaram a classificação do sítio, mas que ali ocorrem esporadicamente.

Por fim, a afectação será significativamente menos grave, tratando-se de espécies não protegidas ou que gozam de um fraco estatuto de protecção, como por exemplo, as espécies cinegéticas⁶¹ fora do período venatório.

4.3.2. As alternativas razoáveis

Deixando de fora as alternativas ineficazes, do ponto de vista da conservação da natureza, coloca-se agora a questão de saber, de entre as alternativas viáveis e ambientalmente eficazes, quais devem ser obrigatoriamente ponderadas. Bastará definir um círculo mínimo de alternativas que resultem de subtis diferenças na forma de concepção ou execução do projecto ou, pelo contrário, será exigível que se proceda a uma delimitação muito mais ampla do círculo de alternativas ambientalmente eficazes, considerando até, no extremo, a opção de não realização do projecto, também chamada “opção zero”?

Exemplificando, o que se pretende saber é se só serão alternativas válidas à construção de um aeroporto, diferentes opções de localização possíveis para esse aeroporto ou se, pelo contrário, alternativas relativas apenas à orientação da pista, à

⁵⁹ Estes critérios resultam do artigo 1º c) e do Anexo III, da Directiva *habitats*.

⁶⁰ Artigo 1º, g) da Directiva *habitats*.

⁶¹ Anexo V da Directiva *habitats*.

dimensão de toda a estrutura aeroportuária (incluindo a cidade-aeroporto), à utilização de diferentes materiais na construção das pistas e dos edifícios de apoio, à utilização de diferentes técnicas de construção (nomeadamente a construção faseada apenas em certas estações do ano), à configuração de diferentes métodos de operação do aeroporto (como por exemplo não funcionar ao entardecer) seriam igualmente alternativas suficientes para nos permitir afirmar que o primeiro requisito do artigo 6º, n.º4 da Directiva *habitats* foi preenchido.

No extremo oposto, será ainda necessário considerar a opção zero, ou seja, a renúncia à construção de um novo aeroporto em território nacional? As alternativas, neste caso, poderiam consistir na ampliação dos aeroportos existentes, ou na utilização de meios de transporte ferroviário de alta velocidade para assegurar ligações rápidas e frequentes (como um *shuttle*), aos aeroportos comerciais espanhóis mais próximos⁶² ou ainda, de forma radical, em dar prioridade ao acesso marítimo, ferroviário ou rodoviário ao nosso país, resistindo à tendência internacional de recurso crescente ao transporte aéreo⁶³.

Dos exemplos expostos, resulta que há três níveis de delimitação das alternativas: um nível mínimo (que contempla apenas alternativas ao mesmo projecto), um nível médio (que já abrange projectos alternativos) e um nível máximo (que inclui a opção zero).

Como veremos já de seguida, a resposta a esta questão passa pela distinção entre “alternativas ao projecto” e “projectos alternativos”.

Alternativas ao (mesmo) projecto são diferentes formas de realizar o mesmo projecto, como por exemplo uma diferente dimensão ou orientação da pista.

Projectos alternativos são diferentes formas de atingir os mesmos objectivos, sem afectar o sítio ou afectando-o menos.

⁶² Sabendo que dos mais de 40 aeroportos de Espanha, 15 ficam situados mais perto da fronteira.

⁶³ Recorrendo a outro exemplo elucidativo, não relacionado com o desenvolvimento aeroportuário: poderemos considerar que a construção de um túnel rodoviário ou a criação de uma ligação por *ferry-boat* são alternativas à construção de uma ponte destinada a fazer uma travessia fluvial? E a renúncia à construção de uma nova ponte, obrigando o trânsito a manter as travessias antigas, será também uma alternativa?

4.3.2.1. Alternativas ao projecto

A redução das alternativas à ponderação de pequenas variações do projecto (diferentes opções de concepção, execução ou exploração do projecto) será possível apenas na medida em que elas sejam suficientes para evitar ou minimizar os efeitos nocivos nas áreas classificadas.

Na maior parte das vezes, porém, a versão minimalista das alternativas revelar-se-á insuficiente tanto para evitar como mesmo para minimizar suficientemente os impactes.

Por outro lado, se as alternativas tiverem a ver com a dimensão do projecto, elas não podem deixar de ser realistas quanto às necessidades de expansão futura. Isto é, deve evitar-se a tentação de reduzir os impactes pela “fragmentação” ou “desenvolvimento faseado” de um projecto, o qual deveria ter sido concebido, *ab initio*, com uma dimensão maior, considerando que à partida, as reais necessidades do projecto eram logo previsíveis. Mais uma vez se realça aqui a importância da cenarização e da consideração dos efeitos cumulativos com projectos novos, ainda não aprovados.

Em suma, a afirmação da Comissão Europeia de que *todas as alternativas devem ser ponderadas* revela-se agora útil para provar que a definição do círculo mínimo de alternativas, com base no conceito de “alternativas ao projecto”, normalmente ficará aquém do desejável e exigível à luz dos objectivos legais.

4.3.2.2. Alternativa de não realizar o projecto

No extremo oposto encontra-se a consideração da opção zero.

Diferentemente do que se passa em sede de avaliação e impacto ambiental, onde a ponderação da opção zero é legalmente obrigatória⁶⁴, na identificação de alternativas a um projecto susceptível de conflitar com os valores de conservação da

⁶⁴ Anexo III, n.º1 do Decreto-lei n.º 69/2000: “Conteúdo mínimo do EIA 1 - Descrição e caracterização física do projecto, das soluções alternativas razoáveis estudadas, **incluindo a ausência de intervenção**, tendo em conta a localização e as exigências no domínio da utilização dos recursos naturais e razões da escolha em função: Das fases de construção, funcionamento e desactivação; Da natureza da actividade; Da extensão da actividade; Das fontes de emissões.

natureza, entendemos que a renúncia à realização do projecto, não é de ponderação obrigatória⁶⁵.

Com efeito, a renúncia à realização do projecto não é nem uma alternativa ao projecto, nem um projecto alternativo e, sobretudo, não permite atingir os mesmos objectivos visados pelo projecto.

Defendemos, portanto, uma posição oposta à da Comissão Europeia, que no guia interpretativo de 2000 refere, sem qualquer explicação nem fundamentação, a necessidade de ponderar a opção zero⁶⁶.

Considerar apenas pequenas alterações na orientação da pista, é pouco e peca por defeito; mas renunciar à construção do próprio aeroporto em território nacional, também é, seguramente, excessivo. Corresponderia a uma compressão inaceitável da soberania nacional e a uma quase expropriação do território nacional, transferindo, para as mãos da Comissão Europeia, decisões que cabem, em qualquer circunstância, e por força do princípio da subsidiariedade, regulador das relações entre o direito europeu e os direitos internos, às autoridades nacionais dos Estados membros⁶⁷.

Não cabe à Comissão Europeia (como ela própria reconhece⁶⁸) decidir se é necessário ou oportuno construir mais um aeroporto, uma ponte ou uma auto-estada em território nacional; cabe-lhe apenas controlar, *à posteriori*, se de facto não havia alternativas, se o projecto corresponde ou não a “razões imperativas de reconhecido interesse público” e se foram adoptadas medidas compensatórias adequadas.

⁶⁵ Artigo 10º, n.º 10 da lei nacional (equivalente ao artigo 6º, n.º 4 da Directiva *habitats*): “a realização de acção, plano ou projecto objecto de conclusões negativas na avaliação de impacte ambiental ou na análise das suas incidências ambientais depende do reconhecimento, por despacho conjunto do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e do ministro competente em razão da matéria, da ausência de soluções alternativas e da sua necessidade por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo de natureza social ou económica”.

⁶⁶ Pág. 42 do Guia.

⁶⁷ A própria Comissão Europeia, na introdução ao primeiro Guia Interpretativo, editado em 2000, a propósito da “natureza e limitações do documento”, salienta que “as interpretações fornecidas pelos serviços da Comissão não podem ir além da directiva. Isto é particularmente verdade no caso desta directiva, uma vez que ela consagra o princípio da subsidiariedade e, como tal, deixa uma ampla margem de manobra aos Estados-Membros no que diz respeito à aplicação prática das medidas específicas relacionadas com os diversos sítios da rede Natura 2000. Em qualquer caso, os Estados-Membros são livres de escolher a forma adequada como desejam aplicar as medidas práticas, desde que estas últimas sirvam o objectivo geral da directiva” (Gestão dos Sítios Natura 2000. As disposições do artigo 6º da Directiva «Habitats» 92/43/CEE, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000, Prefácio, pág.5).

⁶⁸ “Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, incumbe às autoridades nacionais competentes fazerem as comparações necessárias entre estas soluções alternativas” (Guia interpretativo de 2000, pág. 42).

Em reforço da nossa posição (ou seja, a recusa, mesmo em abstracto, da obrigatoriedade de consideração da opção zero), verificamos que no caso concreto do NAL, a renúncia ao lançamento de um novo aeroporto significaria a manutenção do aeroporto da Portela em funcionamento, com capacidade de resposta ao crescimento do tráfego aéreo resultante de uma procura nacional e internacional crescente deste serviço. Ora, os encargos da manutenção deste *status quo* são demasiado elevados: além dos números impressionantes da população afectada pelos incómodos ambientais “normais” de qualquer aeroporto (poluição de diversos tipos), os riscos de acidente aéreo são também intensificados pela localização do aeroporto em zona urbana central e extremamente populosa.

Em suma, as alternativas devem ser encontradas entre aquelas soluções que preenchem os objectivos mínimos do projecto e que, no caso concreto, são a construção de um novo aeroporto internacional na região de Lisboa ou perto dela, criando um “pólo de desenvolvimento económico, de mobilidade e de serviços, incluindo a componente de transporte aéreo, a componente de logística, a componente comercial e de serviços e a componente imobiliária terciária”⁶⁹.

4.3.2.3. Projectos alternativos

Com a ponderação de projectos alternativos pretende-se alcançar os mesmos objectivos em diferentes locais ou de diferentes formas, com vista a eliminar ou reduzir substancialmente os impactes ambientais nas zonas classificadas.

Ora, uma mudança da natureza do projecto do NAL parece estar fora de questão, já que não é possível atingir os mesmos objectivos com um heliporto ou com a expansão da rede ferroviária de alta velocidade, TGV.

Restam-nos, portanto, as alternativas de localização.

No entanto, zonas demasiado fora de influência da região da capital estão, por decisão estratégica, excluídas. Em suma, deverão ser ponderadas todas aquelas localizações que mantenham uma proximidade aceitável de Lisboa, afastando-se o mais possível das zonas protegidas.

⁶⁹ Maria do Rosário Partidário, estudos comparativos da localização do NAL na Ota e em Alcochete.

4.4. A proporcionalidade e os factores de ponderação de alternativas

Havendo várias alternativas simultaneamente viáveis (técnica e financeiramente) e eficazes na redução dos impactes, a proporcionalidade será fundamental na escolha entre elas.

Por outras palavras: considerando que, tanto os riscos (ambientais e humanos) como os custos, constituem limites à escolha entre as várias opções possíveis, então a decisão final vai depender essencialmente de um juízo de proporcionalidade entre os meios (técnicos e financeiros) envolvidos e os resultados ambientais alcançados⁷⁰.

Uma matriz simples de ponderação de resultados poderá auxiliar-nos na tomada de decisão.

A alternativa envolve...		Eficácia baixa	Eficácia alta
Riscos elevados	Custos elevados	Não	Não
	Custos baixos	Não	Não
Riscos baixos	Custos elevados	Não	Talvez
	Custos baixos	Talvez	Sim

Em suma: uma determinada alternativa deve ser preferida se, sendo eficaz na óptica da redução de impactes, não importar custos excessivos nem envolver riscos elevados.

Poderá também ser escolhida, na falta de melhor, uma alternativa que sendo muito eficaz na minimização dos impactes, não envolve riscos significativos embora comporte custos elevados.

Por último, constituirá também uma solução de *segundo óptimo* a alternativa que, apesar de ser apenas minimamente eficaz na prevenção de impactes, e sendo

⁷⁰ A “necessidade de uma ponderação resulta especialmente do termo «reconhecido», mas também do termo «imperativas». As razões de interesse público apenas podem prevalecer relativamente à protecção do sítio se tiverem maior importância”. (conclusões da advogada geral, Juliane Kokott, proferidas em 27 de Abril de 2004, no processo n°C-239/04, contra a República Portuguesa).

relativamente dispendiosa, não envolver, apesar de tudo, riscos elevados nem para o Homem nem para o ambiente.

Finalmente, se não for possível encontrar uma localização ideal, atendendo aos factores anteriormente descritos, e se as alternativas de localização encontradas não se revelarem adequadas, nem sequer suficientes, para prevenir ou reduzir os impactes nas zonas classificadas (e considerando ainda que a opção zero não é aceitável do ponto de vista nacional), estamos então na situação de inexistência *concreta* de alternativas.

4.5. A proporcionalidade e a inexistência concreta de alternativas

Neste caso, proceder-se-á a uma nova ponderação, desta vez pela positiva, visando apurar mais exactamente, por um lado, o grau de prejuízo dos valores naturais, e por outro, a importância das vantagens sociais e a dimensão das vantagens económicas e outras relevantes.

A própria Comissão Europeia esclarece, a este propósito, que a alternativa escolhida não tem que ser, obrigatoriamente, aquela que menos afecta a zona⁷¹, mas aquela que apresentar a melhor *ratio* na ponderação.

Novamente uma matriz de ponderação de resultados ajudará a visualizar os vários resultados da ponderação e decisões dela decorrentes.

			Afectação do sítio	
			Pouco significativa	Muito significativa
Interesses conflitantes	Privados	Curto prazo	Não se realiza	Não se realiza
		Longo prazo	Não se realiza	Não se realiza
	Públicos	Curto prazo	Não se realiza	Não se realiza
		Longo prazo	Pode realizar-se	Pode eventualmente realizar-se

⁷¹ Também a advogada

Quanto ao grau de afectação do sítio, ele depende muito do valor relativo do sítio, da sua localização relativamente às vias migratórias, etc.. Por exemplo, se for afectada uma via migratória, apesar de ter um valor relativo pequeno (ou seja, aquele sítio representa uma percentagem pequena daquele *habitat*, em território nacional) tem um impacte grande e é susceptível de afectar muito a coerência da Rede. Por razões de clareza e objectividade, o julgamento do grau de afectação do sítio deve ser feito à luz dos critérios do anexo III da Directiva *habitats* (equivalente ao B-III da lei nacional), que aqui transcrevemos como anexo II.

Já relativamente às vantagens da realização do projecto, é compreensível que os valores, à luz dos quais vai ser justificada a necessidade e a proporcionalidade da lesão dos interesses conservacionistas, sejam sempre, obrigatoriamente, comparáveis aos da conservação da natureza, ou seja, deve tratar-se de interesses **públicos** e de **longo prazo**⁷².

5. Fase 4: fundamentação à luz de “razões imperativas de reconhecido interesse público”

Já vimos que, não havendo alternativas, para poder dar luz verde ao projecto, é indispensável ponderar os interesses susceptíveis de serem considerados, em concreto, superiores ao da conservação da natureza. Referimo-nos, naturalmente, aos valores previstos no artigo 6º, n.º4 da Directiva *habitats* e no artigo 10º, n.º10 da lei nacional, como “razões imperativas de reconhecido interesse público”. Elas permitem autorizar a realização de projectos apesar dos seus impactes nas zonas classificadas.

Antes de percorrermos os casos concretos, sobre os quais a Comissão Europeia já se pronunciou, para deles retirar conclusões sobre a natureza das “razões imperativas”, importa referir que, também neste ponto, a versão portuguesa da Directiva se afasta de todas as outras versões linguísticas. De facto, em vez de qualificar o interesse público em função da sua superioridade hierárquica, remete para o acto jurídico do reconhecimento, como se bastasse um interesse ter carácter público e ser formalmente reconhecido como tal, para justificar a autorização de qualquer projecto lesivo dos sítios classificados.

⁷² Guia interpretativo de 2000, pág.44.

Como resulta da análise de outras línguas, só um interesse público importante (*majeur*⁷³), primordial (*overriding*⁷⁴), de primeira ordem (*de primer orden*⁷⁵), relevante (*rilevante*⁷⁶), superior (*überwiegenden*⁷⁷) ou elevado (*groot*⁷⁸) será justificativo do desvio ao imperativo de conservação da natureza.

Ora, o reconhecimento de tais interesses públicos não pode deixar de ser excepcional considerando que, em momento anterior, aquando da classificação, já foi feita uma primeira ponderação, que considerou prevalecentes os valores ecológicos e que justificou a classificação do sítio. Trata-se agora de contrariar, num segundo momento, o anterior juízo de ponderação, favorável ao ambiente, permitindo um projecto susceptível de o lesar⁷⁹.

Os argumentos favoráveis ao projecto podem ser de duas naturezas diferentes:

⁷³ Em francês: “4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée”.

⁷⁴ Em inglês: “4. If, in spite of a negative assessment of the implications for the site and in the absence of alternative solutions, a plan or project must nevertheless be carried out for imperative reasons of overriding public interest, including those of a social or economic nature, the Member State shall take all compensatory measures necessary to ensure that the overall coherence of Natura 2000 is protected”.

⁷⁵ Em castelano: “4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida”.

⁷⁶ Em italiano: “4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata”.

⁷⁷ Em alemão: “4. Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, daß die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist”.

⁷⁸ Em neerlandês: “4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft”.

⁷⁹ Esta é também a opinião da advogada geral, Juliane Kokott, nas conclusões fundamentadas proferidas em 27 de Abril de 2004, no processo nºC-239/04, contra a República Portuguesa, contrariando assim a alegação do Estado português de que o ónus da prova seria da Comissão Europeia. O Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 27 de Abril de 2006, deu razão à advogada e não a Portugal (22.).

a) ou se verifica que houve um erro sobre os pressupostos e se chega à conclusão de que afinal a classificação foi errada e deverá ser rectificad⁸⁰;

b) ou então se trata de uma alteração superveniente das circunstâncias, resultante do surgimento de novos valores, sociais, económicos ou outros e que, no momento da classificação, não existiam. Para justificarem a derrogação ao regime de protecção instituído, os valores em causa devem ser mais ponderosos do que os ecológicos: são as razões imperativas de interesse público superior.

5.1. Razões imperativas e protecção de espécies ou *habitats* prioritários

Aqui impõe-se uma distinção prévia: sempre que as espécies ou os *habitats* afectados sejam considerados como prioritários, só relevarão razões imperativas ligadas à saúde pública, à segurança pública ou a consequências benéficas importantes para o ambiente.

Na definição da Directiva, os *habitats* prioritários são “os tipos de *habitat* natural ameaçados de desaparecimento (...) por cuja conservação a Comunidade é especialmente responsável dada a dimensão considerável da parte da área de distribuição natural desses *habitats*”⁸¹ localizada no território europeu.

Por sua vez as espécies prioritárias são as espécies, existentes no território europeu, que estão em perigo e “por cuja conservação a Comunidade é especialmente responsável dada a dimensão considerável da parte da área de distribuição natural dessa espécie” localizada no território europeu⁸².

Tanto as espécies como os *habitats* estão devidamente assinalados com um asterisco no anexo respectivo (I ou II).

⁸⁰ A desclassificação de uma zona dedicada à conservação da natureza é um processo complexo que exige a produção de provas científicas bastantes da ausência dos valores ecológicos que levaram à classificação inicial. Foram estas provas que o Estado português não produziu relativamente à Zona de Protecção Especial de «Moura, Mourão, Barrancos» tendo tido como resultado uma acção de incumprimento (processo C-191/05) com acórdão de 13 de Julho de 2006, desfavorável a Portugal: “A República Portuguesa, ao alterar a delimitação da Zona de Protecção Especial de «Moura, Mourão, Barrancos», excluindo áreas que albergam espécies de aves selvagens cuja protecção justificou a designação da dita zona, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação de aves selvagens”.

⁸¹ Artigo 1º, d) da Directiva *habitats*.

⁸² Artigo 1º, h) da Directiva *habitats*.

No caso concreto do NAL, parecem ser razões imperativas de saúde e segurança pública que justificam o propósito de retirar um grande aeroporto, de dimensão internacional, de um centro urbano hiper-populoso, desactivando o aeroporto da Portela e reduzindo significativamente os riscos de um grave acidente aéreo sobre a cidade. Aqui está mais um argumento favorável à realização do projecto, desfavorável, portanto à manutenção do *status quo*, e justificativo da desnecessidade de consideração da opção zero.

5.2. Razões imperativas e protecção de espécies ou *habitats* não prioritários

Quanto aos restantes *habitats* e espécies protegidos, cuja protecção não se revela tão prioritária, as razões imperativas poderão ser as mesmas, ou outras. Aqui a Comissão Europeia, aponta um critério importante: as razões imperativas deverão ser analisadas “no quadro da realização de actividades de natureza económica ou social, satisfazendo obrigações de serviço público”⁸³. Os exemplos de obrigações de serviço público são precisamente redes de transportes, de energia ou telecomunicações, o que facilita muito, no caso concreto, a fundamentação da necessidade de um novo aeroporto num país que, em território continental, dispõe apenas de três aeroportos internacionais.

5.3. Razões imperativas e a rede transeuropeia de transportes

As orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes⁸⁴, “constituem um quadro geral de referência destinado a incentivar as

⁸³ Nas Palavras da Comissão: “é legítimo considerar que a expressão «razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica» se refere a situações em que os planos ou projectos previstos provem ser indispensáveis:

— no quadro de acções ou políticas destinadas a proteger valores fundamentais para a vida dos cidadãos (saúde, segurança, ambiente);

— no quadro de políticas fundamentais para o Estado e da sociedade;

— no quadro da realização de actividades de natureza económica ou social, satisfazendo obrigações específicas de serviço público. (Guia Interpretativo, pág. 43).

⁸⁴ Aprovadas pela Decisão n.º 1692/96/CE, de 23 de Julho de 1996, alterada pela Decisão n.º 1346/2001/CE, de 22 de Maio de 2001 e pela Decisão n.º 884/2004/CE, de 29 de Abril de 2004.

acções dos Estados-membros e, eventualmente, da Comunidade, tendo em vista a realização de projectos de interesse comum que assegurem a coerência, a interconexão e a interoperabilidade da rede transeuropeia de transportes, assim como o acesso a essa rede” (artigo 1º, n.º2).

As finalidades da rede transeuropeia de transportes são:

“a) Assegurar, num espaço sem fronteiras internas, uma mobilidade sustentável das pessoas e das mercadorias nas melhores condições sociais e de segurança possíveis, concorrendo simultaneamente para a realização dos objectivos comunitários, nomeadamente em matéria de ambiente e de concorrência, bem como contribuir para o reforço da coesão económica e social;

b) Oferecer aos utentes infra-estruturas de grande qualidade em condições económicas aceitáveis;

c) Incluir todos os modos de transporte, tendo em conta as vantagens comparativas;

d) Permitir a melhor utilização possível das capacidades existentes;

e) Ser, na medida do possível, interoperável dentro dos modos de transporte e favorecer a intermodalidade entre os diferentes modos de transporte;

f) Ser economicamente viável, na medida do possível;

g) Cobrir a totalidade do território dos Estados-membros da Comunidade, por forma a facilitar o acesso em geral, a ligar as regiões insulares ou periféricas e as regiões encravadas às regiões centrais e a unir entre si as grandes zonas urbanas e as regiões da Comunidade, sem pontos de estrangulamento;

h) Poder ser ligada às redes dos Estados da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), dos países da Europa Central e Oriental e dos países mediterrânicos, promovendo simultaneamente a interoperabilidade e o acesso a essas redes, na medida em que tal corresponda aos interesses da Comunidade” (artigo 2º).

Uma das prioridades da rede é o “desenvolvimento da mobilidade sustentável de pessoas e mercadorias, de acordo com os objectivos da União Europeia em matéria de desenvolvimento sustentável” (artigo 5ºh).

(incluímos, no anexo V, o esquema dos aeroportos ibéricos na rede transeuropeia de transportes, no horizonte 2020).

A protecção do ambiente, e particularmente a conservação da natureza é uma das preocupações especialmente presentes nas “Orientações” e que deve ser sempre salvaguardada:

“1. No planeamento e execução dos projectos, a protecção do ambiente deve ser tida em conta pelos Estados–Membros através de avaliações do impacto ambiental dos projectos de interesse comum a realizar nos termos da Directiva 85/337/CEE e por meio da aplicação das Directivas 79/409/CEE, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, e 92/43/CEE.

A partir de 21 de Julho de 2004, os Estados–Membros efectuarão uma avaliação ambiental dos planos e programas subjacentes a esses projectos, em particular se disserem respeito a novos eixos ou a outros desenvolvimentos importantes das infraestruturas nodais, nos termos da Directiva 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. Os Estados–Membros tomarão em conta os resultados desta avaliação ambiental na preparação dos planos e programas em causa, de acordo com o artigo 8º daquela directiva.

2. Até 21 de Julho de 2004, a Comissão desenvolverá, de acordo com os Estados–Membros, métodos adequados para realizar a avaliação estratégica ambiental, tendo em vista, nomeadamente, garantir uma coordenação adequada, evitando duplicações de esforços, e obter a simplificação e aceleração dos processos de planeamento dos projectos e corredores transfronteiriços.

Os resultados deste trabalho e da avaliação ambiental dos projectos específicos RTE levados a cabo pelos Estados–Membros nos termos da Directiva 2001/42/CE devem, sempre que adequado, ser tidos em consideração pela Comissão no seu relatório sobre as orientações e nas eventuais propostas legislativas nele incluídas no sentido de rever as orientações a que se refere o n.º 3 do artigo 18.º” (artigo 8º).

Os projectos que cumpram os objectivos e respeitem as prioridades referidas e ainda que “apresentem uma viabilidade económica potencial com base em análises dos custos e benefícios socioeconómicos”, são considerados “projectos de interesse comum” (artigo 7º), o que é mais um forte argumento a favor da invocação das razões imperativas de reconhecido interesse público e que foi invocado tanto pelos Países

Baixos, a propósito da ampliação do porto de Roterdão, como pela Alemanha, aquando da ampliação do aeroporto de Karlsruhe/Baden-Baden.

Os critérios de selecção de projectos de interesse comum são detalhadamente descritos na Secção 6⁸⁵ e, se alguma dúvida ainda subsistisse, o Novo Aeroporto de Lisboa surge qualificado, no anexo III da Decisão, como um dos “projectos prioritários relativamente aos quais os trabalhos deverão ter início antes de 2010” e integrado no “eixo multimodal Portugal/Espanha-resto da Europa”⁸⁶.

6. Fase 5: adopção de medidas compensatórias

O último requisito posto pelo artigo 6º, n.º4, é a adopção de medidas compensatórias para evitar prejuízo da coerência da Rede Natura 2000.

Considerando que o ideal é conservar os sítios existentes, as medidas compensatórias não podem deixar de ser vistas como uma solução sucedânea e residual. No entanto, sempre que se revele necessário autorizar projectos nas condições do artigo 6º, n.º4, as compensações têm um papel-chave na preservação da coerência global da Rede Natura 2000.

Daí a importância de as medidas compensatórias serem aprovadas e começarem a ser executadas antes do início do projecto, de forma a permitir uma avaliação prévia da sua eficácia ecológica ainda antes da consumação dos prejuízos no sítio classificado⁸⁷. Não sendo, embora, necessário que as medidas compensatórias estejam completamente concluídas antes do início do projecto, mas devem, por um lado, iniciar-se antes, e por outro a sua execução deve acompanhar a evolução do projecto⁸⁸.

⁸⁵ Inserimo-los no anexo VI.

⁸⁶ Transcrevemo-lo no anexo VII.

⁸⁷ No seu parecer sobre o “Projecto de desenvolvimento do porto de Roterdão”, a Comissão Europeia frisa que “uma tal compensação deverá ser vista como condição imperativa para que o projecto de conquista de terra ao mar possa ter início” (pág. 5).

⁸⁸ Isso mesmo parece resultar do referido parecer sobre o porto de Roterdão: “de acordo com a Comissão, as medidas compensatórias propostas, tal como descritas na comunicação e nos documentos referidos no documento 3, são adequadas enquanto contrapartida para os efeitos sobre a rede Natura 2000 provocados pelo projecto de conquista de terra ao mar enquanto parte integrante do projecto de desenvolvimento do porto de Roterdão, desde que estas medidas sejam implementadas”

Daí também a importância da monitorização durante e após a construção e a exploração do projecto, para ajuizar da eficácia final das medidas compensatórias ou da necessidade de reforço das mesmas medidas. Daí, em alguns casos, se justificar a sua execução faseada, a fim de permitir a adopção, em tempo útil, de “medidas correctivas em caso de consequências inesperadas para as zonas da Rede Natura 2000”⁸⁹.

Quanto à sua natureza, as medidas compensatórias não se confundem com outras medidas previstas no projecto com vista a reduzir os impactes deste⁹⁰, nem com medidas de gestão do sítio em causa ou de outros sítios classificados ou em vias de classificação.

Se o objectivo é garantir a coerência da Rede Natura 2000 como um todo, então a lesão causada a uma espécie ou um *habitat* num ponto da Rede tem que ser compensada ou ampliando a Rede, ou reforçando a protecção conferida a esse mesmo *habitat* ou a essa espécie, noutra local da Rede. Isto é, as intervenções compensatórias deverão obrigatoriamente ter lugar na mesma região biogeográfica (ainda que num local geograficamente distante) ou, tratando-se de espécies migratórias, na mesma rota de migração⁹¹.

atempadamente, ao ritmo do faseamento do projecto e desde que sejam efectuados planos de gestão de modo a assegurar a sua eficácia a longo prazo” (pág.9).

⁸⁹ Parecer da Comissão Europeia a propósito do Projecto de desenvolvimento do porto de Roterdão - C(2003) 1308 def, Bruxelas, 24/04/2003: Ademais, a Comissão refere que uma execução faseada do projecto de conquista de terra ao mar é essencial caso se pretenda manter a possibilidade de tomar medidas correctivas em caso de consequências inesperadas para as zonas da rede Natura 2000” (pág. 7).

O fundamento é tão só o princípio da precaução: “A Comissão observa que as possíveis consequências da conquista de terra ao mar prevista para o balanço de sedimentação no Mar Frísio foram tão bem estudadas quanto o conhecimento científico e as técnicas de avaliação actuais permitem, mas que a margem de erro das conclusões desta avaliação ainda é significativa. Com o princípio da prevenção em mente, a Comissão crê que o risco de consequências negativas da conquista de terra ao mar prevista para o balanço de sedimentação no Mar Frísio deverá ser atenuado através da monitorização cuidada como parte integrante da execução do projecto de conquista de terra ao mar, com a possibilidade de tomar medidas correctivas quando surjam consequências negativas significativas para o estado de conservação do Mar Frísio ou quando estas se tornam altamente prováveis” (pág. 6).

⁹⁰ Nas conclusões proferidas em 27 de Abril de 2004, no processo n°C-239/04, contra a República Portuguesa, a advogada geral Juliane Kokott esclarece que “as medidas tomadas para minimizar os prejuízos, referidas pelo governo português, são essencialmente medidas de acompanhamento da construção e de conservação da vegetação. Estas medidas não são, porém, susceptíveis de impedir os efeitos prejudiciais que há que reconhecer como resultantes da existência e da utilização da auto-estrada” (§36).

⁹¹ Guia interpretativo, pág. 47.

Assim, a compensação pode consistir na identificação de novos territórios dentro da região biogeográfica mediterrânica⁹², que se revelem adequados para a protecção do *habitat* ou da espécie em causa e, conseqüentemente, na sua posterior classificação. Os novos sítios da Rede Natura 2000 devem ser integrados e articulados com os existentes, através de corredores ecológicos.

Uma segunda hipótese de compensação consiste na criação de novos *habitats*, ou recuperação de *habitats* degradados dentro de outros sítios existentes na região biogeográfica mediterrânica.

No primeiro caso, os custos imediatos são reduzidos porque se limitam aos estudos necessários à identificação do local, à prática do acto jurídico de classificação e, a partir daí, ao respeito do dever de abstenção de acções perturbadoras.

No segundo caso, os custos imediatos são mais elevados porque, depois dos estudos necessários à identificação dos locais de intervenção, segue-se o investimento na criação de novos *habitats* ou de recuperação de *habitats* degradados. Em qualquer caso trata-se de medidas relativamente dispendiosas, como a construção de diques para criação de novas zonas húmidas, reposição do coberto vegetal (reflorestação), descontaminação de solos, etc..

Note-se que medidas idênticas, de criação de novos *habitats*, ou recuperação de *habitats* degradados no mesmo sítio, que é afectado pelo projecto, não são medidas compensatórias, mas antes medidas de mitigação de impactes.

Fundamental, para que esteja garantida a eficácia das medidas compensatórias, é que o novo ou renovado sítio assegure funções ecológicas comparáveis às do sítio afectado.

Por fim, as medidas compensatórias devem ser igualmente comunicadas à Comissão Europeia, utilizando um formulário normalizado⁹³.

⁹² Os sítios de interesse comunitário nesta região foram aprovados em Julho de 2006, pela Decisão 2006/613, da Comissão Europeia.

⁹³ Incluímos novamente em anexo (IV) a checklist da Comissão quanto às medidas de compensação.

7. Exemplos de razões imperativas

O conhecimento de casos concretos, em que a Comissão Europeia se pronunciou sobre projectos a desenvolver em diferentes Estados membros, permitir-nos-á intuir qual a percepção da importância do NAL à escala europeia, face aos imperativos de conservação da natureza.

Noutros casos, julgados pelo Tribunal, idênticas razões foram invocadas.

Foi, por exemplo, o caso das Marismas de Santoñal⁹⁴, na região espanhola da Cantábria, em que o Tribunal considerou que o argumento da redução da sinistralidade rodoviária num determinado troço sinuoso de estrada nacional, não era razão suficiente para permitir obras de alargamento e a conversão de uma estrada numa auto-estrada. Porquê? Porque a estrada perigosa se localizava em plena zona húmida, adequada à protecção das aves selvagens⁹⁵, pelo que o traçado mais adequado era o que contornava, sem atravessar, a zona das Marismas.

No caso do dique na baía de Laybucht⁹⁶, a Alemanha alegou que as obras de reforço da segurança e de alargamento do dique eram justificadas por razões de protecção da costa e de prevenção de inundações, que todos os anos significavam a perda de vidas humanas. Ou seja, estando em causa a protecção da vida humana, o Tribunal aceitou que se tratava de razões imperativas de reconhecido interesse público e autorizou as obras no dique, mesmo sabendo que, acessoriamente, as obras permitiriam um melhor acesso dos barcos de pesca ao porto de Greetsiel.

Julgamos, porém, que não há razões para o projecto do NAL chegar ao Tribunal de Justiça, e que a observância rigorosa dos critérios europeus bastará para obter uma aprovação livre de reparos. Vamos, por isso, deter-nos um pouco mais nos pareceres da Comissão Europeia. Em todos os casos se tratava de projectos susceptíveis de prejudicar zonas classificadas e, relativamente aos quais, por não haver alternativas, foram invocadas razões imperativas de reconhecido interesse público, dependentes de parecer favorável da Comissão Europeia, nos termos do artigo 6^a, n.º4.

⁹⁴ Acórdão de 2 de Agosto de 1993, proferido no processo C-355/90.

⁹⁵ Embora no caso concreto não tivesse sido objecto de classificação, o Tribunal entendeu que, segundo critérios internacionalmente aceites, deveria tê-lo sido.

⁹⁶ Acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, proferido no processo C-57/89.

7.1. A autoestrada A20

Um projecto alemão de 1995 previa a construção de uma auto-estrada ao longo do vale Peene ocupando a zona correspondente ao Peenetal vom Kummerower See bis Schadefähre, uma zona húmida aluvial alcalina de grande riqueza faunística e florística e que albergava espécies e *habitats* prioritários.

No seu parecer⁹⁷, a Comissão concordou que um dos vários traçados propostos, que passava a 300m do *habitat* prioritário mais próximo, era o menos oneroso. Frisou, no entanto, que o risco de afectação do *habitat* não era nulo, uma vez que os efeitos indirectos da auto-estrada (como ruído, poluição, luz ou alterações na distribuição das espécies) se fariam certamente sentir a uma distância de 1000m para cada um dos lados da auto-estrada.

A razão imperativa, invocada pela Alemanha e aceite pela Comissão Europeia, foi, neste caso, o nível de desemprego excepcionalmente alto da região Mecklenburg-Western Pomerania (13,8% contra 9,2% em toda a RFA). Neste contexto, a auto-estrada A20 foi considerada como um projecto importante para ligar regiões periféricas ou isoladas, permitindo o ajustamento estrutural necessário para fortalecer a coesão económica e social da Comunidade Europeia.

7.2. O Airbus A3XX

No ano 2000 a Alemanha solicitou, à Comissão, parecer sobre a ampliação da área ocupada pela empresa Daimler Chrysler no *Mühlemberger Loch* para permitir a construção de um avião de passageiros de grandes dimensões, o Airbus A3XX⁹⁸.

A área de expansão correspondia a 171ha de um sítio da Rede Natura 2000 e uma zona de protecção especial das aves selvagens junto ao rio Elbe (sabendo que a área total do sítio eram 500 ha, corresponde portanto a 34%)

⁹⁷ De 18 de Dezembro de 1995.

⁹⁸ Parecer da Comissão Europeia C-2000/1079, de 14 de Abril de 2000.

O pedido inicia-se com o reconhecimento de que o projecto comportará inevitavelmente impactes muito graves nas zonas classificadas, nas quais existem tanto *habitats* como espécies prioritárias.

A argumentação alemã, neste caso, esteve relacionada com importância estratégica do projecto para a região de Hamburgo, para toda a Alemanha e para a indústria aeronáutica europeia.

A inexistência de alternativas resultou do reconhecimento de que só nas actuais instalações da empresa (com as suas infra-estruturas e trabalhadores altamente qualificados) seria possível, em condições concorrenciais, levar o projecto a bom termo. Por fim, a impossibilidade constitucional de expropriações para prossecução de projectos privados, explicou que as alternativas tivessem ficado limitadas às instalações da própria empresa.

As medidas compensatórias propostas consistiriam em intervenções em sítios existentes numa área maior do que a área perdida. A Comissão Europeia deu parecer final favorável, embora condicionado à adopção de medidas compensatórias adicionais.

7.3. A área industrial em Trupbach

A Comissão recusou o pedido de criação de uma nova área industrial de grandes dimensões em Trupbach, um antigo campo de treino militar na Alemanha, proposto em 2001 para classificação como sítio de interesse comunitário e que alberga *habitats* e espécies prioritárias.

As razões que levaram a Comissão a emitir um parecer negativo⁹⁹ foram várias: o facto de a Comissão não concordar com as vantagens, nomeadamente em termos de desenvolvimento económico e de criação de emprego, de se optar por criar apenas uma grande área industrial com mais de 100ha, em vez de várias pequenas zonas. Ao tomar esta opção, a Alemanha afastou todas as outras zonas alternativas que previam áreas inferiores (entre 15ha e 60ha). A Comissão declarou, por isso, que a Alemanha não tinha feito prova suficiente da ausência de alternativas. Em suma,

⁹⁹ Parecer de 24 de Abril de 2003.

apesar de o desenvolvimento industrial daquela região ter algum interesse público, não há razões de relevante interesse público que justifiquem a construção de uma única grande área industrial em Trupbach.

7.4. O porto de Roterdão

No caso do projecto de desenvolvimento do porto de Roterdão, em 2003¹⁰⁰, a opção preferencial era a expansão das ilhas artificiais Maasvlakte, opção que comprovadamente afectaria de forma significativa sítios da Rede Natura 2000 e nomeadamente *habitats* prioritários.

As alternativas estudadas foram o melhor aproveitamento do espaço existente na própria zona portuária de Roterdão e a utilização mais intensiva das zonas portuárias no sudoeste dos Países Baixos.

A hipótese da expansão das zonas portuárias existentes em Roterdão foi afastada, devido à grande probabilidade de conflitos com os requisitos ecológicos, sociais e de segurança. A alternativa “sudoeste dos Países Baixos”, foi afastada devido ao elevado investimento em infra-estruturas e à falta de espaço para o tipo de desenvolvimento que se prevê no futuro.

As razões imperativas invocadas foram o facto de que as actividades portuárias e industriais na área circundante de Roterdão constituem a pedra angular da economia dos Países Baixos, a manutenção da posição concorrencial do porto de Roterdão na zona Hamburg – Le Havre, o interesse comunitário do porto de Roterdão (enquanto cruzamento multimodal) relativamente ao objectivo de desenvolvimento de uma rede transeuropeia de transportes.

7.5. O troço este do TGV

O prolongamento da linha Este do TGV de Paris até Estrasburgo comportaria impactes significativos em *habitats* prioritários em qualquer dos traçados alternativos estudados pela França. A alternativa escolhida foi aquela que comportava impactes

¹⁰⁰ Parecer da Comissão Europeia (C(2003) 1308 def, Bruxelas, 24/04/2003).

menores sobre a Rede Natura 2000. A razão imperativa de interesse público maior invocada¹⁰¹ foi o facto de este ser um projecto prioritário de mobilidade, com importância estratégica, e reconhecido como tal pelo Conselho.

7.6. O aeroporto Karlsruhe/Baden-Baden

Em 2004, a Alemanha solicita à Comissão a emissão de um parecer sobre a extensão do aeroporto de Karlsruhe/Baden-Baden¹⁰². Este parecer tem uma especial importância, pelo facto de a Comissão Europeia descrever os impactes ambientais considerados mais relevantes relativamente a um aeroporto, pelo tipo de alternativas ponderadas e pelas razões determinantes da escolha, pelas razões imperativas determinantes na aprovação do projecto e até pela descrição do conjunto de documentos enviados à Comissão para apreciação do projecto.

Tal como tinha sido configurado, este projecto aeroportuário teria implicações directas sobre o sítio, designado Stollhofener Patte, tanto em virtude dos trabalhos de engenharia no período de construção, como das actividades operacionais inerentes ao funcionamento do aeroporto.

Perto deste sítio, outros poderiam ser indirectamente afectados pelo projecto e, especialmente, pelas operações de funcionamento: o Bruch bei Bühl, o Niederwald bei Sandweier, o Rheinniederung von Iffezheim bis Karlsruhe e o Rheinniederung von der Rench-bis zur Murgmündung. Em qualquer deles existem *habitats* prioritários.

O dossier enviado à Comissão Europeia incluía, numa primeira fase:

- avaliação de impacte ambiental;
- formulários de envio de informações nos termos do artigo 6º, n.º4 da Directiva *habitats*;
- avaliação de impactes ambientais nos termos da Directiva *habitats*;
- previsão de tráfego aéreo;
- Pareceres emitidos sobre a expansão do aeroporto;

¹⁰¹ Parecer da Comissão Europeia C(2004) 3460, de 17 de Setembro de 2004.

¹⁰² Parecer C(2005) 1641, de 6 de Junho de 2005.

- Calendarização do projecto;

Mediante solicitação da Comissão Europeia foram adicionados ao dossier:

- informação adicional sobre as razões imperativas;
- informação sobre as alternativas possíveis e os impactes respectivos nos vários *habitats* prioritários;
- extracto da avaliação de impactes feita aquando da aprovação de planos;
- extracto do plano de mitigação paisagística;
- descrição detalhada e calendarização das medidas compensatórias relativamente a um dos *habitats* prioritários.

Além das razões económicas, ligadas à insuficiência do aeroporto para a procura crescente, foram consideradas relevantes, para fundamentar a necessidade de expansão do aeroporto, razões ambientais e de segurança relativas à melhoria da eficiência do sistema de drenagem de águas residuais e ao aumento da extensão da pista existente, que não cumpria os mais recentes padrões de segurança.

Os principais impactes identificados decorrem de:

- remoção de vegetação e ocupação de solo para construção de estradas, locais de estacionamento e armazéns, etc.;
- aumento do tráfego aéreo, das aterragens e das descolagens, que geram ruído, vibrações, pó e emissão de poluentes atmosféricos;
- a iluminação durante o período nocturno, prejudicando especialmente insectos e aves;
- a alteração de condições locais devido à canalização de águas pela rede de drenagem de águas, as infiltrações ocasionais em situação de chuva abundante, a contaminação por substâncias poluentes e nutrientes.

As soluções alternativas estudadas foram alterações na orientação da nova pista (realinhamentos) ou deslocação da nova pista mais para oeste. No final, todas as alternativas afectavam os sítios, embora em diferente medida e em diferentes sítios.

No entanto, foi considerado que razões de interesse público justificavam a intervenção no aeroporto e ultrapassavam os inconvenientes para a conservação da

natureza, na medida em que este, sendo um “aeroporto de interesse comum”, (na acepção da decisão que aprova as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes), não teria capacidade de corresponder ao aumento esperado de intensidade do tráfego aéreo, tal como resultou de cálculos e projecções até 2015, efectuados segundo “métodos científicos de previsão”. Também razões ambientais pesaram na decisão, na medida em que o novo sistema de drenagem de águas permitiria evitar, com maior eficácia, a contaminação dos solos com poluentes.

Por fim, as importantes medidas de compensação propostas foram o argumento determinante para persuadir a Comissão Europeia da bondade do projecto. O Governo regional descreve, *habitat a habitat*, as medidas de compensação que se propõe adoptar, as quais excedem de longe, em área, a superfície de *habitat* perdida. As medidas compensatórias foram especialmente consideradas, pela Comissão Europeia, como muito adequadas para salvaguardar a coerência global da Rede Natura 2000 por serem desenvolvidas na mesma unidade geoespacial onde ocorrem os efeitos adversos e por englobarem também a criação de biótopos com função de corredor ecológico (*stepping-stone biotopes*).

Anexo I – Formulários de dados normalizados para as informações sobre os sítios da Rede Natura 2000 propostos pelos Estados

3. INFORMAÇÃO ECOLÓGICA

3.1. Tipos de habitats presentes e avaliação do sítio

Tipos de habitats do anexo I

Código	% coberta	Representati- vidade				Área relativa			Grau de con- servação			Avaliação glo- bal		
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C
		A	B	C	D	A	B	C	A	B	C	A	B	C

Explicação

— GRAU DE CONSERVAÇÃO = A.c) do anexo III: grau de conservação da estrutura e das funções do tipo de *habitat* natural em causa e possibilidades de recuperação.

Este critério inclui os três seguintes subcritérios:

- i) Grau de conservação da estrutura;
- ii) Grau de conservação das funções;
- iii) Possibilidade de recuperação.

Embora estes subcritérios possam ser avaliados separadamente, devem ser combinados para efeitos de selecção dos sítios propostos na lista nacional, dada a sua influência complexa e interdependente no processo.

i) Grau de conservação da estrutura

Este subcritério deve associar-se ao manual de interpretação dos *habitats* do anexo I, uma vez que este fornece uma definição, uma lista das espécies características e outros elementos pertinentes.

A comparação da estrutura de um determinado tipo de *habitat* no sítio em causa com os dados do manual de interpretação (e com outras informações relevantes de carácter científico), ou até com o mesmo tipo de *habitat* noutros sítios, deverá permitir estabelecer o seguinte sistema de classificação, com base no «melhor julgamento dos peritos»:

- I: estrutura excelente;
- II: estrutura bem conservada;
- III: estrutura média ou parcialmente degradada.

No caso de ser atribuída a subclassificação «I: estrutura excelente», o critério A.c) deve ser classificado na sua totalidade como «A: excelente conservação», independentemente da classificação dos outros dois subcritérios.

Se o tipo de *habitat* no sítio em causa não apresentar uma estrutura excelente, será necessário avaliar os outros dois subcritérios.

ii) Grau de conservação das funções

Pode ser difícil definir e medir as funções de um tipo de *habitat* num determinado sítio bem como a sua conservação, independentemente dos outros tipos de *habitats*. Por esta razão a «conservação das funções» pode-se traduzir pelas perspectivas futuras (capacidade e probabilidade) para um tipo de *habitat* de manter a sua estrutura no sítio em causa, tendo em conta, por um lado, eventuais influências desfavoráveis e, por outro, todos os esforços de conservação possíveis e razoáveis:

- I: perspectivas excelentes,
- II: boas perspectivas,
- III: perspectivas médias ou desfavoráveis.

No caso de combinação das subclasses «I: perspectivas excelentes» ou «II: boas perspectivas» com a classificação «III: estrutura bem conservada» do primeiro subcritério, o critério A.c) deve ser classificado na sua totalidade, respectivamente, como «A: excelente conservação» ou «B: boa conservação» independentemente da classificação do terceiro subcritério, que não deve ser considerado.

No caso de combinação da subclasse «III: perspectivas médias ou desfavoráveis» com a classificação «III estrutura média ou parcialmente degradada» do primeiro subcritério, o critério A.c) deve ser classificado na sua totalidade como «C: conservação média ou reduzida», independentemente da classificação do terceiro subcritério, que não deve ser considerado.

iii) Possibilidades de recuperação

Este subcritério é utilizado para avaliar em que medida é possível a recuperação de um tipo de *habitat* num determinado sítio.

O primeiro elemento a avaliar é a sua viabilidade do ponto de vista científico: o actual estado dos conhecimentos permitirá dar uma resposta às perguntas «o que fazer e como o fazer?». Isso implica um conhecimento completo da estrutura e funções do tipo de *habitat*, bem como dos planos de gestão e das prescrições necessárias para o recuperar, ou seja, para estabilizar ou aumentar a percentagem de área abrangida por esse tipo de *habitat*, para restabelecer a estrutura específica e as funções necessárias para a sua manutenção a longo prazo e para manter ou recuperar um estatuto de conservação favorável das suas espécies típicas.

A segunda pergunta a fazer é a de ser ou não rentável do ponto de vista da conservação da natureza. Essa avaliação deve tomar em consideração o grau de ameaça e a raridade do tipo de *habitat*.

O sistema de classificação deve ser o seguinte, com base no «melhor julgamento dos peritos»:

- I: recuperação fácil,
- II: recuperação possível com um esforço médio,
- III: recuperação difícil ou impossível.

Síntese aplicável à classificação dos três subcritérios

A: excelente conservação

- = Estrutura excelente, independentemente da classificação ds outros dois subcritérios;
- = Estrutura bem conservada e perspectivas excelentes, independentemente da classificação do terceiro subcritério.

B: boa conservação

- = Estrutura bem conservada e boas perspectivas, independentemente da classificação do terceiro subcritério;
- = Estrutura bem conservada, boas perspectivas médias/desfavoráveis e recuperação fácil ou possível com esforço médio;
- = Estrutura média/parcialmente degradada, perspectivas excelentes e recuperação fácil ou possível com esforço médio;
- = Estrutura média/parcialmente degradada, boas perspectivas e recuperação fácil.

C: conservação média ou reduzida

- = Todas as outras combinações.

— AVALIAÇÃO GLOBAL = A.d) do anexo III: avaliação global do sítio para a conservação do tipo de *habitat* natural em causa.

Este critério deve ser utilizado para avaliar os critérios anteriores de uma forma integrada e tendo em consideração a sua importância relativa para o *habitat* em causa. Podem ser considerados outros aspectos relativos à avaliação dos elementos mais relevantes, tendo em vista uma avaliação global dos seus efeitos positivos ou negativos na conservação do tipo de *habitat*. Os «elementos mais relevantes» podem variar de um tipo de *habitat* para outro, podendo incluir as actividades humanas, tanto no sítio como nas imediações, que influenciam o grau de conservação do tipo de *habitat*, o regime de propriedade da terra, o actual estatuto legal do sítio, as relações ecológicas entre os diferentes tipos de *habitat* e as espécies, etc.

Para esta avaliação global pode-se recorrer ao «melhor julgamento dos peritos» e o sistema de classificação a utilizar deve ser o seguinte:

A: valor excelente,

B: grande valor,

C: valor significativo.

4. DESCRIÇÃO DO SÍTIO

4.1. Carácter geral do sítio

Classes de habitats	% coberto
Áreas marinhas, braços de mar	
Rios sujeitos a marés, estuários, lodaçais, bancos de areia, lagunas (salinas incluídas)	
Sapais, prados salgados, estepes salgadas	
Dunas costeiras, praias de areia, «machair»	
Praias de calhaus, arribas marinhas, rochedos marinhos (ilhotes)	
Águas não costeiras (águas paradas, águas correntes)	
Turfeiras, pauis, vegetação ribeirinha, pântanos	
Charnecas, matos, maquis e garrigues, <i>Phryganea</i>	
Prados secos, estepes	
Prados húmidos, prados mesófilos	
Prados alpinos e sub-alpinos	
Culturas extensivas de cereal (incluindo culturas de rotação com pousios regulares)	
Arrozais	
Pastagens melhoradas	
Outras terras aráveis	
Florestas caducifólias	
Florestas de coníferas	
Florestas esclerófilas	
Florestas mistas	
Monoculturas florestais artificiais (isto é, plantações de choupos e exóticas)	
Áreas não florestais cultivadas com plantas lenhosas (incluindo pomares, olivais, vinhas, montados)	
Rochedos não costeiros, depósitos, areias, neve e gelo permanentes	
Outras terras (incluindo zonas urbanizadas e industriais, estradas, lixeiras, minas)	
TOTAL COBERTO	100 %
<i>Outras características do sítio:</i>	

4.2. Qualidade e importância

--

4.3. Vulnerabilidade

--

4.4. Protecção do sítio (comentários relativos aos dados quantitativos indicados no ponto 5)

--

4.5. Regime de propriedade

--

4.6. Bibliografia

--

4.7. Historial (a ser preenchido pela Comissão)

Data	Campo modificado	Descrição

Explicação

4.1. Carácter geral do sítio (obrigatório)

Este campo deve fornecer uma «imagem» geral do sítio. Resumir as principais características do sítio, começando pela indicação da divisão em classes de *habitats* gerais, com uma estimativa da percentagem coberta com base no «melhor julgamento dos peritos» (estas classes de *habitats* estão pré-formuladas no respectivo campo). A cobertura total das classes de *habitats* deve ser de 100 % e corresponder à área total do sítio. Devem aqui ser descritas as principais características geológicas, geomorfológicas e paisagísticas e indicados os tipos de vegetação predominantes, se essa informação for relevante. Referir também outros *habitats* não incluídos no anexo I com importância para a conservação do sítio. Se uma descrição mais pormenorizada das classes de *habitats* for relevante para a conservação do sítio (por exemplo, se se trata de pastagens ou de vinhas), esta deve ser feita na parte de texto livre designada «Outras características do sítio». Nesta parte devem também ser incluídas as informações relativas às pequenas áreas arborizadas de tipo linear ou em mosaico (sebes, pequenas matas, fileiras de árvores).

4.2. Qualidade e importância (obrigatório)

Dar uma indicação geral da qualidade e importância do sítio, tendo em vista os objectivos de conservação das directivas.

As zonas húmidas de importância internacional que abrigam regulamente > 20 000 aves aquáticas devem ser aqui indicadas. Quando uma espécie é referida no campo 3.3 pelo motivo D, mencionar a justificação dessa inclusão.

4.3. Vulnerabilidade (obrigatório)

Indicar o tipo e o grau das pressões, de origem humana ou outra, exercidas sobre o sítio e a fragilidade dos *habitats* e ecossistemas em causa. Este campo deve incluir uma descrição dos elementos importantes que não foram totalmente abrangidos pelos dados codificados do campo 6.1.

4.4. Protecção do sítio (referir quando relevante)

Incluir neste campo de texto livre qualquer aspecto da designação do sítio que não seja abrangido de forma adequada pelos códigos utilizados nos campos previstos para o estatuto de protecção do sítio (ver ponto

6. IMPACTOS E ACTIVIDADES NO SÍTIO E NAS SUAS IMEDIAÇÕES

6.1. Impactos e actividades em geral e proporção da área do sítio afectada

Impactos e actividades dentro do sítio

Código	Intensidade	% do sítio	Influência	Código	Intensidade	% do sítio	Influência
	A B C		+ 0 -		A B C		+ 0 -
	A B C		+ 0 -		A B C		+ 0 -
	A B C		+ 0 -		A B C		+ 0 -
	A B C		+ 0 -		A B C		+ 0 -
	A B C		+ 0 -		A B C		+ 0 -
	A B C		+ 0 -		A B C		+ 0 -

Impactos e actividades nas imediações do sítio

Código	Intensidade	Influência	Código	Intensidade	Influência
	A B C	+ 0 -		A B C	+ 0 -
	A B C	+ 0 -		A B C	+ 0 -
	A B C	+ 0 -		A B C	+ 0 -
	A B C	+ 0 -		A B C	+ 0 -
	A B C	+ 0 -		A B C	+ 0 -

Explicação

6. IMPACTOS E ACTIVIDADES NO SÍTIO E NAS SUAS IMEDIAÇÕES

6.1. Impactos e actividades em geral e proporção da área do sítio afectada (anexo E) (referir quando relevante)

Os impactos referem-se a todas as actividades humanas e processos naturais que podem ter uma influência, positiva ou negativa, na conservação e gestão do sítio (anexo E). Tendo em conta os impactos e actividades no sítio:

- introduzir os códigos adequados do anexo E,
- indicar o grau da sua influência no sítio, usando as seguintes categorias:
 - A: grande influência,
 - B: influência média,
 - C: pequena influência,
- indicar a percentagem da área do sítio afectada,
- referir se a sua influência é positiva («+») neutra («0») ou negativa («-»).

Descrever igualmente os impactos e actividades nas imediações do sítio. Entende-se por imediações a área em que os impactos exteriores podem afectar a integridade do sítio, dependendo da topografia do local, das características do sítio e do tipo de actividades humanas. Se algum impacto ou actividade não estiver previsto na lista, indicá-lo no campo de texto livre «Vulnerabilidade» no campo 4.3.

Anexo II – Critérios de selecção de SIC

CRITÉRIOS DE SELECÇÃO DOS LOCAIS SUSCEPTÍVEIS DE SEREM IDENTIFICADOS COMO LOCAIS DE IMPORTÂNCIA COMUNITÁRIA E DESIGNADOS COMO ZONAS ESPECIAIS DE CONSERVAÇÃO FASE 1: Avaliação a nível nacional da importância relativa dos locais para cada tipo de *habitat* natural do anexo I e para cada espécie do anexo II (incluindo os tipos de *habitats* naturais prioritários e as espécies prioritárias)

A. Critérios de avaliação do local para um determinado tipo de *habitat* natural do anexo I

- a) Grau de representatividade do tipo de *habitat* natural para o local.
- b) Superfície do local coberta pelo tipo de *habitat* natural relativamente à superfície total coberta por esse tipo de *habitat* natural no território nacional.
- c) Grau de conservação da estrutura e das funções do tipo de *habitat* natural em questão e possibilidade de restauro.
- d) Avaliação global do valor do local para a conservação do tipo de *habitat* natural em questão.

B. Critérios de avaliação do local para uma espécie determinada do anexo II

- a) Extensão e densidade da população da espécie presente no local relativamente às populações presentes no território nacional.
- b) Grau de conservação dos elementos do *habitat* importantes para a espécie considerada e possibilidade de restauro.
- c) Grau de isolamento da população presente no local relativamente à área de repartição natural da espécie.
- d) Avaliação global do valor do local para a conservação da espécie considerada.

C. Em conformidade com estes critérios, os Estados-membros procederão à classificação dos locais que propõem na lista nacional como locais susceptíveis de serem identificados como locais de importância comunitária, consoante o seu valor relativo para a conservação de cada tipo de *habitat* natural ou espécie constantes, respectivamente, dos anexos I ou II, que lhes digam respeito.

D. Essa lista indicará os locais em que se encontram os tipos de *habitats* naturais prioritários e as espécies prioritárias seleccionados pelos Estados-membros segundo os critérios enunciados em A e B supra.

FASE 2: Avaliação da importância comunitária dos locais incluídos nas listas nacionais

1. Todos os locais identificados pelos Estados-membros na fase I que abriguem tipos de *habitat* natural e/ou espécies prioritários serão considerados locais de importância comunitária.

2. A avaliação da importância comunitária dos outros locais incluídos nas listas dos Estados-membros, ou seja, da sua contribuição para a manutenção ou para o restabelecimento, num estado de conservação favorável, de um *habitat* natural constante do anexo I ou de uma espécie incluída no anexo II, e/ou para a coerência da Rede Natura 2000, terá em conta os seguintes critérios:

a) O valor relativo do local a nível nacional;

b) A localização geográfica do local relativamente às vias migratórias de espécies do anexo II, bem como à sua eventual pertença a um ecossistema coerente situado de ambos os lados de uma ou várias fronteiras internas da Comunidade;

c) A superfície total do local;

d) O número de tipos de *habitats* naturais do anexo I e de espécies do anexo II presentes no local;

e) O valor ecológico global do local para a região ou regiões biogeográfica(s) considerada(s) e/ou para o conjunto do território referido no artigo 2º, tanto pelo aspecto característico ou único dos elementos que o compõem como pela sua combinação.

Anexo III – Formulário de avaliação da significatividade dos efeitos

Screening matrix

Brief description of the project or plan

Brief description of the Natura 2000 site

Assessment criteria

Describe the individual elements of the project (either alone or in combination with other plans or projects) likely to give rise to impacts on the Natura 2000 site.

Describe any likely direct, indirect or secondary impacts of the project (either alone or in combination with other plans or projects) on the Natura 2000 site by virtue of:

- _ size and scale;
- _ land-take;
- _ distance from the Natura 2000 site or key features of the site;
- _ resource requirements (water abstraction etc.);
- _ emissions (disposal to land, water or air);
- _ excavation requirements;
- _ transportation requirements;
- _ duration of construction, operation, decommissioning, etc.;
- _ other.

Describe any likely changes to the site arising as a result of:

- _ reduction of habitat area;
- _ disturbance to key species;
- _ habitat or species fragmentation;
- _ reduction in species density;
- _ changes in key indicators of conservation value (water quality etc.);
- _ climate change.

Describe any likely impacts on the Natura 2000 site as a whole in terms of:

- _ interference with the key relationships that define the structure of the site;
- _ interference with key relationships that define the function of the site.

Provide indicators of significance as a result of the identification of effects set out above in terms of:

- _ loss;
- _ fragmentation;
- _ disruption;
- _ disturbance;
- _ change to key elements of the site (e.g. water quality etc.).

Describe from the above those elements of the project or plan, or combination of elements, where the above impacts are likely to be significant or where the scale or magnitude of impacts is not known.

Finding of no significant effects report matrix

Name of project or plan

Name and location of Natura 2000 site

Description of the project or plan

Is the project or plan directly connected with or necessary to the management of the site (provide details)?

Are there other projects or plans that together with the project or plan being assessed could affect the site (provide details)?

The assessment of significance of effects

Describe how the project or plan (alone or in combination) is likely to affect the Natura 2000 site.

Explain why these effects are not considered significant.

List of agencies consulted: provide contact name and telephone or e-mail address.

Response to consultation.

Data collected to carry out the assessment

Who carried out the assessment?

Sources of data

Level of assessment completed

Where can the full results of the assessment be accessed and viewed?

Appropriate assessment: mitigation measures

List measures to be introduced.

Explain how the measures will avoid the adverse effects on the integrity of the site.

Explain how the measures will reduce the adverse effects on the integrity of the site.

Provide evidence of how they will be implemented and by whom.

List mitigation measures (as above).

Provide evidence of the degree of confidence in their likely success.

Provide timescale, relative to the project or plan, when they will be implemented.

Explain the proposed monitoring scheme and how any mitigation failure will be addressed.

Appropriate assessment report

Assessment of the effects of the project or plan on the integrity of the site

Describe the elements of the project or plan (alone or in combination with other projects or plans) that are likely to give rise to significant effects on the site (from screening assessment).

Set out the conservation objectives of the site.

Describe how the project or plan will affect key species and key habitats.

Acknowledge uncertainties and any gaps in information.

Describe how the integrity of the site (determined by structure and function and conservation objectives) is likely to be affected by the project or plan (e.g. loss of habitat, disturbance, disruption, chemical changes, hydrological changes and geological changes, etc.).

Acknowledge uncertainties and any gaps in information.

Alternative solutions assessment statement

Describe the alternative solution that would avoid or minimise significant impacts on the Natura 2000 site.

Explain why the proposed project or plan is favoured over the other alternative solutions assessed.

Provide an overall statement to explain why it is considered that in this instance there are no alternative solutions that would avoid reducing the conservation value of the Natura 2000 site.

Evidence of assessment matrix (alternative solutions)

Consultation on alternative solutions

List of agencies consulted

Response to consultation

Impact of alternatives on the Natura 2000 site are considered adverse (explain)

Impact of alternatives on the Natura 2000 site are considered positive or neutral (explain)

Data collected to carry out the assessment

Who carried out the assessment

Sources of data

Level of assessment completed

Where can the full results of the assessment be accessed and viewed?

Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002, pág. 67 e ss.

Anexo IV – Formulário de avaliação das medidas de compensação

Compensatory measures assessment matrix

Name and brief description of the project or plan and how it will adversely affect the Natura 2000 site

Description of the compensatory measures

Assessment questions

Response

How were compensatory measures identified?

What alternative measures were identified?

How do these measures relate to the conservation objectives of the site?

Do these measures address, in comparable proportions, the habitats and species negatively affected?

How would the compensatory measures maintain or enhance the overall coherence of Natura 2000?

Do these measures relate to the same biogeographical region in the same Member State?

If the compensation measures require the use of land outside the affected Natura 2000 site, is that land under the long-term ownership and control of the project or plan proponent or relevant national or local authority?

Do the same geological, hydrogeological, soil, climate and other local conditions exist on the compensation site as exist on the Natura 2000 site adversely affected by the project or plan?

Do the compensatory measures provide functions comparable to those that had justified the selection criteria of the original site?

What evidence exists to demonstrate that this form of compensation will be successful in the long term?

Consultation on compensatory measures

List of agencies consulted

Response to consultation

Compensatory measures were considered acceptable

Compensatory measures were not considered acceptable

Data collected to carry out the assessment

Who carried out the assessment

Sources of data

Level of assessment

Where can the full results of the assessment be accessed and viewed?

Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002, pág. 75.

Anexo V – Esquema da rede europeia de transportes (aeroportos: horizonte 2020)



Anexo VI – Critérios de selecção dos aeroportos de interesse comum

Secção 6

Aeroportos

I. Critérios de selecção dos aeroportos de interesse comum

Os aeroportos de interesse comum devem corresponder aos critérios de um dos seguintes pontos de conexão:

1. Os pontos de conexão internacionais incluirão:

- qualquer aeroporto ou sistema ⁽¹⁾ de aeroportos,
 - cujo movimento anual seja igual ou superior a 5 000 000 de passageiros menos 10 %, ou
 - cujo movimento anual seja igual ou superior a 100 000 aviões comerciais, ou
 - cujo volume anual de carga seja igual ou superior a 150 000 toneladas, ou
 - cujo movimento anual seja igual ou superior a 1 000 000 de passageiros extracomunitários
- ou
- qualquer novo aeroporto criado para substituir um ponto de conexão internacional existente que não possa continuar a expandir-se no mesmo local.

2. Os pontos de conexão comunitários incluirão:

- todos os aeroportos ou sistema de aeroportos
 - cujo volume anual esteja compreendido entre 1 000 000 menos 10 % e 4 499 999 passageiros ou
 - cujo volume anual de carga esteja compreendido entre 50 000 e 149 999 toneladas, ou
 - cujo volume anual esteja compreendido entre 500 000 e 899 999 passageiros com, pelo menos, 30 % de tráfego não nacional, ou
 - cujo volume anual esteja compreendido entre 300 000 e 899 999 passageiros e situado no exterior do continente europeu a mais de 500 km do ponto de conexão internacional mais próximo,

ou

- qualquer novo aeroporto criado para substituir um ponto de conexão comunitário existente que não possa continuar a expandir-se no mesmo local.

3. Os pontos de conexão regionais e de acesso incluirão qualquer aeroporto:

- cujo volume anual esteja compreendido entre 500 000 e 899 999 passageiros, com menos de 30 % de tráfego não nacional, ou

- cujo volume anual esteja compreendido entre 250 000 menos 10 % e 499 999 passageiros, ou
- cujo volume anual de carga esteja compreendido entre 10 000 e 49 999 toneladas, ou
- que esteja situado numa ilha de um Estado-membro, ou
- que esteja situado numa região enclavada da Comunidade e ofereça serviços comerciais com aviões cuja massa máxima na decolagem seja superior a 10 toneladas.

Um aeroporto será considerado situado numa região enclavada se se encontrar a uma distância superior a 100 km em linha recta do ponto de conexão internacional ou comunitário mais próximo. Esta distância poderá ser reduzida excepcionalmente a 75 km se existirem dificuldades reais de acesso em consequência do relevo ou do estado das infra-estruturas de transporte terrestre.

Especificações dos projectos de interesse comum relativos à rede de aeroportos

Será considerado de interesse comum qualquer projecto que corresponda às seguintes especificações:

Especificações do projecto	Tipos de pontos de conexão principalmente envolvidos (*)
I. Optimização da capacidade aeroportuária existente	
<i>Acção 1</i> — Optimização da capacidade existente em termos de circulação de aviões, passageiros ou carga, incluindo os equipamentos de navegação aérea dependentes do aeroporto	Ponto de conexão internacional Ponto de conexão comunitário Ponto de conexão regional e de acesso
<i>Acção 2</i> — Melhoria da segurança e da protecção nos aeroportos	Ponto de conexão internacional Ponto de conexão comunitário Ponto de conexão regional e de acesso
<i>Acção 3</i> — Adaptação das infra-estruturas existentes, necessária pela realização do mercado interno e, em especial, pelas medidas relativas à livre circulação de pessoas na União	Ponto de conexão internacional Ponto de conexão comunitário Ponto de conexão regional e de acesso

II. Desenvolvimento de novas capacidades aeroportuárias

<i>Acção 4</i> — Desenvolvimento das infra-estruturas e equipamentos que condicionam a capacidade aeroportuária em termos de circulação de aviões, passageiros ou carga, incluindo os equipamentos de navegação aérea dependentes do aeroporto	Ponto de conexão internacional Ponto de conexão comunitário
<i>Acção 5</i> — Construção de um novo aeroporto para substituir um aeroporto ou sistema de aeroportos já existente e que não possa continuar a expandir-se no mesmo local	Ponto de conexão internacional Ponto de conexão comunitário

III. Melhoria da protecção contra os incómodos gerados pelas actividades aeroportuárias

<i>Acção 6</i> — Melhoria da compatibilidade ambiental no domínio do ruído e do tratamento dos efluentes aeroportuários	Ponto de conexão internacional Ponto de conexão comunitário
---	--

IV. Melhoria ou desenvolvimento dos acessos ao aeroporto

<i>Acção 7</i> — Melhoria do desenvolvimento das interfaces entre o aeroporto e as infra-estruturas de acesso	Ponto de conexão internacional Ponto de conexão comunitário
---	--

Especificações do projecto	Tipos de pontos de conexão principalmente envolvidos(*)
<i>Acção 8</i> — Melhoria ou desenvolvimento das interligações com as outras redes de transportes e, em especial, a rede ferroviária	Ponto de conexão internacional Ponto de conexão comunitário

(*) O quadro apresentado não exclui o alargamento das acções envolvidas a outros pontos de conexão em determinados casos devidamente justificados.

Anexo VII – Projectos prioritários relativamente aos quais os trabalhos deverão ter início antes de 2010

(...)

8. Eixo multimodal Portugal/Espanha-resto da Europa ⁽¹⁾

- Linha ferroviária La Coruña-Lisboa-Sines (2010)
- Linha ferroviária Lisboa-Valladolid (2010)
- Linha ferroviária Lisboa-Faro (2004)
- Auto-estrada Lisboa-Valladolid (2010)
- Auto-estrada La Coruña-Lisboa (2003)
- Auto-estrada Sevilha-Lisboa (completada em 2001)
- Novo aeroporto de Lisboa (2015)

Entre parênteses figura a data previamente acordada para a conclusão dos trabalhos. As datas de conclusão dos trabalhos dos projectos n.º 1 a 20 e n.º 30 e a descrição pormenorizada dos troços são as constantes do relatório do Grupo de Alto Nível, quando efectivamente indicadas.

⁽¹⁾ Incluindo a melhoria de portos e aeroportos (2015) em conformidade com os conteúdos subscritos pelo Conselho Europeu de Essen/Dublin.

Bibliografia

- AMIRANTE, Domenico (org.) — *La conservazione della natura in Europa. La Direttiva Habitat ed il processo di costruzione della rete "Natura 2000"*, Collana di Diritto e Società, Franco Angeli, Milano, 2003.
- ARAGÃO, Maria Alexandra — «As ZPEs e a (ausência de) discricionariedade dos Estados», in: *Revista do CEDOUA*, nº1, 2000.
- ARAGÃO, Maria Alexandra — «O Paul de Arzila e a protecção do património natural», in: *Revista do CEDOUA*, nº2, 2000.
- ARAGÃO, Maria Alexandra; José Eduardo Figueiredo Dias — «A localização da nova ponte sobre o Tejo», *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº 4 Dezembro 1995.
- BARROS, José Manuel Araújo de — «As áreas protegidas e a tutela do interesse ambiental através do direito», in: *Textos-III volume*, Centro de Estudos Judiciários, 1996.
- BELLVER CAPELLA, Vicente — *Ecología: de las razones a los derechos*, Granada, 1994.
- BORN, Charles-Hubert. et S. Maljean-Dubois — «Le droit communautaire de la conservation de la nature devant la C.J.C.E. (1999-2001), jurisprudence récente relative aux directives "oiseaux" et "habitats"», *Revue Juridique de l'Environnement.*, 2001.
- CASADEVANTE ROMANI, Carlos Fernandez de — «El incumplimiento del derecho comunitario en las Marismas de Santoña (comentario a la sentencia del T.J.C.E. de 2 de Agosto de 1993, Comisión c. España C-355/90)», in: *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1, vol. 21, 1994.
- Comissão Europeia — *Gestão dos Sítios Natura 2000: as disposições do artigo 6º da Directiva «Habitats» 92/43/CEE*, Luxemburgo, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000.
- Comissão Europeia — *Natura 2000. A gestão do nosso património*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1998.
- DICKSON, Barnabas — «The precautionary principle in CITES. A critical assessment», in: *Natural Resources Journal*, vol. 39, Primavera, 1999.
- EC Nature Protection Law and its Implementation in the Member States*, Krakov, January 13/14, 2006 (<http://www.avosetta.org/>)
- GELLERMANN, Martin, *Natura 2000, europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland*, Blackwell, Berlin, 1998.
- GENOT, Jean-Claude — *Écologiquement correct ou protection contre nature?*, Édisud, Aix-en-Provence, 1998.
- HARTE, John — «Land use, biodiversity and ecosystem integrity: the challenge of preserving earth's life support system», *Ecology Law Quarterly*, vol 27, n.º4, 2001.

- Images et usages de la nature en Droit*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1993.
- JANS, Jan H. — «The Habitats Directive», *Journal of Environmental Law*, vol 12, n° 3, 2000.
- KRÄMER, Ludwig — «The implementation of community environmental directives within member states: some implications of the direct effect doctrine», in: *Journal of Environmental Law*, vol. 3, No 1, 1991.
- KROMAREK, P. — «L'application des directives européennes en matière d'environnement», in: *L'application des directives européennes en matière d'environnement*, Rapports du colloque organisé par l'Association Belge pour de Droit de l'Environnement, 10 juin 1988.
- Les difficultés de mise en oeuvre de la directive Habitats*, Université de Limoges, n°19, 2002
- LIRA, M. M. [et al.] — «Corredores verdes: algumas considerações e contributos para o ordenamento e planeamento da paisagem ribeirinha», in: *Actas da 6ª Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente*, 1º volume, Lisboa, 1999.
- MAKOWIAK, Jessica (org.) — *La mise en place du réseau Natura 2000. Les transpositions nationales*, Pulim, Limoges, 2005.
- Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
- Natura 2000 et le Droit. Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruylant, Bruxelles, 2004.
- NOLKAEMPER, A. — «Habitat Protection in European Community Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests», *Journal of Environmental Law*, vol. 9, 1997.
- OLIVIER, Louis — «La conservation *in situ* des espèces sauvages», in: *Vers un anti-destin? Patrimoine génétique et droits de l'humanité*, Editions Odile Jacob, Paris 1989.
- PAQUES, Michel (org.) — *Le droit de propriété et Natura 2000*. Bruylant, 2005.
- PEARCE, David; Dominic Moran — *O valor económico da biodiversidade*, Instituto Piaget, 1997.
- PENDERGRASS, John — «Natural resource protection through regulation», in: *I Congresso Internacional de Direito do Ambiente da Universidade Lusitana*, Revista de Ciência e Cultura, série de direito, Número especial, Porto, 1996.
- RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín — «Nuevos conceptos para orientar la gestión de las áreas clasificadas. De espacios naturales a territorios y para ellos el desarrollo local», in: *Medio Natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*, Editorial Quercus, Madrid, 1996.
- SADELEER, Nicolas de; Born, Charles-Hubert — *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, Paris, 2004.
- SADELEER, Nicolas de — «La directive 90/42/CEE concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : vers la

reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne», *Revue du Marché Commun*, Janeiro, 1993.

SADELEER, Nicolas de — «Les conflits d'intérêt portant sur la protection des milieux naturels en droit communautaire», *Revue Juridique de l'Environnement*, 1992/3.

SAVARIT, Isabelle — «Le patrimoine commun de la nation, déclaration de principe ou notion juridique à part entière?», in: *Révue Française de Droit Administratif*, 14 (2) Março -Abril, 1998.

STONE, Christopher — «Land use and biodiversity», *Ecology Law Quarterly*, vol 27, n.º4, 2001.

TAYLOR, Paul W. — «The ethics of respect for nature», in: *Ethics: the Big questions*, Blackwell publishers, Oxford, U.K. 1998.

O'RIORDAN, Timothy; James Cameron — *Interpreting the precautionary principle*, Earthscan Publications, London, 1994.

WILS, Wouter P.J. — «La protection des *habitats* naturels en droit communautaire», in: *Cahiers de Droit Européen*, Trentième année, n° 3-4 Bruxelles, 1994.