

**Documento de orientação sobre o n.º 4 do artigo 6.º da  
Directiva “Habitats” (92/43/CEE)**

**CLARIFICAÇÃO DOS CONCEITOS DE: *SOLUÇÕES ALTERNATIVAS, RAZÕES  
IMPERATIVAS DE RECONHECIDO INTERESSE PÚBLICO, MEDIDAS  
COMPENSATÓRIAS,  
COERÊNCIA GLOBAL, PARECER DA COMISSÃO.***

Janeiro de 2007

**O presente documento de orientação deve ser interpretado em articulação com o folheto publicado pela Comissão Europeia em 2000 com o título “Gestão dos sítios Natura 2000: as disposições do artigo 6.º da Directiva “Habitats” (92/43/CEE)”. O presente documento tem por objectivo especificar e substituir, no referido folheto, a secção respeitante ao n.º 4 do artigo 6.º. O documento reflecte apenas o parecer dos serviços da Comissão e não é de natureza vinculativa.**

## Índice

<b>1.1.</b>	<b>Texto do n.º 4 do artigo 6.º da Directiva “Habitats”</b> .....	3
<b>1.2.</b>	<b>Âmbito</b> .....	3
1.2.1.	<i>Âmbito material</i> .....	3
1.2.2.	<i>Âmbito temporal</i> .....	5
<b>1.3.</b>	<b>Considerações iniciais</b> .....	5
1.3.1.	<i>Exame de soluções alternativas</i> .....	6
1.3.2.	<i>Exame das razões imperativas de reconhecido interesse público</i> .....	7
<b>1.4.</b>	<b>Adopção de medidas compensatórias</b> .....	10
1.4.1.	<i>Qual é o significado de “medidas compensatórias” e em que circunstâncias devem ser ponderadas?</i> .....	10
1.4.2.	<i>“Coerência global” da rede Natura 2000</i> .....	11
1.4.3.	<i>Objectivo e âmbito geral das medidas compensatórias</i> .....	13
1.4.4.	<i>Elementos a incluir no programa de medidas compensatórias</i> .....	15
<b>1.5.</b>	<b>Critérios de concepção das medidas compensatórias</b> .....	15
1.5.1.	<i>Compensação orientada</i> .....	15
1.5.2.	<i>Compensação eficaz</i> .....	16
1.5.3.	<i>Viabilidade técnica</i> .....	17
1.5.4.	<i>Amplitude da compensação</i> .....	18
1.5.5.	<i>Localização das medidas compensatórias</i> .....	18
1.5.6.	<i>Calendário da compensação</i> .....	19
1.5.7.	<i>Aplicação a longo prazo</i> .....	20
<b>1.6.</b>	<b>A quem incumbem os custos das medidas compensatórias?</b> .....	20
<b>1.7.</b>	<b>Notificação das medidas compensatórias à Comissão</b> .....	21
<b>1.8.</b>	<b>O que acontece com os sítios que albergam <i>habitats</i> e/ou espécies prioritárias?</b> ....	22
1.8.1.	<i>Os sítios em causa</i> .....	22
1.8.2.	<i>Conceitos de “saúde humana”, “segurança pública” e “consequências benéficas primordiais para o ambiente”</i> .....	23
1.8.3.	<i>Adopção do parecer da Comissão e suas consequências</i> .....	23

## 1.1. Texto do n.º 4 do artigo 6.º da Directiva “Habitats”

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

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

## 1.2. Âmbito

### 1.2.1. Âmbito material

A disposição *supra* faz parte do procedimento de avaliação e eventual autorização, pelas autoridades nacionais competentes, dos planos e projectos passíveis de afectarem uma Zona Especial de Conservação (ZEC), uma Zona de Protecção Especial (ZPE) ou um Sítio de Importância Comunitária (SIC)<sup>1</sup>. Impõem-se duas considerações essenciais:

- Por um lado, a referida disposição define as derrogações à regra geral estabelecida no n.º 3 do artigo 6.º, de acordo com a qual apenas se podem autorizar planos ou projectos que não afectem a integridade do(s) sítio(s) em causa.
- Por outro lado, a aplicação concreta da disposição deve respeitar as várias fases previstas, na ordem sequencial<sup>2</sup> estabelecida pela Directiva.

A avaliação preliminar dos impactos de um plano ou projecto no sítio, prevista no n.º 3 do artigo 6.º, permite às autoridades nacionais competentes tirar conclusões quanto às consequências que a iniciativa prevista terá na integridade do local em causa. Se essas conclusões forem positivas, na medida em que não subsistam quaisquer dúvidas científicas pertinentes quanto à ausência de efeitos no sítio, as autoridades competentes podem dar o seu assentimento ao plano ou projecto. Em caso de dúvidas, ou de conclusões negativas, devem aplicar-se os princípios da precaução e da prevenção, seguindo-se os procedimentos referidos no n.º 4 do artigo 6.º. Além disso, atendendo ao princípio da precaução e adoptando uma abordagem preventiva, poderá também decidir-se não prosseguir o plano ou projecto.

---

<sup>1</sup> Os n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º são apenas aplicáveis a sítios incluídos na lista de sítios seleccionados como sítios de importância comunitária (SIC). Deste modo, as disposições em causa não são aplicáveis a sítios elegíveis para identificação como sítios de importância comunitária nas listas nacionais transmitidas à Comissão (pSIC). O regime de protecção para o pSIC é definido nos processos C-117/03 (acórdão do Tribunal de 13 de Janeiro de 2005 - Dragaggi) e C-244/05 (acórdão do Tribunal de 14 de Setembro de 2006 - Bund Naturschutz).

<sup>2</sup> Nas suas conclusões relativas ao processo C-239/04 (n.ºs 44-46), a advogada-geral parece considerar não existir uma ordem sequencial entre o exame de soluções alternativas e as razões imperativas de reconhecido interesse público.

Neste contexto, o Tribunal estabeleceu já, no processo C-127/02 (*Waddenvereniging and Vogelbeschermingsvereniging*)<sup>3</sup>, e confirmou no processo C-6/04 (*Comissão contra Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte*)<sup>4</sup>, que o n.º 3 do artigo 6.º da Directiva “Habitats” sujeita a necessidade de uma avaliação adequada das incidências de um plano ou projecto à existência de uma probabilidade, ou de um risco, de se registarem efeitos significativos no sítio em causa. Atendendo, nomeadamente, ao princípio da precaução, considera-se que esse risco existe se não for possível excluir, com base em dados objectivos, que o plano ou projecto terá um efeito significativo no sítio em causa.

A abordagem supramencionada encontra-se também patente no acórdão proferido pelo Tribunal, em 26 de Outubro de 2006, no processo C-239/04<sup>5</sup>, relativo à construção de uma auto-estrada em Portugal, no qual se refere que, no momento em que é tomada a decisão que autoriza a execução do projecto, não deve subsistir nenhuma dúvida razoável, do ponto de vista científico, quanto à inexistência de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em causa.

A decisão de prosseguir um plano ou projecto deve satisfazer os requisitos do n.º 4 do artigo 6.º. Deve documentar-se, nomeadamente, que:

- 1 A alternativa apresentada para aprovação é a que apresenta menos perigos para os *habitats*, as espécies e a integridade do sítio Natura 2000, independentemente de quaisquer considerações económicas, não existindo nenhuma alternativa viável que não afecte a integridade do sítio.
- 2 Existem razões imperativas de reconhecido interesse público, inclusive “de natureza social ou económica”.

Dado constituir uma derrogação ao n.º 3 do artigo 6.º, esta disposição pode apenas ser aplicada a casos em que se encontrem satisfeitos todos os requisitos estabelecidos pela Directiva. Neste contexto, incumbe a quem pretender utilizar a derrogação em causa comprovar previamente que as referidas condições se encontram reunidas no caso específico em apreço.

- 3 Quando se encontrar perfeitamente estabelecida e documentada a falta de alternativas adequadas e a existência de razões imperativas de reconhecido interesse público, devem tomar-se todas as medidas compensatórias necessárias para garantir a protecção da coerência global da rede Natura 2000. Assim, as medidas compensatórias apenas devem ser ponderadas se a aplicação de outras salvaguardas, tais como medidas de redução dos riscos, não se revelar suficiente. As medidas compensatórias adoptadas devem ser **sempre** notificadas à Comissão.

**As disposições do n.º 4 do artigo 6.º são aplicáveis sempre que os resultados da avaliação preliminar nos termos do n.º 3 do artigo 6.º sejam negativos ou incertos, ou seja, nos seguintes casos:**

**1. O plano ou projecto afecta negativamente a integridade do sítio**

<sup>3</sup> Acórdão do Tribunal de 7 de Setembro de 2004 (processo C-127/02), n.ºs 57 e 61.

<sup>4</sup> Acórdão do Tribunal de 20 de Outubro de 2005 (processo C-6/04), n.º 54.

<sup>5</sup> Acórdão do Tribunal de 26 de Outubro de 2006, Comissão contra Portugal (processo C-239/04, n.º 24).

**2. Subsistem dúvidas quanto à ausência de efeitos negativos na integridade do sítio associados ao plano ou projecto em causa**  
**“As etapas devem ser realizadas na sua ordem sequencial”.**

*1.2.2. Âmbito temporal*

O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça relativamente ao processo C-209/04 estabelece os princípios que regem a aplicabilidade temporal do n.º 3 e, conseqüentemente, do n.º 4 do artigo 6.º da Directiva “Habitats”. Para determinar se os projectos necessitam de avaliação ambiental em conformidade com o n.º 3 do artigo 6.º, o Tribunal utiliza um critério formal, designadamente a data do pedido de autorização do projecto. Assim, se o pedido de autorização tiver sido formalmente apresentado antes do prazo-limite de transposição da Directiva ou antes da adesão à UE, o projecto não é abrangido pelos requisitos estabelecidos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º. Contudo, se o pedido de autorização tiver sido formalmente apresentado após o referido prazo-limite de transposição ou após a adesão à UE, o projecto é abrangido pelos requisitos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º.

**1.3. Considerações iniciais**

*Garantir a qualidade da avaliação adequada nos termos do n.º 3 do artigo 6.º*

A avaliação adequada das implicações do plano ou projecto para o sítio em causa deve preceder a sua aprovação e ter em conta os efeitos cumulativos resultantes da combinação do plano ou projecto com outros planos ou projectos, atendendo aos objectivos de conservação do sítio. Isto implica a necessidade de identificar, à luz dos melhores conhecimentos científicos no domínio em questão, todos os aspectos do plano ou projecto passíveis de afectarem esses objectivos, individualmente ou em combinação com outros planos ou projectos.

Os procedimentos de avaliação de planos ou projectos passíveis de afectarem os sítios Natura 2000 devem ter na devida conta todos os elementos que contribuem para a integridade dos sítios e para a coerência global da rede, tanto na definição das condições de base como nas fases que conduzem à identificação dos impactos potenciais, das medidas de redução dos riscos e dos impactos residuais. Estes elementos determinam as necessidades de compensação, em termos tanto qualitativos como quantitativos.

Independentemente de as disposições do n.º 3 do artigo 6.º serem aplicadas na sequência de procedimentos adequados de avaliação de impacto ambiental existentes ou outros métodos específicos, importa assegurar que:

- Os resultados da avaliação nos termos do n.º 3 do artigo 6.º permitam a rastreabilidade total das decisões finais adoptadas, incluindo a selecção de alternativas e quaisquer razões imperativas de reconhecido interesse público.
- A avaliação inclua todos os elementos que contribuam para a integridade do sítio e a coerência global da rede, definidos nos objectivos de conservação do sítio e no formulário de dados normalizado, e se baseie nos melhores conhecimentos científicos disponíveis no domínio em causa. As informações necessárias devem ser actualizadas e podem incluir o seguinte:

- Estrutura e função; respectivo papel dos recursos ecológicos do sítio

- Área, representatividade e estatuto de conservação dos *habitats* prioritários e não-prioritários do sítio
  - População, grau de isolamento, ecotipo, património genético, estrutura etária e estado de conservação das espécies do anexo II da Directiva “Habitats” ou do anexo I da Directiva “Aves” presentes no sítio
  - Papel do sítio na região geográfica e na coerência da rede Natura 2000
  - Outros recursos ecológicos e funções identificados no sítio
- A avaliação inclua uma identificação completa de todos os potenciais impactos do plano ou projecto passíveis de serem significativos para o sítio, tendo em conta os impactos cumulativos e outros impactos passíveis de decorrer da acção combinada do plano ou projecto em avaliação e de outros planos ou projectos.
  - A avaliação nos termos do n.º 3 do artigo 6.º passe pela aplicação das melhores técnicas e métodos disponíveis para estimar a amplitude dos efeitos do plano ou projecto na integridade biológica do sítio ou sítios passíveis de serem danificados.
  - A avaliação preveja a inclusão, no plano ou projecto em causa, das medidas mais eficazes de redução dos riscos, de forma a evitar, reduzir ou mesmo anular os impactos negativos no sítio.
  - A caracterização da integridade biológica e a avaliação do impacto se baseie nos melhores indicadores possíveis específicos dos recursos Natura 2000, os quais devem também ser utilizados para monitorizar a execução do plano ou projecto.

Para realizar a avaliação em conformidade com o n.º 3 do artigo 6.º, parece mais adequado que as autoridades responsáveis pela rede Natura 2000 estabeleçam as exigências formais específicas respeitantes ao tipo de informação e aos critérios a adoptar na realização da avaliação adequada. Recomenda-se vivamente a divulgação e a formação das partes pertinentes (por exemplo, autoridades governamentais a vários níveis, consultores e promotores dos projectos).

### 1.3.1. *Exame de soluções alternativas*

Atendendo à necessidade de evitar duplicações indesejáveis da rede Natura 2000, deve prever-se a revisão aprofundada e/ou a retirada de um plano ou projecto proposto caso se identifiquem efeitos negativos significativos para a integridade de um sítio, especialmente no caso de *habitats* e/ou espécies prioritárias protegidas ao abrigo da Directiva “Habitats” ou espécies de aves globalmente ameaçadas constantes do anexo da Directiva “Aves”. As autoridades competentes devem começar por analisar e demonstrar a necessidade do plano ou projecto em causa. Nesta fase, deve, pois, ponderar-se a “opção zero”.

Posteriormente, as autoridades competentes devem examinar a possibilidade de adoptar soluções alternativas que respeitem melhor a integridade do local em causa<sup>6</sup>. Devem analisar-se todas as alternativas viáveis e, em especial, a sua eficiência relativa face aos objectivos de conservação do sítio Natura 2000, à integridade do sítio e à sua contribuição para a coerência global da rede Natura 2000. Em geral, essas soluções devem ter sido já identificadas no quadro da avaliação inicial efectuada nos termos do n.º 3 do artigo 6.º,

---

<sup>6</sup> Nas suas conclusões relativas ao processo C-239/04, a advogada-geral considera que (n.º 44) “de entre as alternativas que se apresentem para uma escolha concreta, a escolha não tem obrigatoriamente de recair sobre a alternativa que afecta menos a zona em causa. Pelo contrário, a escolha implica uma ponderação entre a afectação da ZPE e as razões de reconhecido interesse público pertinentes.”

podendo incluir localizações ou traçados alternativos, diferentes escalas ou concepções de desenvolvimento ou processos alternativos.

De acordo com o princípio da subsidiariedade, incumbe às autoridades nacionais competentes avaliar o impacto relativo das soluções alternativas no sítio em causa. De sublinhar que os parâmetros de referência para essas comparações tratam de aspectos relativos à conservação e à manutenção da integridade do sítio e das suas funções ecológicas. Assim, nesta fase, os outros critérios de avaliação, nomeadamente económicos, não podem ser considerados critérios ecológicos imperativos.

**Incumbe às autoridades nacionais competentes avaliar soluções alternativas. Esta avaliação deve atender aos objectivos de conservação do sítio.**

### *1.3.2. Exame das razões imperativas de reconhecido interesse público*

Na ausência de soluções alternativas – ou perante soluções com efeitos ambientais no sítio em causa ainda mais negativos, no respeitante aos supracitados objectivos de conservação da Directiva –, as autoridades competentes devem examinar a existência de razões imperativas de reconhecido interesse público, inclusive de natureza social ou económica, que justifiquem a execução do plano ou projecto.

O conceito de “razões imperativas de reconhecido interesse público” não se encontra definido na Directiva. Contudo, o n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 6.º refere a saúde humana, a segurança pública e as consequências benéficas de importância primordial para o ambiente, como exemplos dessas razões. No que diz respeito a “outras razões imperativas de reconhecido interesse público” de natureza social ou económica, esta formulação torna evidente que apenas o interesse público, promovido por organismos quer públicos quer privados, pode ser ponderado em relação aos objectivos de conservação da Directiva. Assim, os projectos elaborados por entidades privadas apenas podem ser ponderados se o referido interesse público for promovido e comprovado.

O Tribunal de Justiça Europeu não deu ainda indicações claras para a interpretação deste conceito específico. Poderá, pois, ser útil recorrer a outros domínios do direito comunitário em que surgem conceitos idênticos.

O conceito de “exigência imperativa” foi concebido pelo Tribunal de Justiça como excepção ao princípio da livre circulação de mercadorias. De entre as exigências imperativas passíveis de justificarem medidas nacionais de restrição da liberdade de circulação, o Tribunal apontou a saúde pública e a protecção do ambiente, bem como a prossecução de objectivos legítimos de política económica e social.

Além disso, o direito comunitário inclui também o conceito de “serviços de interesse económico geral”, evocado no n.º 2 do artigo 86.º (ex-n.º 2 do artigo 90.º) do Tratado, no contexto das derrogações às regras de concorrência previstas para empresas responsáveis pela gestão desses serviços. Numa comunicação sobre os serviços de interesse geral na Europa<sup>7</sup>, a Comissão, atendendo à jurisprudência na matéria, definiu do seguinte modo os serviços de interesse económico geral: “designam as actividades de serviços comerciais que consubstanciam missões de interesse geral e que, por esse motivo, estão sujeitas pelos

<sup>7</sup> COM (96) 443 de 11.9.1996.

*Estados-Membros a obrigações específicas de serviço público*<sup>8</sup>. Trata-se, em especial, do caso dos serviços em redes nos sectores dos transportes, da energia e da comunicação".

Em função da *estrutura da disposição*, as autoridades nacionais competentes aprovam, em cada caso específico, os planos e projectos em causa na condição de o balanço de interesses entre os objectivos de conservação do sítio afectado pelas iniciativas em causa e as razões imperativas supramencionadas favorecer estas últimas. Tal facto deve ser determinado por recurso às seguintes considerações:

- a) o interesse público deve ser **imperativo**: por isso, é evidente que nem todos os tipos de interesses públicos de natureza social ou económica são suficientes, em especial quando ponderados em relação aos interesses específicos promovidos pela Directiva (*vide*, por exemplo, o quarto considerando da mesma, que refere o “*património natural da Comunidade*”) (cf. o ponto 10 do anexo I).
- b) neste contexto, parece também razoável presumir que o interesse público apenas pode ser imperativo se consistir num **interesse a longo prazo**; os interesses económicos a curto prazo e outros interesses que apenas possam produzir benefícios a curto prazo para a sociedade não se afiguram suficientes para contrabalançar os interesses de conservação a longo prazo que a Directiva promove.

**É razoável considerar que as “razões imperativas de reconhecido interesse público, nomeadamente de natureza social e económica” se referem a situações em que os planos ou projectos previstos demonstrem ser indispensáveis:**

- no quadro de acções ou políticas destinadas à protecção dos valores fundamentais para a vida dos cidadãos (saúde, segurança, ambiente);
- no quadro de políticas fundamentais para o Estado e a sociedade;
- no quadro da realização de actividades de natureza económica ou social, que cumpram obrigações específicas de serviço público.

Com vista a proporcionar aos leitores uma indicação mais precisa dos motivos que poderão ser legitimamente considerados como potenciais razões imperativas de reconhecido interesse público, foram recolhidos alguns **exemplos** dos pareceres emitidos pela Comissão ao abrigo do n.º 4 do artigo 6.º, articulados com a argumentação apresentada pelos Estados-Membros.

*Travessia do Vale do Peene pela auto-estrada A 20, em projecto (Alemanha)*

*A auto-estrada A 20 insere-se na rede rodoviária transeuropeia. É necessário criar uma conexão leste-oeste no Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, de forma a ligar esta zona às regiões centrais da Comunidade.*

*O Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental regista uma taxa de desemprego excepcionalmente elevada, cujo valor rondou, durante vários anos, o dobro da taxa dos antigos Länder. Relativamente à população, o produto nacional bruto gerado no Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental é significativamente inferior ao produto nacional bruto médio.*

<sup>8</sup>Por seu turno, as obrigações de serviço público caracterizam-se pelo respeito de alguns princípios fundamentais de funcionamento, tais como a continuidade, a igualdade de acesso, a universalidade e a transparência, mas podem apresentar diferenças entre os Estados-Membros, em função da especificidade das situações (obstáculos geográficos ou técnicos, organização política e administrativa, história e tradições).

Projecto de expansão do porto de Roterdão (Países Baixos)

*A actividade portuária e industrial na zona de Roterdão é um dos pilares da economia dos Países Baixos. O porto de Roterdão constitui um nó multimodal fundamental da rede RTE-T, possuindo, deste modo, importância comunitária. O crescimento previsto na movimentação global de contentores e na actividade do sector químico levará a uma necessidade crescente de espaço que terá de ser satisfeita, com vista a manter a posição competitiva do porto de Roterdão no eixo Hamburgo–Le Havre.*

*A expansão do porto de Roterdão torna também relevante a questão da promoção da intermodalidade, em especial no que respeita ao transporte de mercadorias. É evidente que a transferência do tráfego de mercadorias do modo rodoviário para o modo marítimo/fluvial proporcionará benefícios consideráveis em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa, da poluição atmosférica e do tráfego. Estes benefícios devem ser reconhecidos na avaliação de questões de interesse público.*

Ampliação do espaço da Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH em Hamburgo-Finkenwerder (Alemanha)

*Projecto de importância primordial para a região de Hamburgo e o Norte da Alemanha, bem como para a indústria aero-espacial europeia. O projecto contribuirá para o progresso tecnológico e promoverá a cooperação europeia no domínio da aviação. Registrar-se-ão efeitos positivos na situação económica e social das regiões limítrofes, bem como um impacto positivo na competitividade da indústria aeronáutica europeia. Será criado um elevado número de empregos altamente qualificados, necessários para contrabalançar as consideráveis perdas de emprego no sector industrial, na região.*

Linha de alta velocidade (TGV Est) (França)

*Escassez de opções para a conexão das linhas existentes. O projecto “TGV Est Européen” foi objecto de uma apreciação favorável pelo Conselho de Ministros da Comunidade Europeia em 1990 e seleccionado como projecto prioritário pelo Conselho Europeu em 1994, tendo beneficiado de decisões da União relativas à prioridade de projectos de infra-estruturas a implementar.*

Plano director operacional (“Rahmenbetriebsplan”) da exploração mineira Prosper Haniel (Alemanha)

*Em virtude das suas características geológicas e infra-estruturais, a exploração de carvão Prosper Haniel e o prosseguimento das suas actividades extractivas contribuem para alcançar os objectivos gerais da política energética a longo prazo da Alemanha, aos níveis federal e regional, nomeadamente a segurança do aprovisionamento e a manutenção da posição de liderança no domínio da indústria mineira europeia e das tecnologias de extracção de carvão. O encerramento da exploração teria, a nível regional, consequências económicas e sociais, directas e indirectas, inaceitáveis, traduzindo-se numa perda directa de empregos na indústria extractiva, bem como nas indústrias a montante e nos serviços a jusante.*

Projecto de barragem de La Breña II (Espanha)

*Fornecer uma quantidade suficiente de água para consumo humano, bem como para utilizações industriais e agrícolas, que não pode ser obtida da bacia do Guadalquivir, devido ao seu estado actual.*

Para mais exemplos e informações sobre os pareceres emitidos pela Comissão, consultar:  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation/specific\\_articles/art6/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm)

## 1.4. Adopção de medidas compensatórias

### 1.4.1. Qual é o significado de “medidas compensatórias” e em que circunstâncias devem ser ponderadas?

No contexto do artigo 6.º da Directiva “Habitats”, importa efectuar uma distinção clara entre medidas de redução dos riscos e medidas compensatórias.

O termo “*medidas compensatórias*” não se encontra definido na Directiva “Habitats”. A experiência sugere que se estabeleça a seguinte distinção:

- medidas de redução dos riscos, em sentido lato, são medidas destinadas a minimizar, ou mesmo anular, os possíveis impactos negativos num sítio decorrentes da execução de um plano ou projecto. Estas medidas constituem parte integrante das especificações de um plano ou projecto (ver o ponto 4.5 do folheto *Gestão dos sítios Natura 2000: as disposições do artigo 6.º da Directiva “Habitats”*),
- medidas compensatórias *sensu stricto* são medidas independentes do projecto (incluindo quaisquer medidas conexas de redução dos riscos). As medidas compensatórias têm por objectivo anular os efeitos negativos do plano ou projecto, de forma a manter a coerência ecológica global da rede Natura 2000.

Por exemplo, a extensão das actividades de exploração de uma mina subterrânea de carvão para zonas inexploradas implicará fenómenos de subsidência em larga escala, acompanhados de inundações e da subida dos níveis freáticos, com impactos consideráveis em todos os ecossistemas circundantes. Para compensar os efeitos negativos do projecto, os terrenos são seleccionados de acordo com critérios ecológicos para a criação de tipos de *habitats* não-prioritários (florestas de faia e carvalho), por reflorestação ou transformação/beneficiação das florestas existentes. Pondera-se também a criação e a beneficiação de florestas aluviais e o restauro ou optimização de leitos fluviais para compensar a perda de tipos de *habitats* prioritários (florestas aluviais residuais de *Alnion glutinoso-incanae*) e não-prioritários (vegetação flutuante dos cursos de água submontanhosos e de planície e de montanha). A medida contribuirá também para compensar o impacto negativo do projecto na espécie *Lampetra planeri*.

As medidas compensatórias devem complementar as acções correntes no contexto das Directivas “Habitats” e “Aves Selvagens”, bem como das obrigações estabelecidas na legislação comunitária. Por exemplo, a implementação de um plano de gestão, ou a proposta/designação de uma nova zona, já inventariada como de importância comunitária, constituem medidas “normais” para um Estado-Membro. Deste modo, as medidas compensatórias devem ir além das medidas normais/padrão necessárias à protecção e gestão dos sítios Natura 2000.

Pode apresentar-se outro exemplo de compensação no caso da ampliação de um porto que conduza à destruição de uma zona de repouso para aves e à diminuição de sapais intertidais e caniçais de baixa profundidade. A reconstituição de uma área de repouso em maré alta e de praias pouco elevadas associadas aos sapais e o restabelecimento de *habitats* nos caniçais e prados húmidos por intermédio de obras hidráulicas e de medidas ambientais para o uso

agrícola dos caniçais e prados húmidos, bem como da gestão da pressão cinegética, permitirão compensar o impacto negativo do projecto.

Por consequência, as medidas compensatórias não são meios para permitir a execução de planos ou projectos que contornem as obrigações estabelecidas no artigo 6.º. Estas medidas devem apenas ser ponderadas na sequência da identificação de um impacto negativo na integridade de um sítio Natura 2000. Especificamente, a lógica e a motivação subjacentes ao processo de avaliação exigem que, caso se preveja um impacto negativo, se proceda a uma avaliação das alternativas, bem como a uma apreciação do interesse do plano ou projecto relativamente ao valor natural do sítio. Caso se decida prosseguir o plano ou projecto, será adequado passar a focalizar as medidas compensatórias. Esta abordagem foi também confirmada pelo parecer do advogado-geral no processo C 239-/04 (n.º 35).

**As medidas compensatórias são medidas específicas de um projecto ou plano e complementam as práticas normais de aplicação das Directivas relativas à Natureza. O seu objectivo consiste em corrigir o impacto negativo de um projecto e proporcionar uma compensação que corresponda exactamente aos efeitos negativos nas espécies ou no *habitat* em causa. As medidas compensatórias constituem o “último recurso”. São apenas utilizadas se as restantes salvaguardas previstas pela Directiva não forem viáveis e se tiver sido, contudo, adoptada a decisão de ponderar a execução de um projecto ou plano com efeitos negativos num sítio Natura 2000.**

#### 1.4.2. “Coerência global” da rede Natura 2000

A expressão “coerência global” no n.º 4 do artigo 6.º surge no contexto em que a execução de um plano ou projecto é permitida por razões imperativas de reconhecido interesse público e o Estado-Membro tem de adoptar medidas para compensar as perdas dele decorrentes.

Esta expressão consta também do n.º 1 do artigo 3.º, que estipula que a rede Natura 2000 é “*uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação [...] que deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural*”. Há, pois, que ter em conta dois critérios diferentes: por um lado, as espécies e os *habitats*-alvo, em termos quantitativos e qualitativos, e, por outro, o papel do sítio na garantia da distribuição geográfica adequada na área em causa.

O n.º 3 do artigo 3.º estipula: “*Sempre que o considerem necessário, os Estados-membros envidarão esforços para melhorar a coerência ecológica da rede Natura 2000, mantendo e eventualmente desenvolvendo, elementos paisagísticos de importância fundamental para a fauna e a flora selvagens a que se refere o artigo 10.º.*”

O artigo 10.º, que se refere, em termos mais gerais, à política de ordenamento territorial e desenvolvimento, estabelece o seguinte:

*“Quando julgarem necessário, no âmbito das respectivas políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento, e especialmente a fim de melhorar a coerência ecológica da rede Natura 2000, os Estados-membros envidarão esforços para incentivar a gestão dos elementos paisagísticos de especial importância para a fauna e a flora selvagens.*”

*Estes elementos são todos os que, pela sua estrutura linear e contínua (tais como rios e ribeiras e respectivas margens ou os sistemas tradicionais de delimitação dos campos) ou pelo seu papel de espaço de ligação (tais como lagos e lagoas ou matas), são essenciais à migração, à distribuição geográfica e ao intercâmbio genético de espécies selvagens.”*

O termo “ecológico” é utilizado, tanto no artigo 3.º como no artigo 10.º, para explicar o carácter da coerência. É evidente que a expressão “*coerência global*” do n.º 4 do artigo 6.º é utilizada na mesma acepção.

Posto isto, é evidente que a importância de um sítio para a coerência da rede depende dos objectivos de conservação do mesmo, do número e estatuto dos *habitats* e espécies presentes e do papel desempenhado pelo sítio para garantir uma distribuição geográfica adequada relativamente à variedade de espécies e *habitats* das espécies em causa.

O n.º 4 do artigo 6.º preconiza a “protecção” da coerência global da rede Natura 2000. Deste modo, a Directiva pressupõe a coerência da rede “original”. Caso se recorra ao regime derogatório, a situação deve ser corrigida de forma a restabelecer totalmente a coerência.

No contexto de um plano ou projecto, as medidas compensatórias definidas para proteger a coerência global da rede Natura 2000 devem abranger os critérios atrás mencionados. Tal significa que a compensação deve referir-se aos objectivos de conservação do sítio, bem como aos *habitats* e espécies afectados, proporcionalmente ao seu número e estatuto. Em paralelo, importa substituir de forma adequada o papel desempenhado pelo sítio em causa relativamente à distribuição biogeográfica.

Neste fase, afigura-se útil sublinhar que, no contexto da Directiva “Habitats”, a selecção de um sítio a incluir na rede Natura 2000 se baseia nos seguintes princípios:

- tomada em conta dos *habitats* e espécies proporcionalmente ao descrito no formulário normalizado (em termos de superfícies e populações);
- inclusão do sítio numa região biogeográfica em que esteja localizado;
- critérios de selecção estabelecidos pelo Comité “Habitats” e utilizados pelo *European Topic Centre on Biological Diversity* para recomendar à Comissão a inclusão de um sítio na lista comunitária.

As autoridades competentes devem ter em conta estes critérios ao definir as medidas compensatórias para um projecto, devendo garantir que tais medidas apresentam propriedades e funções comparáveis às que justificaram a selecção do sítio original.

A *Directiva “Aves”* não prevê regiões biogeográficas, nem uma selecção a nível comunitário. Contudo, por analogia, pode considerar-se que a *coerência global da rede* se encontra assegurada se:

- a compensação possuir objectivos idênticos aos que motivaram a designação do sítio em conformidade com os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da *Directiva “Aves”*;
- a compensação desempenhar a mesma função na mesma rota migratória;
- os sítios de compensação forem totalmente acessíveis pelas aves que frequentam habitualmente o sítio afectado pelo projecto.

Por exemplo, se uma ZPE com a função específica de proporcionar áreas de repouso para aves migratórias na sua rota para o Norte for afectada negativamente por um projecto, as medidas compensatórias propostas devem incidir na função específica desempenhada pelo sítio. Deste modo, a adopção de medidas compensatórias passíveis de reconstituírem as condições necessárias para o repouso das mesmas espécies numa zona situada fora da rota migratória, ou dentro desta, mas a uma distância considerável, não seria suficiente para assegurar a coerência global da rede. Neste caso, a compensação deve prever áreas de repouso adequadas para as espécies em causa, correctamente localizadas na rota migratória, para que haja possibilidade de serem frequentadas pelas aves que teriam utilizado o sítio original afectado pelo projecto.

**Assim, com vista a assegurar a coerência global da rede Natura 2000, as medidas compensatórias propostas para um projecto devem: a) focalizar-se, em proporções comparáveis, nos *habitats* e espécies afectados negativamente; b) desempenhar funções comparáveis às que justificaram os critérios de selecção do sítio original, em especial no respeitante à distribuição geográfica adequada. Não basta, pois, que as medidas compensatórias se refiram à mesma região biogeográfica, no mesmo Estado-Membro.**

**A distância entre o sítio original e o local de aplicação das medidas compensatórias não constitui necessariamente um obstáculo, desde que não afecte a funcionalidade do sítio, o seu papel na distribuição geográfica e os motivos da sua selecção inicial.**

#### 1.4.3. Objectivo e âmbito geral das medidas compensatórias

As medidas compensatórias *sensu stricto* devem assegurar a manutenção da contribuição do sítio para a conservação, num estado adequado, dos tipos de *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies “na zona biogeográfica em causa”. Em suma, deve assegurar a manutenção da coerência global da rede Natura 2000. Disto decorre que:

- como princípio geral, um sítio não deve ser afectado de forma irreversível por um projecto antes de a compensação ser concretizada. Todavia, podem ocorrer situações em que não é possível satisfazer este requisito. Por exemplo, a reconstituição de um *habitat* florestal levaria muitos anos até poder assegurar as mesmas funções que o *habitat* original afectado negativamente por um projecto. Devem, pois, envidar-se os maiores esforços para assegurar que a compensação se concretize com antecedência; caso isso não seja totalmente viável, as autoridades competentes devem ponderar uma compensação suplementar para os prejuízos que ocorrerão entretanto.
- a compensação deve suplementar a rede Natura 2000 para a qual o Estado-Membro deverá ter contribuído em conformidade com as directivas.

Os Estados-Membros devem conferir especial atenção aos casos em que os efeitos negativos de um plano ou projecto dizem respeito a tipos de *habitats* naturais raros ou *habitats* naturais que necessitam de um longo período para recuperar a sua funcionalidade ecológica. Nestes casos, deve ponderar-se seriamente a “opção zero”.

Embora a designação de novos sítios Natura 2000 possa integrar-se num esquema compensatório ao abrigo do n.º 4 do artigo 6.º, as designações em si mesmas são insuficientes, na ausência das medidas de acompanhamento.

No contexto da *Directiva “Aves”*, as medidas de acompanhamento podem incluir, a título compensatório, obras destinadas a melhorar o valor biológico de uma dada zona, já designada ou que virá a sê-lo, para que a capacidade de carga ou o potencial alimentar sejam aumentados numa proporção correspondente às perdas observadas no sítio afectado pelo projecto. *A fortiori*, é aceitável a reconstituição de um *habitat* favorável às espécies de aves em causa, desde que o sítio criado esteja disponível no momento em que o sítio afectado perder o seu valor natural.

No contexto da *Directiva “Habitats”*, a compensação pode também consistir na reconstituição de um *habitat* comparável ou no melhoramento biológico de um *habitat* que não corresponda às normas mínimas num sítio designado existente, ou mesmo na inclusão na rede Natura 2000 de um novo sítio de qualidade comparável à do sítio original. No último caso, poder-se-á alegar que, globalmente, o projecto resultará numa perda deste tipo de *habitat* a nível do Estado-Membro. Porém, a nível comunitário, um novo sítio beneficiará da protecção prevista no artigo 6.º, contribuindo assim para os objectivos da Directiva.

As medidas compensatórias adequadas ou necessárias para suprir impactos negativos em sítios Natura 2000 podem consistir:

- Na recuperação ou beneficiação de sítios existentes: reconstituição do *habitat*, de forma a assegurar a manutenção do seu valor de conservação e o cumprimento dos objectivos de conservação, ou melhoramento dos *habitats* remanescentes proporcionalmente às perdas decorrentes do plano ou projecto num sítio Natura 2000;
- Na reconstituição de *habitats*: reconstituir um *habitat* num sítio novo ou ampliado, a incorporar na rede Natura 2000;
- Como já descrito e em conjugação com outras iniciativas, propor um novo sítio ao abrigo das Directivas “Aves” e “Habitats”.

Na prática corrente, a gama de medidas compensatórias utilizadas na UE, no quadro da Directiva “Habitats”, inclui também o seguinte:

- Reintrodução de espécies.
- Recuperação de espécies e reforço de populações, inclusive de presas.
- Aquisição de terrenos.
- Aquisição de direitos.
- Criação de reservas (incluindo fortes restrições à utilização dos terrenos).
- Incentivos a determinadas actividades económicas que suportem funções ecológicas essenciais.
- Redução de (outras) ameaças, geralmente às espécies, quer através de acções numa única fonte quer através de acções coordenadas focalizadas em todas as ameaças (resultantes, por exemplo, de um sobrepovoamento).

**Em princípio, a situação resultante da aplicação das medidas compensatórias deve estar operacional quando se iniciarem os danos ao sítio em causa. Nos casos específicos em que isso não seja totalmente viável, será necessária uma sobrecompensação para os prejuízos intermédios.**

A opção de constituir reservas de *habitats* (*habitat banking*) como medida compensatória ao abrigo do n.º 4 do artigo 6.º apresenta um interesse bastante limitado, devido aos critérios estritos referidos no respeitante à necessidade de compensação para garantir a protecção da coerência da rede (*secção 1.4.2*).

Todavia, o conceito de reserva de *habitats* poderia ser utilizado no quadro de um regime obrigatório ligado ao n.º 1 do artigo 6.º. Por exemplo, sempre que se preveja um empreendimento, poderá ser adequado ponderar e aplicar, no contexto do plano de gestão elaborado para o sítio ou de outros planos de desenvolvimento, as medidas compensatórias necessárias no contexto do empreendimento em causa, antes de ser adoptada qualquer decisão pelas autoridades competentes.

#### *1.4.4. Elementos a incluir no programa de medidas compensatórias*

As medidas compensatórias em conformidade com o n.º 4 do artigo 6.º devem abranger todos os aspectos técnicos, jurídicos e/ou financeiros necessários ao cumprimento dos objectivos de corrigir os efeitos negativos de um plano ou projecto e de preservar a coerência global da rede Natura 2000. Apresenta-se de seguida uma resenha dos aspectos que o programa de medidas compensatórias deve abranger:

- Estreita coordenação e cooperação entre as autoridades Natura 2000, as autoridades avaliadoras e o proponente do programa compensatório (isto é, o proponente do plano ou projecto e os consultores externos implicados).
- Objectivos e valores-alvo claros, em conformidade com os objectivos de conservação do sítio.
- Análise da viabilidade **técnica** das medidas relativamente aos seus objectivos de conservação.
- Análise da viabilidade jurídica **e/ou financeira** das medidas, em função do calendário necessário.
- Justificação do prazo previsto para alcançar os objectivos de conservação.
- **Calendário de aplicação** e sua coordenação com o calendário de execução do projecto ou plano.
- Informação e/ou consulta do público.
- Calendários específicos de vigilância e apresentação de relatórios, com base em indicadores de progresso em função dos objectivos de conservação.
- Programa orçamental adequado, aprovado no período pertinente, com vista a garantir o êxito das medidas.

### **1.5. Critérios de concepção das medidas compensatórias**

#### *1.5.1. Compensação orientada*

As medidas compensatórias em conformidade com a Directiva “Habitats” devem ser estabelecidas em função das condições de referência definidas após a caracterização da integridade biológica do sítio passível de ser perdida ou danificada, bem como dos efeitos negativos significativos passíveis de subsistir após a aplicação das medidas de redução do impacto. A integridade biológica pode definir-se como a globalidade dos factores que contribuem para a manutenção do ecossistema, incluindo os recursos estruturais e funcionais.

No quadro da Directiva “Habitats”, a integridade biológica de um sítio encontra-se ligada aos objectivos de conservação para os quais o sítio foi designado no contexto da rede Natura 2000.

A compensação orientada exige que a avaliação nos termos do n.º 3 do artigo 6.º tenha sido correctamente efectuada, em conformidade com as disposições referidas no capítulo anterior.

Na sequência da identificação da integridade biológica passível de sofrer danos, bem como da extensão real dos danos, as medidas do programa de compensação devem abranger especificamente esses efeitos, de forma a preservar, a longo prazo, os elementos de integridade que contribuem para a coerência global da rede Natura 2000. As medidas devem, pois, ser as mais adequadas ao tipo de impacto previsto e focalizar-se em objectivos e alvos claramente ligados aos elementos Natura 2000 afectados. Para tal, as medidas devem referir-se inequivocamente aos aspectos estruturais e funcionais da integridade do sítio, bem como aos respectivos tipos de *habitats* e populações de espécies afectados.

Por consequência, o programa compensatório deve necessariamente ser constituído por medidas ecológicas, por exemplo na forma de restabelecimento ou recuperação de *habitats*, reforço de populações e/ou quaisquer outras acções adequadas ao objectivo em causa. Deste modo, os pagamentos a membros ou a fundos especiais, independentemente de estarem ou não ligados a projectos no domínio da conservação da Natureza, não são adequados no contexto da Directiva “Habitats”. Além disso, quaisquer medidas secundárias ou indirectas eventualmente propostas com o objectivo de reforçar o desempenho das medidas essenciais ou os resultados do sistema de compensação devem apresentar uma relação clara com os objectivos e alvos do sistema de compensação.

A título de exemplo, ao definir a compensação, devem estabelecer-se objectivos claros, designadamente:

- Identificação do número total de espécies afectadas;
- Identificação das principais espécies e percentagem das respectivas populações afectadas;
- Identificação da(s) principal(ais) função(ões) dos *habitats* negativamente afectados de que as espécies dependam (alimentação, repouso, etc.);
- Identificação das populações de espécies e funções de *habitats* prováveis num estado de conservação favorável;
- Identificação das medidas necessárias para corrigir os danos às funções dos *habitats* e às espécies afectadas, para que sejam restabelecidos de uma forma que reflecta o estatuto de conservação favorável da zona afectada.

Quaisquer dúvidas relativas à natureza exacta e/ou à amplitude dos efeitos negativos devem ser objecto de verificação aprofundada. Se pertinente, deve adoptar-se uma abordagem de precaução e basear-se a avaliação dos efeitos nocivos na perspectiva mais pessimista.

#### 1.5.2. *Compensação eficaz*

A viabilidade e a eficácia das medidas compensatórias são críticas para a aplicação do n.º 4 do artigo 6.º da Directiva “Habitats” em conformidade com o princípio da precaução e as boas práticas. No respeitante à garantia da eficácia, a viabilidade técnica deve acompanhar a extensão, o calendário e a localização adequados das medidas compensatórias.

As medidas compensatórias devem ser viáveis e eficazes no restabelecimento das condições ecológicas necessárias para assegurar a coerência global da rede Natura 2000 (isto é, a estrutura ecológica e as funções danificadas, bem como os *habitats* e espécies envolvidos). O calendário estimado e as acções de manutenção necessárias ao reforço do desempenho devem ser conhecidos e/ou previstos desde o início, tendo em vista a aplicação das medidas. Devem utilizar-se os melhores conhecimentos científicos disponíveis, complementados por investigações específicas sobre o local exacto de aplicação das medidas compensatórias. Não devem ponderar-se no âmbito do n.º 4 do artigo 6.º medidas que não apresentem garantias razoáveis de êxito; o êxito provável do sistema de compensação deve influenciar a aprovação final do plano ou projecto, de acordo com o princípio da prevenção.

Além disso, sempre que seja necessário optar entre diversas possibilidades de compensação, deve seleccionar-se a opção mais eficaz, que proporcione as maiores possibilidades de êxito.

O programa de medidas compensatórias deve incluir uma vigilância pormenorizada durante a sua aplicação, de modo a garantir a eficácia a longo prazo. No quadro da rede Natura 2000, essa vigilância deve ser coordenada com a prevista no artigo 11.º da Directiva “Habitats” e, em última instância, integrada na mesma.

As medidas que apresentem, na prática, baixos níveis de eficácia para alcançar os objectivos devem ser alteradas em conformidade.

### 1.5.3. Viabilidade técnica

Atendendo aos conhecimentos actuais, é altamente improvável que a estrutura e a função ecológica, bem como os *habitats* e populações de espécies afins, possam ser restabelecidos tal como se encontravam antes da ocorrência dos danos devidos a um plano ou projecto. Para ultrapassar as dificuldades intrínsecas que impedem o pleno êxito do restabelecimento das condições ecológicas, as medidas compensatórias devem ser concebidas:

- de acordo com critérios científicos, seguindo-se uma avaliação em conformidade com os melhores conhecimentos científicos,
- atendendo aos requisitos específicos das características ecológicas a restabelecer (por exemplo, solos, humidade, exposição, património genético, ameaças existentes e outras condições determinantes para o êxito do processo).

Os aspectos críticos para a viabilidade técnica determinarão a adequabilidade da localização das medidas compensatórias (viabilidade espacial), o calendário adequado e a amplitude necessária.

Além disso, a concepção e a escolha de medidas específicas devem respeitar as directrizes existentes para cada prática específica, a criação e o restabelecimento de *habitats*, o reforço de populações, a reintrodução de espécies ou qualquer outra medida ponderada no programa compensatório.

#### 1.5.4. Amplitude da compensação

A amplitude necessária à eficácia das medidas compensatórias depende directamente dos aspectos quantitativos e qualitativos inerentes aos elementos de integridade (nomeadamente a estrutura e a funcionalidade e o seu papel na coerência global da rede Natura 2000) passíveis de serem danificados, bem como à eficácia prevista das medidas.

Por consequência, os rácios de compensação devem ser estabelecidos caso a caso e determinados inicialmente em função das informações processadas durante a avaliação em conformidade com o n.º 3 do artigo 6.º, assegurando os requisitos mínimos necessários para alcançar a funcionalidade ecológica. Os rácios poderão ser redefinidos em função dos resultados da monitorização da eficácia, devendo justificar-se a decisão final relativa à percentagem de compensação.

Observa-se um amplo consenso de que os rácios devem, em geral, ser largamente superiores a 1:1. Assim, os rácios de compensação de 1:1 ou inferiores apenas devem ser ponderados caso se demonstre que, desse modo, as medidas serão 100% eficazes para o restabelecimento da estrutura e funcionalidade num curto período (por exemplo, sem comprometer a preservação dos *habitats* ou das populações de espécies essenciais passíveis de serem afectados pelo plano ou projecto).

#### 1.5.5. Localização das medidas compensatórias

As medidas compensatórias devem ser localizadas de forma a produzir a máxima eficácia na manutenção da coerência global da rede Natura 2000, devendo, por isso, satisfazer uma série de condições prévias:

- A zona seleccionada para compensação deve situar-se na mesma região biogeográfica (no caso dos sítios designados ao abrigo da Directiva “Habitats”) ou na mesma área de repartição, rota migratória ou área de invernada de espécies de aves (no caso dos sítios designados ao abrigo da Directiva “Aves”) no Estado-Membro em causa. Além disso, a zona deve proporcionar funções comparáveis às que justificaram os critérios de selecção do sítio original, nomeadamente no que respeita à distribuição geográfica adequada.
- A zona seleccionada para compensação deve possuir - ou ter capacidade para desenvolver - as características específicas, associadas à estrutura e às funções ecológicas, requeridas pelos *habitats* e pelas populações das espécies. Este requisito refere-se a aspectos qualitativos como a especificidade dos recursos danificados e necessita a ponderação das condições ecológicas locais.
- As medidas compensatórias não podem comprometer a preservação da integridade de qualquer outro sítio Natura 2000 que contribua para a coerência global da rede. Sempre que sejam aplicadas em sítios Natura 2000 já existentes, as medidas devem ser compatíveis com os objectivos de conservação desses sítios e não podem ser entendidas como meios para proceder à gestão global necessária para o(s) sítio(s).

Além disso, é do consenso geral que as condições locais necessárias para restabelecer os recursos ecológicos em risco se observam tão perto quanto possível da zona afectada pelo plano ou projecto. Assim, a localização da compensação no sítio Natura 2000 em causa ou na sua proximidade, num local com condições adequadas ao êxito das medidas, afigura-se a opção mais indicada. Todavia, isto nem sempre é possível, sendo necessário estabelecer uma

gama de prioridades a aplicar na procura de locais que cumpram as exigências da Directiva “Habitats”:

- 1) Compensação no próprio sítio Natura 2000, desde que existam no mesmo os elementos necessários para garantir a coerência ecológica e a funcionalidade da rede.
- 2) Compensação fora do sítio Natura 2000 em causa, mas numa unidade topográfica ou paisagística comum, desde que seja possível a mesma contribuição para a estrutura ecológica e/ou função da rede. O novo local poderá ser outro sítio designado como pertencente à rede Natura 2000 ou um local não-designado. Neste último caso, a zona deve ser designada como sítio Natura 2000 e abrangida por todas as exigências estabelecidas nas directivas relativas à Natureza.
- 3) Compensação fora do sítio Natura 2000, numa unidade topográfica ou paisagística diferente. O novo local pode ser outro sítio designado como pertencente à rede Natura 2000. Se a compensação ocorrer num local não-designado, a zona deve ser designada como sítio Natura 2000 e abrangida por todas as exigências estabelecidas nas directivas relativas à Natureza.

As novas designações no contexto das medidas compensatórias devem ser apresentadas à Comissão antes da aplicação destas últimas e da execução do projecto, mas após a sua autorização. As novas designações devem ser notificadas à Comissão pelas vias e pelos procedimentos estabelecidos para o processo de adopção das listas de SIC e designações de ZPE.

Ao definir a localização das medidas compensatórias no quadro de projectos transfronteiriços, os Estados-Membros assegurarão uma cooperação e coordenação adequadas.

#### *1.5.6. Calendário da compensação*

A planificação cronológica das medidas compensatórias exige uma abordagem caso a caso, devendo o calendário adoptado assegurar a continuidade dos processos ecológicos essenciais à manutenção da estrutura e das funções biológicas que contribuem para a coerência global da rede Natura 2000. Isto passa por uma estreita coordenação entre a execução do plano ou projecto e a aplicação das medidas, dependendo de factores como o tempo necessário ao desenvolvimento dos *habitats* e/ou à recuperação das populações das espécies ou seu estabelecimento numa dada zona. Além disso, devem ser tidos em conta outros factores e processos:

- Um sítio não deve ser afectado de forma irreversível antes de a compensação se concretizar.
- O resultado da compensação deve ser eficaz no momento em que ocorram os danos no sítio em causa. Nos casos específicos em que isso não seja totalmente viável, será necessária uma sobrecompensação para os prejuízos que entretanto ocorrerem.
- Os adiamentos apenas são admissíveis se houver a certeza de que não comprometem o objectivo de “ausência de perdas líquidas” para a coerência global da rede Natura 2000.
- Não serão permitidos adiamentos, por exemplo, se conduzirem a reduções da população de espécies protegidas, incluídas no anexo II da Directiva 92/43/CEE ou no

anexo I da Directiva 79/409/CEE, especialmente no caso de serem espécies prioritárias.

- Poderá ser possível escalonar no tempo as medidas compensatórias em função de os seus efeitos negativos significativos previstos ocorrerem a curto, médio ou longo prazo.

Poderá ser aconselhável aplicar medidas específicas destinadas a compensar as perdas que ocorrem até serem alcançados os objectivos de conservação. Todas as disposições técnicas, jurídicas ou financeiras necessárias à aplicação das medidas compensatórias devem ser adoptadas antes do início da execução do plano ou projecto, de forma a evitar quaisquer atrasos imprevistos passíveis de reduzir a eficácia das medidas.

#### 1.5.7. *Aplicação a longo prazo*

As medidas compensatórias necessitam de uma sólida base jurídica e financeira para a sua aplicação a longo prazo, bem como para que a sua protecção, o seu controlo e a sua manutenção se encontrem garantidos antes de ocorrerem os impactos nos *habitats* e/ou nas espécies. Para tal, poderá optar-se pelas seguintes vias:

- Tornar permanente uma protecção temporária, mesmo se o estatuto de SIC/ZPE apenas for atribuído posteriormente.
- Definir instrumentos de aplicação vinculativos, a nível nacional, com vista a garantir a plena aplicação e eficácia da compensação (por exemplo, ligados à responsabilidade no âmbito da Directiva EIA, se pertinente, ou à directiva relativa à responsabilidade ambiental, quando estiver em vigor; condicionar a aprovação do plano ou projecto à solidez das disposições pertinentes para a aplicação de medidas compensatórias).
- Definir os instrumentos jurídicos necessários, caso a aquisição de terras e de direitos seja considerada fundamental para a aplicação eficaz das medidas de acordo com as boas práticas (por exemplo, procedimentos normalizados de aquisição obrigatória por motivos de conservação da Natureza).
- Estabelecimento de programas de vigilância para toda a duração do projecto, incluindo objectivos, organismos responsáveis e recursos necessários, indicadores e requisitos de notificação à Comissão. A melhor forma de concretizar este objectivo consiste no recurso a organismos independentes, especificamente criados para o efeito e em estreita coordenação e cooperação com as autoridades Natura 2000.

#### 1.6. **A quem incumbem os custos das medidas compensatórias?**

Parece lógico que, de acordo com o princípio do poluidor-pagador, o promotor de um projecto suporte os custos das medidas compensatórias. Em caso de co-financiamento, estes custos podem ser incluídos no orçamento total apresentado às autoridades públicas. Neste contexto, os fundos europeus podem co-financiar, por exemplo, as medidas compensatórias para uma infra-estrutura de transportes incluída na rede transeuropeia. É possível, nomeadamente, a concessão de apoio financeiro *do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) para medidas compensatórias associadas a projectos financiados no âmbito deste Fundo, desde que seja efectuada em conformidade com os objectivos, as normas e os procedimentos inerentes ao Fundo.*

Uma subvenção concedida por uma autoridade pública para medidas adoptadas com o objectivo de compensar danos a um sítio Natura 2000 pode ser considerada um *auxílio estatal*, na acepção do artigo 87.º (ex-artigo 92.º) do Tratado, se for concedida a uma empresa estabelecida no sítio Natura 2000, quer este tenha sido designado antes ou após o estabelecimento da empresa. Todavia, no caso de uma empresa adjudicatária de uma autoridade pública para a construção de uma infra-estrutura, a subvenção não é considerada auxílio estatal se for concedida para a realização de obras.

**O Estado-Membro fica vinculado às medidas compensatórias a partir da entrada em vigor do artigo 6.º. O financiamento das medidas em causa insere-se no seu âmbito de competência.**

### 1.7. Notificação das medidas compensatórias à Comissão

As autoridades nacionais competentes devem notificar à Comissão as medidas compensatórias adoptadas. A disposição em causa não especifica a forma nem o objecto da notificação. Todavia, de forma a facilitar o processo, os serviços da Comissão elaboraram um formulário normalizado<sup>9</sup> para apresentar as informações à Comissão em conformidade com o n.º 4 do artigo 6.º. De qualquer modo, não incumbe à Comissão sugerir medidas compensatórias nem validá-las cientificamente.

As informações apresentadas devem permitir à Comissão apreciar a forma de alcançar os objectivos de conservação do sítio, em cada caso particular. Embora as autoridades nacionais tenham apenas a obrigação específica de notificar as medidas compensatórias adoptadas, pode também revelar-se necessária a comunicação de determinados elementos ligados às soluções alternativas ponderadas e às razões imperativas de reconhecido interesse público que levaram à execução do plano ou projecto, caso esses elementos afectem a escolha das medidas compensatórias.

**As informações sobre as medidas compensatórias devem permitir à Comissão apreciar a forma de alcançar os objectivos de conservação do sítio, em cada caso particular. Contudo, não incumbe à Comissão sugerir medidas compensatórias.**

*Em que fase do processo de planeamento devem notificar-se à Comissão as medidas compensatórias e quem é responsável pela notificação?*

Para que a Comissão possa solicitar informações complementares sobre as medidas tomadas ou adoptar acções, caso considere que não foram aplicadas de forma correcta as exigências legais da Directiva, as medidas compensatórias devem ser notificadas à Comissão **antes** de serem implementadas e, em qualquer caso, antes da execução do plano ou projecto em causa, mas após a sua autorização. É, pois, aconselhável que as medidas compensatórias sejam notificadas à Comissão logo que tenham sido adoptadas no processo de planeamento, de forma a permitir à Comissão, na sua qualidade de guardiã do Tratado, avaliar se as disposições da Directiva são aplicadas de forma correcta.

<sup>9</sup> O formulário em causa consta do anexo IV do presente documento.

Na sua qualidade de organismos responsáveis pela preservação da coerência global da rede Natura 2000, bem como pela actualização das informações respeitantes à mesma, as autoridades responsáveis pela rede Natura 2000 em cada Estado-Membro devem desempenhar um papel importante no processo, devendo as informações ser apresentadas pela autoridade nacional, através da Representação Permanente de cada Estado-Membro, tal como no processo de adopção de listas de sítios.

### **1.8. O que acontece com os sítios que albergam *habitats* e/ou espécies prioritárias?**

O n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 6.º prevê um tratamento especial caso o plano ou projecto envolva um sítio que abrigue *habitats* e/ou espécies prioritários e seja passível de afectar esses *habitats* e/ou espécies. A execução de planos ou projectos passíveis de afectar negativamente os sítios em causa poderá apenas justificar-se se as razões imperativas de reconhecido interesse público invocadas disserem respeito à saúde humana e à segurança pública, ou a consequências benéficas primordiais para o ambiente, ou se, antes de aprovar o plano ou projecto, a Comissão exprimir um parecer sobre a iniciativa prevista.

Por outros termos, apenas serão aceitáveis danos aos sítios, em prejuízo do cumprimento dos objectivos da Directiva, nos casos em que existam as razões imperativas específicas supramencionadas, ou, em alternativa, após um procedimento complementar de salvaguarda (avaliação independente da Comissão).

Esta disposição suscita diversas questões ligadas:

- à identificação dos sítios em causa;
- à interpretação dos conceitos de saúde humana, segurança pública e consequências benéficas primordiais para o ambiente;
- ao procedimento de adopção do parecer da Comissão, bem como às consequências deste parecer.

#### *1.8.1. Os sítios em causa*

O n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 6.º é aplicável se a execução de um plano ou projecto for passível de afectar um sítio que albergue *habitats* e/ou espécies prioritários. Neste contexto, é razoável considerar que um plano ou projecto:

- a) que não afecta, de modo algum, um *habitat* ou uma espécie prioritários; ou
- b) que afecta um *habitat* ou uma espécie não tidos em conta na selecção do sítio (“presença não-significativa” no formulário de dados normalizado)

não deve, de facto, justificar que o sítio seja abrangido pelo referido segundo parágrafo.

Dado que a Directiva “Aves” não classifica quaisquer espécies como prioritárias, as medidas compensatórias destinadas a corrigir os efeitos nas populações de aves das ZPE não necessitam de parecer da Comissão.

**Pode considerar-se que o n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 6.º é aplicável a todos os sítios que albergam *habitats* e/ou espécies prioritários, sempre que esses *habitats* e espécies sejam afectados.**

*1.8.2. Conceitos de “saúde humana”, “segurança pública” e “consequências benéficas primordiais para o ambiente”*

A saúde humana, a segurança pública e as consequências benéficas primordiais para o ambiente constituem as mais importantes razões imperativas de reconhecido interesse público. Contudo, tal como no caso destas últimas, as três categorias não se encontram expressamente definidas.

A legislação comunitária refere a saúde pública e a segurança pública como motivos passíveis de justificar a adopção de medidas nacionais restritivas da livre circulação de mercadorias, trabalhadores e serviços, bem como do direito de estabelecimento. Além disso, a protecção da saúde das pessoas constitui um dos objectivos fundamentais da política comunitária no domínio do ambiente. Nesta perspectiva, as consequências benéficas primordiais para o ambiente constituem uma categoria a incluir nos objectivos fundamentais da política ambiental atrás referidos.

No quadro do princípio da subsidiariedade, incumbe às autoridades nacionais competentes verificar a ocorrência das referidas condições. Como é evidente, qualquer situação deste tipo é passível de ser examinada pela Comissão no quadro da sua actividade de controlo da aplicação correcta do direito comunitário.

No respeitante ao conceito de “segurança pública”, é útil referir o acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Fevereiro de 1991 no processo C-57/89, Comissão contra Alemanha (“*Diques de Leybucht*”). Este acórdão precedeu a adopção da Directiva 92/43/CEE e, portanto, do artigo 6.º. O acórdão mantém interesse, nomeadamente pelo facto de a abordagem do Tribunal ter influenciado a redacção do artigo 6.º. Encontravam-se em causa obras de construção para o reforço de diques no mar do Norte, em Leybucht. As obras envolviam a redução da superfície de uma ZPE. Como princípio geral, o Tribunal estabeleceu que os motivos que justificavam essa redução deveriam corresponder a um interesse geral superior ao interesse geral representado pelo objectivo ecológico da Directiva. No caso em apreço, o Tribunal confirmou que o perigo de inundação e a protecção costeira constituíam motivos suficientemente graves para justificar as obras nos diques e o reforço das estruturas costeiras, desde que se limitassem estritamente ao mínimo necessário.

**As autoridades nacionais podem autorizar a execução de um plano ou projecto apenas se for comprovada a existência das razões imperativas de reconhecido interesse público supracitadas e na medida em que o plano ou projecto em causa se revelar necessário ao suprimento do interesse público.**

*1.8.3. Adopção do parecer da Comissão e suas consequências*

Como confirmado pelo acórdão do Tribunal de 14 de Setembro de 2006 (processo C-244/05), a Comissão apenas poderá emitir um parecer ao abrigo do n.º 4 do artigo 6.º no caso de sítios constantes da lista de sítios seleccionados como sítios de importância comunitária (SIC).

Perante razões imperativas de reconhecido interesse público, diversas da saúde humana, da segurança e dos benefícios para o ambiente, é necessário o parecer prévio da Comissão. O n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 6.º não especifica o procedimento a adoptar, nem o teor do parecer<sup>10</sup>. É, pois, necessário atender à economia e aos objectivos pretendidos pela disposição em causa. O parecer tem de abranger a avaliação dos valores ecológicos passíveis de serem afectados por um plano ou projecto, a pertinência das razões imperativas invocadas e o balanço destes dois interesses opostos, bem como uma avaliação das medidas compensatórias. Esta última implica uma apreciação científica e económica, além de uma análise da necessidade e da proporcionalidade da execução do plano ou projecto relativamente à razão imperativa invocada.

Dada a sua natureza, o parecer não é um acto com efeitos jurídicos vinculativos. As autoridades nacionais podem demarcar-se do parecer e decidir implementar o plano ou projecto, ainda que o parecer seja negativo. Neste último caso, porém, pode esperar-se razoavelmente que a decisão aborde os argumentos da Comissão e explique os motivos por que o seu parecer não foi seguido. De qualquer modo, a Comissão pode avaliar se a implementação do plano ou projecto é conforme com as exigências do direito comunitário e, se necessário, iniciar uma acção legal adequada. Embora a Directiva não inclua qualquer prazo específico para a adopção do parecer da Comissão, os serviços da mesma envidarão todos os esforços necessários para efectuar as avaliações e elaborar as devidas conclusões tão rapidamente quanto possível.

**Ao emitir o seu parecer, a Comissão deve analisar o balanço entre os valores ecológicos afectados e as razões imperativas invocadas e avaliar as medidas compensatórias. Embora o parecer não seja vinculativo, poderão adoptar-se acções legais em caso de incumprimento do direito comunitário.**

---

<sup>10</sup> O formulário normalizado pertinente (anexo IV) abrange também o pedido de parecer da Comissão de acordo com o disposto no n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 6.º.

**Formulário para a notificação de informações à Comissão Europeia  
nos termos do n.º 4 do artigo 6.º**

Estado-Membro:

Data:

**Informações a transmitir à Comissão Europeia  
nos termos do artigo 6.º da Directiva “Habitats” (92/43/CEE)**

Documentação enviada para/  informação/

parecer/

(n.º 4, primeiro par., do art. 6.º)

(n.º 4, segundo par., do art. 6.º)

Autoridade nacional competente:

Endereço:

Pessoa de contacto:

Telefone, fax, e-mail:

## 1. PLANO OU PROJECTO

Nome e código do sítio Natura 2000 afectado:

O sítio em causa:

- é uma ZPE ao abrigo da Directiva “Aves”     é um SIC ao abrigo da Directiva “Habitats”  
 alberga um *habitat*/uma espécie prioritário(a)

Resumo do plano ou projecto com efeitos no sítio:

## 2. EFEITOS NEGATIVOS

Resumo da avaliação dos efeitos negativos no sítio:

N.B.: este resumo deve focar os efeitos negativos previstos nos *habitats* e nas espécies devido aos quais o sítio foi proposto para inclusão na rede Natura 2000, incluindo mapas adequados e uma descrição das medidas de redução dos riscos já decididas.

### 3. SOLUÇÕES ALTERNATIVAS

Resumo das soluções alternativas ponderadas pelo Estado-Membro :

Motivos que levaram as autoridades nacionais competentes a concluir da ausência de soluções alternativas:

#### 4. RAZÕES IMPERATIVAS

Motivos que levaram a manter, todavia, a execução do plano ou projecto:

- Razões imperativas de reconhecido interesse público, inclusive de natureza social ou económica (na ausência de *habitats*/espécies prioritários)
- Saúde humana
- Segurança pública
- Consequências benéficas de importância primordial para o ambiente
- Outras razões imperativas de reconhecido interesse público

Descrição sucinta dos motivos:

## 5. MEDIDAS COMPENSATÓRIAS

Medidas compensatórias previstas e respectivo calendário: