Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 21 de março de 2024[1]

Processo C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
contra
Government of Ireland e o.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação ambiental estratégica — *Project Ireland 2040* — *National Planning Framework* (Quadro Nacional de Planeamento) — *National Development Plan* (Plano Nacional de Desenvolvimento) — Planos e programas financeiros ou orçamentais — Identificação, descrição e avaliação de soluções alternativas razoáveis — Efeitos no ambiente das alternativas avaliadas»

I. Introdução

1. A Diretiva AAE (AAE significa «avaliação ambiental estratégica»)[2] regula a avaliação ambiental no âmbito do procedimento de adoção de planos e programas. Embora o Tribunal de Justiça já se tenha debruçado muitas vezes sobre a mesma, continuam por resolver questões de grande importância. O presente pedido de decisão prejudicial diz respeito a duas delas, a saber, por um lado, a importância de uma exceção ao âmbito de aplicação da Diretiva para planos e programas financeiros ou orçamentais, bem como, por outro lado, a avaliação dos efeitos no ambiente das alternativas ao plano ou programa finalmente adotados. Em especial, a questão relativa à avaliação de alternativas também reveste interesse no contexto de outras regulamentações em matéria de direito do ambiente da União que também preveem a tomada em consideração de alternativas.

2. Estas questões colocam-se no contexto do recurso interposto por uma associação ambiental contra duas medidas no âmbito do planeamento de desenvolvimento nacional da Irlanda. Está em causa saber se uma destas duas medidas é abrangida pela referida exceção e se a avaliação ambiental da segunda medida avaliou devidamente os efeitos das alternativas no ambiente.

[1] Língua original: alemão.

[2] Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO 2001, L 197, p. 30).

II. Quadro jurídico

3. É certo que a União publicou a Diretiva AAE antes da conclusão das negociações relativas ao Protocolo de Kiev sobre a avaliação dos impactos ambientais de 2003 [3]. Não obstante, a Diretiva transpõe o Protocolo após a declaração de aprovação da União e o considerando 7 da Diretiva já antecipa o Protocolo.

4. Os objetivos da Diretiva AAE resultam em especial do artigo 1.º:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável. Para tal, visa garantir que determinados planos e programas, suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, sejam sujeitos a uma avaliação ambiental em conformidade com o nela disposto».

5. O artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE define os planos e programas:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por

a) "Planos e Programas": qualquer plano ou programa, incluindo os cofinanciados pela Comunidade Europeia, bem como as respetivas alterações, que:

   – seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo, e

   – seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas[.]»

6. A obrigação de realização de uma avaliação ambiental estratégica é regulada pelo artigo 3.º da Diretiva AAE:

«1. No caso dos planos e programas referidos nos n.os 2 a 4 suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, deve ser efetuada uma avaliação ambiental nos termos dos artigos 4.º a 9.º

2. Sob reserva do disposto no n.º 3, deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas:

a) Que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos, e que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da [Diretiva AIA [4]], ou

[3] Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica à Convenção da CEE-ONU sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras, concluída em Espoo em 1991 (JO 2008, L 308, p. 35, aprovado pela Decisão 2008/871/CE do Conselho de 20 de outubro de 2008, JO 2008, L 308, p. 33). O Conselho aprovou a Convenção de Espoo pela Decisão de 15 de outubro de 1996 (Documento do Conselho 8931/96 de 17 de julho de 1996) que foi publicada no JO 1992, C 104, p. 7.

[4] Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), recentemente alterada pela Diretiva 2014/52/UE (JO 2014, L 124, p. 1).

b) Em relação aos quais, atendendo aos seus eventuais efeitos em sítios protegidos, tenha sido determinado que é necessária uma avaliação nos termos dos artigos 6.º ou 7.º da Diretiva […] [*Habitats*[5]].

[…]

8. Os planos e programas a seguir enunciados não são abrangidos pela presente diretiva:

— planos e programas destinados unicamente à defesa nacional ou à proteção civil,

— planos e programas financeiros ou orçamentais.

9. A presente diretiva não se aplica aos planos e programas cofinanciados ao abrigo dos atuais períodos de programação […] abrangidos pelos Regulamentos (CE) n.º 1260/1999 […] e (CE) n.º 1257/1999 do Conselho […].»

7. O artigo 5.º da Diretiva AAE diz respeito ao conteúdo da avaliação ambiental e à tomada em consideração de alternativas:

«1. Sempre que seja necessário proceder a uma avaliação ambiental nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, deve ser elaborado um relatório ambiental no qual serão identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial respetivos. As informações a fornecer para o efeito constam do anexo I.

2. O relatório ambiental elaborado em aplicação do n.º 1 deve incluir as informações que razoavelmente possam ser necessárias, tendo em conta os conhecimentos e métodos de avaliação disponíveis, o conteúdo e o nível de pormenor do plano ou do programa, a sua posição no processo de tomada de decisões e a medida em que determinadas questões sejam mais adequadamente avaliadas a níveis diferentes do processo, por forma a evitar uma duplicação da avaliação.

[…]»

8. O anexo I da Diretiva AAE especifica as informações a fornecer para efeito do artigo 5.º:

«São as seguintes as informações a fornecer nos termos do n.º 1 do artigo 5.º, sob reserva do disposto nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo:

h) Um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas e uma descrição do modo como se procedeu à avaliação, incluindo todas as dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias (como, por exemplo, as deficiências técnicas ou a ausência de conhecimentos);»

[5] Diretiva 92/43/CEE do Conselho de 21 de maio de 1992 relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO.1992, L 206, p. 7) com a redação alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

9. O pedido de decisão prejudicial é apresentado no âmbito de um recurso para a Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda) contra as duas vertentes do *Project Ireland 2040* (Projeto Irlanda 2040) adotado pelo Governo da Irlanda, em 16 de fevereiro de 2018, e «confirmado» numa Decisão subsequente de 29 de maio de 2018. Este projeto abrange duas medidas: o *National Planning Framework* (Quadro Nacional de Planeamento, a seguir «NPF») que descreve os objetivos de desenvolvimento da Irlanda em termos muito abstratos e o *National Development Plan* (Plano Nacional de Desenvolvimento, a seguir «NDP») que contém declarações relativas ao financiamento estatal de determinados projetos neste contexto.

10. Quando da sua publicação, o *Project Ireland 2040* foi descrito, no prefácio, como instituindo um plano unificado e coerente para a utilização e desenvolvimento do território no país. A High Court (Tribunal Superior, Irlanda) descreveu-o como «uma estratégia à escala global que define os objetivos gerais de desenvolvimento do país para o período até 2040».

11. O projeto do NPF foi publicado em 26 de setembro de 2017, juntamente com o Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica (*SEA Environmental Report*: SEA é sigla inglesa de «strategic environmental assessment», à qual corresponde a sigla portuguesa AAE). O prefácio do NPF descreve-o como «um quadro de planeamento para orientação do investimento em matéria de desenvolvimento nos próximos anos» que «estabelece uma série de objetivos nacionais e princípios-chave a partir dos quais serão obtidos mais informações e planos aperfeiçoados». No NPF, não são enunciados expressamente todos os pormenores relativos a cada zona do país, sendo antes «cada região […] habilitada a liderar o planeamento e desenvolvimento das suas comunidades».

12. No prefácio do NPF, é, além disso, indicado que este documento é «complementado» pelo NDP publicado paralelamente, que é descrito como uma «estratégia por dez anos de investimentos de capital público de cerca de 116 mil milhões de euros». O NDP é um plano de investimento que visa assegurar e apoiar a execução do NPF através da injeção de investimentos de capital e que estabelece a forma como será disponibilizado o financiamento de certos projetos considerados essenciais para a realização dos resultados estratégicos identificados no NPF. O NDP identifica grandes obras de infraestruturas que se propõe financiar, tais como infraestruturas ferroviárias, rodoviárias e aeroportuárias. Não contém considerações de planeamento ou de desenvolvimento.

13. A Friends of the Irish Environment impugna a validade da adoção dos dois planos. A título de fundamentação, alega que as exigências da Diretiva AAE não foram cumpridas. Em relação ao NPF, alega que o tratamento das alternativas razoáveis, tal como exigido pela diretiva, foi insuficiente.

14. É suscitada uma questão lógica que deve ser esclarecida previamente segundo a Supreme Court (Supremo Tribunal), que consiste em saber se o NPF e/ou o NDP é um «plano ou programa» na aceção da diretiva. Os recorridos argumentam que, não obstante o NDP ter sido avaliado para efeitos da Diretiva AAE, essa avaliação não decorreu de uma obrigação legal. Independentemente disso, defendem que o NDP, sendo objeto de uma «política orçamental», está excluído do âmbito de aplicação da Diretiva AAE.

15. Este processo está agora pendente, em terceira instância, na Supreme Court (Supremo Tribunal), que submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

1. Deve o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), ser interpretado no sentido de que uma medida adotada pelo ramo executivo de um Estado-Membro sem fundamento numa obrigação legislativa ou administrativa e sem ter sido habilitado por uma medida regulamentar, administrativa ou legislativa é suscetível de constituir um plano ou programa ao qual a Diretiva se aplica, se o plano ou programa assim adotado estabelecer um quadro para a concessão ou recusa de aprovação futura e, portanto, cumprir o requisito do artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva?

2. a) Deve o artigo 3.º, n.º 1, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.ºs 8 e 9, da Diretiva AAE ser interpretado no sentido de que um plano ou programa que estabelece uma disposição expressa, embora descrita como «indicativa», para a atribuição de fundos destinados à construção de certos projetos de infraestruturas com vista a apoiar a estratégia de desenvolvimento territorial de outro plano, constituindo a base da estratégia de desenvolvimento territorial futura, pode ele próprio constituir um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE?

2. b) Em caso de resposta afirmativa à questão 2 a), o facto de um plano ter como objetivo a atribuição de recursos significa que deve ser tratado como um plano orçamental na aceção do artigo 3.º, n.º 8?

3. a) Devem o artigo 5.º e o anexo I da Diretiva AAE ser interpretados no sentido de que, no caso de ser necessária uma avaliação ambiental nos termos do artigo 3.º, n.º 1, o relatório ambiental aí previsto deve, uma vez identificadas soluções alternativas razoáveis relativamente a uma opção preferida, fazer uma avaliação comparativa da opção preferida e das soluções alternativas razoáveis?

3. b) Em caso de resposta afirmativa à questão 3 a), a exigência da Diretiva é cumprida quando as soluções alternativas razoáveis forem objeto de uma avaliação comparativa antes da seleção da opção preferida, e posteriormente o projeto de plano ou de programa for avaliado e for então efetuada uma avaliação ambiental estratégica mais completa apenas em relação à opção preferida?

16. A Friends of the Irish Environment, Irlanda, a República Checa e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas e participaram na audiência de 8 de novembro de 2023.

IV. Apreciação jurídica

17. Debruçar-me-ei, em seguida, sobre a análise da segunda e da terceira questões, uma vez que, entretanto, a jurisprudência [6] respondeu à primeira questão. Segundo essa jurisprudência, as medidas cuja adoção não é obrigatória também podem preencher o requisito de que «seja[m] exigid[as] por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas», tal como previsto pelo artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva AAE.

[6] V., em especial, Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.ºs 35 a 52).

18. Com a segunda questão prejudicial, pretende-se esclarecer se uma das duas medidas, o NDP, cumpre a exigência de uma avaliação obrigatória nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE (v., a este respeito, A). A terceira questão prejudicial diz respeito à avaliação de alternativas nos termos do artigo 5.º, n.º 1, no que diz respeito à outra medida, o NPF (v., a este respeito, B).

A. Segunda questão prejudicial — atribuição de recursos financeiros

19. A segunda questão prejudicial diz respeito à classificação do NDP. A Supreme Court (Supremo Tribunal) pretende saber se este constitui na realidade um plano ou programa na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva SUP [v., a este respeito, 1)] e se, neste caso, é abrangido pela exceção ao âmbito de aplicação da Diretiva AAE para os «planos e programas financeiros ou orçamentais», nos termos do artigo 3.º, n.º 8, segundo travessão, da Diretiva AAE [v., a este respeito, 2)].

1. O NDP como quadro para a futura aprovação de projetos

20. Embora a alínea a) da segunda questão prejudicial diga respeito ao artigo 3.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 3.º, n.ºs 8 e 9, da Diretiva AAE, como se infere da fundamentação desta questão [7], a Supreme Court (Supremo Tribunal) pretende na verdade saber se a exceção segundo o artigo 3.º, n.º 8, é efetivamente relevante ou se não existe desde logo a obrigação de avaliação do NDP por este não constituir o enquadramento para a futura aprovação de projetos na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a).

21. De acordo com esta última disposição, os planos e programas em determinados setores estão sujeitos à obrigação de avaliação ambiental, se constituírem um enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AIA.

22. A este respeito, a Supreme Court (Supremo Tribunal) argumenta, em particular, com a dependência histórica *(path dependency)* [8] do desenvolvimento das infraestruturas pretendido com a atribuição de recursos financeiros pelo NDP. Com efeito, o financiamento de determinadas medidas de infraestruturas pode ser um requisito para outros projetos de infraestruturas que dependam das primeiras medidas, ao passo que outros projetos de infraestruturas são, de facto, excluídos.

23. Por exemplo, quando se financia uma autoestrada entre duas localidades, mas não uma linha ferroviária, tal possibilita ou incentiva determinadas outras ligações rodoviárias que vão contribuir para o congestionamento adicional da rede rodoviária. Por outro lado, é possível que não estejam preenchidos os requisitos para determinados outros projetos ferroviários, uma vez que, sem a linha ferroviária, lhes falta a ligação à rede ferroviária. Além disso, outras medidas, tais como a decisão das empresas sobre a sua localização ou o desenvolvimento da construção de habitações, orientar-se-ão pelos projetos de infraestruturas.

[7] Em especial, n.ºs 32 a 35 do pedido de decisão prejudicial.

[8] V. a utilização desta expressão no ponto 3.1 do anexo I do Relatório anual do crescimento para 2012 da Comissão (COM[2011] 815 final) e anexo I, ESRS E4, apêndice A, AR 1, alínea d), do Regulamento Delegado (EU) 2023/2772 da Comissão de 31 de julho de 2023 que complementa a Diretiva 2013/34/UE no respeitante às normas de relato de sustentabilidade (JO L, 2023/2772, p. 142).

24. Assim, ainda que a atribuição de recursos financeiros possa influenciar projetos, há duas razões para perguntar se o NDP, com tal atribuição, constitui o enquadramento para a futura aprovação de projetos. Em primeiro lugar, existem dúvidas quanto ao caráter vinculativo do NDP e, em segundo lugar, a atribuição de recursos financeiros enquanto tal não constitui uma regulamentação que deva ser imputada ao enquadramento para a futura aprovação de projetos.

a) Caráter vinculativo de planos e programas

25. Como a Irlanda, acertadamente, salienta, o Tribunal de Justiça declarou que só as disposições que revestem caráter obrigatório, pelo menos, para as autoridades competentes no domínio da emissão de autorizações de projetos, constituem o enquadramento para tal aprovação [9]. Com efeito, só os atos de natureza obrigatória são suscetíveis de limitar a margem de manobra de que dispõem essas autoridades e de excluir assim as modalidades de execução dos projetos que se podem revelar mais favoráveis ao ambiente, razão pela qual esses atos devem ser sujeitos a uma avaliação ambiental [10]. Em contrapartida, as disposições de valor meramente indicativo [11] ou suscetíveis de exercer uma determinada influência na localização dos projetos [12] não constituem nenhum enquadramento para aprovações.

26. Por conseguinte, a Irlanda defende que o NDP não reveste caráter suficientemente obrigatório para constituir um enquadramento para a aprovação de projetos.

27. Nesse sentido aponta o facto de a Supreme Court (Supremo Tribunal), na sua questão, caracterizar o NDP de medida que prevê disposições descritas como «indicativas», para a atribuição de fundos destinados à construção de certos projetos de infraestruturas. Com efeito, embora o NDP faça referência a um grande número de projetos, bem como aos recursos financeiros que lhes deverão ser atribuídos, fá-lo a título exemplificativo. De qualquer modo, a atribuição de recursos financeiros necessita da aprovação do plano e do cumprimento de todas as outras leis ambientais em vigor [13].

28. A atribuição não vinculativa de recursos financeiros para determinadas medidas de infraestruturas na aceção acima exposta pode influenciar o desenvolvimento de outras medidas de infraestruturas e de outros projetos como a Friends of the Irish Environment argumenta. Consoante sejam ou não previsíveis medidas posteriores de infraestruturas necessárias, serão trabalhadas igualmente outras medidas de infraestruturas e de desenvolvimento dependentes daquelas.

29. Por conseguinte, é conforme com o objetivo da Diretiva AAE sujeitar igualmente estes efeitos a uma avaliação ambiental. De facto, esta última visa garantir que os efeitos de medidas no ambiente sejam analisados e tidos em conta na fase preparatória de uma decisão [14].

9 Acórdãos de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 77), e de 9 de março de 2023, An Bord Pleanála e o. (Terreno de Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, n.º 49).

10 Acórdão de 9 março de 2023, An Bord Pleanála e o. (Terreno do Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, n.º 50).

11 Acórdãos de 12 de junho de 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, n.º 44), de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 76), e de 9 março de 2023, An Bord Pleanála e o. (Terreno do Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, n.º 49).

12 Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 69).

13 Government of Ireland, National Development Plan 2021-2030, à data de 4 de outubro de 2021 (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), p. 50.

14 V. Acórdão de 9 de março de 2023, An Bord Pleanála e o. (Terreno do St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, n.º 58).

30. Aliás, o efeito de afirmações não vinculativas sobre a atribuição de recursos financeiros não se distingue do efeito de outras declarações *não vinculativas* relativas a planos e programas, que também não exigem uma avaliação dos efeitos ambientais.

31. Quando, por exemplo, um Governo anuncia que pretende criar condições para determinadas medidas de infraestruturas, sem que este anúncio vincule as autoridades, isso não constitui ainda um objetivo que careça desde logo eventualmente de uma avaliação ambiental. Pelo contrário, a avaliação ambiental é uma parte do processo que deverá conduzir à criação destas condições.

32. É certo que tais considerações suscitam dúvidas sobre se, no momento da avaliação ambiental, ainda eram possíveis todas as opções [15], uma vez que dão a entender que, no mínimo, uma decisão já foi tomada. Porém, numa sociedade democrática, deve ser possível o debate de intenções e de objetivos sem ter, desde logo, de sujeitar estes contributos para a discussão a uma avaliação ambiental. Esta é a diferença entre a definição de um enquadramento e a discussão sobre a definição do mesmo.

33. Neste sentido, se se devesse confirmar perante os órgãos jurisdicionais nacionais a impressão de que a atribuição de recursos financeiros não é vinculativa, deverá, desde logo, por este motivo, excluir-se que o NDP constitui o enquadramento para a futura aprovação de projetos.

b) Enquadramento para a aprovação de projetos

34. Além disso, a atribuição de recursos financeiros, por natureza, ainda que fosse vinculativa, não constituiria enquanto tal um enquadramento para a aprovação de projetos.

35. É neste contexto que, segundo jurisprudência constante, devem ser entendidos os atos que, ao definir regras e processos de controlo para o setor em causa, estabelecem um conjunto significativo de critérios e modalidades para a autorização e execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente [16]. Recentemente, o Tribunal de Justiça precisou estes critérios e modalidades esclarecendo que estes abrangem a localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento desses projetos ou a afetação de recursos relacionada com esses projetos [17].

36. À primeira vista, poderia parecer que a atribuição de recursos financeiros faz parte do enquadramento para a futura aprovação de projetos, uma vez que diz respeito à afetação de recursos. No entanto, esta apreciação do Tribunal de Justiça não deve ser entendida no sentido de que a atribuição de recursos financeiros é parte integrante do enquadramento na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE.

37. Tal como a Comissão, acertadamente, alega, essa apreciação reproduz literalmente os critérios do anexo II, n.º 1, primeiro travessão, da Diretiva AAE para a determinação da relevância previsível de efeitos no ambiente. O critério da utilização dos recursos naturais faz referência neste contexto ao objetivo de utilização prudente e racional dos recursos *naturais*,

[15] V. artigo 8.º, n.º 1, do Protocolo de Kiev, artigos 6.º, n.º 4 e 7.º, da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente de 1998 (JO 2005, L 124, p. 4), aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1), bem como artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva AAE.

[16] Acórdãos de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 49), de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 67), e de 9 de março de 2023, An Bord Pleanála e o. (Terrenos de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, n.º 38).

[17] Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 62).

referido no considerando 1 da Diretiva AAE e no artigo 191.º, n.º 1, terceiro travessão, TFUE. Trata-se, pois, de recursos como a água, superfícies ou matérias-primas [18] cuja utilização afeta diretamente o ambiente. Em contrapartida, a utilização de recursos financeiros só de uma maneira indireta pode ser associada a possíveis efeitos ambientais significativos.

38. Assim, em vez do financiamento do projeto, devem apenas ser avaliadas as medidas que dizem respeito à sua localização, à sua natureza e dimensão, bem como às suas condições de funcionamento ou à utilização de recursos naturais ligada ao projeto. Em contrapartida, não é certo que uma avaliação adicional da decisão de financiamento permitirá informações adicionais e, por esse motivo, deve ser evitada enquanto duplicação desnecessária da avaliação [19] na aceção do considerando 9 e do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva AAE.

39. De acordo com as informações disponíveis, o NDP parece não estabelecer regras e processos independentes relativos ao controlo, que abranjam a localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento de projetos ou a afetação de recursos naturais relacionada com esses projetos. Pelo contrário, os projetos nele referidos estão sujeitos a procedimentos de planeamento e de aprovação distintos [20], nos quais os efeitos ambientais podem ser avaliados. Além disso, segundo a questão prejudicial, o NDP atribui os recursos financeiros tendo em vista apoiar a estratégia de desenvolvimento territorial *de outro plano*, ou seja, do NPF, que foi sujeito a uma avaliação ambiental.

c) Conclusão intermédia

40. Por conseguinte, deve responder-se à questão 2, alínea a), que nem as medidas não vinculativas nem a atribuição de recursos financeiros para determinados projetos de infraestruturas constituem enquadramento para a futura aprovação de projetos na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE; por conseguinte, não carecem de avaliação ambiental prévia segundo esta disposição.

2. Alcance da exceção para planos e programas financeiros ou orçamentais

41. Uma vez que, de acordo com as considerações relativas à questão 2, alínea a), a atribuição de recursos financeiros enquanto tal não constitui enquadramento para a futura aprovação de projetos na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, em princípio, torna-se desnecessário clarificar se um plano ou um programa que tenha por objetivo a atribuição de recursos financeiros, enquanto plano financeiro ou orçamental, é excluído do âmbito de aplicação da diretiva, na aceção do artigo 3.º, n.º 8, segundo travessão.

42. Por conseguinte, basta referir, a este respeito, que tal exceção abrange apenas os conteúdos de um plano ou programa que, enquanto tais, são abrangidos pela mesma. Se a medida controvertida ainda contiver outros objetivos, estes podem, tal como a Comissão afirma, com razão, estar sujeitos a avaliação ambiental, se constituírem o enquadramento para a aprovação de projetos.

[18] Assim, o Acórdão de 26 de setembro de 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, n.º 74), considerou a lenha como um recurso natural.

[19] V., igualmente, as minhas Conclusões no processo Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2011:755, n.º 42) e no processo D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:561, n.º 65).

[20] V. nota 13.

Caso contrário, os Estados-Membros poderão facilmente contornar a aplicação da avaliação ambiental [21], conjugando planos ou programas obrigatoriamente sujeitos a avaliação com medidas orçamentais ou financeiras.

B. Terceira questão prejudicial — Avaliação de alternativas razoáveis ao NPF

43. A terceira questão diz respeito ao alcance da avaliação de alternativas razoáveis em relação à outra vertente do *Project Ireland 2040*, o NPF. Com a questão 3, alínea a), a Supreme Court (Supremo Tribunal) pretende saber se o relatório ambiental previsto no artigo 5.º, da Diretiva AAE deve, uma vez identificadas alternativas razoáveis relativamente a uma opção preferida, realizar uma avaliação comparativa da opção preferida e das alternativas razoáveis. Se for esse o caso, a questão 3, alínea b), pretende esclarecer se, não obstante, se pode distinguir entre a comparação das alternativas e uma avaliação mais completa da opção preferida. Irei responder a estas duas questões parciais em conjunto.

44. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva AAE, deve ser elaborado um relatório ambiental no qual serão identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial respetivos.

45. Esta disposição estabelece que as alternativas razoáveis devem ser objeto do relatório ambiental. No entanto, à semelhança da Irlanda, poderia entender-se esta disposição no sentido de que os eventuais efeitos significativos só devem ser identificados, descritos e avaliados em relação à opção preferida. Esta conclusão é reforçada pelo facto de as restantes disposições da Diretiva AAE terem por objeto a avaliação ambiental do plano ou programa em causa e não a avaliação das alternativas razoáveis.

46. No entanto, a Comissão salienta que, pelo menos de acordo com a versão neerlandesa do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva AAE, os eventuais efeitos significativos das alternativas também devem ser identificados, descritos e avaliados. De qualquer modo, a *avaliação* das alternativas prevista em todas as versões linguísticas também *pode* incluir os efeitos das mesmas no ambiente, o que, por seu lado, pressuporia a identificação e a descrição dos mesmos.

47. Esta tomada em consideração dos efeitos ambientais das alternativas está em conformidade com o objetivo da Diretiva AAE, uma vez que, de acordo com o considerando 4 e com o artigo 1.º, a mesma pretende, através da avaliação ambiental, contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de determinados planos e programas. A avaliação de alternativas sem consideração dos seus efeitos ambientais seria contrária a este objetivo.

48. Quando da escolha entre diferentes alternativas revestem inclusivamente particular importância as considerações ambientais. Com efeito, tal como a Comissão sublinha, a Diretiva AIA foi adotada porque se concluiu que, muitas vezes, no âmbito da aprovação de projetos nos termos da Diretiva AIA, havia medidas que excluíam determinadas opções apesar de serem mais

[21] V., quanto ao risco de incumprimento, Acórdãos de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.os 48 e 70), bem como de 9 de março de 2023, An Bord Pleanála e o. (Terrenos de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, n.º 32).

benéficas para o ambiente [22]. Por conseguinte, a avaliação ambiental deve, pelo menos, garantir que tais medidas só são adotadas se se tiver consciência das alternativas mais benéficas para o ambiente.

49. Em consequência, o relatório ambiental também deve identificar, descrever e avaliar os efeitos ambientais das alternativas razoáveis.

50. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva AAE, o âmbito necessário desta exposição também se restringe às informações que *razoavelmente* possam ser necessárias. Nesta medida, o artigo 5.º recorre, pela segunda vez, ao conceito de «razoáveis», pois, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, só devem sequer ser avaliadas alternativas razoáveis. Neste caso, este conceito assume a função de filtro destinado a evitar um esforço de avaliação desproporcionado.

51. Numa primeira fase, devem ser identificadas as alternativas razoáveis que exigem realmente uma avaliação mais completa. Para esse efeito, o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva AAE enumera os objetivos e o âmbito de aplicação geográfico do plano ou do programa, como pontos de referência. Em regra, as alternativas que não permitem alcançar os objetivos ou que ultrapassam o âmbito de aplicação geográfico não são razoáveis e não carecem de uma avaliação mais completa.

52. Contudo, as autoridades competentes também não podem restringir demasiado o âmbito de avaliação por forma a excluir eventuais alternativas razoáveis desde logo por força da definição dos objetivos ou do âmbito de aplicação geográfico.

53. Este raciocínio também se encontra refletido no artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva AAE, segundo o qual devem ser tidas em conta a posição do plano ou do programa no processo de tomada de decisões e até que medida determinados aspetos devem ser mais adequadamente avaliados em níveis diferentes do processo para evitar uma duplicação da avaliação. Por exemplo, no caso de um plano de construção de uma estrada interurbana, cabe perguntar se deverá ser avaliada uma ligação ferroviária como alternativa razoável. Porém, esta avaliação é desnecessária se a decisão subjacente ao projeto de construção rodoviária resultar de um plano hierarquicamente superior no qual as duas alternativas já foram comparadas.

54. No que respeita às informações a fornecer para identificar alternativas razoáveis, o anexo I, alínea h), da Diretiva AAE especifica que as informações a fornecer no relatório ambiental devem incluir apenas um *resumo* das razões que justificam as alternativas escolhidas, devendo demonstrar por que razão as alternativas avaliadas foram consideradas razoáveis e outras alternativas, em contrapartida, não o foram, ou seja, como foram identificadas as alternativas razoáveis.

55. Contudo, este conceito de resumo não se refere à descrição e avaliação das alternativas razoáveis. Por conseguinte, não pode ser invocado para restringir o alcance destas informações.

56. Pelo contrário, o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva AAE prevê as informações que razoavelmente possam ser necessárias tendo em conta os conhecimentos e métodos de avaliação disponíveis, o conteúdo e o nível de pormenor do plano ou do programa, bem como os restantes aspetos referidos no n.º 53.

[22] Acórdão de 9 de março de 2023, An Bord Pleanála e o. (Terreno de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, n.ºs 57 e 58), bem como, desde logo, as minhas Conclusões nos processos apensos Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:120, n.º 32), jurisprudência referida.

57. No entanto, falta um dos critérios mais importantes para o conteúdo do relatório ambiental: a exposição dos efeitos ambientais deve demonstrar, em especial, que o plano ou o programa é compatível com os requisitos substanciais do direito do ambiente aplicáveis [23]. Com efeito, os efeitos ambientais que violam disposições em matéria de direito do ambiente são sempre significativos [24].

58. Ao proceder à avaliação de alternativas, importa pensar no artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, o qual é aplicável quando são afetadas zonas pertencentes à rede Natura 2000. Neste caso, o relatório ambiental deve demonstrar que não há alternativas que sejam menos prejudiciais para estas zonas [25]. Avaliações semelhantes de alternativas estão previstas, em especial, nos artigos 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva Aves [26] e o artigo 4.º, n.º 7, alínea d), da Diretiva Água [27].

59. Por seu turno, a Diretiva AAE não contém ela própria critérios substanciais para a escolha de alternativas. Por conseguinte, não obriga as autoridades competentes a escolher a opção que menos prejudique o ambiente. Conforme acima exposto [28], o objetivo da avaliação ambiental é apenas que a decisão de escolha seja tomada *tendo em conta* eventuais efeitos ambientais significativos.

60. Assim, desde que a escolha entre diferentes alternativas não dependa de requisitos legais substanciais impostos por outras regulamentações, outros dois aspetos são determinantes para a definição das informações que podem ser razoavelmente solicitadas, além dos constantes do artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva AAE. Primeiro, estas informações devem permitir a comparação entre a opção preferida e as alternativas, em função dos argumentos relevantes para a decisão. E, segundo, as informações devem permitir a tomada em consideração dos aspetos ambientais determinantes para efeitos da referida comparação.

61. Se a escolha entre as alternativas assentar, por exemplo, sobretudo em considerações de custos, os custos de todas as alternativas razoáveis devem, por esse motivo, ser identificados e descritos de um modo que estabeleça claramente a relação entre os custos das diferentes opções. No entanto, além disso, também deve ficar claro se estas vantagens em termos de custos acarretam efeitos prejudiciais para o ambiente que seriam evitados com outras opções. Caso contrário, estas considerações ambientais poderiam não ser tidas devidamente em conta para efeitos da escolha entre as alternativas avaliadas.

[23] V., neste sentido, quanto à Diretiva AIA, Acórdãos de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 81), e de 24 de fevereiro de 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, n.º 52).

[24] V. as minhas Conclusões nos processos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, n.ºs 54 e 55) e Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, n.º 45) e, neste sentido, v., também, Acórdão de 9 de março de 2023, Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie» e o. (C-375/21, EU:C:2023:173, n.º 50).

[25] V. Acórdãos de 26 de outubro de 2006, Comissão/Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, n.ºs 36 a 39), de 14 de janeiro de 2016, Grüne Liga Sachsen e o. (C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 74), e de 16 de julho de 2020, WWF Italia Onlus e o. (C-411/19, EU:C:2020:580, n.º 40).

[26] Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de novembro de 2009 relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7), recentemente alterada pelo Regulamento (UE) 2019/1010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de junho de 2019 relativo à harmonização das obrigações de comunicação de informações no âmbito da legislação no domínio do ambiente (JO 2019, L 170, p. 115).

[27] Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2000 que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO 2000, L 327, p. 1), recentemente alterada pela Diretiva 2014/101/UE da Comissão de 30 de outubro de 2014 (JO 2014, L 311, p. 32).

[28] V. *supra*, n.º 47.

62. Estas exigências não excluem que a avaliação ambiental da opção preferida seja mais pormenorizada do que a avaliação ambiental das outras alternativas avaliadas. Será o que sucede particularmente quando os benefícios da opção preferida têm um peso significativo relativamente maior em comparação com as alternativas avaliadas, mesmo tendo em conta os efeitos ambientais. Neste caso, as informações detalhadas relativas às alternativas avaliadas não têm uma função específica, ao passo que as informações relativas aos efeitos ambientais da opção preferida são relevantes para a futura execução do plano ou do programa.

63. Contudo, quando as vantagens e as desvantagens das diferentes opções têm um peso semelhante, torna-se mais difícil justificar a decisão de escolha. Neste caso, pode ser necessário fornecer informações detalhadas sobre as alternativas razoáveis, no relatório ambiental, mesmo quando isso implica um esforço considerável.

64. No que respeita às informações do relatório ambiental controvertido, não é possível descortinar se foram tidos em conta ou se foram mesmo relevantes para a decisão os requisitos substanciais de outras regulamentações. Aliás, aparentemente, o capítulo relativo às alternativas no relatório ambiental esclarece as alternativas avaliadas e a decisão pela opção preferida, contendo informações relativas aos efeitos ambientais das mesmas. No entanto, estas limitam-se, no essencial, a uma matriz com indicadores de mais e de menos [29]. Não é esclarecido o modo como estes indicadores foram encontrados e em que medida os mesmos foram tidos em conta para a escolha.

65. Este procedimento resulta possivelmente do facto de o NPF revelar um elevado nível de abstração, ou seja, não prever quaisquer projetos concretos, bem como dos conhecimentos anteriores do público interessado.

66. No entanto, cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais apreciar se, neste contexto, e contrariamente ao que alega a Friends of the Irish Environment, os motivos para a escolha da opção preferida e os efeitos ambientais das alternativas avaliadas foram apresentados de forma compreensível.

67. Há, portanto, que responder à terceira questão que, nos termos do artigo 5.º, n.os 1 e 2, da Diretiva AAE, o relatório ambiental deve incluir as informações relativas às alternativas razoáveis avaliadas relativamente ao plano ou ao programa adotado, que sejam necessárias:

— para concluir pelo cumprimento dos requisitos em matéria de avaliação de alternativas, impostos por outras regulamentações e

— para que se possa apreciar em que medida os efeitos ambientais foram tidos em conta na decisão sobre o plano ou programa adotado em comparação com as alternativas avaliadas.

[29] Capítulo 7 do Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 — Our Plan, setembro de 2017, p. 121 a 132 (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report- %E2 %80 %93-Ireland-2040.pdf (consultado em 22 de fevereiro de 2024).

V. Conclusão

68. Consequentemente, proponho que se responda do seguinte modo à segunda e terceira questões prejudiciais:

1) Nem as medidas não vinculativas nem a atribuição de recursos financeiros para determinados projetos de infraestruturas constituem enquadramento para a futura aprovação de projetos na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42/CE relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente; por conseguinte, não carecem de avaliação ambiental prévia segundo esta disposição.

2) Nos termos do artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2001/42, o relatório ambiental deve incluir as informações relativas às alternativas razoáveis avaliadas relativamente ao plano ou ao programa adotado, que sejam necessárias

   — para concluir pelo cumprimento dos requisitos em matéria de avaliação de alternativas, impostos por outras regulamentações e

   — para que se possa apreciar em que medida os efeitos ambientais foram tidos em conta na decisão sobre o plano ou programa adotado em comparação com as alternativas avaliadas.