Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 14 de julho de 2016 [1]

Processo C-290/15

Patrice D'Oultremont e o.
contra
Région wallonne

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Bélgica)]

«Ambiente — Diretiva 2001/42/CE — Plano e programa — Definição — Implantação de parques eólicos»

I – **Introdução**

1. O desenvolvimento da produção de energia a partir do vento é objeto de acesos debates e gera, em alguns casos, posições muito hostis. No entanto, face à ameaça das alterações climáticas, a União e muitos Estados-Membros encorajam o desenvolvimento deste tipo de energia.

2. O presente litígio é despoletado pelo facto de a aprovação de determinados atos normativos sobre os parques eólicos na Região da Valónia, na Bélgica, não ter sido antecedida de qualquer avaliação ambiental com participação pública em conformidade com a diretiva relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente [2] (a seguir «Diretiva AAE»; AAE significa avaliação ambiental estratégica). Tal é lamentável, desde logo, porque este procedimento pode constituir um fórum para a discussão de tais projetos e pode contribuir para uma maior objetividade do debate.

3. O Tribunal de Justiça analisou, pela primeira vez, o conteúdo da Diretiva AAE há apenas alguns anos, no acórdão Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie [3]. Desde então, desenvolveu-se uma extensa jurisprudência a seu respeito [4]. Não obstante, o presente pedido de decisão prejudicial confronta-nos novamente com a questão central daquele primeiro processo, nomeadamente o significado dos termos «planos e programas». Com efeito, o Tribunal de Justiça deve decidir se uma portaria, que estabelece, designadamente, regras sobre as emissões sonoras e a projeção periódica de sombra pelas turbinas eólicas, constitui um plano ou um programa na aceção da Diretiva AAE e, por conseguinte, deve eventualmente ser objeto de uma avaliação ambiental.

1 — Língua original: alemão.

2 — Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001 (JO L 197, p. 30).

3 — Acórdão de 17 de junho de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — Desde então, o Tribunal de Justiça respondeu a questões sobre esta diretiva em nove outros pedidos de decisão prejudicial. Para além do presente processo, estão ainda pendentes, pelo menos, dois outros pedidos de decisão prejudicial.

4. No entanto, no presente processo perante o Tribunal de Justiça, não foi dada a devida atenção a que um outro acórdão, além de ter tirado muitas conclusões importantes sobre outros aspetos da legislação europeia em matéria de ambiente, já definiu, em termos abstratos, o que se deve entender por «plano ou programa» na aceção da Diretiva AAE. De acordo com este acórdão, trata-se de um ato que define os critérios e as modalidades de ordenamento do território e fixa regras e procedimentos de fiscalização a que está sujeita a execução de um ou vários projetos [5]. Deste modo, resta apenas analisar se é necessário precisar esta definição e se a mesma é aplicável ao caso em apreço.

II – **Quadro jurídico**

A – *Direito internacional*

5. O direito da União em matéria de avaliação ambiental está estreitamente relacionado com diversos acordos internacionais.

1. Convenção de Espoo

6. A Convenção de Espoo relativa à avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiras [6] foi assinada em 1991 e aprovada pela então Comunidade Europeia em 1997 [7].

7. A avaliação dos planos e programas é abordada no artigo 2.º, n.º 7:

«As avaliações dos impactes ambientais determinadas pela presente convenção serão efetuadas pelo menos na fase de projeto da atividade proposta. As partes esforçar-se-ão, na medida do necessário, por aplicar os princípios da avaliação dos impactes ambientais às políticas, planos e programas.»

2. Protocolo de Kiev

8. Desde 2008, a União é parte no Protocolo de Kiev [8] (a seguir «Protocolo de Kiev») à Convenção de Espoo [9]. As disposições previstas neste protocolo estão, na sua maioria, em consonância com a Diretiva AAE e são transpostas por esta última [10].

9. O artigo 13.º do Protocolo de Kiev aborda a preparação de políticas e legislação, mas não tem equivalência na Diretiva AAE:

«1. Cada parte envidará esforços para garantir que as preocupações em matéria de ambiente, e de saúde, sejam tidas em conta e inseridas, na medida do possível, na preparação das suas propostas políticas e legislativas suscetíveis de exercer efeitos significativos no ambiente, e na saúde.

2. […]»

5 — Acórdão de 11 de setembro de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560, n.º 95).

6 — JO 1992, C 104, p. 7.

7 — De acordo com a Proposta de decisão do Conselho relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, da primeira e da segunda alterações da Convenção de Espoo, da UNECE, relativa à avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiras [COM(2007) 470 final], a Comunidade aprovou esta convenção em 27 de junho de 1997 mediante uma decisão do Conselho não publicada, com data aparentemente de 15 de outubro de 1996 (v. a proposta para a primeira decisão do Conselho no JO C 104, p. 5).

8 — JO L 308, p. 35.

9 — Decisão 2008/871/CE relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do 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 L 308, p. 33).

10 — V. a Declaração da Comunidade Europeia nos termos do artigo 23.º, n.º 5, do Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica à Convenção de Espoo sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras (JO L 308, p. 34).

3. Convenção de Aarhus

10. A Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente de 1998 [11] (a seguir «Convenção de Aarhus») refere-se igualmente à avaliação ambiental.

11. No seu artigo 6.º, a Convenção de Aarhus contém regras sobre a participação do público na autorização de atividades [12]. Os artigos 7.° e 8.° visam a participação do público em planos, programas, políticas e atos legislativos.

12. Convém salientar o artigo 7.º, quarto período, da Convenção de Aarhus, que tem por objeto as políticas:

«Cada parte envidará esforços, na medida do necessário, no sentido de proporcionar ao público a oportunidade de participar na preparação das ações relativas ao ambiente.»

13. De acordo com o artigo 8.º, primeiro parágrafo, da Convenção de Aarhus, «cada parte deve envidar todos os esforços para promover a participação efetiva do público numa fase apropriada e enquanto as opções se encontrarem em aberto, durante a preparação, pelas autoridades públicas, de regulamentos de execução e de outras regras juridicamente vinculativas diretamente aplicáveis que possam ter um efeito significativo no ambiente».

B – *Direito da União*

1. Diretiva AAE

14. Os objetivos da Diretiva AAE resultam, em especial, do seu 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.»

15. Os «planos e programas» são definidos no artigo 2.º, alínea a):

«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».

11 — JO L 124, p. 4, aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1).

12 — V., a este respeito, as minhas conclusões no processo Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491 n.os 64 a 85).

16. O artigo 3.º regula quais são os planos e programas que devem ser sujeitos à avaliação. Os seus n.os 1, 2 e 4 são particularmente relevantes:

«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.° a 9.°

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 85/337/CEE, ou

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.° ou 7.° da Diretiva 92/43/CEE.

3. […]

4. Os Estados-Membros devem determinar se os planos e programas que não os referidos no n.º 2 que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos, são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.»

17. O anexo I determina as informações abrangidas pelo relatório ambiental. Reveste especial interesse a alínea c), segundo a qual se devem expor as características ambientais das zonas suscetíveis de serem significativamente afetadas.

18. O anexo II enumera os critérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos a que se refere o n.º 5 do artigo 3.º da Diretiva AAE. São de salientar as características dos impactos e da área suscetível de ser afetada que devem ser expostas em conformidade com o ponto 2, quinto a sétimo travessões, do anexo II:

«— a dimensão e extensão espacial dos efeitos (área geográfica e dimensão da população suscetível de ser afetada),

— o valor e vulnerabilidade da área suscetível de ser afetada devido:

  — às características naturais específicas ou ao património cultural,

  — à ultrapassagem das normas ou valores-limite em matéria de qualidade ambiental,

  — à utilização intensiva do solo,

— os efeitos sobre as áreas ou paisagens com estatuto protegido a nível nacional, comunitário ou internacional.»

2. Diretiva AIA

19. A Diretiva AIA [13] substituiu a Diretiva 85/337/CEE e, de acordo com o seu anexo II, ponto 3, alínea i), abrange as «instalações para aproveitamento da energia eólica para a produção de eletricidade (centrais eólicas)».

C – *Direito belga*

20. As normas da portaria da Região da Valónia de 13 de fevereiro de 2014 que estabelece condições setoriais relativas às centrais eólicas com uma potência total superior ou igual a 0,5 MW (a seguir «portaria impugnada») visam, essencialmente, a exploração de turbinas eólicas (acesso, controlo, manutenção), a prevenção de acidentes e de incêndios (nomeadamente, a desativação da turbina eólica), o ruído, a projeção periódica de sombra pelo rotor em movimento, o campo magnético autorizado, a recuperação dos locais em caso de desativação definitiva e a constituição de uma garantia financeira.

21. No que respeita ao ruído, os valores-limite variam, nomeadamente, em função das zonas ditas «de planeamento», concretamente, as zonas habitacionais, as zonas agrícolas, as zonas de atividades económicas e outras. A portaria impugnada prevê normas relativas ao ruído menos rigorosas do que as condições gerais aplicáveis a qualquer instalação, durante a noite, fora do período estival e em zonas habitacionais e de habitação de caráter rural.

III – **Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial**

22. O Governo da Valónia tomou várias iniciativas relativamente às turbinas eólicas e publicou igualmente, neste contexto, um relatório ambiental, sobre o qual o público se podia pronunciar. No entanto, nenhuma destas iniciativas resultou, até ao momento, na aprovação de um ato normativo vinculativo.

23. Ao invés, o Governo da Valónia aprovou a portaria em causa, a qual é impugnada, pelos recorrentes no processo principal (P. D'Oultremont e o.), no Conseil d'État belga. Controversa é, em particular, a questão de saber se esta portaria devia ter sido objeto de uma avaliação ambiental estratégica.

24. Por conseguinte, o Conseil d'État submete, no âmbito deste processo, a seguinte questão ao Tribunal de Justiça:

«Os artigos 2.°, alínea a), e 3.°, n.º 2, alínea a), da Diretiva [AAE], implicam que deve ser qualificada de 'plano ou programa', na aceção destas disposições, uma portaria regulamentar que estabelece várias disposições relativas à instalação de turbinas eólicas, incluindo medidas de segurança, de controlo, de recuperação e de garantia, bem como normas relativas ao ruído definidas em função das zonas de planeamento, e que regulam a emissão de licenças administrativas que conferem ao promotor o direito de implantar e de explorar instalações sujeitas legalmente à avaliação dos efeitos no ambiente, por força do direito interno?»

13 — 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 L 26, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 (JO L 124, p. 1).

25. Apresentaram observações escritas e orais P. D'Oultremont e o., a Federation de l'Energie d'origine renouvelable et alternative ASBL (Federação da energia renovável e alternativa belga, a seguir «EDORA»), o Reino da Bélgica, o Reino dos Países Baixos e a Comissão Europeia. Na audiência realizada a 7 de abril de 2016, participou, além disso, a República Francesa.

IV – **Apreciação**

26. Através do pedido de decisão prejudicial, o Conseil d'État pretende saber se uma portaria, que contém normas quanto à implantação e à exploração de parques eólicos e, por conseguinte, define o enquadramento para a aprovação destas instalações, constitui um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE.

27. De acordo com o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE, para efeitos dessa diretiva entende-se por «Planos e programas» qualquer plano ou programa, bem como as respetivas alterações, que seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade, 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.

28. Como já referi a propósito de outro processo, esta disposição não define os referidos conceitos, mas apenas os qualifica: a expressão «planos e programas», na aceção da Diretiva AAE, abrange planos e programas que preenchem determinados requisitos (adicionais) [14].

29. No primeiro acórdão do Tribunal de Justiça relativo à Diretiva AAE, o caso Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie, que se baseava, de igual modo, num pedido do Conseil d'État belga, estes conceitos centrais para a diretiva tão-pouco foram definidos de forma abrangente. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça declarou simplesmente que, em qualquer caso, os programas de ação nos termos da Diretiva Nitratos [15] constituem «planos» e «programas», tanto pelas características que apresentam como pela própria intenção do legislador da União [16].

30. Esta reserva na definição dos conceitos de «planos e programas» deve-se ao facto de os mesmos serem utilizados, tanto no que respeita à Diretiva AAE, como em outras partes do direito da União, para designar um elevado número de diferentes medidas, não sendo, porém, o seu significado específico na aplicação ulterior da Diretiva AAE, pelo menos naquela época, facilmente previsível. O facto de o legislador da União já ter reconhecido na Diretiva 2003/35 [17] que os programas de ação previstos na Diretiva Nitratos devem constituir planos ou programas na aceção da Diretiva AAE [18] tão-pouco facilitou a delimitação destes conceitos.

31. Contudo, o pedido de decisão prejudicial e as partes exigem agora que se colmate esta lacuna e debatem a este respeito diferentes definições possíveis.

14 — V. 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 38).

15 — Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO L 375, p. 1), conforma alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que adapta à Decisão 1999/468/CE do Conselho, as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em atos sujeitos ao artigo 251.º do Tratado (JO L 284, p. 1).

16 — Acórdão de 17 de junho de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, n.º 42).

17 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO L 156, p. 17).

18 — 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 26).

32. Até ao momento, não se teve em conta que, entretanto, no acórdão Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o., o Tribunal de Justiça, baseando-se numa conclusão sobre os objetivos da Diretiva AAE no acórdão Inter-Environnement Bruxelles e o.[19], definiu o que se deve entender por plano ou programa. De acordo com essa definição, trata-se de um ato que define os critérios e as modalidades de ordenamento do território e fixa regras e procedimentos de fiscalização a que está sujeita a execução de um ou vários projetos (a seguir «definição do Tribunal de Justiça»).[20]

33. O Tribunal de Justiça sublinhou ainda que, tendo em conta a finalidade (geral) da Diretiva AAE, que consiste em garantir um nível elevado de proteção do meio ambiente, as disposições que delimitam o âmbito de aplicação desta diretiva, designadamente as que enunciam as definições dos atos nela previstos, devem ser interpretadas em sentido amplo[21].

34. Em caso de dúvida, a delimitação destes conceitos face a outras medidas deverá orientar-se, por conseguinte, pelo objetivo específico estabelecido no artigo 1.º da Diretiva AAE, de que os planos e programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente são sujeitos a uma avaliação ambiental[22].

35. Em conformidade com a definição do Tribunal de Justiça, a portaria impugnada define os critérios e as modalidades de exploração dos parques eólicos, bem como as regras e procedimentos de fiscalização de um número indeterminado de projetos de energia eólica. É evidente que as suas normas são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Portanto, desde logo por este motivo, afigura-se particularmente adequado submetê-la a uma avaliação ambiental com a participação do público. Em especial, no caso de uma interpretação ampla dos requisitos de aplicação da Diretiva AAE, isso aponta para que se considere que a portaria é um plano ou programa.

36. No entanto, do pedido de decisão prejudicial resulta que o Conseil d'État pondera a possibilidade de um plano ou programa dever referir-se a uma zona geograficamente mais limitada (a este respeito, *infra*, ponto A) e/ou dever constituir uma abordagem global e coerente, com natureza de planificação concreta e articulada (a este respeito, *infra*, ponto B). Por outro lado, algumas das partes exigem uma diferenciação face a normas mais gerais (a este respeito, *infra*, ponto C).

A – *Quanto à referência territorial necessária*

37. Nas suas considerações a respeito da referência territorial necessária, o Conseil d'État apoia-se em disposições dos anexos à Diretiva AAE. Com base nestas disposições, o relatório ambiental a elaborar no âmbito de uma avaliação ambiental deve expor as características ambientais das zonas suscetíveis de serem significativamente afetadas [anexo I, alínea c)]. Também na análise da questão de saber se são previsíveis efeitos significativos no ambiente devem ser tidos em conta elementos relativos ao território (anexo II, n.º 2, quinto a sétimo travessões). Estas disposições tomam provavelmente como modelo os planos de utilização dos solos.

38. Na mesma linha, a definição dos conceitos de «planos e programas» pelo Tribunal de Justiça poderia ser entendida no sentido de que um plano ou programa deve abranger um determinado território, visto que o ato em questão deve ter por objeto o «ordenamento *do* território»[23].

19 — Acórdão de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 30).

20 — Acórdão de 11 de setembro de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560, n.º 95).

21 — Acórdão de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 37), e de 10 de setembro de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, n.º 50).

22 — V., neste sentido, acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, Slg, EU:C:2012:103, n.º 40), e de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, Slg, EU:C:2012:159, n.º 30).

23 — O sublinhado é meu.

39. Segundo esta interpretação, não é líquido que a portaria impugnada apresente uma referência suficiente a determinadas zonas geográficas. A sua principal referência territorial consiste no facto de a portaria ser aplicável à totalidade do território da Região da Valónia. Só os valores-limite de ruído nela previstos apresentam uma referência territorial mais estreita, visto que foram fixados para diferentes tipos de zonas de planeamento.

40. Contudo, nem da Diretiva AAE, nem da definição do Tribunal de Justiça se podem depreender critérios para determinar qual o grau de delimitação territorial suficiente para ser objeto de um plano ou programa.

41. Por outro lado, numa análise mais aprofundada, as exigências de natureza territorial previstas nos anexos podem também ser aplicadas com êxito a atos normativos que, como a portaria, se referem a toda uma região ou a determinados tipos de zonas dentro de uma região.

42. Esta situação é especialmente evidente no caso dos valores-limite de ruído. Estes baseiam-se claramente em presunções acerca da vulnerabilidade dos respetivos tipos de zonas, que, por sua vez, correspondem a determinadas áreas dentro da Região da Valónia, por exemplo, a todas as zonas habitacionais. Estas presunções podem ser expostas e debatidas no âmbito da avaliação de eventuais impactos ambientais no que se refere a estas zonas.

43. Por último, o mesmo acontece com os atos normativos aplicáveis a toda a Região da Valónia, visto que se baseiam em considerações sobre os impactos ambientais e as vulnerabilidades dentro dessa região, que de igual modo podem ser expostas e tornar-se tema de discussão. Na preparação de tais atos normativos, poder-se-ão (e dever-se-ão) realizar previsões sobre as zonas, em toda a região, em que são expectáveis os correspondentes projetos e sobre os efeitos que os atos normativos podem ter nesse contexto. Idealmente, as referidas considerações ou a sua discussão no âmbito da participação do público levam a uma melhoria dos atos normativos propostos, por exemplo, proibindo certos projetos em determinados lugares ou sujeitando-os a exigências especialmente rigorosas, ao passo que noutros lugares essas exigências podem simplificar-se.

44. Assim sendo, existem, além disso, paralelismos entre a portaria e os programas de ação reconhecidos como planos ou programas ao abrigo da Diretiva Nitratos, que, apesar de em princípio só serem exigidos para «zonas vulneráveis» [24], podem igualmente, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, da referida diretiva, ser executados em relação à totalidade do território de um Estado-Membro.

45. Consequentemente, proponho que se esclareça a definição dos conceitos de «planos e programas» na aceção da Diretiva AAE no sentido de que estes não devem ter necessariamente por objeto o ordenamento de um determinado território, mas sim o ordenamento de territórios ou áreas em geral.

B – *Quanto à exaustividade do enquadramento estabelecido para os projetos*

46. Do pedido de decisão prejudicial depreende-se igualmente que, ainda que a portaria impugnada se refira a um determinado setor da economia, nomeadamente a exploração de parques eólicos, esta portaria não define a este respeito um enquadramento exaustivo, isto é, um conjunto completo de medidas coordenadas. Por conseguinte, o Conseil d'État questiona se medidas que estabelecem apenas parcialmente um enquadramento para a aprovação de projetos podem ser consideradas um plano ou programa.

24 — V. acórdão de 17 de junho de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, n.os 36 e 47).

47. A favor da necessidade de um enquadramento exaustivo poderia militar a definição de «planos e programas» formulada pelo Tribunal de Justiça. Esta definição refere-se «aos critérios e às modalidades de ordenamento» [25], o que poderia entender-se no sentido de que, em princípio, devem fazer parte do plano ou programa todos os critérios e modalidades de ordenamento, logo, que deve definir-se um enquadramento exaustivo.

48. No entanto, esta questão diz respeito, em bom rigor, não tanto à interpretação dos conceitos de «planos e programas» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE, mas à questão de saber se uma medida deste tipo deve ser sujeita a uma avaliação ambiental nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), ou n.º 4. Com efeito, em conformidade com as referidas disposições, para que seja sujeito a uma avaliação ambiental, cada plano ou programa deve definir o enquadramento para a futura aprovação de projetos. Assim, de acordo com a sistemática da Diretiva AAE, podem existir planos e programas que não definem qualquer enquadramento e que, por este motivo, tão-pouco devem ser objeto de uma avaliação ambiental.

49. Esta situação é confirmada pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva AAE, que diz respeito a um segundo grupo de planos e programas que, embora estejam sujeitos a avaliação ambiental, não definem necessariamente um enquadramento para a aprovação de projetos. Trata-se de planos e programas em relação aos quais, atendendo aos seus eventuais efeitos em sítios protegidos, tenha sido determinado que é necessária uma avaliação nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats.

50. Não obstante, independentemente da questão de saber se a necessidade de um enquadramento está associada aos conceitos de «planos e programas» ou se se trata de um pressuposto separado de determinadas obrigações de avaliação ambiental, importa esclarecer se o enquadramento deve ser exaustivo. De outra forma, o Conseil d'État não poderá, com efeito, decidir do litígio nele pendente relativo à necessidade de uma avaliação ambiental para efeitos da portaria controvertida.

51. A Bélgica e a EDORA defendem, neste contexto, que um plano ou programa deve constituir uma abordagem global e coerente, com natureza de planificação concreta e articulada. De facto, o Tribunal de Justiça sublinhou, em relação aos planos de ação ao abrigo da Diretiva Nitratos, que estes têm esta característica [26], quando os qualificou de planos ou programas na aceção da Diretiva AAE.

52. Contudo, esta declaração do Tribunal de Justiça diz apenas respeito aos planos de ação que eram objeto daquele processo, e trata-se provavelmente de uma declaração inspirada em jurisprudência mais antiga relativa a programas em matéria de águas, a que se referiu igualmente a Bélgica [27].

53. Os requisitos impostos pelo direito da União aos planos e programas destinados a alcançar objetivos determinados, definidos no direito da União, explicam-se naturalmente pelos próprios objetivos, por exemplo, no caso de planos de ação nos termos da Diretiva Nitratos, pelo objetivo da limitação do uso de nitratos na agricultura. Tais medidas devem ser concebidas de modo a se poderem alcançar os objetivos em questão. Para esse feito é, regra geral, necessária uma abordagem global e coerente, com natureza de planificação concreta e articulada.

25 — O sublinhado é meu.

26 — Acórdão de 17 de junho de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, n.º 47).

27 — Acórdão de 21 de janeiro de 1999, Comissão/Bélgica (C-207/97, Slg, EU:C:1999:17, n.º 40). V., igualmente, o acórdão citado pelos Países Baixos, de 4 de julho de 2000, Comissão/Grécia (C-387/97, Slg, EU:C:2000:356, n.º 76), sobre medidas de planificação em matéria de resíduos.

54. Pelo contrário, a definição de planos e programas na aceção da Diretiva AAE é independente do objetivo da respetiva medida. Esta definição deve orientar-se pelo objetivo da Diretiva AAE de as decisões relacionadas com planos ou programas, suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, serem previamente submetidas a uma avaliação ambiental [28]. Para efeitos deste objetivo da Diretiva AAE, é irrelevante a finalidade prosseguida pela respetiva medida e saber se a mesma constitui, a este respeito, uma abordagem global e coerente, com natureza de planificação concreta e articulada, ou se se refere apenas a um determinado aspeto parcial de um domínio problemático.

55. De resto, restringir a Diretiva AAE a abordagens globais e coerentes exortaria a que a obrigação de realizar a avaliação fosse contornada mediante a fragmentação dessas abordagens em diversas medidas parcelares, sem caráter global, logo, que não carecem de qualquer avaliação. Porém, como a Comissão alega, o Tribunal de Justiça já rejeitou essa forma de proceder para contornar a Diretiva AIA [29]. O mesmo deve aplicar-se também à Diretiva AAE.

56. Por conseguinte, nem a definição do Tribunal de Justiça, nem o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), e n.º 4, da Diretiva AAE se podem interpretar no sentido de que um plano ou programa deverá conter tal abordagem global e coerente. Pelo contrário, deverá ser igualmente possível aplicar o procedimento da avaliação ambiental estratégica a uma medida que defina apenas uma parte do enquadramento para a futura aprovação de projetos, logo, que diga respeito a determinados aspetos do ordenamento do território, sempre que o ordenamento por força dessa medida possa ter efeitos significativos no ambiente.

57. Proponho, pois, que se precise a definição do Tribunal de Justiça no sentido de que os planos ou programas na aceção da Diretiva AAE não devem estabelecer *os* critérios e *as* modalidades do ordenamento, sendo antes suficiente que estabeleçam, em geral, critérios e modalidades. Além disso, o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE não pressupõe que o plano ou o programa em questão defina um enquadramento exaustivo para a aprovação de projetos.

C – *Quanto à diferenciação face a atos normativos gerais*

58. Diversas partes interessadas pretendem, por último, distinguir planos e programas de atos normativos mais gerais, como a portaria controvertida, que, em sua opinião, não estão sujeitas à Diretiva AAE. A sua argumentação centra-se no facto de determinadas convenções internacionais imporem requisitos menos rigorosos para a participação do público e a avaliação ambiental de políticas e de normas jurídicas gerais do que em relação a planos e programas (a este respeito, *infra*, ponto 2). Antes de analisar esta argumentação, gostaria, todavia, de recordar que os planos ou programas podem igualmente revestir natureza de lei, pelo que não podem ficar automaticamente excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva AAE (a este respeito, *infra*, ponto 1).

1. Quanto à qualidade de lei dos planos ou programas

59. Logo do próprio artigo 2.º, alínea a), primeiro travessão, da Diretiva AAE infere-se que os planos e programas podem ser adotados pelo Parlamento ou pelo Governo mediante um procedimento legislativo.

28 — Acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, Slg, EU:C:2012:103, n.º 40), e de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, Slg, EU:C:2012:159, n.º 30).

29 — Acórdão de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Slg, EU:C:1999:431, n.º 76).

60. Pelo contrário, a Diretiva AAE não contém qualquer disposição equivalente ao artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva AIA, segundo o qual os Estados-Membros podem excluir um projeto, que seja aprovado por um ato legislativo nacional específico, das disposições da diretiva relacionadas com a participação do público [30].

61. Nesse sentido, no que se refere aos programas de ação ao abrigo do Diretiva Nitratos, o Tribunal de Justiça declarou que, embora nem todas as medidas legislativas constituam um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE, o mero facto de uma medida dessas ser aprovada por via legislativa não a retira do âmbito de aplicação dessa diretiva [31].

62. Também a posterior definição de planos e programas formulada pelo Tribunal de Justiça inclui claramente as medidas legislativas, visto que as leis podem constituir atos jurídicos que definem os critérios e as modalidades de ordenamento do território ou de utilização do solo, bem como as regras e procedimentos de fiscalização dos projetos.

63. Deste modo, não é possível limitar o alcance dos conceitos de «planos e programas» na Diretiva AAE excluindo as medidas aprovadas sob a forma de lei.

2. Quanto ao conteúdo da medida

64. Algumas das partes interessadas procedem, por conseguinte, à distinção entre planos e programas e outras medidas em função do seu conteúdo.

65. Nas relações entre os planos e programas, por um lado, e determinados projetos, por outro, tal distinção é exigida pela relação entre a Diretiva AAE e a Diretiva AIA. Não faz sentido avaliar duas vezes os eventuais efeitos de uma medida no ambiente com base nas duas diretivas [32]. Por este motivo, a Diretiva AIA constitui o regime especial para projetos específicos [33].

66. Para diferenciar os planos e programas não só de projetos específicos mas também, em sentido inverso, de regras (ainda) mais gerais, algumas das partes invocam os artigos 7.° e 8.° da Convenção de Aarhus e o Protocolo de Kiev.

67. A tipologia mais detalhada das medidas em causa é desenvolvida na Convenção de Aarhus. O seu artigo 7.º, primeiro a terceiro períodos, prevê uma participação adequada do público em planos e programas em matéria de ambiente. Além disso, o quarto período do referido artigo exige que os Estados partes envidem esforços no sentido de proporcionar ao público a oportunidade de participar na preparação de ações relativas ao ambiente. Por último, de acordo com o artigo 8.º, as partes devem envidar todos os esforços para promover a participação do público durante a preparação de regulamentos de execução e de outras regras juridicamente vinculativas diretamente aplicáveis que possam ter um efeito significativo no ambiente.

68. Também o Protocolo de Kiev, cujo objeto consiste, em particular, na avaliação ambiental estratégica, estabelece esta diferenciação. Ao passo que as normas relativas aos planos e programas correspondem em grande medida à Diretiva AAE, o protocolo contém, adicionalmente, um artigo 13.º dedicado expressamente às propostas políticas e legislativas. Na preparação destas propostas, cada parte deve unicamente envidar esforços para que as preocupações em matéria de ambiente sejam tidas em conta.

30 — V., 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 40).

31 — Acórdão de 17 de junho de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, n.º 41).

32 — V. acórdãos de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e o. (C-295/10, Slg, EU:C:2011:608), n.º 62), e de 10 de setembro de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, n.º 58).

33 — V. as minhas conclusões no processo Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o. (C-43/10, Slg, EU:C:2011:651, n.º 151).

69. No entanto, não se afigura possível que estes acordos internacionais representem um modelo no que se refere à delimitação dos conceitos de plano ou programa para efeitos da Diretiva AAE. Nem a Convenção de Aarhus, nem o Protocolo de Kiev faziam parte do direito da União aquando da adoção da Diretiva AAE. Embora a Convenção já existisse, esta não é, todavia, mencionada na Diretiva AAE, e, em particular, a diretiva não se destina à sua transposição. Embora a diretiva, no considerando 7, antecipe o protocolo, celebrado mais tarde, e, segundo uma declaração feita na ratificação deste, se destine a dar-lhe execução, daí não se depreende que o protocolo torne necessária uma interpretação restritiva da diretiva.

70. Além disso, a Diretiva AAE distingue-se destes dois acordos internacionais, uma vez que não contém precisamente quaisquer disposições especiais relativamente a políticas ou regulamentações gerais, que exijam uma diferenciação face aos planos e programas.

71. De resto, uma interpretação restritiva dos conceitos de plano e programa com base neste raciocínio não seria compatível nem com o princípio de uma interpretação ampla dos requisitos de aplicação da Diretiva AAE [34], nem com o objetivo global de sujeitar a uma avaliação ambiental todas as medidas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente [35]. Não surpreende que estas duas ideias tenham uma relevância menor nos acordos internacionais com Estados terceiros. Estes Estados não estão — ao contrário da União, nos termos do artigo 3.º UE, do artigo 191.º, n.º 2, TFUE e do artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais — necessariamente obrigados a garantir um elevado nível de proteção do meio ambiente. Assim sendo, as convenções com Estados terceiros em matéria de ambiente podem conter compromissos aquém do nível de proteção assegurado na UE.

72. Por conseguinte, não é necessário transpor a tipologia da Convenção de Aarhus e do Protocolo de Kiev para a Diretiva AAE, que é anterior aos mesmos [36].

73. Mais lógica afigura-se uma orientação baseada no artigo 2.º, n.º 7, segundo período, da Convenção de Espoo, que foi incorporada no direito da União durante a negociação da Diretiva AAE e, portanto, pode ser invocada com mais facilidade do que os acordos anteriormente referidos como inspiração possível para a diretiva. Em conformidade com as versões autênticas desta disposição (a inglesa, a francesa e a russa), as partes esforçar-se-o, na medida do necessário, por aplicar os princípios da avaliação dos impactes ambientais às políticas, planos e programas. Nos termos desta disposição, os três tipos de medidas recebem o mesmo tratamento.

74. Consequentemente, não há qualquer razão para restringir, no tocante a políticas e legislação, a definição dos conceitos de «planos e programas» formulada pelo Tribunal de Justiça.

75. Esta conclusão em nada é alterada pela argumentação avançada pela Bélgica de que a portaria controvertida é comparável a regras vinculativas gerais na aceção do artigo 6.º da diretiva relativa às emissões industriais [37], que não necessitam de avaliação ambiental.

76. A este respeito, há que reconhecer, na verdade, que a diretiva relativa às emissões industriais não prevê nem uma avaliação ambiental, nem a participação do público para a adoção de tais disposições pelos Estados-Membros. E, contrariamente aos programas de ação ao abrigo da Diretiva Nitratos, tão-pouco existe outro ato jurídico da União que sugira a qualificação destas disposições como planos ou programas.

34 — Acórdãos de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 37), e de 10 de setembro de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, n.º 50).

35 — Acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, Slg, EU:C:2012:103, n.º 40), e de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, Slg, EU:C:2012:159, n.º 30).

36 — V. acórdãos de 14 de julho de 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, n.º 48) e Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, n.º 46).

37 — Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, e 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO L 334, p. 17).

77. Todavia, isso não exclui que as regras vinculativas gerais na aceção do artigo 6.º da diretiva relativa às emissões industriais possam efetivamente constituir planos ou programas que devam ser objeto de uma avaliação ambiental nos termos da Diretiva AAE. Com efeitos, tais disposições definem os critérios e as modalidades do ordenamento do território ou de utilização do solo, bem como as regras e procedimentos de fiscalização dos projetos. Ademais, é evidente que estas disposições podem ter efeitos significativos no ambiente.

78. De resto, também os programas de ação ao abrigo da Diretiva Nitratos contêm, nos termos do anexo III, ponto 2, da referida diretiva, um limite para aplicação de azoto.

79. Por conseguinte, os limites gerais podem fazer de igual modo parte de «planos e programas» na aceção da Diretiva AAE.

D – *Observações finais*

80. Além da qualificação da portaria controvertida como plano ou programa, a obrigação de realizar uma avaliação ambiental estratégica tem outros pressupostos.

81. A este respeito, o Conseil d'État considera que a portaria impugnada constitui uma medida que «[é] exigida» por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, na aceção do artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva AAE. É também incontestável que esta portaria diz respeito ao setor da energia, mencionado no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, e à aprovação de projetos submetidos à Diretiva AIA, designadamente parques eólicos na aceção do anexo II, ponto 3, alínea i), desta última diretiva.

82. Embora a EDORA sustente que as normas da portaria não poderão ter quaisquer efeitos significativos no ambiente, tal circunstância não constitui, em bom rigor, um pressuposto para a avaliação ambiental por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE. É certo que se poderia inferir o contrário do acórdão Dimos Kropias Attikis, porém, neste caso, a análise dos possíveis efeitos significativos no ambiente limitar-se-ia à questão de saber se pode ser excluído, com base em elementos objetivos, que o referido plano ou o referido projeto afeta o sítio em questão de maneira significativa [38]. Afigura-se improvável que tal seja possível, sem mais, no caso de estabelecimento de limites, em especial para as emissões sonoras e a projeção periódica de sombra pelas turbinas eólicas.

83. No entanto, o Conseil d'État terá possivelmente de analisar se a avaliação ambiental e a participação do público, em relação a outras iniciativas da Região da Valónia para regular o ordenamento do território, também abrangiam os efeitos da portaria impugnada no ambiente, como alega a EDORA. Com efeito, a Diretiva AAE não exige, em princípio, uma dupla avaliação do impacto ambiental, pelo que uma avaliação ambiental separada da portaria teria sido possivelmente supérflua [39]. Contudo, se se considerar correta a argumentação de P. D'Oultremont e o., de que não foram valoradas as contribuições resultantes desta participação do público, então a mesma não pode substituir uma avaliação ambiental específica da portaria controvertida.

38 — Acórdão de 10 de setembro de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, n.º 47).

39 — Acórdão de 10 de setembro de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, n.º 58).

V – **Conclusão**

84. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao pedido de decisão prejudicial, da seguinte forma:

1) Um «plano ou programa», na aceção da Diretiva 2001/42/CE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, é um ato jurídico que define os critérios e as modalidades do ordenamento do território ou da utilização dos solos e fixa regras e procedimentos de fiscalização a que está sujeita a execução de um ou vários projetos.

2) O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 não pressupõe que o plano ou o programa em causa defina um enquadramento exaustivo para a aprovação de projetos.

3) Uma portaria, que estabelece várias disposições relativas à instalação de turbinas eólicas, incluindo medidas de segurança, de controlo, de recuperação e de garantia, bem como normas relativas ao ruído definidas em função das zonas de planeamento, e que regulam, pelo menos, uma parte do enquadramento para a emissão de licenças administrativas das instalações referidas no anexo II, ponto 3, alínea i), da Diretiva 2011/92/UE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, deve ser qualificada de «plano ou programa» na aceção da Diretiva 2001/42.