Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 16 de setembro de 2021 [1]

Processo C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern eV
contra
Landkreis Rosenheim,
sendo intervenientes:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Avaliação do impacto de determinados planos e programas no ambiente — Avaliação ambiental estratégica — Conceito de "planos e programas" — Regulamento relativo à proteção da paisagem que prevê proibições e exigências de aprovação de tipo geral sem ligação específica a projetos concretos — Consequências jurídicas da falta de avaliação ambiental estratégica — Limitação no tempo dos efeitos do acórdão — Possibilidade de o juiz nacional manter provisoriamente os efeitos dos atos nacionais»

1. Neste reenvio prejudicial suscitam-se alguns problemas semelhantes àqueles com que o Tribunal de Justiça foi confrontado no Acórdão de 25 de junho de 2020, relativo às turbinas eólicas em Aalter e Nevele [2], sobre a avaliação ambiental dos planos e programas (a seguir «AAE»).

2. Nas minhas conclusões apresentadas nesse processo afirmei que a avaliação dos efeitos no ambiente de determinados «projetos» ou de certos «planos e programas» constitui um dos instrumentos fundamentais do direito da União para assegurar um elevado nível de proteção do mesmo [3].

1 Língua original: espanhol.

2 Acórdão A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503; a seguir «Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele»).

3 Conclusões de 3 de março de 2020 (C-24/19, EU:C:2020:143; a seguir «Conclusões Turbinas eólicas em Aalter e Nevele», n.º 1).

3. A avaliação ambiental dos *projetos* é regulada pela Diretiva 2011/92/UE [4]; a dos *planos e programas*, pela Diretiva 2001/42/CE [5]. As duas diretivas complementam-se, porque esta última «procura antecipar a análise do impacto ambiental relativamente à fase de planificação estratégica das atuações por parte das autoridades nacionais. O estudo dos efeitos ambientais que comporta é, portanto, mais amplo ou global do que o correspondente a um projeto concreto» [6].

4. Como então referi, «[a] partir desta premissa, o difícil é determinar o alcance da exigência da [avaliação ambiental estratégica da Diretiva] AAE. É claro que se situa num patamar superior ao da avaliação dos projetos individuais, mas também que não deveria abranger toda a regulamentação de um Estado-Membro relativa ao ambiente» [7].

5. Este processo constitui uma boa demonstração de tal dificuldade, que parece subsistir apesar dos esclarecimentos do Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele. É necessário precisar posteriormente quando é que um plano ou programa contém um quadro de referência para a preparação de projetos abrangidos pelos anexos I e II da Diretiva AIA e exige, por conseguinte, uma AAE prévia.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União. Diretiva AAE

6. Nos termos do artigo 1.º da Diretiva AAE:

«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».

7. O artigo 2.º desta diretiva dispõe:

«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;

[4] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa às repercussões de determinados projetos públicos e privados (JO 2012, L 26, p. 1; a seguir «Diretiva AIA»).

[5] Diretiva 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). Também conhecida como Diretiva relativa à «avaliação ambiental estratégica» (a seguir «Diretiva AAE»).

[6] Conclusões Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 36.

[7] *Ibidem*, n.º 37.

b) "Avaliação ambiental", a elaboração de um relatório ambiental, a realização de consultas, a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisões e o fornecimento de informação sobre a decisão em conformidade com os artigos 4.º a 9.º;

[…]».

8. O artigo 3.º da referida diretiva prevê:

«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 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.º ou 7.º da Diretiva 92/43/CEE.

3. Os planos e programas referidos no n.º 2 em que se determine a utilização de pequenas áreas a nível local e pequenas alterações aos planos e programas referidos no mesmo número só devem ser objeto de avaliação ambiental no caso de os Estados-Membros determinarem que os referidos planos e programas são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

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.

5. Os Estados-Membros devem determinar se os planos ou programas referidos nos n.os 3 e 4 são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, quer por uma investigação caso a caso, quer pela especificação de tipos de planos e programas, quer por uma combinação de ambas as metodologias. Para esse efeito, os Estados-Membros terão sempre em consideração os critérios pertinentes definidos no anexo II, a fim de garantir que os planos e programas com eventuais efeitos significativos sobre o ambiente sejam abrangidos pela presente diretiva.

[…]»

B. Direito alemão

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (Lei relativa à Avaliação do Impacto Ambiental)

9. O § 2, n.º 7 [8], dispõe:

«(7) Para efeitos da presente lei, são considerados planos e programas unicamente os planos e programas previstos na legislação federal ou em atos jurídicos da União Europeia

1) cuja preparação e adoção seja da competência de uma autoridade pública,

2) que sejam preparados por uma autoridade pública com vista à sua adoção por um Governo ou através de um procedimento legislativo, ou

3) que sejam preparados por um terceiro com vista à sua adoção por uma autoridade pública.

[…]»

10. O § 35 prevê:

«(1) Devem estar sujeitos a uma avaliação estratégica ambiental os planos e programas

1. enumerados no anexo 5, ponto 1, ou

2. enumerados no anexo 5, ponto 2, que constituam enquadramento para as decisões relativas à elegibilidade dos projetos enumerados no anexo 1 ou de projetos que, de acordo com a legislação do *Land*, exijam uma avaliação do impacto ambiental ou uma avaliação prévia do caso concreto.

(2) Os planos e programas não previstos no n.º 1 só exigem uma avaliação estratégica ambiental se constituírem enquadramento para a decisão relativa à elegibilidade dos projetos enumerados no anexo 1 ou de outros projetos e, após uma avaliação prévia do caso concreto na aceção do n.º 4, seja provável que tenham efeitos significativos no ambiente […]

(3) Os planos e programas constituem enquadramento para a decisão relativa à elegibilidade dos projetos, caso contenham critérios importantes para decisões de aprovação posteriores, em especial no que diz respeito à necessidade, ao alcance, à localização, à natureza ou às condições de funcionamento dos projetos ou no que diz respeito à utilização de recursos.

[…]»

[8] Versão de 24 de fevereiro de 2010 (BGBl. I, p. 94), alterada pelo § 2 da Lei de 12 de dezembro de 2019 (BGBl. I, p. 2513).

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz — BNatSchG) (Lei relativa à Proteção da Natureza e à Preservação da Paisagem, de 29 de julho de 2009)

11. O § 20 [9] dispõe:

«[…]

(2) Podem ser protegidas partes da natureza e da paisagem

[…]

4. Em conformidade com o § 26, como zonas de proteção da paisagem,

[…]»

12. O § 26 prevê:

«(1) As zonas de proteção da paisagem são zonas criadas de forma juridicamente vinculativa, em que é exigida uma proteção especial da natureza e da paisagem

1. para a conservação, o desenvolvimento ou a recuperação do rendimento e do funcionamento do ecossistema ou da capacidade de regeneração e a utilização sustentável dos bens naturais, incluindo a proteção dos biótopos e dos habitats de certas espécies da fauna e da flora selvagens,

2. pela diversidade, pela especificidade e pela beleza ou pela relevância histórica e cultural da paisagem, ou

3. pela sua importância particular para as atividades recreativas.

(2) Nas zonas de proteção da paisagem, tendo em conta, nomeadamente, o § 5, n.º 1, e em conformidade com as disposições mais pormenorizadas, são proibidas todas as ações que alterem a natureza dessas zonas ou que sejam contrárias ao objetivo específico de proteção destas» [10].

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz — BayNatSchG) (Lei da Baviera relativa à Proteção da Natureza, à Preservação da Paisagem e às Atividades Recreativas na Natureza), de 23 de fevereiro de 2011

13. O § 12, n.º 1 [11], prevê:

«(1) A proteção de partes da natureza e da paisagem nos termos do § 20, n.º 2, pontos 1, 4, 2, 6 e 7, da Lei federal relativa à Proteção da Natureza e à Preservação de Paisagens é realizada através de normas de nível regulamentar, salvo disposição em contrário da presente lei […]».

[9] Versão de 29 de julho de 2009 (BGBl. I, p. 2542), alterada pelo § 1 da Lei de 15 de setembro de 2017 (BGBl. I, p. 3434).

[10] Depois da audiência neste processo, o § 22 da BNatSchG foi completado com os n.os 2a e 2b, para permitir a manutenção em vigor dos atos jurídicos que definiram zonas de proteção da natureza e da paisagem em violação da Diretiva AAE, por não terem sido objeto de uma AAE prévia.

[11] GVBl. p. 82, conforme alterada pelo § 11a, n.º 4, da Lei de 10 de dezembro de 2019 (GVBl. p. 686).

14. O § 18 dispõe:

«(1) Uma aprovação oficial exigida ao abrigo de uma norma de proteção de nível regulamentar é substituída por uma aprovação oficial exigida por outras disposições; esta aprovação só pode ser concedida se estiverem preenchidos os requisitos para a concessão da aprovação exigida nos termos da norma de proteção de nível regulamentar e com o acordo da autoridade competente segundo o direito em matéria de proteção da natureza.

[…]»

15. Nos termos do § 51:

«1. São competentes:

[…]

3. os distritos e os municípios-distritos para a adoção de regulamentos relativos às zonas de proteção paisagística do § 26 da BNatSchG,

[…]»

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet «Inntal Süd» (Regulamento do Distrito de Rosenheim relativo à Zona de Proteção Paisagística «Inntal Süd»), de 10 de abril de 2013

16. O § 1 deste regulamento [12] estabelece que «[…] [é] protegido o curso do rio Inn, incluindo a bacia e as suas planícies aluviais.»

17. No que diz respeito ao objetivo de proteção, o § 3 dispõe:

«O objetivo da zona de proteção de paisagem "Inntal Süd" consiste em

1. assegurar o rendimento do ecossistema; em particular, conservar, favorecer e recuperar as florestas aluviais e os ramais mortos, bem como as condições de vida das espécies típicas de fauna e de flora a elas adaptadas e das suas biocenoses;

2. preservar a diversidade, a especificidade e a beleza da paisagem natural; em especial, reforçar a natureza de paisagem fluvial e conservar a paisagem cultural agrícola;

3. preservar e otimizar o funcionamento do regime das águas a fim de favorecer igualmente a perenidade do curso do rio Inn e dos seus afluentes, bem como a retenção de água na superfície;

4. salvaguardar e preservar, para a coletividade, os elementos paisagísticos significativos para as atividades recreativas, respeitando ao mesmo tempo, tanto quanto possível, a natureza e a paisagem e canalizar o tráfego recreativo.»

[12] ABl. des Landkreises Rosenheim n.º 5, de 26 de abril de 2013 (a seguir «Regulamento Inntal Süd» ou «Regulamento»).

18. Em conformidade com o § 4, relativo às proibições, «[n]a zona de proteção da paisagem são proibidas as ações que alterem a sua natureza ou que sejam contrárias ao objetivo de proteção prosseguido (§ 3)».

19. Nos termos do § 5:

«(1) A aprovação da Landratsamt Rosenheim (Administração do Distrito de Rosenheim) enquanto autoridade inferior responsável pela proteção da natureza (§ 43, n.º 2, ponto 3, da BayNatSchG) é necessária para quem, na zona de proteção da paisagem, pretenda

1. construir, renovar ou alterar o uso de instalações de qualquer natureza [§ 2, n.º 1, do Bayerische Bauordnung (Código de construção da Baviera)], mesmo que não necessite de uma licença nos termos da legislação em matéria de construção; incluem-se nesta categoria, nomeadamente:

   a) edifícios, por exemplo, habitações, edifícios agrícolas ou florestais, habitações de fim de semana, cabanas para embarcações, banhistas ou ferramentas, postos de venda […]

   b) cercas e outras barreiras;

   c) pontões e construções nas margens;

   d) alterações da superfície do terreno resultantes de escavações ou de aterros, em especial o acondicionamento e a exploração de novas pedreiras, saibreiras, areais, poços de lamas ou argilas e outras perfurações, bem como escombreiras. Tal não se aplica a aterros ou escavações com uma superfície até 500 m^2 e 0,3 m de altura ou profundidade, com o objetivo de melhorar o solo em superfícies que já sejam utilizados para fins agrícolas;

2. desde que não sejam instalações já referidas no ponto 1,

   a) erigir painéis e cartazes, incluindo dispositivos publicitários, com superfície superior a 0,5 m^2, desde que não indiquem, em edifícios residenciais e instalações comerciais, a denominação das habitações e dos estabelecimentos comerciais;

   b) instalar fios condutores, cabos ou tubos sobre ou sob a superfície e colocar postes;

   c) construir ou alterar substancialmente estradas, caminhos ou espaços, em especial parques de campismo, campos desportivos, parques infantis e zonas balneares ou instalações semelhantes;

   d) instalar camionetas de venda ou montar, colocar e explorar pontos de venda e máquinas de venda automática;

3. circular com qualquer tipo de veículos a motor fora de estradas, caminhos e espaços abertos à circulação pública ou estacioná-los nessas zonas; […]

4. captar água da superfície para além de uma utilização comum autorizada ou do subsolo, alterar as massas de água, as suas ribeiras ou os seus leitos, o fluxo de entrada ou de saída das águas ou o nível piezométrico, criar novas massas de água ou construir sistemas de drenagem;

5. drenar, secar ou destruir de qualquer outra forma ou causar danos significativos aos biótopos de valor ecológico especial na aceção do § 30 da BNatSchG e do § 23 da BayNatSchG, em especial turfeiras, lodaçais, canaviais, pântanos de grandes dimensões, prados húmidos ricos em ciperáceas e juncos, prados de molínias, nascentes, turfeiras arborizadas, florestas e terrenos pantanosos e florestas aluviais, bem como espaços naturais ou seminaturais de águas interiores correntes ou estagnadas, incluindo as suas margens e a vegetação ribeirinha natural ou seminatural correspondente, e áreas naturais ou seminaturais de cheias, ramais mortos e zonas periodicamente inundadas; […]

6. arar, fertilizar ou arborizar os prados que fornecem rebentos para o gado, transformá-los em prados com várias colheitas por ano ou utilizá-los para pastagem;

7. perseguir, capturar ou matar animais selvagens ou retirar os seus locais de reprodução ou habitat ou as suas ninhadas;

8. cortar, abater ou eliminar de qualquer outra forma, em ambientes abertos e fora das florestas, árvores individuais, sebes, cercas vivas ou bosques ou arbustos de terreno que caracterizem a paisagem; […]

9. abater total ou parcialmente massas florestais, proceder a uma primeira florestação ou cortar raso neste âmbito mais de 0,5 hectares, transformar florestas de folha caduca, mistas ou aluviais em florestas que tenham um conteúdo predominante de coníferas ou estabelecer culturas especializadas (viveiros, por exemplo);

10. destruir ou alterar substancialmente as margens das massas de água, a vegetação ribeirinha, os canaviais, os juncais ou as populações de plantas aquáticas, penetrar em canaviais ou populações de plantas aquáticas, e utilizar meios químicos para a eliminação ou o controlo dos canaviais ou para a limpeza de canais; […]

11. depositar resíduos, entulho e outros objetos, na medida em que já não estejam sujeitos à regulamentação em matéria de resíduos, em locais diferentes dos autorizados, mesmo que não se pretenda proceder a um aterro na aceção da regulamentação em matéria de construção;

12. acampar ou estacionar caravanas (incluindo os reboques retráteis) ou autocaravanas fora dos locais autorizados ou permitir tais comportamentos;

13. descolar ou aterrar aeronaves, na aceção da Luftverkehrgesetz (Lei relativa à Aviação), fora dos aeródromos autorizados.

(2) Sem prejuízo de outras disposições regulamentares, a aprovação é concedida sempre que a medida prevista não cause nenhum dos efeitos referidos no n.º 4 ou quando esses efeitos possam ser compensados por cláusulas acessórias.

[…]»

20. No que diz respeito às isenções, o § 7 prevê:

«(1) Nas condições previstas no § 67 da BNatSchG, pode ser concedida uma isenção do § 4 do presente regulamento em casos específicos […]».

II. Matéria de facto, litígio e questões prejudiciais

21. O Landkreis Rosenheim (Distrito de Rosenheim, Alemanha) aprovou, com efeitos a 27 de abril de 2013, o Regulamento Inntal Süd sem o submeter a uma AAE nem a um exame prévio com vista a essa avaliação.

22. O Regulamento coloca sob proteção uma zona com cerca de 4 021 hectares, aproximadamente menos 650 hectares do que a zona abrangida pelas normas anteriores, de 1952 e de 1977, que foram total ou parcialmente revogadas.

23. A Bund Naturschutz in Bayern eV (a seguir «Bund Naturschutz») é uma associação ambiental que participou no processo de preparação do Regulamento Inntal Süd. Por não concordar com o seu conteúdo, impugnou-o no Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Regional Superior da Baviera, Alemanha), que julgou o seu recurso inadmissível.

24. O Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) é chamado a pronunciar-se sobre o recurso de «Revision» interposto da decisão de primeira instância.

25. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o recurso de «Revision» é inadmissível por força do direito nacional. No que respeita ao pedido de fiscalização da legalidade, a recorrente não pode invocar nenhuma violação da lei, pelo que não tem legitimidade ativa. Esse pedido não pode ser admitido, uma vez que o Regulamento Inntal Süd não é uma decisão nem está sujeito, nos termos do direito nacional, à obrigação de realização de uma AAE nem de um exame prévio.

26. Acrescenta, todavia, que a resposta às questões prejudiciais poderia levar ao acolhimento dos pedidos da Bund Naturschutz.

27. As duas primeiras questões destinam-se a esclarecer se, no que respeita ao Regulamento, o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, impunha a realização de uma AAE. Se assim fosse, o recurso seria admissível e procedente igualmente quanto ao mérito: o órgão jurisdicional deveria poder declarar a invalidade do Regulamento Inntal Süd, em razão de omissão de uma fase exigida pelo processo para a sua adoção.

28. A terceira questão, relativa ao artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE, é igualmente pertinente para a resolução do litígio. Se o Regulamento Inntal Süd constituir enquadramento para a futura aprovação de projetos, na aceção dessa disposição, o Distrito de Rosenheim, por força do direito nacional, deveria tê-lo submetido a um exame prévio e, portanto, a uma investigação caso a caso na aceção do artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva AAE. Nesse caso, o recurso seria admissível e teria fundamento, devendo o Regulamento ser declarado inválido.

29. Neste contexto, o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) submete as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva [AAE] ser interpretado no sentido de que um [enquadramento] para a futura [aprovação] de projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva [AIA] é estabelecido quando um regulamento destinado a proteger a natureza e a paisagem prevê proibições gerais com exceções assim como obrigações de aprovação que não têm nenhuma relação específica com os projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AIA?

2) Deve o artigo 3.º, n.º 2, alínea h), da Diretiva [AAE] ser interpretado no sentido de que os planos e programas foram preparados para os setores da agricultura, da silvicultura, da utilização do solo, etc., quando o seu objeto era estabelecer um quadro de referência para um ou vários destes setores? Ou basta, para proteger a natureza e a paisagem, que se regulem proibições gerais e obrigações de aprovação que devem ser avaliados no âmbito de procedimentos de aprovação relativos a um elevado número de projetos e usos e que podem ter efeito indireto ("reflexo") sobre um ou vários destes domínios?

3) Deve o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva [AAE] ser interpretado no sentido de que um [enquadramento] para a futura [aprovação] de projetos é estabelecido se um regulamento adotado para a proteção da natureza e da paisagem impuser proibições gerais e obrigações de aprovação para um número elevado de projetos e medidas na zona de proteção, descritas de modo abstrato, quando, no momento da sua adoção, não são previsíveis nem estão previstos projetos concretos e, portanto, não existe uma relação específica com projetos concretos?»

30. Apresentaram observações escritas a Bund Naturschtutz, o Município de Rosenheim, o Landesanwaltschaft Bayern, os Governos alemão, checo e irlandês, bem como a Comissão Europeia. Com exceção do Governo checo, todos intervieram na audiência realizada em 7 de junho de 2021.

III. Apreciação

A. Primeira e segunda questões prejudiciais

31. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação como o regulamento em causa constitui um plano ou programa sujeito à obrigação de AAE.

32. No Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, o Tribunal de Justiça declarou nomeadamente, o seguinte:

«— [A] finalidade da referida diretiva consiste, como recordado no seu artigo 1.º, em 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.»

«— Assim, como resulta do referido artigo 1.º, o objetivo essencial da Diretiva [AAE] consiste em submeter os planos e programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente a uma avaliação ambiental quando da sua elaboração e antes da sua adoção.»

«— Além disso, a interpretação ampla do conceito de "planos e programas" está em conformidade com os compromissos internacionais da União, tal como resultam, nomeadamente, do artigo 2.º, n.º 7, da Convenção de Espoo» [13].

[13] N.ºs 45, 46 e 49, com referência aos Acórdãos de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e o. (C-295/10, EU:C:2011:608, n.º 37), e de 7 de junho de 2018, Thybaut e o. (C-160/17, a seguir «Acórdão Thybaut e o.», EU:C:2018:401, n.º 61).

33. As normas que regulam o âmbito de aplicação da Diretiva AAE figuram, em especial, em dois artigos conexos:

— O artigo 2.º, alínea a), define as condições cumulativas que qualquer plano ou programa deve preencher para que a diretiva lhe seja aplicável: a) 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 b) que seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.

— O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), enuncia as condições para identificar entre os referidos planos e programas aqueles que, provavelmente, são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e que, por conseguinte, devem ser sujeitos a uma AAE: a) que tenham sido preparados para determinados setores e atividades económicas (sensíveis); e b) a necessidade de que «constituam» enquadramento para a futura aprovação de projetos.

34. O artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE estende a obrigação de AAE aos planos e programas relativos a atividades não sensíveis, mas com um impacto ambiental significativo. É sobre estes planos e programas que incide a terceira questão prejudicial.

35. Da conjugação dessas disposições decorrem, na realidade, quatro condições que analisarei para determinar se uma regulamentação local como o Regulamento Inntal Süd é um plano ou programa abrangido pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE.

36. A premissa de que parte o órgão jurisdicional de reenvio consiste em que, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o referido regulamento «constitui um plano ou um programa na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva [AAE]» [14]. É uma afirmação com a qual concordo, como explicarei.

1. Preparação e aprovação do plano ou programa por uma autoridade do Estado-Membro

37. A primeira condição, cuja apreciação geralmente não suscita problemas hermenêuticos, consiste em que a regulamentação tenha sido aprovada ou preparada por uma autoridade de um Estado-Membro, a nível nacional, regional ou local.

38. No caso em apreço, é pacífico que o Regulamento foi aprovado por uma autoridade local alemã, a saber, o Distrito de Rosenheim.

2. Plano ou programa previstos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas

39. Nos termos do artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva AAE, os planos ou programas aprovados pelas autoridades de um Estado-Membro e abrangidos pelo seu âmbito de aplicação são os «exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas».

[14] Decisão de reenvio, n.º 19.

40. Desde o Acórdão Inter-Environnement Bruxelles e o., devem ser considerados como «exigido[s]» na aceção e em aplicação da referida diretiva, os planos e os programas cuja adoção está enquadrada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais, que designam as autoridades competentes para os adotar, bem como o seu procedimento de preparação [15].

41. Com esta interpretação, o Tribunal de Justiça fez uma leitura *generosa* da Diretiva 2001/42, ao considerar que esta regula os planos e programas visados por disposições legislativas ou regulamentares nacionais, independentemente de a sua adoção ser *obrigatória* ou *facultativa* [16].

42. Esta jurisprudência foi «contestada» e o Tribunal de Justiça foi expressamente convidado a alterá-la no processo das Turbinas eólicas em Aalter e Nevele.

43. Todavia, nesse processo, o Tribunal de Justiça recusou alterar a sua jurisprudência anterior. Reiterou que os «objetivos [da Diretiva AAE] poderiam ficar comprometidos se o [seu] artigo 2.º, alínea a), […] fosse interpretado no sentido de que só os planos ou programas cuja adoção é obrigatória estão sujeitos à obrigação de uma avaliação ambiental imposta por esta diretiva. Com efeito, por um lado, […] a adoção dos referidos planos ou programas muitas vezes não é imposta de maneira geral. Por outro lado, tal interpretação permitiria que um Estado-Membro contornasse facilmente esta obrigação de avaliação ambiental, abstendo-se deliberadamente de prever que as autoridades competentes estão obrigadas a adotar esses planos ou programas» [17].

44. Por conseguinte, o artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva AAE deve ser interpretado «no sentido de que devem ser considerados "exigidos", na aceção e para aplicação desta diretiva, os planos e os programas cuja adoção esteja enquadrada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais, que determinam as autoridades competentes para os adotar e o respetivo procedimento de elaboração» [18].

45. O Landesanwaltschaft Bayer convida novamente o Tribunal de Justiça a alterar a sua jurisprudência [19], mas, em meu entender, não apresenta novos argumentos de peso em apoio da sua tese. Por seu turno, o órgão jurisdicional de reenvio não coloca nenhuma questão relativamente a este ponto.

46. Na sequência do Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, considero que a questão está definitivamente resolvida pela Grande Secção do Tribunal de Justiça e que não há razão para reexaminar esta jurisprudência.

[15] Acórdãos de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, a seguir «Acórdão Inter-Environement Bruxelles e o.», EU:C:2012:159, n.º 31); Thybaut e o., n.º 43; e de 12 de junho de 2019, CFE (C-43/18, a seguir «Acórdão CFE», EU:C:2019:483, n.º 54).

[16] No processo Inter-Environnement Bruxelles e o., a advogada-geral J. Kokott propôs uma interpretação mais restritiva: apenas seria exigida uma AAE para os planos e programas cuja adoção fosse *obrigatória*, dado ser determinada por uma norma do direito interno (Conclusões de 17 de novembro de 2011 da advogada-geral J. Kokott no processo Inter-Environnement Bruxelles e o., C-567/10, EU:C:2011:755, n.ºs 18 e 19). Nas suas Conclusões de 25 de janeiro de 2018, no processo Inter-Environnement Bruxelles ASBL e o. (C-671/16, EU:C:2018:39, n.ºs 41 e 42), a advogada-geral J. Kokott reiterou a sua tese, garantindo que o Tribunal de Justiça alargou o âmbito de aplicação da Diretiva AAE mais do que o pretendido pelo legislador e do que o que os Estados-Membros podiam prever.

[17] Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 48.

[18] Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 52.

[19] N.º 10 das observações escritas do Landesanwaltschaft Bayer.

47. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio [20], o Regulamento Inntal Süd foi adotado com base nas disposições que habilitam a BNatSchgG. Tratar-se-ia, portanto, de um regulamento *previsto* pelas disposições legislativas, ainda que a sua elaboração não fosse *obrigatória*. Por conseguinte, preenche a segunda condição para ser um plano ou programa sujeito à obrigação de AAE.

3. Plano ou programa preparados para um setor económico (sensível) abrangido pela Diretiva AAE

48. O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE indica que, sob reserva do disposto no n.º 3 dessa disposição, «deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas […] [q]ue 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».

49. Segundo o Tribunal de Justiça, «[o] artigo 3.º da Diretiva 2001/42 subordina o dever de submeter um plano ou um programa específico a uma avaliação ambiental à condição de esse plano ou programa, a que essa disposição se refere, ser suscetível de ter efeitos significativos no ambiente […]. Mais especificamente, por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da referida diretiva, são sujeitos a uma avaliação ambiental sistemática os planos e programas elaborados para determinados setores e que definem o quadro em que a execução dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92 pode vir a ser autorizada […]» [21].

50. Trata-se de setores *sensíveis* do ponto de vista ambiental, como resulta dos anexos I e II da Diretiva AIA e da Diretiva 92/43/CEE [22], que são sistematicamente sujeitos a AAE [23].

51. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o Regulamento Inntal Süd foi executado para um *setor* (o da proteção da natureza e da preservação da paisagem), que não se adaptaria às exigências do artigo 5.º da Diretiva AAE e, por isso, não figura entre os referidos no seu artigo 3.º, n.º 2, alínea a) [24].

52. Além disso, acrescenta que o Tribunal de Justiça se pronunciou algumas vezes sobre a condição relativa à «preparação» no respeitante a um setor específico, pelo que pede que se esclareça:

— se a «preparação» pressupõe uma orientação específica e focalizada num dos setores referidos no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE; ou

[20] N.º 19 da decisão de reenvio, que refere como base jurídica do Regulamento o § 12, n.º 1, primeiro período, o § 20, n.º 2, o § 26 da BNatSchgG (regulam o poder de adotar, de alterar ou de completar os regulamentos relativos às zonas de proteção de paisagem), conjugados com os §§ 51, n.º 1, ponto 3, e 52 da BayNatSchG (preveem a entidade administrativa competente, neste caso, o Distrito de Rosenheim — e o procedimento, respetivamente).

[21] Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 65.

[22] Diretiva 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).

[23] Todavia, se os planos e programas nestes setores sensíveis determinarem a utilização de pequenas áreas a nível local ou constituírem alterações de menor importância dos referidos planos ou programas, deverão ser avaliados apenas quando os Estados-Membros decidirem que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente (artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva AAE). V. considerando 10 dessa diretiva.

[24] Decisão de reenvio, n.º 27. O órgão jurisdicional *a quo* deduz do considerando 10 da Diretiva AAE, do seu artigo 3.º, n.º 2, alínea a), e do seu artigo 5.º que exigem AAE prévia os planos e programas preparados expressamente para um dos setores referidos no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), entre os quais não figuraria o do presente litígio.

— se basta que os planos e programas tenham de facto efeitos nesses setores (no presente processo: a agricultura, a silvicultura e a utilização dos solos), apesar de terem sido preparados para outro setor não referido nessa disposição (no presente processo: a proteção da natureza e a preservação da paisagem) [25].

53. É certo que o Tribunal de Justiça não se mostrou particularmente exigente no âmbito da análise desta condição para decidir a questão de saber se um plano ou um programa exige uma AAE antes da sua aprovação. Basta que o plano ou programa diga respeito, afete, se refira ou recaia sobre um destes setores para que se considere *preparado* para esse setor, se figurar entre os incluídos no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE [26].

54. O Tribunal de Justiça também interpretou de forma ampla os setores sensíveis enumerados no referido artigo. Em especial:

— Afirmou que a referência quer ao «ordenamento do território» quer à «utilização dos solos» indica que «o setor referido não se limita à utilização do solo, em sentido estrito, a saber, a divisão do território em zonas e a definição das atividades permitidas dentro dessas zonas, mas sim que esse setor cobre necessariamente um domínio mais amplo» [27].

— Considerou que um decreto que delimita um perímetro de emparcelamento urbano, que permite um desvio a normas urbanísticas relativas a construções e ao ordenamento do território, enquadra-se no setor do «ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos», na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE [28].

— Declarou que seria exigida AAE para um decreto presidencial que previa medidas de proteção da zona de um maciço montanhoso e de determinados parques metropolitanos [29], cujo artigo 1.º indicava, nomeadamente, que o seu objetivo consistia na «proteção da paisagem» [30].

55. Na minha opinião, nada obsta a que medidas nacionais destinadas a proteger a natureza e a paisagem sejam *preparadas para* os setores sensíveis identificados pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, mesmo que não visem direta e especificamente, mas apenas indiretamente, a sua preservação. Por conseguinte, estando preenchidas as outras condições, os planos e os programas correspondentes exigem, geralmente, uma AAE antes da sua aprovação.

[25] Decisão de reenvio, n.º 29.

[26] V. Acórdãos Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 66; de 8 de maio de 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus» e o. (C-305/18, EU:C:2019:384, n.º 48); de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-671/16, a seguir «Acórdão Inter-Environnement Bruxelles e o.», EU:C:2018:403, n.ºs 42 a 45); Thybaut e o., n.ºs 47 a 49; e de 27 de outubro 2016, D'Oultremont e o. (C-290/15, a seguir «Acórdão D'Oultremont e o.», EU:C:2016:816, n.º 44).

[27] Acórdão Inter-Environnement Bruxelles e o., n.º 43.

[28] Acórdão Thybaut e o., n.ºs 48 e 49.

[29] Tratava-se do Decreto Presidencial n.º 187/2011, de 14 de junho de 2011, relativo à Fixação de Medidas de Proteção da Zona do Maciço Montanhoso do Ymittos e dos Parques Metropolitanos de Goudi e Ilisia, na Grécia, a fim de adequar esse local ao plano diretor do ordenamento para a grande região de Atenas. Nos termos do seu artigo 1.º, «[o]presente decreto tem por objeto a proteção eficaz do maciço montanhoso do Ymittos e das suas superfícies periféricas graças à gestão e conservação ecológica dos habitats, da flora e da fauna, à valorização das suas atividades ecológicas importantes para a bacia do Ático, *à proteção da paisagem* e ao controlo das construções» (o sublinhado é meu).

[30] Acórdão de 10 de setembro de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, n.º 20).

56. Nas suas observações escritas, a Comissão sustenta que o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE contém uma lista exaustiva de setores específicos, que não pode ser alargada nem estendida a outros setores não expressamente visados, dado ter sido essa a vontade do legislador [31].

57. Os acórdãos do Tribunal de Justiça não incluem novos setores sensíveis nesta lista exaustiva. Limitam-se a interpretar de forma não restritiva os setores referidos na lista e a não exigir que o plano ou programa tenha sido preparado com uma orientação direta e expressa a um ou vários desses setores, bastando que lhes diga respeito, se refira ou recaia sobre os mesmos.

58. Partilho da interpretação do Tribunal de Justiça e não vejo razão para propor uma mudança desta orientação jurisprudencial.

59. A redação do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE suporta esta leitura da disposição. Diferentes versões linguísticas utilizam uma terminologia que apoia a sua aplicação a qualquer plano ou programa preparado *para* setores sensíveis [32]. Este termo permite interpretar o texto de modo que o plano ou programa não tenha que se destinar expressa e unicamente a um desses setores: basta que o afete de forma significativa.

60. Contrariamente ao que sustentam os Governos alemão, irlandês e checo, tal interpretação não implica uma extensão injustificada do âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva AAE, em detrimento do seu n.º 4. Na minha opinião, com essa interpreta evita-se que os Estados-Membros escapem à obrigação de uma AAE em planos e programas que afetam setores sensíveis, disfarçando-os sob uma terminologia distinta, ao salientar, por exemplo, que visam a proteção da natureza e da paisagem.

61. Na realidade, as objeções relativas a este ponto têm origem numa certa ambiguidade terminológica: a proteção da natureza e da paisagem não é, em rigor, um *setor* suscetível de ser equiparável aos enumerados expressamente no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE. Se essa equiparação fosse possível, a regra hermenêutica *inclusio unius*, *exclusio alterius* seria aplicável e a ausência deste *pretenso setor* na enumeração equivaleria à sua exclusão.

62. No entanto, os setores enumerados na disposição abrangem domínios de ação muito específicos (agricultura, pesca, transportes, energia, telecomunicações, etc.), ao passo que a proteção da natureza e da paisagem constitui um objetivo transversal, suscetível de inspirar e justificar, por si só, medidas que afetarão, mais ou menos diretamente, cada um desses setores sensíveis.

63. Não vejo por que razão os requisitos do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva AAE, poderiam ser «adaptados» [33] aos planos e programas dos setores enumerados e não, em contrapartida, a um regulamento que se destina diretamente à proteção da natureza e da paisagem e neles incida

[31] Na proposta de diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (COM/96/0511 final; JO 1997, C 129, p. 14), a Comissão preconizou uma lista aberta e não exaustiva de setores sensíveis, respeitante aos planos e programas para os quais era obrigatória uma AAE prévia. Todavia, a Posição Comum aprovada pelo Conselho, em 30 de março de 2000 (JO 2000, C 137, p. 11), com vista à aprovação da diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas sobre o ambiente, decidiu introduzir uma lista exaustiva de setores sensíveis.

[32] Planos e programas «que se elaboren con respecto a» (versão espanhola); «élaborés pour» (versão francesa); «which are prepared for» (versão inglesa); «che sono elaborati per» (versão italiana); «que tenham sido preparados para» (versão portuguesa). A versão alemã parece ser mais restritiva, referindo-se a planos e programas que «in den Bereichen […] ausgearbeitet werden».

[33] Decisão de reenvio, n.º 27.

indiretamente. Em meu entender, nada impede a elaboração de um relatório que identifique, descreva e avalie os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação de um plano ou programa destinado a proteger a natureza e a paisagem [34].

64. Na medida em que protege a natureza e a paisagem numa das zonas previstas pela legislação da Baviera (que abrangem cerca de 30 % do território deste *Land*), o Regulamento Inntal Süd tem incidência simultânea em alguns dos *setores sensíveis* acima referidos.

65. A Bund Naturschutz refere o seu impacto na «utilização dos solos», setor expressamente abrangido pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE. O regulamento estabelece, em especial, regras relativas à realização de obras de construção e ao exercício de atividades agrícolas e silvícolas, pelo que a relação com a «utilização dos solos» (incluindo com o «ordenamento urbano e rural») parece ser incontestável [35].

66. O Regulamento estabelece a condição relativa à necessidade de aprovação administrativa prévia para inúmeras atividades na zona protegida [36]. Estas aprovações *protegem* os solos contra determinado tipo de usos e, na minha opinião, constituem medidas relativas à sua utilização e ao ordenamento urbano e rural: estes dois setores, repito, são referidos no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva AAE.

67. Em especial, o § 5 do Regulamento prevê a necessidade de aprovação para a construção de imóveis [37], a gestão da água [38], a conservação dos prados [39] ou a exploração florestal [40], entre outras ações [41].

4. Plano ou programa que constitua enquadramento de referência para a futura aprovação de projetos abrangidos pela Diretiva AIA

68. Além da sua preparação para determinados setores sensíveis, um plano ou programa é obrigatoriamente submetido a uma AAE, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, se definir o quadro para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AIA [42].

[34] Nada obstaria à identificação, descrição e avaliação dos efeitos no ambiente resultantes de uma norma como o Regulamento, quer positivos quer negativos (por exemplo, os decorrentes da redução do seu âmbito de aplicação territorial em relação aos anteriores, de modo a permitir projetos de construção de habitações em áreas até então protegidas). Isto sem prejuízo de que, não incluindo um verdadeiro enquadramento de referência, não se tenha necessariamente de se submeter a uma AAE, como analisarei a seguir.

[35] O tribunal *a quo* reconhece (n.º 22 da decisão de reenvio) que o «Regulamento prevê […] uma série de proibições gerais e obrigações de aprovação *para um grande número de projetos* e de usos». O sublinhado é meu.

[36] A advogada-geral J. Kokott, nas suas Conclusões nos processos CFE e Terre wallonne (C-43/18 e C-321/18, EU:C:2019:56, n.º 43), limitou-se a afirmar que «[a]s dúvidas de vários intervenientes quanto à questão de saber se a designação de uma zona de proteção especial ou a definição de objetivos de conservação para os sítios Natura 2000 de uma região podem ser classificadas num destes domínios [previstos no artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2001/43] são fáceis de compreender».

[37] § 5, n.º 1, ponto 1.

[38] § 5, n.º 1, pontos 4 e 5.

[39] § 5, n.º 1, ponto 6.

[40] § 5, n.º 1, pontos 8, 9 e 10.

[41] Segundo a Bund Naturschutz (p. 17 da versão francesa das suas observações escritas), essa mesma disposição poderia afetar a utilização dos solos, tendo incidência nos trabalhos futuros de construção, por não ter inserido uma «cláusula preventiva de abertura», conforme interpretada pela jurisprudência nacional. No entanto, a resposta a este argumento dependerá da interpretação do direito interno.

[42] Acórdão de 8 de maio de 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus» e o. (C-305/18, EU:C:2019:384, n.º 47), e Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 65.

69. Este artigo exige, portanto, para que sejam submetidos a AAE:

— que os planos ou programas constituam enquadramento para a futura aprovação da execução de projetos, e

— que se trate de projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AIA.

a) Plano ou programa que preveja a aprovação dos projetos previstos nos anexos I e II da Diretiva AIA

70. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva AIA, o termo «projeto» abrange:

— a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,

— outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo.

71. O termo «projeto», [atendendo, em especial, à redação do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), primeiro travessão, da Diretiva AIA], corresponde a obras ou intervenções que alterem a realidade física do sítio [43].

72. Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA, os projetos a submeter a avaliação são os que possam ter «um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização», conforme definidos no seu artigo 4.º, que remete para os enumerados nos anexos I e II da mesma [44].

73. Uma leitura conjugada do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva AIA, revela que os projetos incluídos no anexo I desta diretiva apresentam, por natureza, um risco de impacto significativo no ambiente e devem necessariamente ser objeto de uma AIA [45].

74. No que diz respeito aos projetos enumerados no anexo II, os Estados-Membros determinarão se devem ser submetidos a uma AIA com base numa análise caso a caso ou com base nos limiares ou critérios previamente fixados.

75. O Regulamento Inntal Süd inclui disposições relativas a atividades que não são abrangidas pelo já referido conceito de projeto da Diretiva AIA conjuntamente com outras que o são.

[43] Acórdãos de 19 de abril de 2012, Pro-Braine e o. (C-121/11, EU:C:2012:225, n.º 31); de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 62); e de 9 de setembro de 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, n.º 32).

[44] Acórdãos de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o. (C-275/09, EU:C:2011:154, n.º 25); e de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 74).

[45] Acórdãos de 24 de novembro de 2011, Comissão/Espanha (C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 74); de 11 de fevereiro de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e o. (C-531/13, EU:C:2015:79, n.º 20); e de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 75).

76. Com efeito, como afirma a Comissão [46], o Regulamento inclui um certo número de atividades que, estando submetidas à necessidade de obter a aprovação administrativa prévia, não são abrangidas pelo conceito de projeto [47]. Nenhuma delas implica a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras, nem intervenções físicas no meio natural ou na paisagem. Não correspondem, portanto, ao conceito de projeto da Diretiva AIA e, consequentemente, a norma que as acolhe não exige AAE prévia.

77. Todavia, o Regulamento Inntal Süd prevê, simultaneamente, a necessidade de aprovação para praticar na zona de proteção outras atividades abrangidas pelo leque dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AIA. É o caso de diversas atividades descritas nos seus §§ 4 e 5 [48]. Recorde-se, de resto, que esta é igualmente a apreciação do órgão jurisdicional de reenvio [49].

78. Estas últimas atividades (sujeitas a aprovação pelo § 5 do Regulamento) integram-se, repito, sem dificuldade entre os projetos incluídos nos anexos I e II da Diretiva AIA [50].

79. Além disso, o § 5, n.º 1, ponto 1, do Regulamento refere a necessidade da aprovação para «construir, renovar ou alterar o uso de *obras de qualquer natureza* [51], mesmo que não seja exigida uma licença». Estas obras são referidas por diversos tipos de projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AIA.

80. Em suma, o Regulamento Inntal Süd poderia, em princípio, ser qualificado como um dos planos ou programas que abrangem a aprovação dos projetos previstos nos anexos I e II da Diretiva AIA, quanto à necessidade de uma AAE prévia.

81. A etapa seguinte consiste, além disso, em verificar se o Regulamento constitui enquadramento de referência para a preparação futura de projetos abrangidos pela Diretiva AIA.

46 N.º 22 das suas observações escritas.

47 Entre as quais figuram: «instalar camionetas de venda ou montar, colocar e operar pontos de venda e máquinas de venda automática» (§ 5, n.º 1, ponto 2, alínea d); «circular com qualquer tipo de veículos a motor fora de estradas, caminhos e espaços abertos à circulação pública ou estacioná-los nessas zonas» (§ 5, n.º 1, ponto 3); «acampar ou estacionar caravanas (incluindo os reboques retráteis) ou autocaravanas motorizados fora dos locais autorizados ou permitir tais comportamentos» (§ 5, n.º 1, ponto 12); «descolar ou aterrar aeronaves fora dos aeródromos autorizados» (§ 5, n.º 1, ponto 13).

48 Nos termos do § 4, «[n]a zona de proteção da paisagem são proibidas as atuações que alterem a sua natureza ou que sejam contrárias ao objetivo de proteção prosseguido». No § 5, a proibição estende-se a «construir, renovar ou alterar o uso de obras de qualquer natureza […]» (n.º 1, ponto 1); «instalar fios condutores, cabos ou tubos sobre ou sob a superfície e colocar postes» (n.º 1, ponto 2, alínea b); «construir ou alterar substancialmente estradas, caminhos ou espaços, em especial parques de campismo, campos desportivos, parques infantis e zonas balneares ou equipamentos semelhantes» (n.º 1, ponto 2, alínea c); «captar água da superfície para além de uma utilização comum autorizada ou do subsolo, alterar as massas de água, as suas ribeiras ou as seus leitos, o fluxo de entrada ou de saída das águas ou o nível piezométrico, criar novas massas de água ou construir sistemas de drenagem» (n.º 1, ponto 4); «cortar, abater ou eliminar de qualquer outra forma, em ambientes abertos e fora das florestas, árvores individuais, sebes, cercas vivas ou bosques ou arbustos de terreno que caracterizem a paisagem» (n.º 1, ponto 8); «abater total ou parcialmente massas florestais, proceder a uma primeira florestação ou cortar raso neste âmbito mais de 0,5 hectares, transformar florestas de folha caduca, mistas ou aluviais em florestas que tenham um conteúdo predominante de coníferas ou estabelecer culturas especializadas (viveiros, por exemplo)» (n.º 1, ponto 9).

49 N.º 36 das presentes conclusões.

50 Projetos de «[c]onstrução de autoestradas e vias rápidas» (anexo I, n.º 7, alínea b); de «[c]onstrução de novas estradas com quatro ou mais faixas de rodagem» (anexo I, n.º 7, alínea c); «de gestão de recursos hídricos para a agricultura, incluindo projetos de irrigação e de drenagem de terras» (anexo II, n.º 1, alínea c), ou de «[f]lorestação inicial e desflorestação destinada à conversão para outro tipo de utilização das terras» (anexo II, n.º 1, alínea d).

51 O sublinhado é meu.

b) Plano ou programa que constitui enquadramento para a aprovação de projetos

82. O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, exige que o plano ou programa constitua enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AIA.

83. É esta a condição que apresenta mais dificuldades na aplicação da Diretiva AAE. Como afirmei em devido tempo, «a exigência de que esses planos e programas incluam o *enquadramento jurídico* para o licenciamento posterior de projetos com efeitos ambientais consideráveis [é] o elemento-chave para conduzir o âmbito de aplicação da Diretiva AAE à sua posição adequada, sem interferir excessivamente com a atividade legislativa dos Estados-Membros» [52].

84. O sintagma «que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projetos» não contém nenhuma remissão para os direitos nacionais. Por conseguinte constitui, um conceito autónomo do direito da União que deve ser interpretado uniformemente no território desta [53].

85. Um plano ou programa constituirá enquadramento para a futura aprovação de projetos abrangidos pela Diretiva AIA quando seja um «ato que, ao definir regras e processos de controlo para o setor em causa, estabeleça um conjunto significativo de critérios e modalidades para a autorização e execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente» [54].

86. Deste modo, assegura-se que as prescrições suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente sejam objeto de uma avaliação ambiental [55] no contexto de uma sequência normativa; a *sensu contrario*, evita-se que critérios ou modalidades estabelecidos isoladamente imponham uma AAE.

87. O Tribunal de Justiça afirmou que o «conjunto significativo de critérios e modalidades» deve ser entendido qualitativa e não quantitativamente. Basta que o *conjunto* seja significativo, e não exaustivo, para que o plano ou programa que o estabelece exija a AAE. Deste modo evitam-se, também, eventuais estratégias que contornem as obrigações enunciadas pela Diretiva AAE, por exemplo, com a fragmentação das medidas, reduzindo assim o efeito útil da mesma diretiva [56].

88. Uma regulamentação nacional apenas constituirá enquadramento para a preparação de projetos previstos nos anexos I e II da Diretiva AIA se esse enquadramento for apto a condicionar esses projetos [57].

89. Não é necessário que o plano ou programa preveja expressa e detalhadamente os projetos, mas parece-me indispensável que disponha de um número suficiente de critérios a tomar em consideração para determinar o seu conteúdo, a sua preparação e a sua execução.

[52] Conclusões Turbinas eólicas em Aalter e Nevelle, ponto 74.

[53] Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 75.

[54] Acórdãos D'Oultremont e o., n.º 49; Inter-Environnement Bruxelles e o., n.º 53; CFE, n.º 61; e Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 67.

[55] Acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, a seguir «Acórdão Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne», EU:C:2012:103, n.º 42); Inter-Environnement Bruxelles e o., n.º 54; e Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 68.

[56] Conclusões Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, ponto 90. V. Acórdãos Inter-Environnement Bruxelles e o., n.º 55; CFE, n.º 64; e Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 70.

[57] Esta ideia é partilhada, nas suas observações escritas, pela Comissão e pelos Governos alemão (n.º 22 das suas observações), checo (n.ºs 14, 19 e 23 das suas observações) e irlandês (n.ºs 32 e 40 das suas observações).

90. Por outras palavras, um plano ou programa poderá ter efeitos significativos no ambiente e necessitará de AAE prévia se introduzir disposições sobre a localização, as características, as dimensões, as condições de funcionamento ou a atribuição de recursos no âmbito desses projetos.

91. Em aplicação desta jurisprudência, constituíam enquadramento para a futura aprovação de projetos, na medida em que incluíam um conjunto significativo de critérios e modalidades de preparação, nomeadamente:

— uma regulamentação da Valónia que tinha especialmente por objeto «as regras técnicas, as modalidades de exploração (designadamente as sombras estroboscópicas), a prevenção dos acidentes e dos incêndios (designadamente, a paragem da turbina eólica), as normas relativas ao ruído, a recuperação e a constituição de uma garantia para as turbinas eólicas» [58];

— uma regulamentação da Região da Flandres (um decreto e uma circular) com disposições relativas a implantação e exploração de turbinas eólicas, designadamente, medidas relativas à projeção de sombra estroboscópica, à segurança e às normas de ruído [59];

— um regulamento de urbanismo (da Região de Bruxelas-Capital), que fixava determinadas prescrições para a realização de projetos imobiliários e regras aplicáveis a todas as construções, isto é, aos imóveis, independentemente da sua natureza, e a todas as suas envolventes, incluindo as «zonas de espaço aberto» e as «zonas de caminhos», quer sejam privativos, quer sejam acessíveis ao público [60].

92. Assim, os planos e programas examinados pelo Tribunal de Justiça nos processos D'Oultremont e o., Inter-Environnement Bruxelles e o., e Turbinas eólicas em Aalter e Nevele constituíam enquadramentos para a aprovação de projetos e, por conseguinte, exigiam a realização de uma AAE antes da sua adoção.

93. O mesmo se aplica ao Regulamento Inntal Süd? Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio examinar se é esse o caso e se esse regulamento dispõe de um número significativo de critérios aplicáveis para fixar o conteúdo, o processo de preparação e a execução dos projetos previstos nos anexos I e II da Diretiva 2001/42. Na sua decisão de reenvio, parece indicar que não, e, por motivos que a seguir exporei, partilho, em substância, da sua posição.

94. O órgão jurisdicional de reenvio duvida que o Regulamento Inntal Süd constitua realmente o enquadramento de referência para a preparação de projetos. Na sua opinião, o Regulamento «não contém uma disposição específica relativa à aprovação de projetos [nem] controla a aprovação (num setor específico) dos projetos, tendo antes por objetivo principal impedi-los ou, de qualquer modo, certificar-se de que os projetos são compatíveis com proteção da natureza» [61].

95. As informações fornecidas ao Tribunal de Justiça neste processo suportam esta apreciação.

[58] Acórdão D'Oultremont e o., n.º 50, em que Tribunal de Justiça acrescentou que «[t]ais normas assumem uma importância e um alcance suficientemente significativos para a determinação das condições aplicáveis ao setor em causa, e as opções, designadamente de ordem ambiental, apresentadas através das referidas normas determinam as condições em que os projetos concretos de implantação e exploração de sítios eólicos poderão futuramente ser autorizados».

[59] Acórdão Turbinas eólicas em Aalter e Nevele.

[60] Acórdão Inter-Environnement Bruxelles e o., n.ºs 48 a 50.

[61] Decisão de reenvio, n.º 25.

96. Em primeiro lugar, o Regulamento Inntal Süd estabelece (§ 4) uma proibição geral, na zona protegida, de quaisquer atuações que alterem a natureza da zona ou que sejam contrárias ao objetivo de proteção. Esta proibição geral parece coincidir com a prevista a nível federal pelo § 26, n.º 2, da BNatSchG e não inclui desenvolvimentos suplementares que permitam qualificar o Regulamento de um plano ou programa que constitui enquadramento para a preparação de projetos.

97. Em segundo lugar, é verdade que o § 5 do Regulamento Inntal Süd impõe a aprovação de atividades na zona de proteção e, em certos casos, prevê limites precisos [§ 5, n.º 1, ponto 1, alíneas a) e c), § 5, n.º 2, alínea a), e § 5, n.º 1, ponto 9, por exemplo]. Todavia, a maior parte das proibições e aprovações têm caráter geral e são exigidas atuações posteriores para que possam condicionar diretamente a preparação e a execução de projetos abrangidos pela Diretiva AIA.

98. Como afirma a Comissão [62], a indeterminação das normas do Regulamento implica que este não inclua critérios e modalidades específicas para a aprovação de projetos. É necessário recorrer a outras disposições para preparar esses projetos, de modo que o Regulamento não constitui, por si só, enquadramento de referência para a aprovação dos projetos abrangidos pela Diretiva AAE.

99. O Acórdão CFE não se opõe ao que acabo de explicar, antes pelo contrário. A regulamentação em causa nesse processo era um Decreto do Governo da Região de Bruxelas-Capital relativo à designação de um sítio Natura 2000 [63]. Essa regulamentação previa, tendo em vista atingir os objetivos de conservação e de proteção que definia, medidas preventivas, bem como proibições gerais e especiais. Para esse efeito, refletia decisões e inscrevia-se numa hierarquia de medidas destinadas à proteção do ambiente, designadamente dos futuros planos de gestão.

100. Apesar da apreciação do órgão jurisdicional de reenvio [64], o Tribunal de Justiça declarou que, sob reserva das verificações que incumbia àquele efetuar, «um decreto como o que está em causa no processo principal, através do qual um Estado-Membro designa uma [zona especial de conservação (ZEC)] e fixa objetivos de conservação, bem como algumas medidas preventivas, não constitui um dos "planos e programas" para os quais a avaliação dos efeitos ambientais é obrigatória» [65].

101. As semelhanças entre o § 5 do Regulamento Inntal Süd e o artigo 15.º do decreto belga são numerosas.

102. Em suma, proponho ao Tribunal de Justiça que interprete o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE no sentido de que não é abrangido pelo seu âmbito de aplicação um regulamento destinado a proteger a natureza e a paisagem, que prevê proibições gerais com exceções e obrigações de aprovação, mas que não estabelece regras suficientemente pormenorizadas relativas ao conteúdo, à preparação e à execução de projetos referidos nos anexos I e II da Diretiva AIA, embora inclua algumas medidas relativas às atividades visadas nesses projetos.

62 Observações escritas, n.º 33.

63 «Floresta de Soignes com ourelas e zonas florestais vizinhas e Vale de Woluwe — complexo florestal de Soignes — Vale de Woluwe».

64 O órgão jurisdicional de reenvio considerava que a designação de um sítio como ZEC tinha efeitos jurídicos na adoção de planos e na análise de pedidos de licença que afetem esse sítio, tanto em matéria processual como de critério de decisão, pelo que contribuía para definir o âmbito das ações que, em princípio, serão admitidas, incentivadas ou proibidas, pelo que não é alheia ao conceito de plano ou programa (Acórdão CFE, n.º 63).

65 Acórdão CFE, n.ºs 62 e 74.

B. Terceira questão prejudicial

103. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE deve ser interpretado no sentido de que um regulamento como o que está aqui em causa constitui, pelo menos, um plano ou programa com um impacto significativo no ambiente noutros setores que não os referidos no n.º 2 dessa disposição.

104. Recordo que o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE, alarga o âmbito de aplicação desta. Contrariamente ao artigo 3.º, n.º 2, não se presume automaticamente que certos planos e programas tenham efeitos significativos no ambiente, exigindo-se que os Estados-Membros o determinem. Os planos e programas a que se estende são os que constituem enquadramento para a futura aprovação de projetos, mas que não são referidos no artigo 3.º, n.º 2.

105. A obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE [do mesmo modo que a prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea a)] depende da questão de saber se o plano ou programa em causa define o quadro em que a execução dos projetos poderá ser autorizada no futuro [66].

106. Como propus que se responda às duas primeiras questões prejudiciais no sentido de que um Regulamento como o que está em causa não constitui enquadramento para a futura aprovação da execução de projetos, tenho de concluir que também não está abrangido pelo conceito de planos e programas noutros setores, para os quais o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE, exige uma AAE prévia.

107. Tanto os planos e programas nos setores sensíveis do artigo 3.º, n.º 2, como os planos e programas noutros setores não sensíveis, mas com efeitos no ambiente, do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE, devem constituir enquadramento para a aprovação e a execução de projetos específicos. Entendo que, quanto a este aspeto, os dois tipos de planos e programas coincidem.

108. Por conseguinte, não seria coerente não considerar que o Regulamento Inntal Süd inclui um enquadramento para a execução de projetos nos setores sensíveis e, simultaneamente, admitir que o inclui no caso de setores não sensíveis.

C. Eventual limitação dos efeitos do acórdão do Tribunal de Justiça

109. O Landesanwaltschaft Bayern e o Governo alemão pretendem que o Tribunal de Justiça limite os efeitos do seu acórdão, caso decida que o Regulamento Inntal Süd exigia uma AAE prévia: deveria limitar os seus efeitos no tempo ou suspender, também temporariamente, o efeito de exclusão do primado da Diretiva AAE.

110. Tendo em conta o que precede, considero que a realização de uma AAE não é obrigatória antes da adoção de uma regulamentação como o Regulamento Inntal Süd. Nestas condições, diminuem os receios de um vazio jurídico manifestados pelo Landesanwaltschaft Bayern e pelo Governo alemão.

111. Por conseguinte, não é indispensável equacionar a limitação dos efeitos do acórdão interpretativo do Tribunal de Justiça ou a suspensão do efeito de exclusão do primado da Diretiva AAE sobre uma norma nacional contrária a esta diretiva.

[66] Acórdão CFE, n.º 60.

112. Todavia, analisarei, a título subsidiário, as possibilidades de limitar as consequências do acórdão do Tribunal de Justiça para o caso de este não concordar com a minha posição e decidir que um diploma como o Regulamento Inntal Süd exige uma AAE prévia.

113. O órgão jurisdicional de reenvio alerta para o facto de, até à data, na República Federal da Alemanha, se ter considerado que as zonas de conservação da natureza e da paisagem, incluindo as zonas especiais de conservação na aceção da Diretiva 92/43 [67], não tinham de ser submetidas a uma AAE prévia. Acrescenta que:

— se o Tribunal de Justiça confirmar a existência da obrigação, por força do direito da União, de realização de uma AAE ou, de qualquer modo, de um exame prévio segundo o direito nacional, é provável que muitas designações de zonas protegidas posteriores ao fim do prazo de transposição da Diretiva AAE, ou seja, 21 de julho de 2004, padeçam de irregularidades processuais;

— em conformidade com o direito nacional, tal irregularidade implica, em princípio, a inexistência de efeitos da disposição regulamentar correspondente [68]. Deste modo, a obrigação de proceder a uma AAE ou a um exame prévio poderia «diminuir significativamente o nível de proteção da natureza e da paisagem alcançado na Alemanha» [69].

114. No entanto, estas constatações não conduzem o órgão jurisdicional de reenvio a pedir a limitação dos efeitos do (futuro) acórdão do Tribunal de Justiça. Na minha opinião, o seu silêncio quanto a este aspeto constitui um indício significativo de que não estão reunidas razões suficientes para justificar tal limitação [70].

115. Pelo contrário, o Landesanwaltschaft Bayern e o Governo alemão insistiram, na audiência, nas consequências negativas para a proteção do ambiente que a invalidação das zonas de proteção da natureza e da paisagem provocaria, reiterando o seu pedido, já expresso na fase escrita do processo [71].

116. Para fazer face a esta situação, a Bund Naturschutz propôs, na audiência, a não aplicação da Diretiva AAE à designação *inicial* de zonas de proteção da natureza, que teria um impacto positivo. Só as alterações *posteriores* dessas zonas, na medida em que diminuam a proteção do ambiente, ficariam sujeitas à diretiva.

67 No presente reenvio prejudicial não é colocada nenhuma questão relativa aos habitats naturais e às espécies selvagens da flora e da fauna de interesse comunitário, regulados pela Diretiva 92/43. As prescrições relativas aos planos e aos programas da Diretiva AAE não são aplicáveis, sem mais, ao regime jurídico desses habitats e espécies.

68 Segundo o tribunal *a quo* (n.º 16 da decisão de reenvio), a inexistência de efeitos pode ser invocada por qualquer pessoa que pretenda realizar um projeto na zona protegida. Nessa hipótese, o juiz competente é obrigado a analisar, a título incidental, a validade do Regulamento, sem que o direito nacional fixe um prazo, uma vez que, acrescenta, os regulamentos — contrariamente aos atos administrativos — não adquirem caráter definitivo.

69 N.º 16 da decisão de reenvio, *in fine*.

70 O órgão jurisdicional de reenvio salienta (n.º 16 da decisão de reenvio) a importância das questões suscitadas, mas, repito, não pede expressamente ao Tribunal de Justiça que limite os efeitos de um eventual acórdão de que decorresse a incompatibilidade do Regulamento com a Diretiva AAE.

71 Alertaram igualmente para o encargo administrativo resultante da reabertura dos processos relativos à designação de zonas e à realização das AAE prévias, se fossem necessárias.

117. Não concordo com essa solução. A Diretiva AAE não distingue entre a aprovação inicial e a alteração posterior de planos e programas para exigir uma AAE prévia. Além disso, o Tribunal de Justiça salientou que a AAE é igualmente exigível para planos e programas com efeitos benéficos no ambiente [72].

118. Recordo que, segundo o Tribunal de Justiça, «[n]ão havendo nessa diretiva quaisquer disposições relativas às consequências a extrair de uma violação das disposições processuais que decreta, cabe aos Estados-Membros tomarem, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias, gerais ou particulares, para que todos os "planos" ou "programas" suscetíveis de ter "efeitos significativos no ambiente" na aceção da Diretiva 2001/42 sejam, antes da sua adoção, sujeitos a uma avaliação ambiental, segundo as modalidades processuais e os critérios previstos nessa diretiva» [73].

119. É igualmente jurisprudência constante que, em virtude do princípio da cooperação leal (artigo 4.º, n.º 3, TUE), os Estados-Membros são obrigados a eliminar as consequências ilícitas dessa violação do direito da União. Por este motivo, as autoridades nacionais competentes, incluindo os órgãos jurisdicionais nacionais chamados a conhecer de um recurso de um ato de direito interno adotado em violação do direito da União, têm a obrigação de tomar, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias para sanar a omissão de uma AAE [74].

120. Segundo esta obrigação geral, um plano ou programa aprovado sem AAE, em violação da Diretiva AAE, deve ser suspenso, anulado ou não aplicado pelo órgão jurisdicional nacional para fazer prevalecer o primado do direito da União. *A fortiori*, as licenças de projetos que com eles se fundem teriam o mesmo destino [75].

1. Limitação no tempo dos efeitos do acórdão prejudicial

121. Os acórdãos prejudiciais de interpretação do Tribunal de Justiça produzem efeitos desde a entrada em vigor da norma do direito da União objeto de interpretação [76].

[72] Acórdão CFE, n.º 41.

[73] Acórdãos Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 82, e de 28 de julho de 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, a seguir «Acórdão Association France Nature Environnement», EU:C:2016:603, n.º 30).

[74] Esta reflexão e as constantes dos números seguintes correspondem às das Conclusões Turbinas eólicas em Aalter e Nevele.

[75] V., neste sentido, Acórdãos Association France Nature Environnement, n.ºs 31 e 32; de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 75); e Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 83.

[76] Em conformidade com jurisprudência constante, a interpretação de uma regra do direito da União, feita pelo Tribunal de Justiça, no exercício da competência que lhe é conferida pelo artigo 267.º TFUE, clarifica e precisa o significado e o alcance dessa regra, tal como esta deve ser ou deveria ter sido entendida e aplicada desde a data da sua entrada em vigor. Daqui decorre que a regra assim interpretada pode e deve ser aplicada pelo juiz a relações jurídicas nascidas e constituídas antes de ser proferido o acórdão que se pronuncia sobre o pedido de interpretação, se estiverem, além disso, preenchidos os requisitos que permitem submeter aos órgãos jurisdicionais competentes um litígio relativo à aplicação da referida regra (Acórdãos de 3 de outubro de 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, n.º 60; e de 16 de setembro de 2020, Romenergo e Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, n.º 47).

122. O Tribunal de Justiça admite apenas muito restritivamente uma exceção a esta regra, aplicando o princípio geral da segurança jurídica inerente à ordem jurídica da União. Para esse efeito, devem estar presentes a boa-fé dos meios interessados e o risco de perturbações graves, incumbindo o ónus da prova ao Estado que os invoca [77].

123. Os argumentos invocados pelo Landesanwaltschaft Bayern e pelo Governo alemão quanto à adoção do Regulamento em causa não me parecem suficientes para justificar o seu pedido.

124. Desde a interpretação dos artigos 2.º e 3.º da Diretiva AAE adotada pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, era, pelo menos, previsível que as normas alemãs que regulam as zonas de proteção podiam, em função do seu conteúdo, ser qualificadas de planos e programas sujeitos à obrigação de AAE prévia, mesmo que as normas nacionais o não impusessem.

125. Do mesmo modo, era previsível que o Tribunal de Justiça considerasse que não só os planos e programas com efeitos nocivos no ambiente mas também os que têm um impacto benéfico (como os que fixam as zonas de proteção da natureza) deviam ser submetidos a uma AAE [78].

126. A inexistência de ações por incumprimento intentadas pela Comissão contra a República Federal da Alemanha (por não ter efetuado as AAE antes da adoção de planos ou programas para as zonas de proteção da natureza e da paisagem) não constitui, enquanto tal, razão para invocar a boa-fé das autoridades alemãs.

127. Também não me parecem definitivos os motivos invocados por essas autoridades para fundamentar a posição de que a anulação das regras relativas às zonas de proteção da natureza e da paisagem provocaria, *eo ipso*, consequências «catastróficas» na Alemanha, como um dos intervenientes afirmou na audiência. Milita contra esses motivos:

— por um lado, o facto de que a falta de efeitos do Regulamento Inntal Süd poderia até ter um efeito positivo no ambiente se, como sustenta a Bund Naturschutz, pressupusesse a aplicação do regulamento anterior, o que aumentaria a zona de proteção em vigor até então, reduzida por aquele regulamento;

— por outro lado, o facto de a subsistência, relativamente a esta zona e a todas as análogas, das outras normas setoriais, permitir a fiscalização administrativa de grande parte das atividades suscetíveis de ter impacto ambiental.

[77] Acórdãos de 3 de outubro de 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, n.º 61), e de 16 de setembro de 2020, Romenergo e Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, n.ºs 48 e 50). No n.º 49 deste último acórdão, é explicado que o Tribunal de Justiça só recorreu a esta solução em circunstâncias bem precisas, nomeadamente quando existia um risco de repercussões económicas graves devidas em especial ao grande número de relações jurídicas constituídas de boa-fé com base na regulamentação considerada validamente em vigor e quando se afigurava que os particulares e as autoridades nacionais tinham sido incitados a adotar um comportamento não conforme com o direito da União em virtude de uma incerteza objetiva e importante quanto ao alcance das disposições do direito da União, incerteza para a qual tinham eventualmente contribuído os próprios comportamentos adotados por outros Estados-Membros ou pela Comissão Europeia (Acórdão de 3 de outubro de 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, n.º 62 e jurisprudência aí referida).

[78] Acórdão CFE, n.º 41. Já tinha afirmado anteriormente que tal sucedia com a avaliação ambiental dos projetos sujeitos à Diretiva AIA no Acórdão de 25 de julho de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, n.º 41).

2. Suspensão temporária do efeito de exclusão do primado da Diretiva 2001/42 sobre o direito nacional contrário

128. O Tribunal de Justiça reconheceu que se pode, a título excecional e com base em considerações imperiosas de segurança jurídica, suspender provisoriamente o efeito de exclusão exercido por uma norma de direito da União relativamente ao direito nacional a ela contrário [79].

129. Esta prerrogativa está reservada exclusivamente ao próprio Tribunal de Justiça, de cuja jurisprudência se infere que:

— se os tribunais nacionais pudessem, ainda que a título provisório, dar primado sobre o direito da União a disposições nacionais a ele contrárias, ficaria comprometida a aplicação uniforme do direito da União [80];

— um órgão jurisdicional nacional pode, quando o direito nacional o permitir, a título excecional e casuisticamente, limitar no tempo certos efeitos de uma declaração de ilegalidade de uma disposição do direito nacional adotada em violação das obrigações previstas pela Diretiva AAE.

130. As partes no litígio discordam quanto à questão de saber se o direito alemão permite a manutenção provisória das normas relativas às zonas de proteção da natureza, após a sua anulação. O Landesanwaltschaft Bayern afirma que não [81], mas, segundo a Bund Naturschutz, a jurisprudência do órgão jurisdicional de reenvio toleraria essa aplicação provisória em caso de anulação por razões formais [82].

131. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se dispõe de vias processuais que lhe permitam a manutenção provisória das normas relativas às zonas de proteção da natureza e da paisagem, apesar da sua invalidade [83]. Se assim não for, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à limitação no tempo do efeito de exclusão do primado não seria aplicável.

132. Se o direito interno alemão o permitisse, seria ainda necessário verificar se a exclusão temporária do primado é imposta por uma consideração imperiosa relacionada com a proteção do ambiente e se as outras condições do Acórdão Inter-Environnement Wallonie Terre wallonne estão reunidas [84].

133. A exigência imperiosa de interesse geral invocada pelas autoridades alemãs consiste no facto de que a proteção do ambiente seria reduzida se este regulamento e outras normas semelhantes não produzissem os seus efeitos.

[79] Acórdãos de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, n.os 66 e 67), e Association France Nature Environnement, n.º 33.

[80] Acórdãos de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 177), e Turbinas eólicas em Aalter e Nevele, n.º 84.

[81] N.º 50 das suas observações escritas.

[82] Observações escritas de Bund Naturschutz, p. 25, que refere o Acórdão do Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) de 25 outubro de 1979 — 2 N 1/78 — BVerwGE 59, 48-56, n.º 11. Na audiência, o Governo alemão e o Landesanwaltschaft Bayern contestaram que esta jurisprudência fosse transponível para o caso em apreço.

[83] Depois da audiência, o Tribunal foi informado da introdução no § 22 da BnatschGH dos n.os 2a e 2b, que permitem manutenção em vigor das zonas de proteção.

[84] N.os 59 a 63. No mesmo sentido, Acórdão Association France Nature Environnement, n.º 43.

134. Na minha opinião, não foi demonstrado de forma cabal que a eventual invalidade ou a não produção dos efeitos [85] dos regulamentos relativos às zonas de proteção da natureza e da paisagem (por não terem sido objeto de uma AAE prévia) implicará, necessariamente, um vazio jurídico tão determinante que poria em perigo a proteção do ambiente. Podem ser invocados diversos argumentos em sentido contrário:

— as zonas protegidas anteriores à entrada em vigor da Diretiva AAE em 2004 não seriam afetadas;

— nas zonas cuja proteção foi concedida após 2004, a privação de efeitos (ou, eventualmente, a nulidade) dos regulamentos aprovados sem uma AAE prévia pode ser «neutralizada», pelo menos parcialmente, pela aplicação das normas de proteção anteriores, como já referi;

— se, como afirma o órgão jurisdicional de reenvio, os regulamentos aprovados sem uma AAE prévia, mas que não foram objeto de recurso direto, podem ser impugnados através de um mecanismo indireto (exceção de ilegalidade ou ação incidental), não está demonstrado que a decisão que põe termo a esse recurso tenha caráter *erga omnes* [86];

— as normas federais e as normas dos *Land*, que incluem o conteúdo da Diretiva AAE com a possibilidade de paralisar a realização de projetos nocivos para o ambiente, continuam a ser obrigatórias;

— mantêm-se igualmente os mecanismos de fiscalização, ao abrigo da legislação setorial, das atividades potencialmente nocivas para o ambiente, através da aplicação de normas urbanísticas e relativas à construção, à gestão das águas, à mineração, às escavações e terraplenagens, à agricultura, à silvicultura, ao turismo e a outras atividades semelhantes.

IV. Conclusão

135. Em face do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) nos seguintes termos:

«1) O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, deve ser interpretado no sentido de que não é abrangido pelo seu âmbito de aplicação um regulamento destinado a proteger a natureza e a paisagem, que prevê proibições gerais com exceções e obrigações de aprovação, mas que não estabelece regras suficientemente pormenorizadas relativas ao conteúdo, à preparação e à execução de projetos referidos nos anexos I e II da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa às repercussões de determinados projetos públicos e privados, embora inclua algumas medidas relativas às atividades visadas nesses projetos.

[85] Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio decidir se, no âmbito do direito interno, a falta de uma AAE prévia ao Regulamento se traduz na invalidade (nulidade) deste último ou apenas na privação dos seus efeitos.

[86] Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio decidir quais são os efeitos — *erga omnes* ou apenas limitados ao recurso *indireto* que esteja em causa — de um acórdão proferido no âmbito de um litígio relativo à recusa de aprovação de um projeto particular, após a constatação do vício formal que afeta o regulamento correspondente. A este respeito, remeto para os n.os 125 a 130 das minhas Conclusões Turbinas eólicas em Aalter e Nevele.

2) O artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que não é aplicável a um regulamento respeitante à proteção da natureza e da paisagem, que não constitui um plano ou programa com um impacto significativo no ambiente noutros setores diferentes dos referidos no n.º 2 desse artigo, porque não estabelece regras suficientemente pormenorizadas relativas ao conteúdo, à preparação e à execução de projetos referidos nos anexos I e II da Diretiva 2011/92.»