Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

25 de junho de 2020*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação dos efeitos no ambiente — Licença de urbanização para a implantação e a exploração de parques eólicos — Artigo 2.º, alínea a) — Conceito de "planos e programas" — Condições para a concessão da licença estabelecidas por um decreto e uma circular — Artigo 3.º, n.º 2, alínea a) — Atos nacionais que definem um quadro no qual a execução de projetos poderá vir a ser autorizada — Falta de avaliação ambiental — Manutenção dos efeitos dos atos nacionais e das autorizações concedidas com base nesses atos depois de ter sido declarada a sua não conformidade com o direito da União — Requisitos»

No processo C-24/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conselho do Contencioso de Licenças, Bélgica), por Decisão de 4 de dezembro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de janeiro de 2019, no processo

A e o.

contra

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,

sendo intervenientes:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan e I. Jarukaitis, presidentes de secção, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. Toader (relatora), F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen e N. Wahl, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 9 de dezembro de 2019,

* Língua do processo: neerlandês.

considerando as observações apresentadas:

– em representação de A e o., por T. Swerts, W.-J. Ingels e L. Nijs, advocaten,

– em representação da Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW, por T. Malfait e V. McClelland, advocaten,

– em representação do Governo belga, por C. Pochet, J. Jacobs e P. Cottin, na qualidade de agentes, assistidos por J. Vanpraet, advocaat,

– em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman, M. Gijzen e M. Noort, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo do Reino Unido, por Z. Lavery, na qualidade de agente, assistida por R. Warren, QC, e D. Blundell, barrister,

– em representação da Comissão Europeia, por E. Manhaeve e M. Noll-Ehlers, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 3 de março de 2020,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, alínea a), e do 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 (JO 2001, L 197, p. 30).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe A e o. ao Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (funcionário do urbanismo regional do Departamento do Ordenamento do Território da Flandres, Secção da Flandres Oriental, Bélgica) a respeito da sua decisão de conceder uma licença de urbanização a um produtor e fornecedor de eletricidade para a implantação e a exploração de cinco turbinas eólicas num local onde residem A e o.

Quadro jurídico

Direito internacional

3 A Convenção Relativa à Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras, assinada em Espoo (Finlândia), em 26 de fevereiro de 1991 (a seguir «Convenção de Espoo»), foi aprovada, em nome da Comunidade Europeia, em 24 de junho de 1997, e entrou em vigor em 10 de setembro do mesmo ano.

4 O artigo 2.º, n.º 7, da Convenção de Espoo estabelece:

«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.»

Direito da União

5 Nos termos do considerando 4 da Diretiva 2001/42:

«A avaliação ambiental constitui um instrumento importante de integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de determinados planos e programas que possam ter efeitos significativos no ambiente nos Estados-Membros, uma vez que garante que os efeitos ambientais da aplicação dos planos e programas são tomados em consideração durante a sua preparação antes da sua aprovação.»

6 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivos», prevê:

«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 da referida diretiva tem a seguinte redação:

«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;

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 Nos termos do artigo 3.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação»:

«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 [do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1985, L 175, p. 40)] […]

[…]»

9 A Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), revogou e substituiu a Diretiva 85/337.

10 O anexo II, ponto 3, alínea i), da Diretiva 2011/92 refere-se às «[i]nstalações para aproveitamento da energia eólica para a produção de eletricidade (centrais eólicas)».

Direito belga

Vlarem II

11 O besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Decreto do Governo da Flandres que Aprova Disposições Gerais e Setoriais em Matéria de Higiene Ambiental), de 1 de junho de 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 31 de julho de 1995, p. 20526), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Vlarem II»), foi adotado em execução, nomeadamente, do decreet van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (Decreto do Conselho da Flandres Relativo à Autorização Ambiental), de 28 de junho de 1985 (*Belgisch Staatsblad*, 17 de setembro de 1985, p. 13304), e do decreet van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Decreto do Conselho Flamengo que Aprova Disposições Gerais Relativas à Política Ambiental), de 5 de abril de 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3 de junho de 1995, p. 15971). O Vlarem II aprova condições ambientais gerais e setoriais relativas, por um lado, às perturbações e aos riscos que certas instalações e atividades podem provocar e, por outro, à reparação dos eventuais danos causados ao ambiente pela sua exploração.

12 Com o artigo 99.º do besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het [Vlarem II], wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek (Decreto do Governo da Flandres que Altera o Decreto do Governo da Flandres de 6 de Fevereiro de 1991, que Aprova o Regulamento Flamengo Relativo à Autorização Ambiental e Altera o [Vlarem II] no que se Refere à Atualização dos Referidos Decretos em Relação à Evolução Técnica), de 23 de dezembro de 2011 (*Belgisch Staatsblad*, 21 de março de 2012, p. 16474), foi aditada ao Vlarem II a secção 5.20.6, relativa às instalações de produção de eletricidade por energia eólica.

13 A referida secção, sob a epígrafe «Instalações de produção de eletricidade por energia eólica», contém, nomeadamente, disposições relativas à projeção de sombra das pás (limitação dos efeitos estroboscópicos causados por essa sombra), à segurança das turbinas eólicas (presença de certos sistemas de deteção e de paragem automática) e ao ruído (execução de medições acústicas).

14 Em matéria de projeção de sombra, o artigo 5.20.6.2.1. do Vlarem II dispõe:

«Se um objeto sensível à projeção de sombra se encontrar no perímetro de quatro horas de sombra esperada num ano da turbina eólica, esta última é dotada de um módulo de paragem automática.»

15 O artigo 5.20.6.2.2. do Vlarem II obriga o operador a manter um diário por turbina eólica e aí indicar certos dados relativos à projeção de sombra, bem como a elaborar um relatório de controlo pelo menos nos dois primeiros anos de exploração.

16 Nos termos do artigo 5.20.6.2.3. do Vlarem II:

«É considerado um limite máximo de trinta horas de projeção de sombra efetiva por ano, com um máximo de trinta minutos de projeção de sombra efetiva por dia, para cada objeto pertinente sensível à projeção de sombra em zona industrial, com exceção das habitações.

É considerado um limite máximo de oito horas de projeção de sombra efetiva por ano, com um máximo de trinta minutos de projeção de sombra efetiva por dia, para cada objeto pertinente sensível à projeção de sombra em todas as outras zonas e para as habitações em zona industrial.»

17 No domínio da segurança, o artigo 5.20.6.3.1. do Vlarem II prevê que todas turbinas eólicas devem ser construídas em conformidade com os requisitos de segurança definidos pela norma IEC61400 ou equivalente e ser certificadas. O seu artigo 5.20.6.3.2. prevê que todas as turbinas eólicas devem ser dotadas de dispositivos de segurança compostos, nomeadamente, por um dispositivo de proteção contra os riscos associados à formação de gelo e raios, bem como de um sistema auxiliar de travagem e de um sistema de controlo em linha que detete as anomalias e as transmita à unidade de controlo própria da turbina eólica.

18 No que respeita ao ruído, o artigo 5.20.6.4.2. do Vlarem II fixa valores máximos de ruído no exterior na proximidade das habitações:

«Salvo disposições em contrário contidas na autorização ambiental, o ruído específico da turbina eólica no exterior é limitado, por período de avaliação e na proximidade da habitação ou zona residencial mais próxima, ao valor de referência referido no anexo 5.20.6.1, ou ao ruído de fundo, referido no anexo 4B, ponto F14, 3, do título I do presente decreto. Lsp ≤ MAX (valor de referência, LA 95).

No caso de o ruído de fundo definir a norma, a distância entre as turbinas eólicas e as habitações deve ser superior a três vezes o diâmetro do rotor.»

19 O anexo 5.20.6.1 do Vlarem II contém as seguintes indicações:

«Destino da zona segundo a autorização	Valor indicativo do ruído específico no exterior em dB (A)		
	Dia	Tarde	Noite
1º Zonas agrícolas e zonas de recreio e de residência	44	39	39
2aº Zonas ou partes de zonas, com exceção das zonas residenciais ou partes de zonas residenciais, situadas a menos de 500 m de zonas industriais	50	45	45
2bº Zonas residenciais ou partes de zonas residenciais situadas a menos de 500 m de zonas industriais	48	43	43
3aº Zonas ou partes de zonas, com exceção das zonas residenciais ou partes de zonas residenciais, situadas a menos de 500 m de zonas destinadas às empresas artesanais e às pequenas e médias empresas, as zonas de serviço ou as zonas de extração durante a extração	48	43	43
3bº Zonas residenciais ou partes de zonas residenciais situadas a menos de 500 m de zonas destinadas às empresas artesanais e às pequenas e médias empresas, das áreas de serviço ou das zonas de extração durante a extração	44	39	39
4º Zonas residenciais	44	39	39
5º Zonas industriais, zonas de serviços, zonas destinadas a equipamentos coletivos e de serviço público e zonas de extração durante a extração	60	55	55
5bis Zonas agrárias	48	43	43
6º Zonas de entretenimento, com exceção das zonas de recreio e de residência	48	43	43

7º Todas as outras zonas, com exceção das zonas tampão, dos domínios militares e das zonas que são objeto de valores indicativos fixados em regulamentos especiais	44	39	39
8º Zonas tampão	55	50	50
9º Zonas ou partes de zonas situadas a menos de 500 m de zonas destinadas à extração de gravilha durante a extração	48	43	43
10º Zonas agrícolas	48	43	43»

Circular de 2006

20 A omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (Circular EME/2006/01-RO/2006/02), de 12 de maio de 2006, intitulada «Quadro de avaliação e condições exigidas para implantação de turbinas eólicas» (*Belgisch Staatsblad*, de 24 de outubro de 2006, p. 56705), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Circular de 2006»), constitui, como indica o seu ponto 3, a atualização de uma circular datada de 17 de julho de 2000.

21 Segundo o ponto 3.1 da Circular de 2006, esta contém um certo número de elementos a tomar em consideração para a escolha da implantação de uma turbina eólica. Os pontos 3.1.1 a 3.1.14 incluem várias considerações em matéria de agrupamento, utilização do solo, de *habitat*, de agricultura, de terrenos industriais, de zonas portuárias, de desportos e de lazer, de paisagem, de impacto sonoro, de projeção de sombra e de reflexos luminosos, de segurança, de natureza, de estudo de impacto ambiental e de aviação.

22 Em especial, o ponto 3.1.9 desta circular, intitulado «Impacto sonoro», tem a seguinte redação:

«A medida em que as turbinas eólicas podem causar perturbações depende de vários fatores, como a potência da fonte das turbinas, a forma, a altura do eixo e o número de turbinas eólicas. A natureza do solo (água, terra), a distância em relação aos habitantes das imediações e o nível do ruído de fundo são fatores relevantes. Globalmente, o ruído de fundo aumenta mais com o vento do que com a intensidade da fonte da turbina eólica.

Nos termos do artigo 5.20, n.º 2, do título II do Vlarem [II], não é aplicável nenhuma norma sobre o ruído. Contudo, a autorização ambiental pode impor limiares de emissão de ruído em função da situação envolvente. As medidas necessárias a tomar na fonte devem respeitar o estado atual da técnica. Para avaliar o ruído específico das turbinas eólicas podem ser utilizados programas informáticos reconhecidos internacionalmente. A determinação do ruído de fundo deve ser realizada por um perito em ambiente habilitado em matéria de ruído e vibrações.

Quando a habitação terceira mais próxima ou a zona residencial mais próxima se encontrarem a uma distância de 250 metros do eixo da turbina eólica, pode considerar-se que a perturbação causada pela turbina ou pelo parque eólico pode ser limitada a um nível aceitável.

Quando a distância for inferior ou igual a 250 metros, deve adotar-se o seguinte procedimento.

O ruído específico será determinado na proximidade da habitação terceira próxima ou da zona residencial mais próxima. Para avaliar a admissibilidade de uma turbina ou de um parque eólico num determinado local, em derrogação do anexo 2.2.1 do título II do Vlarem [II], o ruído específico será avaliado à luz das seguintes normas de qualidade do ambiente para o ruído no exterior:

Valores de referência em dB(A) no exterior

Zona	Normas de qualidade do ambiente em dB(A) no exterior		
	Dia	Tarde	Noite
1º Zonas agrícolas e zonas de recreio e de residência	49	44	39
2º Zonas ou partes de zonas situadas a menos de 500 metros de zonas industriais não mencionadas no ponto 3º ou de zonas destinadas a equipamentos coletivos e de serviço público	54	49	49
3º Zonas ou partes de zonas situadas a menos de 500 metros de zonas destinadas a empresas industriais e a pequenas e médias empresas, de áreas de serviço ou de zonas de extração durante a extração	54	49	44
4º Zonas residenciais	49	44	39
5º Zonas industriais, zonas de serviços, zonas destinadas a equipamentos coletivos e de serviço público e zonas de extração durante a extração	64	59	59
6º Zonas de entretenimento, com exceção das zonas de recreio e de residência	54	49	44
7º Todas as outras zonas, com exceção das zonas tampão, dos domínios militares e das zonas que são objeto de valores indicativos fixados em regulamentos especiais	49	44	39
8º Zonas tampão	59	54	54

9º Zonas ou partes de zonas situadas a menos de 500 metros de zonas destinadas à extração de gravilha durante a extração	59	54	49

A determinação do ruído específico deve fazer-se a uma velocidade do vento de 8 metros/segundo e na direção menos favorável do vento, ou seja, quando o impacto do ruído das turbinas eólicas é máximo no ponto considerado.

Se o ruído específico corresponder às normas de qualidade do ambiente acima referidas ou se o ruído específico próximo da habitação terceira mais próxima ou da zona residencial mais próxima for inferior a 5 dB(A) ao ruído de fundo, pode considerar-se que a perturbação causada pela turbina eólica ou pelo parque eólico pode ser limitado a um nível aceitável.»

23 Nos termos do ponto 3.1.10 da Circular de 2006, intitulado «Projeção de sombra — reflexos luminosos»:

«As pás em movimento das turbinas eólicas podem causar perturbações mediante projeção de sombra e reflexos luminosos tanto nas pessoas que habitam nas imediações como para nas que aí trabalham, bem como nas culturas (estufas).

Os contornos das projeções de sombra podem ser calculados com o auxílio de programas informáticos especiais difundidos em todo o mundo. Na avaliação das perturbações das projeções de sombra, considera-se aceitável um máximo de 30 horas de projeção de sombra efetiva por ano numa residência habitada. Se o efeito de sombra for superior, há que examinar em que medida podem ser tomadas medidas corretivas (por exemplo, estores, filtros para janelas). […]

Os eventuais efeitos devem ser descritos na nota de localização.»

24 No que respeita à escolha da implantação, a Circular de 2006 faz igualmente referência ao princípio da estratégia de planeamento (ponto 3.2.1), que visa delimitar os sítios ideais do ponto de vista urbanístico, ambiental e eólico, e dá uma ideia dos territórios que podem ser tomados em consideração para a emissão de licenças para a implantação de turbinas eólicas (ponto 3.2.2). Por último, a referida circular descreve o papel do grupo de trabalho sobre a energia eólica (ponto 4).

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

25 Em 30 de novembro de 2016, na sequência de um processo que teve início em 2011, o funcionário do urbanismo regional do Departamento do Ordenamento do Território da Flandres, Secção da Flandres Oriental, emitiu, sob certas condições, uma licença de urbanização (a seguir «licença de 30 de novembro de 2016») à Electrabel SA, com vista à implantação e à exploração de cinco turbinas eólicas no território dos municípios de Aalter (Bélgica) e de Nevele (Bélgica) (a seguir «projeto de parque eólico»). Esta licença exigia, nomeadamente, o respeito de determinadas condições fixadas, respetivamente, nas disposições que figuram na secção 5.20.6 do Vlarem II e na Circular de 2006 (a seguir, conjuntamente, «o Decreto e a Circular de 2006»).

26 A e o., na sua qualidade de residentes no sítio previsto para a execução do projeto de parque eólico, interpuseram no órgão jurisdicional de reenvio, o Raad voor Vergunningsbetwistingen (Conselho do Contencioso de Licenças, Bélgica), um recurso de anulação da licença de 30 de novembro de 2016. Em apoio do seu pedido, A e o. alegam que o Decreto e a Circular de 2006, com base nos quais foi emitida a referida licença, violam o artigo 2.º, alínea a), e o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, pelo facto de esses atos nacionais não terem sido objeto de uma avaliação ambiental, contrariamente às disposições da referida diretiva, conforme interpretadas pelo Tribunal de Justiça, nomeadamente, no seu Acórdão de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:816). Segundo A e o., resulta desse acórdão que um ato regulamentar nacional que contém várias disposições relativas à instalação de turbinas eólicas, que devem ser respeitadas no âmbito da emissão de licenças administrativas para a implantação e a exploração de tais instalações, é abrangido pelo conceito de «planos e programas», na aceção dessa diretiva, e, por conseguinte, deve ser submetido a avaliação ambiental.

27 Por seu turno, o funcionário do urbanismo regional do Departamento do Ordenamento do Território da Flandres, Secção da Flandres Oriental, considera, em substância, que o Decreto e a Circular de 2006 não estão abrangidos pelo conceito de «planos e programas», na aceção da Diretiva 2001/42, na medida em que não constituem um quadro suficientemente completo para ser considerado um sistema coerente para os projetos de implantação de turbinas eólicas.

28 Tendo em conta as precisões dadas pelo Acórdão de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:816), o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a questão de saber se o Decreto e a Circular de 2006 deviam ter sido objeto de avaliação ambiental. Por conseguinte, interroga-se sobre a conformidade com a Diretiva 2001/42 tanto destes atos como da licença de 30 de novembro de 2016, que foi adotada com base nos mesmos.

29 Além disso, o referido órgão jurisdicional convida o Tribunal de Justiça a reconsiderar a sua jurisprudência constante, iniciada com o Acórdão de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2012:159), e confirmada depois nos seus Acórdãos de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-671/16, EU:C:2018:403), de 7 de junho de 2018, Thybaut e o. (C-160/17, EU:C:2018:401), de 8 de maio de 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus» e o. (C-305/18, EU:C:2019:384), de 12 de junho de 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483), e de 12 de junho de 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), segundo a qual o sintagma «exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas», que figura no artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42, deve ser interpretado no sentido de que são «exigidos», na aceção e para a aplicação desta disposição e, por conseguinte, sujeitos a avaliação ambiental nas condições por ela fixadas, os planos e programas cuja adoção esteja «enquadrada» por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais.

30 Ora, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, que, a esse respeito, faz referência aos n.os 18 e 19 das Conclusões da advogada-geral J. Kokott apresentadas no processo Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2011:755), o Tribunal de Justiça devia privilegiar uma interpretação mais próxima da intenção do legislador da União e que consistisse em limitar o alcance do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 aos atos que devem obrigatoriamente ser adotados por força de disposições legislativas e regulamentares.

31 Nestas circunstâncias, o Raad voor Vergunningsbetwistingen (Conselho do Contencioso de Licenças) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os artigos 2.º, alínea a), e 3.º, n.º 2, alínea, da Diretiva [2001/42] implicam que o artigo 99.º do Decreto do Governo da Flandres que altera o Decreto do Governo da Flandres, de 6 de fevereiro de 1991, que [aprova] o Regulamento Flamengo [relativo à Autorização Ambiental e altera o Vlarem II no que se refere] à Atualização dos Referidos Decretos [em Relação à Evolução] Técnica, que a secção 5.20.6 relativa a instalações para a produção de eletricidade através da energia eólica introduziu no Vlarem II, e a Circular [de 2006] que contêm várias disposições relativas à instalação de geradores eólicos, incluindo medidas de segurança, normas relativas a sombras estroboscópicas definidas em função das zonas do ordenamento do território e normas de ruído, devam ser qualificados como "plano ou programa" na aceção das disposições daquela diretiva?

2) Caso se verifique que devia ter sido realizada uma avaliação do impacto ambiental antes da [adoção do Decreto e da Circular de 2006], pode o Raad voor Vergunningsbetwistingen (Conselho do Contencioso de Licenças) modular no tempo os efeitos jurídicos decorrentes da ilegalidade [do Decreto e da Circular de 2006]? A este respeito, importa colocar uma série de subquestões:
   a) Pode ser considerado um "plano ou programa", na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva [2001/42], um instrumento estratégico, como a circular [de 2006], cuja elaboração resulta da margem de apreciação e do poder discricionário da respetiva autoridade emitente, pelo que não foi efetivamente designada a autoridade pública competente para a criação do "plano ou programa", sendo que também não está previsto um procedimento formal para a sua elaboração?
   b) Basta que um instrumento estratégico ou uma regra geral, como [o Decreto e a Circular de 2006], preveja parcialmente uma limitação da margem de apreciação de uma autoridade licenciadora para que possa ser considerado um "plano ou programa" na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva [2001/42], mesmo que [o Decreto e a Circular de 2006] não constitua requisito ou condição necessária para a concessão de uma autorização ou que não vise estabelecer um enquadramento para a futura aprovação, não obstante o legislador europeu ter indicado que esta finalidade constitui um elemento da definição de "planos e programas"?
   c) Um instrumento estratégico, cuja elaboração é motivada pela segurança jurídica e que, por conseguinte, constitui uma decisão completamente discricionária, como a [Circular de 2006], pode ser definido como um "plano ou programa" na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva [2001/42]? Esta interpretação não é contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual uma interpretação teleológica de uma diretiva não pode divergir da vontade claramente expressa do legislador da União?
   d) A secção 5.20.6 do Vlarem II, cujas regras não tinham de ser obrigatoriamente estabelecidas, pode ser definida como um "plano ou programa" na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva [2001/42]? Esta interpretação não é contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual uma interpretação teleológica de uma diretiva não pode divergir da vontade claramente expressa do legislador da União?
   e) Um instrumento estratégico e um decreto normativo, como [o Decreto e a Circular de 2006], que têm um valor indicativo limitado, ou que, pelo menos, não estabelecem nenhum enquadramento de onde se possa inferir qualquer direito à execução de um projeto, e dos quais não se pode retirar qualquer direito a um enquadramento ou a uma medida dentro da qual os projetos podem ser aprovados — podem ser considerados um

"plano ou programa" […] "que constitua[m] enquadramento para a futura aprovação de projetos" na aceção do artigo 2.º, alínea a), e do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva [2001/42]? Esta interpretação não é contrária à jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual uma interpretação teleológica de uma diretiva não pode divergir da vontade claramente expressa do legislador da União?

f) Um instrumento estratégico, como a circular [de 2006], que tem um valor meramente indicativo, e/ou um decreto normativo como a secção 5.20.6 do Vlarem II, que estabelece simplesmente limites mínimos para a concessão de autorizações e, além disso, tem uma ação completamente autónoma enquanto regra geral,

– sendo que ambos apenas contêm um número restrito de critérios e modalidades,

– e que nenhum dos dois constitui um critério ou modalidade determinante, pelo que é defensável que, com base em dados objetivos, se pode excluir que sejam suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente,

– podem ser considerados como um "plano ou programa", numa leitura conjugada do artigo 2.º, alínea a) com o artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva [2001/42], podendo assim ser considerados como atos que, através do estabelecimento de regras e procedimentos de controlo aplicáveis ao setor em questão, criam um conjunto completo de critérios e modalidades para a aprovação e execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente?

g) Em caso de resposta negativa à questão anterior, pode um órgão jurisdicional determinar isso mesmo, depois de adotada a decisão ou a pseudolegislação [como o Decreto e a Circular de 2006]?

h) Pode um órgão jurisdicional, se apenas tiver competência indireta por via duma exceção cujo resultado é aplicável inter partes e se apenas decorrer da resposta às questões prejudiciais que [o Decreto e a circular 2006] são ilegais, decidir manter a aplicabilidade dos efeitos do decreto ilegal e/ou da circular ilegal, se esses instrumentos ilegais contribuírem para um objetivo de proteção do ambiente, contanto que isso também seja prosseguido por uma diretiva na aceção do artigo 288.º TFUE, e estiverem cumpridos os requisitos conforme estabelecidos no Acórdão [de 28 de julho de 2016,] Association France Nature Environnement, [processo C-379/15, a seguir "Acórdão Association France Nature Environnement", EU:C:2016:603] que o direito da União impõe a essa aplicação?

i) Em caso de resposta negativa à [segunda questão, alínea h)], pode um órgão jurisdicional determinar a aplicabilidade dos efeitos do projeto impugnado a fim de cumprir, de forma indireta, os requisitos que o direito da União impõe (conforme estabelecidos no Acórdão Association France Nature Environnement) à aplicabilidade dos efeitos jurídicos do plano ou programa que não seja conforme à Diretiva [2001/42]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto ao conceito de «planos e programas» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42, referido na primeira questão e na segunda questão, alíneas a) a d)

32 Com a primeira questão e a segunda questão, alíneas a) a d), que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que estão abrangidos pelo conceito de «planos e

programas» um decreto e uma circular, adotados pelo governo de uma entidade federada de um Estado-Membro, que contêm várias disposições relativas à implantação e à exploração de turbinas eólicas.

33 O artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 define os «planos e programas» nela previstos como aqueles que preenchem dois requisitos cumulativos, enunciados, respetivamente, nos dois travessões que compreende esta disposição, a saber, por um lado, terem sido preparados e/ou aprovados por uma autoridade a nível nacional, regional ou local, ou terem sido preparados por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu parlamento ou governo, e, por outro lado, serem exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.

34 No que se refere ao primeiro destes requisitos, este está preenchido, uma vez que resulta das indicações do órgão jurisdicional de reenvio que o Decreto e a Circular de 2006 foram adotados pelo Governo da Flandres, que é uma autoridade regional.

35 No que respeita ao segundo dos referidos requisitos, enunciado no artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que devem ser considerados «exigidos», na aceção e em aplicação da Diretiva 2001/42, os planos e os programas cuja adoção está enquadrada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais, que determinam as autoridades competentes para os adotar, bem como o seu procedimento de elaboração (Acórdãos de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 31; de 7 de junho de 2018, Thybaut e o., C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 43; e de 12 de junho de 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, n.º 34). Deste modo, o Tribunal de Justiça declarou que, para preservar o efeito útil da referida disposição, tendo em conta a sua finalidade, uma medida deve ser considerada «exigida» quando o poder de adotar essa medida tem a sua base jurídica numa disposição especial, mesmo que não exista nenhuma obrigação propriamente dita de elaborar essa medida (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.ºs 38 a 40).

36 Antes de mais, há que salientar que, com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio, tal como o Governo do Reino Unido nas suas observações escritas, convidam o Tribunal de Justiça a reconsiderar esta jurisprudência.

37 A este respeito, há que recordar que a interpretação de uma disposição do direito da União exige que se tenha em conta não só os seus termos mas também o contexto em que se insere, bem como os objetivos e a finalidade que prossegue o ato de que faz parte. A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente revelar elementos pertinentes para a sua interpretação (v., neste sentido, Acórdão de 9 de outubro de 2019, BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, n.º 25 e jurisprudência aí referida).

38 No que respeita, antes de mais, à redação do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42, importa sublinhar, como defendeu o advogado-geral no n.º 60 das suas conclusões, que uma comparação das versões linguísticas do artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42 revela um alcance diferente de uma versão para outra. Com efeito, ao passo que o termo «exigés» utilizado na versão em língua francesa, da mesma forma que, nomeadamente, os termos utilizados nas versões em língua espanhola («exigidos»), alemã («erstellt werden müssen»), inglesa («required»), neerlandesa («zijn voorgeschreven»), portuguesa («exigido») e romena («impuse»), fazem referência a um tipo de exigência ou de obrigação, a versão em língua italiana utiliza o termo com caráter menos vinculativo «previsti» («previstos»).

39 Ora, todas as línguas oficiais da União Europeia constituem as línguas autênticas dos atos em que são redigidos, pelo que, em princípio, deve ser reconhecido o mesmo valor a todas as versões linguísticas de um ato da União (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de novembro de 2011, Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, n.º 28 e jurisprudência aí referida; e de 20 de fevereiro de 2018, Bélgica/Comissão, C-16/16 P, EU:C:2018:79, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

40 Daqui resulta que o exame da redação do artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42 não é conclusivo, uma vez que não permite determinar se os «planos e programas» previstos nesta disposição são exclusivamente aqueles que as autoridades nacionais são obrigadas a adotar por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.

41 Em seguida, no que respeita à génese do artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42, esta disposição, que não figurava na proposta inicial de diretiva da Comissão Europeia, nem na versão alterada desta última, foi acrescentada pela Posição Comum (CE) n.º 25/2000, de 30 de março de 2000, adotada pelo Conselho deliberando nos termos do procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado, tendo em vista a adoção de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO 2000, C 137, p. 11). Como expôs o advogado-geral nos n.ºs 62 e 63 das suas conclusões, com esse aditamento, o legislador da União pretendeu limitar apenas a certos planos e programas a obrigação de proceder a uma avaliação ambiental, sem que seja possível afirmar que a sua intenção era limitar este tipo de avaliação unicamente aos planos e programas cuja adoção é obrigatória.

42 No que respeita ao contexto em que se insere essa disposição, importa sublinhar, em primeiro lugar, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 66 e 67 das suas conclusões, que uma conceção binária que distingue consoante a adoção de um plano ou de um programa seja obrigatória ou facultativa não é suscetível de apreender de forma suficientemente precisa, e, portanto, satisfatória, a diversidade das situações e a heterogeneidade das práticas das autoridades nacionais. Com efeito, a adoção de planos ou programas, que é suscetível de se enquadrar numa multiplicidade de hipóteses, muitas vezes não é imposta de modo geral, nem deixada inteiramente ao critério das autoridades competentes.

43 Em segundo lugar, o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 inclui não só a elaboração ou a adoção de «planos e programas» mas também as suas alterações (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 36, e de 10 de setembro de 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, n.º 44). Ora, como precisou o advogado-geral no n.º 68 das suas conclusões, esta última situação, em que a alteração do plano ou programa em causa é igualmente suscetível de ter efeitos significativos no ambiente na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2001/42, apresenta-se mais frequentemente quando uma autoridade decide por sua própria iniciativa proceder a essa alteração, sem a isso estar obrigada.

44 Estas considerações estão em conformidade com a finalidade e os objetivos da Diretiva 2001/42, que se insere no quadro previsto no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, segundo o qual as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los, de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.

45 Com efeito, 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.

46 Assim, como resulta do referido artigo 1.º, o objetivo essencial da Diretiva 2001/42 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 (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, EU:C:2018:401, n.º 61 e jurisprudência aí referida).

47 Cabe também recordar que a Diretiva 2001/42 foi adotada com base no artigo 175.º, n.º 1, CE, relativo às ações a empreender pela Comunidade no domínio do ambiente para realizar os objetivos referidos no artigo 174.º CE. O artigo 191.º TFUE, que corresponde ao artigo 174.º CE, dispõe, no seu n.º 2, que a política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um «nível de proteção elevado», tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. O artigo 191.º, n.º 1, TFUE permite a adoção de medidas que visem, nomeadamente, certos aspetos definidos do ambiente, tais como a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade deste, a proteção da saúde das pessoas e a utilização prudente e racional dos recursos naturais. No mesmo sentido, o artigo 3.º, n.º 3, TUE prevê que a União se empenhará nomeadamente em atingir um «elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente» (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, n.ºs 41 a 43 e jurisprudência aí referida).

48 Ora, tais objetivos poderiam ficar comprometidos se o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 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, como salientado no n.º 42 do presente acórdão, 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.

49 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.

50 Daqui resulta que, ao passo que uma interpretação restritiva, que limita o segundo requisito do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 unicamente aos «planos e programas» cuja adoção é obrigatória, poderia conferir-lhe um alcance marginal, o Tribunal de Justiça privilegiou a necessidade de assegurar o efeito útil desse requisito ao seguir uma conceção mais ampla do termo «exigido» (v., neste sentido, Acórdão de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 30).

51 Por conseguinte, não existe nenhum elemento suscetível de justificar uma alteração da jurisprudência do Tribunal de Justiça a este respeito.

52 Daqui resulta que o artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42 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.

53 No que respeita à questão de saber se o Decreto e a Circular de 2006 cumprem este requisito, resulta do pedido de decisão prejudicial que o Vlarem II é um decreto adotado pelo poder executivo de uma entidade federada belga, a saber, o Governo da Flandres, em execução de normas hierarquicamente superiores que emanam do poder legislativo dessa mesma entidade, a saber, o Parlamento Flandres. Ora, decorre das explicações do órgão jurisdicional de reenvio relativas ao Decreto do Conselho Flamengo Relativo à Autorização Ambiental e do Decreto do Conselho Flamengo que Aprova Disposições Gerais Relativas à Política Ambiental que estes enquadraram a adoção do Vlarem II pelo Governo da Flandres, nomeadamente conferindo ao referido Governo a competência para adotar esse ato e estabelecendo que as condições setoriais nele previstas visam prevenir e limitar perturbações e riscos inaceitáveis para o ambiente causados pelas instalações e atividades em causa.

54 No que se refere à Circular de 2006, resulta do referido pedido que essa circular emana, no caso vertente, do Governo da Flandres e foi assinada pelo ministro-presidente e por dois ministros competentes na matéria.

55 A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio refere que a Circular de 2006, que, tal como o Vlarem II, contribui para a realização dos objetivos e normas a alcançar resultantes da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16), tem fundamento jurídico na competência de gestão e apreciação de que as autoridades dispõem, por força da regulamentação nacional pertinente, para a emissão de autorizações ditas «ambientais», na aceção dessa regulamentação.

56 Assim, a razão de ser da Circular de 2006 reside na escolha efetuada pelas autoridades ministeriais dessa entidade federada de restringirem o seu próprio poder de apreciação, obrigando-se a seguir as regras que estabeleceram desse modo. Por conseguinte, verifica-se que a adoção da Circular de 2006 se inscreve no âmbito das prerrogativas de que essas autoridades ministeriais gozam por força do direito belga, sob reserva das verificações que incumbe, no caso em apreço, ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar quanto à natureza jurídica exata dessa circular na ordem jurídica desse Estado-Membro.

57 A este respeito, há que recordar que o conceito de «planos e programas» inclui não só a respetiva elaboração mas também a respetiva alteração (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, n.º 71 e jurisprudência aí referida).

58 Em especial, o Tribunal de Justiça já declarou que, ainda que tal ato não contenha nem possa conter normas positivas, a faculdade que institui de permitir obter mais facilmente derrogações às normas em vigor modifica o ordenamento jurídico e tem por efeito que esse ato seja abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2018, Thybaut e o., C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 58).

59 Ora, como o advogado-geral sublinhou nos n.os 108 e 109 das suas conclusões e como resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, por um lado, o ponto 3 da Circular de 2006 parece permitir incluir zonas que não tinham sido inicialmente tomadas em consideração para a produção de energia eólica. Por outro lado, o anexo da referida circular parece conter valores menos exigentes relativamente aos que figuram no anexo da secção 5.20.6.1 do Vlarem II em matéria de qualidade do ambiente relativas ao ruído e à projeção de sombra nas zonas residenciais, o que incumbe, contudo, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

60 Por conseguinte, como salientou, em substância, o advogado-geral no n.º 80 das suas conclusões, e sob reserva das verificações que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, a Circular de 2006 altera, desenvolvendo-as ou derrogando-as, as disposições do Vlarem II, pelo que se pode considerar que cumpre o requisito recordado no n.º 52 do presente acórdão.

61 Há que recordar ainda que o caráter geral do Decreto e da Circular de 2006 não obsta a que os seus atos sejam classificados de «planos e programas» na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42. Com efeito, embora resulte da redação desta disposição que o conceito de «planos e programas» pode abranger atos normativos aprovados por via legislativa, regulamentar, ou administrativa, essa diretiva não contém, precisamente, disposições específicas sobre políticas ou regulamentações gerais que careçam de delimitação relativamente aos planos e programas, na aceção da referida diretiva. A circunstância de um ato nacional conter um certo grau de planificação e prosseguir um objetivo de transformação de uma zona geográfica constitui uma ilustração da sua dimensão programática ou planificadora e não obsta à sua inclusão no conceito de «planos e programas» (v., neste sentido, Acórdão de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 60 e jurisprudência aí referida).

62 Daqui resulta que o Vlarem II e, sob reserva das verificações que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, a Circular de 2006 cumprem igualmente o segundo requisito previsto no artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42.

63 Tendo em conta estas considerações, há que responder à primeira questão e à segunda questão, alíneas a) a d), que o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que são abrangidos pelo conceito de «planos e programas» um decreto e uma circular, adotados pelo governo de uma entidade federada de um Estado-Membro, que contêm várias disposições relativas à implantação e à exploração de turbinas eólicas.

Quanto ao conceito de «planos e programas» sujeitos a uma avaliação ambiental na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, referido na segunda questão, alíneas e) a g)

64 Com a sua segunda questão, alíneas e) a g), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que constituem planos e programas que devem ser submetidos a uma avaliação ambiental por força dessa disposição, um decreto e uma circular, que contêm várias disposições relativas à implantação e à exploração de turbinas eólicas, entre as quais medidas relativas à projeção de sombra, segurança e normas de ruído.

65 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 (Acórdão de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 30). 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 [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].

66 Em primeiro lugar, é pacífico, no caso em apreço, que o Decreto e a Circular de 2006 dizem respeito ao setor da energia, mencionado no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, e que esses atos nacionais dizem respeito aos projetos de parques eólicos, que fazem parte dos enumerados no ponto 3, alínea i), do anexo II da Diretiva 2011/92.

67 Em segundo lugar, no que respeita à questão de saber se esses atos definem o quadro em que a execução de projetos pode vir a ser autorizada, importa recordar que o conceito de «planos e programas» engloba qualquer ato que, ao definir regras e processos de controlo para o setor em causa, estabelece um conjunto significativo de critérios e modalidades para a autorização e execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente (Acórdãos de 27 de outubro de 2016, D'Oultremy e o., C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 49; de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 53; e de 12 de junho de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, n.º 61).

68 Tal interpretação destina-se a assegurar que as prescrições suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente sejam objeto de uma avaliação ambiental (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 42, e de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 54).

69 No caso em apreço, o Decreto e a Circular de 2006 estabelecem condições relativas à implantação e à exploração de turbinas eólicas na região flamenga, no que se refere nomeadamente às projeções de sombra, às instruções de segurança e às emissões de ruído.

70 Embora o Decreto e a Circular de 2006 não pareçam constituir um conjunto completo de normas relativas à implantação e à exploração de turbinas eólicas, o Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de precisar que o conceito de «conjunto significativo de critérios e modalidades» deve ser entendido em sentido qualitativo, e não quantitativo. Com efeito, há que evitar eventuais estratégias que contornem as obrigações enunciadas pela Diretiva 2001/42 que podem materializar-se numa fragmentação das medidas, reduzindo assim o efeito útil da mesma diretiva (v., neste sentido, Acórdãos de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 55, e de 12 de junho de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, n.º 64).

71 A importância e o alcance das disposições estabelecidas no Decreto e na Circular de 2006 indicam, como salientou o advogado-geral no n.º 94 das suas conclusões, que estes atos constituem um quadro de referência, é certo que não exaustivo, mas suficientemente significativo para determinar as condições a que está sujeita a emissão de uma licença para a implantação de parques eólicos na zona geográfica em causa, projetos cujos efeitos no ambiente são inegáveis.

72 Deve também recordar-se a este respeito que, no n.º 50 do Acórdão de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:816), o Tribunal de Justiça declarou que um ato que contenha tipos de normas comparáveis às do Decreto e à Circular de 2006 no que se refere à implantação e à exploração de turbinas eólicas assume uma importância e um alcance suficientemente significativos para a determinação das condições aplicáveis ao setor em causa, e

que as opções, designadamente de ordem ambiental, apresentadas mediante as referidas normas determinam as condições em que poderão vir a ser autorizados os projetos concretos de implantação e exploração de sítios eólicos.

73 À luz destes elementos, há que considerar que o Decreto e, sob reserva das verificações referidas nos n.os 60 e 62 do presente acórdão, a Circular de 2006 são abrangidos pelo conceito de «planos e programas», pelo que devem, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2001/42, ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental.

74 Tal interpretação não pode ser posta em causa pela natureza jurídica específica da Circular de 2006.

75 Com efeito, o sintagma «que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projetos […]», que figura no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, não contém nenhuma remissão para os direitos nacionais, e constitui, por conseguinte, um conceito autónomo do direito da União que deve ser interpretado de modo uniforme no território desta última.

76 Ora, embora não seja certo que um ato como a Circular de 2006 seja suscetível de produzir efeitos jurídicos obrigatórios para terceiros, a referida circular não pode, em contrapartida, sob reserva da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio quanto ao seu alcance exato, ser equiparada a disposições de valor meramente indicativo, que não cumprem a condição recordada no número anterior (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, n.º 44).

77 Com efeito, além do facto de a Circular de 2006 se intitular «Quadro de avaliação e condições exigidas para a implantação de turbinas eólicas», resulta das indicações do órgão jurisdicional de reenvio que a licença de 30 de novembro de 2016 precisa que esta deve preencher a qualquer momento as condições dessa circular, o que sugere que esta última reveste caráter obrigatório, pelo menos para as autoridades competentes no domínio da emissão dessas licenças.

78 De resto, como sublinhou o advogado-geral no n.º 95 das suas conclusões, o próprio Governo belga parece admitir o caráter vinculativo do Decreto e da Circular de 2006 para essas autoridades no seu conjunto quando esse Governo observa que a eventual desconformidade das condições ambientais previstas nesses atos com o direito da União teria como consequência invalidar as licenças concedidas anteriormente, de modo que haveria que limitar os efeitos no tempo do acórdão a proferir pelo órgão jurisdicional de reenvio.

79 Face ao exposto que há que responder à segunda questão, alíneas e) a g), que o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que constituem planos e programas que devem ser submetidos a uma avaliação ambiental por força dessa disposição, um decreto e uma circular, que contêm várias disposições relativas à implantação e à exploração de turbinas eólicas, entre as quais medidas relativas à projeção de sombra, segurança e normas de ruído.

Quanto à possibilidade de o órgão jurisdicional de reenvio manter os efeitos do Decreto e da Circular de 2006, bem como da licença de 30 de novembro de 2016, que é objeto da segunda questão, alíneas h) e i)

80 Com a sua segunda questão, alíneas h) e i), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, e em que condições, quando se verifique que uma avaliação ambiental, na aceção da Diretiva 2001/42, deveria ter sido realizada antes da adoção do decreto e da circular em que se baseia uma licença relativa à implantação e à exploração de turbinas eólicas contestada perante si, pelo que esses atos e essa licença não são conformes com o direito da União, esse órgão jurisdicional pode manter os efeitos dos referidos atos e da dessa licença.

81 Antes de mais, em conformidade com o artigo 1.º da Diretiva 2001/42, o seu objetivo essencial consiste em submeter a uma avaliação ambiental os planos e os programas suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, durante a sua preparação e antes da sua aprovação.

82 Na ausência, nessa diretiva, de 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 sujeitos a uma avaliação ambiental, segundo as modalidades processuais e os critérios previstos nessa diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 28 de julho de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

83 Em virtude do princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, os Estados-Membros são obrigados a eliminar as consequências ilícitas dessa violação do direito da União. Daqui resulta que 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 da avaliação ambiental. Isso pode consistir, por exemplo, no que se refere a um «plano» ou a um «programa» adotado em violação da obrigação de proceder a uma avaliação ambiental, em adotar medidas destinadas à suspensão ou à anulação desse plano ou programa (v., neste sentido, Acórdão de 28 de julho de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, n.ºs 31 e 32), e em revogar ou suspender uma licença já concedida, para que essa avaliação seja efetuada [v., neste sentido, Acórdãos de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 75 e jurisprudência aí referida].

84 Importa ainda acrescentar que apenas o Tribunal de Justiça pode, a título excecional e com base em considerações imperiosas de segurança jurídica, conceder uma suspensão provisória do efeito de exclusão exercido por uma regra de direito da União relativamente ao direito nacional a ela contrário. Com efeito, 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 o Tribunal de Justiça (Acórdão 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 jurisprudência aí referida).

85 Em resposta à argumentação desenvolvida pela Comissão nas suas observações escritas, segundo a qual a manutenção, a título excecional, dos efeitos de medidas nacionais contrárias ao direito da União só é possível no âmbito de um recurso direto contra as medidas potencialmente inadequadas, e não por via de exceção, quando o recurso interposto no órgão jurisdicional

nacional tenha por objeto atos adotados em execução das referidas medidas, importa precisar, como indicou o advogado-geral nos n.os 126 a 128 das suas conclusões, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça não fez essa distinção, e que essa manutenção, por parte do Tribunal de Justiça, é possível no âmbito de um ou outro desses meios processuais.

86 No caso, resulta do pedido de decisão prejudicial que, embora o Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Decreto Relativo à Organização e ao Processo de alguns Tribunais Administrativos da Flandres), de 4 de abril de 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 1 de outubro de 2014, p. 77620), não permita ao órgão jurisdicional de reenvio manter temporariamente os efeitos do Decreto e da Circular de 2006, a Constituição belga, tal como interpretada pela jurisprudência nacional, reconhece, em contrapartida, ao juiz nacional o direito de não aplicar esse atos regulamentares nacionais quando não sejam conformes com as normas hierarquicamente superiores. No que se refere aos efeitos da licença de 30 de novembro de 2016, o artigo 36.º, n.os 1 e 2, do decreto relativo à organização e ao processo de alguns tribunais administrativos da Flandres autoriza o órgão jurisdicional de reenvio a mantê-los temporariamente, mesmo que este tenha sido adotado em aplicação de atos nacionais que violam o direito da União.

87 A este respeito, importa salientar que resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o projeto de parque eólico não parece ter sido concluído, nem mesmo que a sua execução tenha sido iniciada.

88 Ora, se se verificar que a execução do parque eólico não foi iniciada, a manutenção dos efeitos da licença de 30 de novembro de 2016, durante a duração da avaliação ambiental determinada pelo Decreto e a Circular de 2006, não parece em todo o caso necessária (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de julho de 2017, Comune di Corridonia e o., C-196/16 e C-197/16, EU:C:2017:589, n.º 43, e de 28 de fevereiro de 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, n.º 30). Por conseguinte, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio anular a licença adotada com base no «plano» ou «programa» ele próprio aprovado em violação da obrigação de proceder a uma avaliação ambiental (v., por analogia, Acórdão de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 46).

89 Tal anulação deve igualmente ocorrer, em conformidade com os princípios recordados no n.º 83 do presente acórdão, se se verificar que a execução do projeto de parque eólico foi iniciada ou mesmo concluída.

90 Assim sendo, foi declarado, em primeiro lugar, que, tendo em conta a existência de uma consideração imperiosa relacionada com a proteção do ambiente, um órgão jurisdicional nacional pode excecionalmente ser autorizado a fazer uso de uma regulamentação nacional que o autorize a manter certos efeitos de um ato nacional cujo processo de adoção não tenha sido conforme com a Diretiva 2001/42, como o referido no n.º 86 do presente acórdão, quando exista o risco de a anulação desse ato criar um vazio jurídico incompatível com a obrigação de o Estado-Membro em causa adotar as medidas de transposição de um outro ato do direito da União destinado à proteção do ambiente, como a 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 1991, L 375, p. 1) (v., neste sentido, Acórdão de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, n.os 56 e 63).

91 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere que o Decreto e a Circular de 2006 contribuem para executar os objetivos da Diretiva 2009/28, no que se refere à produção de energia proveniente de fontes renováveis. Ora, mesmo que essa produção seja guiada por considerações relativas à proteção do ambiente e constitua um objetivo fundamental da União em matéria energética, qualquer obstáculo ao desenvolvimento desta última no território de um Estado-Membro, como o que pode decorrer da anulação de uma licença de urbanização a um produtor e fornecedor de eletricidade para a construção de um número limitado de turbinas eólicas, não pode ser suficiente para comprometer globalmente a aplicação da referida diretiva nesse território.

92 Em segundo lugar, no n.º 179 do Acórdão de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmits Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), o Tribunal de Justiça reconheceu que a segurança do abastecimento em eletricidade do Estado-Membro em causa constituía igualmente uma consideração imperiosa. Todavia, precisou simultaneamente que considerações relativas à segurança do abastecimento em eletricidade só podem justificar a manutenção dos efeitos de medidas nacionais adotadas em violação das obrigações decorrentes do direito da União se, em caso de anulação ou de suspensão dos efeitos dessas medidas, existir uma ameaça real e grave de rutura do abastecimento em eletricidade do Estado-Membro em causa a que não se possa fazer face mediante outros meios e alternativas, nomeadamente no âmbito do mercado interno.

93 Ora, como alegou a Comissão na audiência no Tribunal de Justiça e como sublinhado pelo advogado-geral no n.º 132 das suas conclusões, é incerto que a cessação da atividade de um número limitado de turbinas eólicas seja suscetível de ter repercussões significativas no abastecimento de eletricidade de todo o Estado-Membro em causa.

94 Em todo o caso, essa manutenção só pode abranger o período de tempo estritamente necessário para sanar a ilegalidade constatada (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 62, e de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 181).

95 Face ao exposto, há que responder à segunda questão, alíneas h) e i), que, quando se verificar que uma avaliação ambiental, na aceção da Diretiva 2001/42, deveria ter sido realizada antes da adoção do decreto e da circular em que se baseia uma licença relativa à implantação e à exploração de turbinas eólicas impugnada num órgão jurisdicional nacional, de modo que esses atos e essa licença não seriam conformes com o direito da União, esse órgão jurisdicional só pode manter os efeitos dos referidos atos e dessa licença se o direito interno a isso o autorizar no âmbito do litígio que lhe foi submetido e no caso de a anulação da referida licença ser suscetível de ter repercussões significativas no abastecimento de eletricidade de todo o Estado-Membro em causa e unicamente durante o período de tempo estritamente necessário para sanar essa ilegalidade. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, se for caso disso, proceder a essa apreciação no litígio no processo principal.

Quanto às despesas

96 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

1) **O artigo 2.º, 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 são abrangidos pelo conceito de «planos e programas» um decreto e uma circular, adotados pelo governo de uma entidade federada de um Estado-Membro, que contêm várias disposições relativas à implantação e à exploração de turbinas eólicas.**

2) **O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que constituem planos e programas que devem ser submetidos a uma avaliação ambiental por força dessa disposição, um decreto e uma circular, que contêm várias disposições relativas à implantação e à exploração de turbinas eólicas, entre as quais medidas relativas à projeção de sombra, segurança e normas de ruído.**

3) **Quando se verificar que uma avaliação ambiental, na aceção da Diretiva 2001/42, deveria ter sido realizada antes da adoção do decreto e da circular em que se baseia uma licença relativa à implantação e à exploração de turbinas eólicas impugnada num órgão jurisdicional nacional, de modo que esses atos e essa licença não seriam conformes com o direito da União, esse órgão jurisdicional só pode manter os efeitos dos referidos atos e dessa licença se o direito interno a isso o autorizar no âmbito do litígio que lhe foi submetido e no caso de a anulação da referida licença ser suscetível de ter repercussões significativas no abastecimento de eletricidade de todo o Estado-Membro em causa e unicamente durante o período de tempo estritamente necessário para sanar essa ilegalidade. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, se for caso disso, proceder a essa apreciação no litígio no processo principal.**

Assinaturas