CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL JULIANE KOKOTT apresentadas em 4 de Março de 2010 [1]

I — Introdução

1. Os pedidos de decisão prejudicial do Conseil d'État belga dizem respeito ao âmbito de aplicação da Directiva 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 [2] (a seguir «Directiva AAE»; AAE significa avaliação ambiental estratégica). Há que examinar se os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola [3] (a seguir «Directiva Nitratos»), devem ser sujeitos a uma avaliação ambiental.

2. A Directiva AAE, em conjunto com a Directiva 85/337/CEE, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente [4] (a seguir «Directiva AIA»; AIA significa avaliação do impacto ambiental), visa garantir que as autoridades competentes tenham em conta todos os efeitos ambientais significativos de projectos quando tomem decisões que influenciem a concretização de projectos. A Directiva AIA introduziu avaliações dessa natureza no âmbito da aprovação de projectos. Ao invés, a avaliação ambiental prevista na Directiva AAE é realizada no âmbito de processos de decisão que precedem os processos de aprovação de projectos concretos, mas que podem influenciar estes últimos.

3. A Directiva Nitratos e os programas de acção a adoptar com base na mesma regulam a fertilização de terras agrícolas. Os agricultores fertilizam as suas terras não só para promover o crescimento das suas culturas, mas também para eliminar os excrementos de animais. Quando uma exploração gera mais

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 197, p. 30.

3 — JO L 375, p. 1, na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que adapta à Decisão 1999/468/CE do Conselho as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos sujeitos ao artigo 251.º do Tratado, JO L 284, p. 1.

4 — JO L 175, p. 40, EE 15 F6 p. 9, conforme alterada pela Directiva 2003/35/CE, JO L 156, p. 17.

excrementos do que a quantidade que as culturas podem processar, existe uma fertilização excessiva que geralmente polui as águas.

4. No presente caso, coloca-se, por conseguinte, a questão de saber se, no âmbito de programas de acção na acepção da Directiva Nitratos, são tomadas decisões que influenciam de tal forma a posterior aprovação de projectos que os programas de acção necessitam de ser sujeitos a uma avaliação ambiental. Neste contexto, o Tribunal de Justiça tem de se pronunciar pela primeira vez sobre aspectos centrais da Directiva AAE, em especial sobre o significado dos termos «plano» e «programa», bem como sobre as circunstâncias em que estes estabelecem um quadro para a aprovação de projectos.

II — Quadro jurídico

A — *A Directiva AAE*

5. Os objectivos da Directiva AAE resultam, em especial, do seu artigo 1.º:

«A presente directiva tem por objectivo estabelecer um nível elevado de protecção 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, susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, sejam sujeitos a uma avaliação ambiental em conformidade com o nela disposto.»

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

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

a) "Planos e programas", qualquer plano ou programa, incluindo os co-financiados pela Comunidade Europeia, bem como as respectivas 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.».

7. O artigo 3.º regula quais são os planos e programas que devem ser sujeitos à avaliação. Os seus n.ºs 1 a 5 são particularmente relevantes:

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

(2) Sob reserva do disposto no n.º 3, deve ser efectuada 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 projectos enumerados nos anexos I e II da Directiva 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 Directiva 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 objecto de avaliação ambiental no caso de os Estados-Membros determinarem que os referidos planos e programas são susceptíveis 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 projectos, são susceptíveis 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 susceptíveis 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 directiva.(6) […]»

8. O anexo II enumera os critérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos a que se refere o n.º 5 do artigo 3.º É de salientar o seu ponto 1, primeiro travessão:

«1. As características dos planos e programas, tomando em conta, nomeadamente:

— o grau em que o plano ou programa estabelece um quadro para os projectos e outras actividades no que respeita à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento ou pela afectação de recursos,

[…]»

9. A título adicional, importa ainda referir que, desde 2008, a União é parte contratante do Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica à Convenção da CEE-ONU sobre a avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiras [5], concluída em Espoo em 1991 (a seguir «Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica») [6]. Este protocolo contém regras semelhantes à Directiva AAE e é implementado por esta directiva [7].

B — *A Directiva Nitratos*

10. Devido à poluição das águas por nitratos de origem agrícola, os Estados-Membros designam, nos termos do artigo 3.º da Directiva Nitratos, determinadas zonas como vulneráveis. Os Estados-Membros devem criar programas de acção para estas zonas, em conformidade com o artigo 5.º:

«(1) Para efeitos da concretização dos objectivos referidos no artigo 1°, e no prazo de dois anos contados a partir da data da designação inicial referida no n.º 2 do artigo 3.º ou no prazo de um ano contado a partir de cada nova designação referida no n.º 4 do artigo 3.º, os Estados-Membros criarão programas de acção para as zonas designadas como vulneráveis.

(2) […]

5 — JO 2008, L 308, p. 35.

6 — Decisão 2008/871/CE do Conselho, de 20 de Outubro de 2008, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica à Convenção da CEE-ONU sobre a avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiras, concluída em Espoo em 1991 (JO L 308, p. 33).

7 — V. a Declaração da Comunidade Europeia nos termos do n.º 5 do artigo 23.º do Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica à Convenção da CEE-ONU sobre a avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiras, concluída em Espoo em 1991, JO 2008, L 308, p. 34.

(3) Os programas de acção terão em conta:

a) Os dados científicos e técnicos disponíveis, sobretudo no que se refere às contribuições relativas de azoto proveniente de fontes agrícolas ou outras;

b) As condições do ambiente nas regiões em causa do Estado-Membro interessado.

(4) Os programas de acção serão executados no prazo de quatro anos a contar da respectiva elaboração e consistirão nas seguintes medidas obrigatórias:

a) As medidas referidas no anexo III;

b) As medidas estabelecidas pelos Estados-Membros no(s) código(s) de boa prática agrícola elaborado(s) nos termos do artigo 4.º, com excepção das que tenham sido impostas pelo anexo III.

(5) Além disso, se, na fase inicial de aplicação dos programas de acção ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas no n.º 4 não são suficientes para se atingirem os objectivos prescritos no artigo 1.º, os Estados-Membros adoptarão, no âmbito dos programas de acção, medidas suplementares ou reforçarão as acções que considerarem necessárias. Ao seleccionarem estas medidas ou acções, os Estados-Membros deverão tomar em consideração a sua eficácia e os seus custos em relação aos de outras medidas preventivas possíveis.

(6) Os Estados-Membros elaborarão e aplicarão programas de controlo adequados para avaliar a eficácia dos programas de acção estabelecidos por força do presente artigo.

Os Estados-Membros que aplicarem o artigo 5.º em todo o seu território deverão controlar o teor de nitratos das águas (superficiais e subterrâneas) em pontos de medição seleccionados que permitam determinar o nível de poluição das águas por nitratos de origem agrícola.

(7) Os Estados-Membros analisarão e, se necessário, reverão os seus programas de acção, incluindo quaisquer medidas suplementares tomadas por força do artigo 5.º, pelo menos de quatro em quatro anos. Comunicarão à Comissão toda e qualquer alteração dos programas de acção.»

C — *A Directiva AIA*

11. A Directiva AIA constitui o diploma de referência para a obrigação de exame prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva AAE.

12. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva AIA, os projectos incluídos no anexo I serão submetidos a uma avaliação do seu impacto ambiental. O ponto 17 do anexo I enumera determinadas instalações para a criação de animais, mais precisamente

«17. Instalações para a criação intensiva de aves de capoeira ou de suínos, com espaço para mais de:

a) 85 000 frangos, 60 000 galinhas;

b) 3 000 porcos de engorda (de mais de 30 quilogramas); ou

c) 900 porcas.»

13. Os projectos incluídos no anexo II devem ser submetidos a uma avaliação se forem susceptíveis de ter efeitos ambientais significativos. O ponto 1 do anexo II enumera, entre outros, os seguintes projectos:

«b) Projectos de reconversão de terras não cultivadas ou de zonas seminaturais para agricultura intensiva.

[…]

e) Instalações de pecuária intensiva (projectos não incluídos no anexo I).»

14. O artigo 8.º regula a utilização dos resultados das avaliações:

«Os resultados das consultas e as informações obtidas nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º serão tomados em consideração no âmbito do processo de aprovação.»

D — *A Directiva 2003/35*

15. Importa igualmente referir a Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do

Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho [8]. O seu artigo 2.º regula a participação do público em planos e programas. O n.º 5 deste artigo exclui, porém, da participação do público os planos e programas indicados no anexo I cujos efeitos ambientais já sejam avaliados nos termos da Directiva AAE. Os planos e programas previstos no artigo 5.º, n.º 1, da Directiva Nitratos são referidos no anexo I, alínea c), da Directiva 2003/35.

E — *As directivas relativas à protecção da natureza*

16. A obrigação de avaliação prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Directiva AAE está relacionada com a regulamentação para a protecção da natureza estabelecida na Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens [9] (a seguir «Directiva Habitats»), e na Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens [10] (a seguir «Directiva Aves»). Estas directivas prevêem a designação de zonas de protecção para determinados tipos de habitats naturais e espécies. Os n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º da Directiva Habitats, que, nos termos do artigo 7.º, também são aplicáveis às zonas de protecção das aves, regulam a avaliação e a aprovação de planos e de projectos susceptíveis de afectar de forma significativa estas zonas de protecção:

«(3) Os planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projectos depois de se terem assegurado de que não afectarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

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

8 — Referida na nota 4.

9 — JO L 206, p. 7, na redacção dada pela Directiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de Novembro de 2006, que adapta as Directivas 73/239/CEE, 74/557/CEE e 2002/83/CE no domínio do ambiente, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia, JO L 363, p. 368.

10 — JO L 103, p. 1, EE 15 F2 p. 125, na redacção dada pela Directiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de Novembro de 2006, que adapta as Directivas 73/239/CEE, 74/557/CEE e 2002/83/CE no domínio do ambiente, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia, JO L 363, p. 368.

F — *Legislação belga*

17. De acordo com as indicações fornecidas pelo tribunal de reenvio, a Região da Valónia aprovou, em 15 de Fevereiro de 2007, um decreto de alteração do Livro II do Código do Ambiente, que constitui o Código da Água, no que diz respeito à gestão duradoura do azoto na agricultura [11]. Este decreto é o programa de acção da região, na acepção do artigo 5.º da Directiva Nitratos.

III — Processos principais e pedidos de decisão prejudicial

18. As organizações ambientais Terre Wallone e Inter-Environnement Wallonie interpuseram ambas recurso para o Conseil d'État do decreto da Região da Valónia, que estabelece o programa de acção da região, na acepção do artigo 5.º da Directiva Nitratos. Alegam, designadamente, que a região devia ter realizado uma avaliação ambiental nos termos da Directiva AAE.

11 — *Moniteur Belge* n.º 68 de 7 de Março de 2007, pp. 11118 e segs.

19. Por conseguinte, o Conseil d'État coloca ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

1. O programa de gestão do azoto previsto para as zonas designadas como vulneráveis, cuja criação é imposta pelo artigo 5.º, n.º 1, da Directiva [Nitratos], é um plano ou um programa visado no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva [AAE], que é elaborado para os sectores da agricultura, silvicultura, pesca, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento do território urbano e rural ou a utilização dos solos e constitui o quadro no qual a execução dos projectos enumerados nos anexos I e II da Directiva [AIA] poderá ser futuramente autorizada?

2. O programa de gestão do azoto previsto para as zonas designadas como vulneráveis[,] cuja criação é imposta pelo artigo 5.º, n.º 1, da Directiva [Nitratos,] é um plano ou um programa visado no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Directiva [AAE], para o qual, tendo em conta os efeitos que o mesmo pode ter nos locais, é exigida uma avaliação nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Directiva [Habitats], especialmente quando o programa de gestão do azoto em causa se aplica a todas as zonas designadas como vulneráveis na Região da Valónia?

3. O programa de gestão do azoto previsto para as zonas designadas como vulneráveis[,] cuja criação é imposta pelo artigo 5.º, n.º 1, da Directiva [Nitratos,] é um plano ou um programa diferente dos previstos no artigo 3.º, n.º 2, da Directiva [AAE], que define o quadro no qual a execução dos projectos poderá ser futuramente autorizada, em relação aos quais os Estados-Membros devem determinar, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, se podem ter efeitos significativos no ambiente, em conformidade com o n.º 5?

20. A Inter-Environnement Wallonie e a Região da Valónia, na sua qualidade de partes no processo principal, bem como o Reino da Bélgica, a República Checa e a Comissão, intervieram na fase escrita do presente processo. Com excepção da República Checa, estes intervenientes também estiveram presentes na audiência de 21 de Janeiro de 2010.

IV — Apreciação jurídica

21. As questões colocadas pelo Conseil d'État dizem respeito a três casos que, de acordo com o artigo 3.º da Directiva AAE, exigem um avaliação ambiental. Trata-se de planos e programas

— que estabeleçam o quadro para a futura aprovação de projectos aos quais a Directiva AIA seja aplicável [artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva AAE; v. a parte B, *infra*],

— cujos eventuais efeitos em sítios protegidos exijam uma avaliação do impacto ambiental nos termos da Directiva Habitats [artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Directiva AAE; v. a parte C, *infra*] ou

— que estabeleçam o quadro para a futura aprovação de outros projectos que sejam susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente (artigo 3.º, n.ºs 4 e 5, da Directiva AAE, v. a parte D, *infra*).

22. Todos os grupos de casos suscitam, em primeiro lugar, a questão de saber se os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva Nitratos são planos ou programas na acepção da Directiva AAE (v., *infra*, a parte A, 1.) e se é necessário examinar em abstracto se os programas de acção podem ter efeitos ambientais significativos (v., *infra*, a parte A, 2.).

A — *Observações introdutórias*

1. Quanto aos conceitos de «planos» e de «programas»

a) Quanto à Directiva 2003/35

23. A Bélgica alega que o decreto controvertido da Região da Valónia é um diploma legislativo e não um plano ou programa na acepção da Directiva AAE. Este entendimento baseia-se na premissa correcta de que um programa de acção na acepção do artigo 5.º da Directiva Nitratos e, portanto, também o decreto contêm necessariamente normas que poderiam igualmente ser incluídas em leis. Considerando isoladamente o significado dos termos, também não parece ser de rejeitar a tese de que os conceitos de plano e de programa devem ser entendidos no sentido de que excluem as leis. Estes conceitos podem incluir intenções futuras que carecem de uma ulterior implementação, mas não normas directamente aplicáveis.

24. Todavia, o legislador não adoptou este entendimento restritivo. Isto decorre para os programas de acção na acepção da Directiva Nitratos, e, portanto, também para o decreto controvertido, desde logo da sua designação como programa. O facto de esta designação utilizada na Directiva Nitratos não ter um conteúdo diferente do que lhe é dado na Directiva AAE é confirmado pela Directiva 2003/35 [v., *infra*, ponto a)]. De resto, também os objectivos [v., *infra*, ponto b)] e a economia da Directiva AAE [v., *infra*, ponto c)], bem como o Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica [v., infra, ponto d)], cujos objectivos são semelhantes aos da Directiva AAE, militam a favor da impossibilidade de excluir *a priori* as medidas legislativas do âmbito de aplicação da Directiva AAE.

25. O argumento de maior peso a favor da tese de que os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva Nitratos são planos ou programas na acepção da Directiva AAE resulta de outra directiva, mais precisamente a Directiva 2003/35, que é referida pelo próprio tribunal de reenvio. Esta directiva regula, para além de outras questões, a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente.

26. Os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva Nitratos são expressamente referidos como planos e programas no artigo 2.º, n.º 2, e no anexo I, alínea c), da Directiva 2003/35.

27. O legislador também estava consciente de que a Directiva AAE abrange igualmente planos e programas, uma vez que disciplina no artigo 2.º, n.º 5, da Directiva 2003/35 o concurso entre as duas directivas: a participação

do público prevista na Directiva 2003/35 só tem lugar quando o plano ou o programa em questão não tenha sido sujeito a uma avaliação ambiental nos termos da Directiva AAE.

28. Seria contraditório que, na Directiva 2003/35, o legislador tivesse designado expressamente os programas de acção como planos e programas e tivesse inclusivamente reconhecido a possibilidade de uma avaliação ambiental ao abrigo da Directiva AAE, mas que os programas de acção não pudessem ser planos ou programas na acepção da Directiva AAE, dado que estes têm de conter normas legislativas.

b) Quanto aos objectivos da Directiva AAE

29. A inclusão de medidas legislativas é igualmente conforme com os objectivos da Directiva AAE. Nos termos do seu artigo 1.º, a Directiva AAE tem por objectivo estabelecer um nível elevado de protecção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, garantindo que determinados planos e programas, susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, são sujeitos a uma avaliação ambiental.

30. A interpretação dos termos «planos» e «projectos» deverá, por conseguinte, assegurar que as medidas susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente são sujeitas a uma avaliação ambiental. Por conseguinte, é conveniente, tal como no caso da Directiva AIA [12], apurar em primeiro lugar se as medidas controvertidas são susceptíveis de ter efeitos ambientais significativos. As normas legislativas podem ter tais efeitos, em especial quando permitem que sejam causados danos ao ambiente.

31. O objectivo específico prosseguido pela avaliação de planos e programas resulta dos antecedentes desta avaliação. Com efeito, a Directiva AAE complementa a Directiva AIA, que tem mais de dez anos do que a primeira e que regula a consideração dos efeitos ambientais na aprovação de projectos.

32. A aplicação da Directiva AIA demonstrou que, no momento da avaliação de projectos, importantes efeitos ambientais já são frequentemente um dado adquirido devido a medidas de planeamento anteriores [13]. Assim, embora estes efeitos possam ser examinados na avaliação do impacto ambiental, já não podem ser tidos plenamente em conta na

12 — V., por exemplo, acórdãos de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, Colect., p. I-5403, n.os 32 e 39), de 16 de Setembro de 1999, WWF e o. (C-435/97, Colect., p. I-5613, n.º 40), de 19 de Setembro de 2000, Linster (C-287/98, Colect., p. I-6917, n.º 52), de 28 de Fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, Colect., p. I-1197, n.º 32), e de 25 de Julho de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Colect., p. I-6097, n.º 33).

13 — Proposta de directiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, COM(96) 511 final, p. 6.

aprovação do projecto. Por esta razão, é conveniente que esses efeitos ambientais já sejam examinados no quadro de medidas preparatórias e tidos em conta neste contexto.

33. Por exemplo, um plano abstracto para um determinado itinerário pode determinar que uma estrada deve ser construída num determinado corredor. Assim, a questão de saber se existem alternativas fora deste corredor que têm efeitos ambientais menores não será possivelmente examinada quando da posterior aprovação do projecto concreto de construção da estrada. Por esta razão, logo na fixação do corredor deverá ser examinado quais são os efeitos ambientais da delimitação do trajecto e se devem ser consideradas alternativas.

34. Vários tipos de requisitos para a aprovação de projectos podem ter efeitos significativos no ambiente. Os planos afectos a determinadas zonas podem fixar, com diferentes graus de precisão, o lugar em que determinados projectos podem ser executados. Mas também medidas que estabeleçam a forma como os projectos devem ser executados podem ter efeitos ambientais significativos. Por exemplo, uma regulamentação (fictícia) que permitisse a descarga em águas naturais de excrementos de origem animal não tratados provenientes de instalações para a criação intensiva de animais teria efeitos significativos no ambiente.

35. Por conseguinte, só é possível ter plenamente em conta os efeitos significativos no ambiente se estes forem avaliados quando da adopção de todas as medidas preparatórias que possam conduzir a que projectos posteriormente executados tenham esses efeitos. Neste sentido, os conceitos de plano e de programa devem ser interpretados de modo amplo, de forma a também abrangerem as normas legislativas.

c) Quanto ao contexto sistemático em que os conceitos de plano e de programa estão inseridos no seio da Directiva AAE

36. As disposições da Directiva AAE confirmam esta interpretação dos conceitos de plano e de programa.

37. Nos termos do artigo 2.º, alínea a), da Directiva AAE, entende-se por «planos e programas» para efeitos desta directiva qualquer plano ou programa, incluindo os co-financiados pela Comunidade Europeia, bem como as respectivas 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.

38. Nesta disposição, os referidos conceitos não são definidos, mas apenas qualificados. A expressão «planos e programas» na acepção da Directiva AAE abrange planos e programas que preenchem determinados requisitos (adicionais).

39. O primeiro destes requisitos esclarece, pelo menos, que o procedimento legislativo pelo qual o decreto da Região da Valónia foi adoptado não se opõe a uma aplicação da Directiva AAE. Com efeito, o primeiro travessão da referida disposição prevê expressamente que os planos e programas podem ser elaborados por via de um procedimento legislativo. Isto pode, de resto, ser invocado a favor da tese de que também medidas que, inclusivamente pelo seu conteúdo, são de natureza legislativa podem constituir planos ou programas.

40. A Inter-Environnement Wallonie salienta com razão neste contexto a existência de uma diferença em relação à Directiva AIA: o artigo 1.º, n.º 5, da Directiva AIA exclui expressamente as medidas legislativas do seu âmbito de aplicação [14]. A Directiva AAE não contém uma excepção desta natureza, apesar de existir manifestamente uma maior probabilidade de afectar os projectos legislativos do que a Directiva AIA.

41. O segundo requisito limita o receio da Bélgica de que todas as possíveis leis devam ser sujeitas a uma avaliação ambiental. Uma obrigação de submeter todas as leis a uma avaliação ambiental está, desde logo, excluída pelo facto de, em conformidade com o seu artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, a Directiva AAE só abranger planos e projectos que sejam *exigidos* por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas. A livre decisão política sobre projectos legislativos não está, portanto, submetida à obrigação de avaliação.

42. O programa de acção da Região da Valónia não é, porém, excluído da avaliação ambiental por essa limitação. Este programa tem por base uma obrigação de regulamentação, mais precisamente o artigo 5.º da Directiva Nitratos. Deve conter medidas obrigatórias que resultam dos anexos da directiva, designadamente regras relativas à

14 — V., a este respeito, os acórdãos, referidos na nota 12, WWF e o., n.os 55 e segs., e Linster, n.os 41 e segs.

aplicação de fertilizantes (artigo 5.º, n.º 4, e anexo III, pontos 1 e 2) [15].

43. Em último lugar, as regras sobre a obrigação de avaliação previstas no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), e n.º 4, da Directiva AAE também podem ser invocadas a favor da inclusão das leis. De acordo com estas disposições, os planos e programas podem estabelecer um quadro para a aprovação de projectos. Em conformidade com o anexo II, ponto 1, primeiro travessão, desta directiva, o legislador tinha sobretudo em mente o grau em que o plano ou programa estabelece um quadro para os projectos e outras actividades no que respeita à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento ou pela afectação de recursos. As regras sobre estas questões podem, pela sua qualidade, ser de natureza legislativa.

d) Quanto ao Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica

44. O Protocolo relativo à avaliação ambiental estratégica [16], uma convenção internacional da União no quadro da CEE-ONU, também demonstra que a avaliação ambiental de medidas legislativas não é impensável. Nos termos do seu artigo 13.º, n.º 1, as partes contratantes envidarão esforços para garantir que as preocupações em matéria de ambiente e de saúde sejam tidas em conta e inseridas, na medida do possível, na preparação das suas propostas políticas e legislativas susceptíveis de exercer efeitos significativos no ambiente e na saúde. Não se trata apenas de incluir de qualquer forma o ambiente nas reflexões, antes devendo, nos termos do artigo 13.º, n.º 2, ter-se em conta os princípios e elementos adequados deste protocolo.

45. Embora não seja possível inferir desta disposição uma obrigação imperativa de proceder à avaliação ambiental de projectos legislativos, as partes contratantes do protocolo, incluindo a União Europeia, consideram manifestamente que essa avaliação é possível e conveniente.

e) Conclusão intermédia

46. Em suma, há que concluir que os programas de acção previstos no artigo 5.º da

15 — Os acórdãos de 8 de Março de 2001, Comissão/Luxemburgo (C-266/00, Colect., p. I-2073), de 2 de Outubro de 2003, Comissão/Países Baixos (C-322/00, Colect., p. I-11267), e de 22 de Setembro de 2005, Comissão/Bélgica (C-221/03, Colect., I-8307), relativos à transposição incorrecta da Directiva Nitratos, são prova da natureza legislativa dos programas de acção.

16 — V., *supra*, n.º 9.

Directiva Nitratos são planos ou programas na acepção da Directiva AAE, apesar de serem de natureza legislativa.

2. Quanto à possibilidade de efeitos ambientais significativos

47. A Comissão defende que a obrigação de realizar uma avaliação ambiental, prevista no artigo 3.º, n.º 1, da Directiva AAE, pressupõe, em qualquer caso, que o plano ou o programa controvertido seja susceptível de ter efeitos ambientais significativos. O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva AAE pode efectivamente ser entendido no sentido de que a possibilidade de efeitos ambientais significativos constitui sempre um requisito específico da obrigação de avaliação ambiental. Esta tese é conforme com o objectivo da directiva consagrado no seu artigo 1.º, que consiste em sujeitar os planos e programas susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente a uma avaliação ambiental.

48. No entanto, resulta de uma análise de cada uma das regras a respeito da obrigação de avaliação que estas regras concretizam a possibilidade de efeitos ambientais significativos, pelo que não é necessária uma avaliação separada desta possibilidade [17].

49. O artigo 3.º, n.º 2, da Directiva AAE expressa claramente esta ideia, na medida em que prevê que deve ser realizada uma avaliação ambiental de *todos* os planos e programas que preencham os requisitos enunciados nas alíneas a) ou b). Uma exigência adicional de possíveis efeitos significativos no ambiente não seria compatível com esta disposição.

50. O segundo caso em que existe uma obrigação de avaliação, previsto no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Directiva AAE, concretiza o requisito dos efeitos significativos no ambiente. Trata-se de uma manifestação específica da possibilidade de efeitos significativos no ambiente, concretamente da necessidade de uma avaliação do impacto ambiental nos termos do artigo 6.º da Directiva Habitats. Essa avaliação de planos e projectos é necessária quando não seja possível excluir, com base em elementos objectivos, que tais planos ou projectos afectem um sítio protegido de modo significativo, individualmente ou em

17 — É provavelmente neste sentido que também deve ser entendido o guia da Comissão «Aplicação da Directiva 2001/42/CE relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente» (ponto 3.21), que foi elaborado por representantes dos Estados-Membros e da Direcção-Geral Ambiente da Comissão Europeia.

conjugação com outros planos e projectos [18]. Neste contexto, não é relevante um perigo abstracto para o ambiente, mas sim os objectivos de conservação fixados para o sítio em questão [19]. Por conseguinte, seria errado analisar novamente em separado à luz de outro critério se são possíveis efeitos significativos no ambiente.

51. Ao invés, as obrigações de avaliação previstas no artigo 3.º, n.os 3 e 4, da Directiva AAE prescindem de uma manifestação específica deste requisito. Em vez disso, estabelecem expressamente o requisito da possibilidade de efeitos significativos no ambiente. Por conseguinte, a opinião da Comissão conduziria nestes casos a um duplo exame deste requisito.

52. Só o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva AAE não contém quaisquer requisitos que exijam manifestamente uma avaliação da possibilidade de efeitos significativos no ambiente. Justamente esta diferença em relação às restantes obrigações de avaliação demonstra, porém, que o legislador não exige neste caso uma avaliação separada da possibilidade de efeitos significativos no ambiente. O legislador partiu antes do princípio de que, no caso dos planos e dos programas abrangidos pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea a), são sempre de esperar efeitos significativos no ambiente.

53. Esta técnica legislativa também foi, de resto, utilizada na Directiva AIA. Os projectos referidos no artigo 4.º, n.º 1, e no anexo I carecem sempre de uma avaliação dos seus efeitos ambientais, ao passo que os projectos referidos no anexo II só têm de ser avaliados se forem susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente [20].

54. Assim sendo, não é necessária uma avaliação separada da possibilidade de efeitos significativos no ambiente.

B — *Quanto à primeira questão*

55. Com a sua primeira questão, o Conseil d'État pretende saber se o programa de acção da Região da Valónia carece de uma avaliação ambiental nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva AAE. No termos desta disposição, sob reserva do disposto no n.º 3, deve ser efectuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas que tenham

18 — Acórdãos de 7 de Setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Colect., p. I-7405, n.º 45), e de 13 de Dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, Colect., p. I-10947, n.º 238).

19 — V. acórdão Comissão/Irlanda (já referido na nota 18, n.º 259).

20 — V. os acórdãos referidos na nota 12.

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 projectos enumerados nos anexos I e II da Directiva AIA.

56. É pacífico que o decreto da Região da Valónia foi elaborado para o domínio da agricultura, dado que regula a utilização de fertilizantes azotados na agricultura. Simultaneamente, disciplina a gestão das águas, dado que visa proteger a qualidade das águas. Também é claro que o programa de acção não está abrangido pela cláusula *de minimis* estabelecida no artigo 3.º, n.º 3, da Directiva AAE.

57. No entanto, os intervenientes discutem a questão de saber se o decreto estabelece o quadro para a futura aprovação de projectos enumerados nos anexos I e II da Directiva AIA.

58. Em especial, a Bélgica defende que a aplicação de fertilizantes não constitui um projecto cujo impacto ambiental deva ser avaliado. Ao invés, o Conseil d'État considera possível que o decreto estabeleça o quadro para a aprovação de instalações para a criação intensiva de animais, na acepção do anexo I, ponto 17, ou do anexo II, ponto 1, alínea e), da Directiva AIA, assim como de projectos de reconversão de terras não cultivadas ou de zonas seminaturais para agricultura intensiva, na acepção do anexo II, ponto 1, alínea b), da mesma directiva.

59. Um programa de acção nos termos do artigo 5.º da Directiva Nitratos tem, sem dúvida alguma, importância para tais projectos, uma vez que a criação de animais gera excrementos, isto é, fertilizantes azotados orgânicos, que têm de ser eliminados, e que na reconversão de terras não cultivadas ou de zonas seminaturais para agricultura intensiva podem ser utilizados fertilizantes azotados. É, porém, duvidoso se esta importância é suficiente para estabelecer um *quadro* para a futura aprovação de tais projectos.

1. Quanto ao conceito de quadro

60. O conceito de quadro deve ter em conta o objectivo de que sejam considerados, logo quando da adopção da decisão, os efeitos ambientais de qualquer decisão que contenha prescrições para a futura aprovação de projectos [21].

21 — V., *supra*, n.os 29 e segs.

61. Não é, porém, claro em que medida as prescrições incluídas em planos e programas devem influenciar projectos concretos para que se possa considerar que estabelecem um quadro.

62. Durante o processo legislativo, os Países Baixos e a Áustria propuseram que fosse esclarecido que o quadro devia *determinar* o lugar, a natureza ou a dimensão dos projectos que carecem de uma avaliação do seu impacto ambiental [22]. De acordo com esta proposta, seriam necessárias prescrições taxativas muito específicas para gerar uma obrigação de realizar uma avaliação ambiental. Uma vez que esta proposta não vingou, o conceito de quadro não está limitado a estas prescrições.

63. A tese defendida pela República Checa também se baseia num entendimento estrito do conceito de quadro, exigindo que determinados projectos sejam expressa ou implicitamente objecto do plano ou do programa.

64. Os planos e programas podem, porém, influenciar de formas muito diferentes a aprovação de projectos concretos e afectar assim a consideração adequada dos efeitos ambientais. Em conformidade, a Directiva AAE adopta um conceito de quadro muito amplo.

65. Esta conclusão é particularmente demonstrada por um critério que deve ser tido em conta pelos Estados-Membros quando apreciam, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, da Directiva AAE, a previsível importância dos efeitos ambientais de planos ou programas. Com efeito, os Estados-Membros devem tomar em conta o *grau* em que o plano ou programa estabelece um quadro para os projectos e outras actividades no que respeita à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento ou pela afectação de recursos [23] (anexo II, ponto 1, primeiro travessão, da Directiva AAE). O conceito de quadro deve, portanto, ser entendido em termos flexíveis. Não exige quaisquer prescrições taxativas, antes abrangendo igualmente formas de influência que ainda permitem margens de configuração.

66. Ao contrário do que é defendido pela Bélgica, a enumeração das várias características no anexo II, ponto 1, primeiro travessão, da Directiva AAE não deve ser entendida no sentido que as características são cumulativas, pelo menos não no sentido de que o quadro deve estabelecer todas essas características. Com efeito, na apreciação da importância dos efeitos ambientais, as características referidas em todos os cinco travessões do ponto 1 do anexo II da Directiva AAE só devem ser tidas «nomeadamente» em conta. Se

22 — Documento do Conselho n.º 12967/99 de 17 Novembro de 1999, nota 10: «by determining their location, nature or size».

23 — Como é demonstrado por outras versões linguísticas (por exemplo, «allocation» [FR] e «allocating» [EN]), o conceito de «Inanspruchnahme» (utilização) de recursos utilizado na versão alemã deve antes ser entendido no sentido de uma «afectação» de recursos.

a lista inteira não é, porém, exaustiva, as listas parciais também não podem sê-lo. Além disso, essa aplicação cumulativa das várias características seria contrária à utilização do conceito de grau no anexo II, ponto 1. A formulação utilizada implica que as diversas características podem ser exigidas com intensidades diferentes, ou seja, nem sequer ser exigidas. Só esta tese é conforme com o objectivo de submeter a uma avaliação ambiental todas as decisões prévias à aprovação de um projecto que sejam susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

67. Em suma, há, portanto, que concluir que um plano ou um programa estabelece um quadro na medida em que sejam tomadas decisões que influenciem a eventual aprovação posterior de projectos, em especial no que respeita à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento ou pela afectação de recursos.

2. Aplicação aos programas de acção

68. Assim sendo, cumpre examinar se as prescrições de um programa de acção na acepção do artigo 5.º da Directiva Nitratos podem influenciar a aprovação de projectos de criação intensiva de animais, na acepção do anexo I, ponto 17, ou do anexo II, ponto 1, alínea e), da Directiva AIA, ou a aprovação de projectos de reconversão de terras não cultivadas ou de zonas seminaturais para agricultura intensiva, na acepção do anexo II, ponto 1, alínea b), da mesma directiva.

69. A Bélgica afirma que não, dado que o conteúdo dos programas de acção é determinado pela Directiva Nitratos. Esta objecção poderia ser acolhida se a Directiva Nitratos não concedesse aos Estados-Membros qualquer margem de apreciação na elaboração dos programas de acção. Neste caso, o programa de acção apenas forneceria o quadro estabelecido pela Directiva Nitratos. Uma avaliação ambiental já não poderia influenciar a implementação de tais prescrições imperativas da directiva, antes devendo ter precedido a adopção da directiva.

70. Todavia, como é frisado pela Comissão, a Directiva Nitratos deixa aos Estados-Membros margens de livre apreciação, designadamente para proibirem a utilização de fertilizantes durante determinados períodos. A avaliação ambiental pode contribuir para que essas margens de apreciação sejam utilizadas da melhor forma, na medida em que melhora a informação sobre os efeitos ambientais de diversas alternativas.

71. Além disso, a limitação pelos Estados-Membros dos programas de acção às prescrições específicas da Directiva Nitratos nem sempre é suficiente. Nos termos do artigo 5.º, n.º 5, desta directiva, se, na fase inicial de aplicação dos programas de acção ou à luz da experiência adquirida durante a sua execução, se verificar que as medidas referidas na Directiva Nitratos não são suficientes para reduzir a poluição das águas por nitratos de origem agrícola e impedir a propagação da referida poluição, os Estados-Membros adoptarão medidas suplementares ou reforçarão as acções que considerarem necessárias. A avaliação ambiental pode revelar a necessidade de tais medidas.

72. Em último lugar, nos termos do artigo 176.º CE (actual artigo 193.º TFUE), os Estados-Membros podem adoptar medidas de protecção reforçada no âmbito dos seus programas de acção.

73. Por conseguinte, as exigências que a Directiva Nitratos impõe aos programas de acção não impedem que estes estabeleçam um quadro para a aprovação de projectos.

74. A Região da Valónia alega que, segundo o direito nacional aplicável, a aplicação de fertilizantes não é objecto da aprovação de projectos para a criação intensiva de animais. Estão em causa procedimentos administrativos distintos que não são interdependentes. Por esta razão, o programa de acção não pode influenciar os projectos para a criação intensiva de animais.

75. Este argumento não me convence.

76. Um programa de acção visa impedir que seja utilizado na agricultura mais fertilizante azotado do que o consumido pelas plantas, uma vez que o azoto em excesso polui as águas. Por conseguinte, regula, em primeira linha, a aplicação de fertilizantes azotados, em especial as quantidades admissíveis, os períodos e o modo de aplicação. Ao mesmo tempo, os programas de acção exigem, no entanto, que as explorações agrícolas disponham de capacidades adequadas e suficientes para armazenamento do estrume produzido nos períodos em que a sua aplicação nas terras é proibida.

77. Para a aprovação de projectos de reconversão de terras não cultivadas ou de zonas seminaturais para agricultura intensiva, na acepção do anexo II, ponto 1, alínea b), da Directiva AIA, os programas de acção estabelecem, desde logo ao abrigo da Directiva Nitratos, um quadro para as condições de funcionamento. Este quadro resulta directamente das regras relativas à aplicação de fertilizantes azotados, que têm de ser observadas na utilização dessas terras.

78. Além disso, deve admitir-se que pelo menos as regras sobre as capacidades de armazenamento irão influenciar a aprovação de projectos de criação intensiva de animais, inclusive à luz das normas em vigor na Região da Valónia. Com efeito, estas instalações devem prever capacidades de armazenamento suficientes. No entanto, esta questão não é a determinante.

79. Com efeito, decorre desde logo das disposições do direito da União que os programas de acção estabelecem um quadro para a aprovação dos referidos projectos. Para além da influência mínima exercida pela Directiva AIA, existem obrigações mais extensas para uma parte dos tipos de projectos que resultam da Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição [24] (a seguir «Directiva PCIP»).

80. Nos termos do artigo 8.º da Directiva AIA, no âmbito do processo de aprovação de projectos que careçam de uma avaliação dos seus efeitos ambientais serão tomados em consideração todos os resultados desta avaliação. Existe, em qualquer caso, uma obrigação de avaliação dos projectos previstos no seu anexo I, nomeadamente das instalações para a criação intensiva de animais aqui em apreço, referidas no ponto 17 deste anexo. E, no âmbito desta avaliação de um projecto, não deve ter-se unicamente em conta os efeitos directos das próprias obras planeadas, mas também os efeitos no ambiente susceptíveis de serem gerados pela utilização e exploração do resultado final dessas obras [25]. Isto inclui, em particular, os efeitos das instalações de criação intensiva de animais sobre a qualidade das águas [26]. Assim, na aprovação de instalações de criação intensiva de animais também deve ser tido em conta se os excrementos gerados podem ser armazenados e eliminados de maneira adequada.

81. No âmbito desta apreciação, o quadro estabelecido pelo programa de acção tem, no mínimo, por efeito possibilitar a exploração da instalação de harmonia com as normas do programa. Mas, simultaneamente, a aprovação não pode, em regra, ser recusada por razões de poluição das águas por nitratos de origem agrícola se o projecto respeitar as normas do programa. Determinadas alternativas — nocivas para o ambiente à luz dos objectivos do programa de acção — são, portanto, excluídas e outras alternativas — que

24 — JO L 257, p. 26, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 166/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Janeiro de 2006, relativo à criação do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes e que altera as Directivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho, JO L 33, p. 1. A Directiva 96/61 foi entretanto substituída pela Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (Versão codificada), JO L 24, p. 8.

25 — V. acórdãos, referidos na nota 12, Abraham e o., n.º 43, e Ecologistas en Acción-CODA, n.º 39.

26 — V. acórdão de 8 de Setembro de 2005, Comissão/Espanha (C-121/03, Colect., p. I-7569, n.º 88).

possivelmente protegem mais fortemente as águas — não têm de ser analisadas nem consideradas. Em termos concretos, isto não afecta apenas as condições de funcionamento, podendo igualmente ter incidências sobre a localização. As instalações para a criação intensiva de animais só devem ser aprovadas em locais onde estejam disponíveis áreas suficientes para a aplicação de excrementos de animais.

82. O efeito de enquadramento dos programas de acção para determinadas instalações de criação intensiva de animais é ainda reforçado por uma outra directiva, concretamente a Directiva PCIP. Esta directiva aplica-se aos mesmos tipos de instalações que os referidos no anexo I, ponto 17, da Directiva AIA, mas fixa limiares ligeiramente inferiores (v. anexo I, ponto 6.6, da Directiva PCIP), pelo que abrange mais instalações. Nos termos dos artigos 9.º, n.º 1, e 3.º, alíneas a) e b), da Directiva PCIP, a aprovação de tais instalações deve garantir que a instalação será explorada de maneira a que sejam tomadas todas as medidas preventivas adequadas contra a poluição e a que não seja causada qualquer poluição importante. A aplicação dos excrementos de animais produzidos faz parte da exploração dessas instalações. Assim sendo, o programa de acção não deve apenas ser tido em conta neste quadro, mas sim ser imperativamente respeitado.

83. Por conseguinte, os programas de acção estabelecem um quadro para a aprovação das instalações de criação intensiva de animais previstas no anexo I, ponto 6.6, da Directiva PCIP, que são abrangidas ou pelo anexo I, ponto 17, ou pelo anexo II, ponto 1, alínea e), da Directiva AIA.

84. Assim, há que responder à primeira questão prejudicial que os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva Nitratos devem ser sujeitos a uma avaliação ambiental por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva AAE.

C — *Quanto à segunda questão*

85. Uma vez que do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva AAE já decorre uma obrigação de avaliação ambiental dos programas de acção, não é relevante para o processo principal se existe adicionalmente uma obrigação de avaliação por força da alínea b) da mesma disposição [27]. Portanto, apenas responderei à segunda questão a título subsidiário.

27 — Na prática, também haverá que ter em conta no âmbito da avaliação prevista no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva AAE se a medida afecta sítios protegidos, dado que terão possivelmente de ser aplicados outros critérios aos efeitos sobre estes sítios. O modo de avaliação não é, porém, objecto do presente processo.

86. Com esta questão, o Conseil d'État pretende saber se é necessária uma avaliação ambiental de programas de acção devido aos seus efeitos sobre sítios protegidos na acepção da Directiva Habitats ou da Directiva Aves.

87. O artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Directiva AAE prevê que deve ser efectuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas em relação aos quais, atendendo aos seus eventuais efeitos em sítios protegidos, tenha sido determinado que é necessária uma avaliação nos termos dos artigos 6.º ou 7.º da Directiva Habitats. Nos termos destas disposições, os planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo.

88. Os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva Nitratos não estão directamente relacionados com a gestão de sítios protegidos nos termos da Directiva Habitats ou da Directiva Aves nem são necessários para esta gestão. Assim sendo, é necessária uma avaliação do impacto ambiental quando um programa de acção, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, seja susceptível de afectar sítios protegidos de forma significativa.

89. Nesta medida, importa examinar se existe a probabilidade ou o risco de a medida controvertida afectar o sítio em causa de forma significativa [28]. Tendo em conta, em especial, o princípio da precaução, tal risco existe quando não se possa excluir, com base em elementos objectivos, que o plano ou projecto em causa venha a afectar o sítio em causa de modo significativo [29].

90. No que diz respeito às medidas de planeamento, o artigo 6.º n.º 3, da Directiva Habitats exige, assim, uma avaliação quando essas medidas sejam susceptíveis de influenciar consideravelmente a aprovação de projectos que, por seu turno, possam afectar de forma significativa os sítios protegidos em causa [30]. Os planos devem, porém, ser distinguidos de meras reflexões preliminares da Administração e têm de apresentar um grau de precisão que exija uma avaliação ambiental das suas incidências [31].

91. Em casos típicos, a obrigação de avaliação decorrente do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Directiva AAE abrange planos ou programas que incluam projectos concretos

28 — Acórdãos Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (já referido na nota 18, n.º 43), de 20 de Outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, Colect., p. I-9017, n.º 54), e de 4 de Outubro de 2007, Comissão/Itália (C-179/06, Colect., p. I-8131, n.º 34).

29 — Acórdãos Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (já referido na nota 18, n.º 44), Comissão/Reino Unido (já referido na nota 28, n.º 54), e Comissão/Irlanda (já referido na nota 18, n.º 254).

30 — Acórdão Comissão/Reino Unido (já referido na nota 28, n.º 55).

31 — Acórdão Comissão/Itália (já referido na nota 28, n.º 41).

relacionados com determinados sítios protegidos, por exemplo, o planeamento de um corredor para a construção de uma estrada que afecte um sítio protegido.

92. Em contrapartida, não decorre da Directiva Nitratos que um programa de acção na acepção do artigo 5.º desta directiva influencie necessariamente a aprovação de projectos que possam afectar de forma significativa sítios protegidos. Com efeito, a compatibilidade de um projecto com o programa de acção não nos diz nada sobre se o projecto é admissível quando possa ter incidências sobre um sítio protegido. Esta admissibilidade é determinada pela Directiva Habitats.

93. Da Directiva Habitats também não resulta que os programas de acção são relevantes para a aprovação de projectos relacionados com sítios protegidos. O n.º 3, segundo período, e o n.º 4 do artigo 6.º contêm, pelo contrário, critérios autónomos para a aprovação de planos e projectos, que não estão directamente ligados aos objectivos dos programas de acção.

94. Nos termos do artigo 6.º, n.º 3, segundo período, da Directiva Habitats, as autoridades nacionais competentes só podem autorizar um projecto depois de se terem assegurado de que este não terá efeitos nocivos sobre a integridade do sítio em causa. Este é o caso quando não existe nenhuma dúvida razoável do ponto de vista científico quanto à inexistência de tais efeitos [32]. Os objectivos de conservação do sítio são o critério que deve ser utilizado nesta matéria [33].

95. Quando esses efeitos nocivos não possam ser excluídos, é possível uma aprovação nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da Directiva Habitats quando não existam soluções alternativas, for necessário realizar o projecto por razões imperativas de reconhecido interesse público e o Estado-Membro tenha tomado todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000 [34]. Os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva Nitratos não são relevantes para este efeito.

96. No entanto, não é de excluir a possibilidade de os programas de acção contribuírem para uma deterioração significativa de sítios protegidos.

97. Em primeiro lugar, um Estado-Membro pode incluir em programas de acção medidas que vão para além das exigências da Directiva

32 — Acórdão Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (já referido na nota 18, n.º 59).

33 — V. acórdão Comissão/Irlanda (já referido na nota 18, n.º 259).

34 — Acórdão Comissão/Irlanda (já referido na nota 18, n.º 260).

Nitratos e que visem influenciar a aprovação de projectos relacionados com sítios protegidos.

98. Em segundo lugar, os objectivos de conservação de um sítio podem estabelecer, expressa ou implicitamente, uma ligação com o programa de acção, por exemplo, quando se pretenda evitar a eutrofização das águas. Um programa de acção aplicável poderia ser considerado suficiente para realizar este objectivo. A existência dessa ligação só pode ser determinada através de um exame dos objectivos de conservação dos sítios protegidos afectados por esse programa de acção.

99. E, *em terceiro lugar*, outras disposições do direito nacional podem conduzir a que um programa de acção influencie autorizações na acepção dos artigos 6.º e 7.º da Directiva Habitats. Embora essa ligação possa ser contrária às exigências da Directiva Habitats em matéria de autorização de projectos, não é de excluir a possibilidade de particulares invocarem essas disposições nacionais.

100. A questão de saber se um programa de acção, os objectivos de conservação de sítios protegidos ou outras disposições do direito nacional podem conferir um efeito dessa natureza a programas de acção tem de ser examinada pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes.

101. Caso o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a segunda questão, deverá, portanto, responder-lhe que um programa de acção na acepção do artigo 5.º da Directiva Nitratos deve ser sujeito a uma avaliação ambiental por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Directiva AAE quando, devido às suas próprias disposições, aos objectivos de conservação de sítios protegidos ou a outras disposições do direito nacional, possa contribuir para uma deterioração significativa de sítios protegidos.

D — *Quanto à terceira questão*

102. A terceira questão diz respeito à obrigação de avaliação ambiental de planos e projectos prevista no artigo 3.º, n.º 4, da Directiva AAE. Nos termos desta disposição, os Estados-Membros determinam se os planos e programas, que não os referidos no n.º 2, que constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

103. Esta disposição é uma norma residual, que não se aplica quando já exista uma obrigação de avaliação, como se verifica no caso em apreço.

104. Se, porém, o Tribunal de Justiça concluir que, embora um programa de acção estabeleça um quadro para a aprovação de projectos, nenhum dos projectos em causa é referido nos anexos I ou II da Directiva AIA, e que não é necessária nenhuma avaliação do impacto ambiental nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva Habitats, terá de examinar se o programa de acção pode ter efeitos significativos no ambiente.

105. A Bélgica contesta que o programa de acção da Região da Valónia possa ter efeitos significativos no ambiente. Este programa visa reduzir a poluição das águas e, portanto, melhorar o ambiente.

106. Já tive a oportunidade de defender o entendimento de que os efeitos exclusivamente benéficos de um projecto não são, em princípio, significativos na acepção da Directiva AIA. Os objectivos da directiva — em especial o objectivo de estabelecer um nível elevado de protecção do ambiente — não exigem que se realize uma avaliação pelo mero facto de um projecto poder melhorar consideravelmente o estado do ambiente [35]. No entanto, o Tribunal de Justiça rejeitou esta posição [36]. No quadro da Directiva AAE, existem mesmo mais argumentos a favor de que os efeitos positivos no ambiente devem igualmente ser considerados significativos. Com efeito, a avaliação ambiental também abrange expressamente — como é frisado pela Inter-Environnement Wallonie — os efeitos positivos no ambiente [anexo I, alínea f), nota 1].

107. Em última análise, não é necessário responder aqui a esta questão, dado que os programas de acção podem ter efeitos negativos significativos no ambiente. Apesar de pretenderem melhorar o ambiente, não têm necessariamente apenas efeitos positivos no ambiente. Os programas de acção determinam em que medida é admissível uma actividade susceptível de ter efeitos negativos no ambiente: a utilização de fertilizantes azotados na agricultura. Por conseguinte, os programas de acção deficientes podem ter efeitos negativos significativos no ambiente.

108. Assim, os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva Nitratos podem ter efeitos significativos no ambiente, na acepção do artigo 3.º, n.º 4, da Directiva AAE.

35 — Conclusões de 30 de Abril de 2008 no processo Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Colect., p. I-6097, n.º 50). É possivelmente neste sentido que também deve ser entendido o acórdão, que não é claro neste ponto, de 6 de Novembro de 2008, Comissão/Alemanha (C-247/06, n.º 50).

36 — Acórdão Ecologistas en Acción-CODA (já referido na nota 12, n.º 41).

V — Conclusão

109. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo ao pedido de decisão prejudicial:

Os programas de acção previstos no artigo 5.º da Directiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, devem ser sujeitos a uma avaliação ambiental por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Directiva 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.