Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

22 de fevereiro de 2022 *

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente — Artigo 2.º, alínea a) — Conceito de "planos e programas" — Artigo 3.º, n.º 2, alínea a) — Atos elaborados para determinados setores e que constituem um enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92/UE — Artigo 3.º, n.º 4 — Atos que constituem um enquadramento para a futura aprovação de projetos — Regulamento relativo à proteção da paisagem adotado por uma autoridade local»

No processo C-300/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha), por Decisão de 4 de maio de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de julho de 2020, no processo

Bund Naturschutz in Bayern eV

contra

Landkreis Rosenheim,

sendo intervenientes:

Landesanwaltschaft Bayern,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, L. Bay Larsen, vice-presidente, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis e J. Passer (relator), presidentes de secção, M. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra e L. S. Rossi, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: D. Dittert, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 7 de junho de 2021,

* Língua do processo: alemão.

considerando as observações apresentadas:

– em representação da Bund Naturschutz in Bayern eV, por F. Heß, Rechtsanwältin,

– em representação do Landkreis Rosenheim, por Q. Zallinger, na qualidade de agente,

– em representação do Landesanwaltschaft Bayern, por M. Egner, J. Vogel e M. Höfler, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo alemão, inicialmente, por J. Möller, D. Klebs e S. Heimerl, em seguida, por J. Möller e D. Klebs, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil e L. Dvořáková, na qualidade de agentes,

– em representação da Irlanda, por M. Browne, J. Quaney, M. Lane e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por S. Kingston, SC, e A. Carroll, BL,

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

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de setembro de 2021,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), e n.º 4, 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 Bund Naturschutz in Bayern eV (a seguir «Bund Naturschutz») ao Landkreis Rosenheim (Distrito de Rosenheim, Alemanha) a respeito da legalidade de um regulamento relativo a uma zona de proteção da paisagem.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 1.º da Diretiva 2001/42, 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.»

4 O artigo 2.º desta 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 [União] 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;

[…]»

5 Nos termos do artigo 3.º, n.os 1 a 4, da referida 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; EE 15 F6 p. 9)], ou

b) Em relação aos quais, atendendo aos seus eventuais efeitos em sítios protegidos, tenha sido determinado que é necessária uma avaliação nos termos dos artigos 6.º ou 7.º da Diretiva 92/43/CEE [do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7)].

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

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

6 O anexo II da Diretiva 2001/42, que fixa os «[c]ritérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos a que se refere o n.º 5 do artigo 3.º», designa, entre esses critérios, no seu ponto 1, «[a]s características dos planos e programas» e, nomeadamente, no primeiro travessão

deste ponto, «o grau em que o plano ou programa estabelece um quadro para os projetos e outras atividades no que respeita à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento ou pela afetação de recursos».

7 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), que entrou em vigor em 17 de fevereiro de 2012, revogou e substituiu a Diretiva 85/337.

8 Segundo o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2011/92, na aceção da mesma, entende-se por «[p]rojeto» «a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras», bem como «outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo».

9 Em conformidade com o artigo 14.º, segundo parágrafo, da Diretiva 2011/92, «[a]s referências à [Diretiva 85/337] devem entender-se como sendo feitas [à] [Diretiva 2011/92]».

Direito alemão

BNatSchG

10 O § 20, n.º 2, da Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Lei Relativa à Proteção da Natureza e à Preservação da Paisagem), de 29 de julho de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2542), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «BNatSchG»), prevê:

«Podem ser protegidas partes da natureza e da paisagem

[…]

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

[…]»

11 O § 26 da BNatSchG, sob a epígrafe «Zonas de proteção da paisagem», dispõe:

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

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

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

3. Pela sua importância particular para as atividades recreativas.

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

BayNatSchG

12 O § 12, n.º 1, da Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (Lei da Baviera Relativa à Proteção da Natureza, à Preservação da Paisagem e às Atividades Recreativas na Natureza), de 23 de fevereiro de 2011 (GVBl., p. 82), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «BayNatSchG»), prevê:

«A proteção de partes da natureza e da paisagem nos termos do § 20, n.º 2, pontos 1, 2, 4, 6 e 7, da BNatSchG é realizada através de normas de nível regulamentar, salvo disposição em contrário da presente lei. […]»

13 Nos termos do § 51, n.º 1, da BayNatSchG:

«São competentes

[…]

3. Os Landkreise [distritos] e os municípios-distritos para a adoção de regulamentos relativos às zonas de proteção da paisagem previstas no § 26 da BNatSchG,

[…]»

Regulamento Inntal Süd

14 O § 1 do Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet «Inntal Süd» (Regulamento do Landkreis Rosenheim Relativo à Zona de Proteção da Paisagem «Inntal Süd»), de 10 de abril de 2013 (a seguir «Regulamento Inntal Süd»), sob a epígrafe «Objeto da proteção», prevê:

«A paisagem a este e a oeste do rio Inn entre a fronteira do Estado com a Áustria no município de Kiefersfelden e a fronteira da cidade de Rosenheim está protegida como zona de proteção da paisagem sob o nome “Inntal Süd”.

É protegido o curso do rio Inn, incluindo a bacia e as suas planícies aluviais.»

15 O § 3 do Regulamento Inntal Süd, intitulado «Objetivo de proteção», dispõe:

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

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

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

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

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

16 Nos termos do § 4 deste regulamento, sob a epígrafe «Proibições»:

«Na zona de proteção da paisagem são proibidas as ações que alterem a sua natureza ou que sejam contrárias ao objetivo de proteção prosseguido (§ 3).»

17 O § 5 do referido regulamento, sob a epígrafe «Obrigação de aprovação», dispõe:

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

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

a) Edifícios, por exemplo, habitações, edifícios agrícolas ou florestais, segundas habitações, abrigos para embarcações, banhistas ou ferramentas, postos de venda […];

b) Cercas e outras barreiras;

c) Pontões e construções nas margens;

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

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

a) Erigir painéis e cartazes, incluindo dispositivos publicitários, com superfície superior a 0,5 m2, desde que não indiquem, em edifícios residenciais e instalações comerciais, a denominação das habitações e dos estabelecimentos comerciais;

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

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

d) Estacionar veículos de venda ou montar, colocar e explorar pontos de venda e máquinas de venda automática;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. Descolar ou aterrar aeronaves, na aceção da Luftverkehrgesetz [(Lei relativa à aviação)], fora dos aeródromos autorizados.

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

[…]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 Em 10 de abril de 2013, o Distrito de Rosenheim adotou o Regulamento Inntal Süd, sem ter previamente procedido a uma avaliação ambiental em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 ou, pelo menos, a um estudo para determinar se este regulamento era suscetível de ter efeitos significativos no ambiente, em aplicação do artigo 3.º, n.º 4, desta diretiva.

19 Este regulamento colocou sob proteção uma zona de cerca de 4 021 ha, ou seja, aproximadamente menos 650 ha do que a zona abrangida pelos regulamentos anteriores, adotados nos anos de 1952 e 1977, que o referido regulamento revogou total ou parcialmente.

20 A Bund Naturschutz, uma associação de proteção do ambiente que tinha participado no processo de elaboração do Regulamento Inntal Süd, impugnou este regulamento no Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo Superior da Baviera, Alemanha), que julgou o seu pedido inadmissível.

21 O Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal, Alemanha) é chamado a pronunciar-se sobre o recurso de «Revision» interposto pela Bund Naturschutz contra a decisão proferida em primeira instância.

22 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o recurso só é admissível se, por força da Diretiva 2001/42, o Distrito de Rosenheim tiver a obrigação de proceder, previamente à adoção do Regulamento Inntal Süd, a uma avaliação ambiental em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva ou, pelo menos, a um estudo para determinar se este regulamento era suscetível de ter efeitos significativos no ambiente, em aplicação do artigo 3.º, n.º 4, da referida diretiva. Em tal hipótese, haveria igualmente que dar provimento ao recurso quanto ao mérito.

23 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o Regulamento Inntal Süd constitui um plano ou programa na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42.

24 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas, em primeiro lugar, quanto à questão de saber se se deve considerar que este regulamento constitui um enquadramento para a futura aprovação de projetos, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva. Salienta que, embora o referido regulamento preveja proibições gerais e obrigações de aprovação para um grande número de projetos e de usos, não contém regras específicas relativas à autorização dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92, mas visa prioritariamente impedi-los ou, pelo menos, organizá-los tendo em conta o objetivo de proteção da natureza. Coloca-se, assim, a questão de saber se, para que um plano ou um programa seja abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, é necessário que apresente uma orientação para ou uma relação específica com esses projetos, ou se basta que um plano ou um programa, nomeadamente em razão da extensão do seu âmbito de aplicação, abranja igualmente, mesmo fortuitamente, os referidos projetos, sem que estes últimos sejam tidos em conta enquanto tais nem que esteja expressamente regulamentada a sua autorização.

25 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a «preparação» de um plano ou um programa, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, pressupõe uma orientação dirigida a um dos setores mencionados nesta disposição ou se basta que o plano ou o programa em causa tenha, concretamente, efeitos em alguns desses setores, como a agricultura, a silvicultura ou a utilização dos solos, mesmo que seja preparado para um setor não abrangido pela referida disposição, como a proteção da natureza e a conservação da paisagem, o que se verifica no presente caso.

26 Por último, em terceiro lugar, na hipótese de se dever considerar que o Distrito de Rosenheim não estava obrigado, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, a submeter o Regulamento Inntal Süd a uma avaliação ambiental, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se o artigo 3.º, n.º 4, desta diretiva pressupõe igualmente, para ser aplicável, a existência de uma ligação concreta entre, por um lado, o plano ou o programa e, por outro, os projetos. Em caso afirmativo, é necessário clarificar o grau de concretude que esta ligação deve revestir.

27 Foi nestas circunstâncias que o Bundesverwaltungsgericht (Supremo Tribunal Administrativo Federal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva [2001/42] ser interpretado no sentido de que um [enquadramento] para a [futura aprovação] d[os] projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva [2011/92] é estabelecido quando um regulamento destinado a proteger a natureza e a paisagem prevê proibições gerais com exceções assim como obrigações de aprovação que não têm nenhuma relação específica com os projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva [2011/92]?

2) Deve o artigo 3.º, n.º 2, alínea [a]), da Diretiva [2001/42] ser interpretado no sentido de que os planos e programas foram preparados para os setores da agricultura, da silvicultura, da utilização do solo, etc., quando o seu objeto era estabelecer um quadro de referência para um ou vários destes setores? Ou basta, para proteger a natureza e a paisagem, que se regulem proibições gerais e obrigações de aprovação que devem ser avaliad[a]s no âmbito de procedimentos de aprovação relativos a um elevado número de projetos e usos e que podem ter efeito indireto ("reflexo") [num] ou vários destes domínios?

3) Deve o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva [2001/42] ser interpretado no sentido de que um [enquadramento] para a [futura aprovação] de projetos é estabelecido se um regulamento adotado para a proteção da natureza e da paisagem impuser proibições gerais e obrigações de aprovação para um número elevado de projetos e medidas na zona de proteção, descritas de modo abstrato, quando, no momento da sua adoção, não são previsíveis nem estão previstos projetos concretos e, portanto, não existe uma relação específica com projetos concretos?»

28 O Governo alemão solicitou, ao abrigo do disposto no artigo 16.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, que o Tribunal de Justiça reunisse em Grande Secção.

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

29 Na sequência da leitura das conclusões do advogado-geral, a Bund Naturschutz pediu, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de outubro de 2021, a reabertura da fase oral do processo, nos termos do artigo 83.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

30 Em apoio do seu pedido, a Bund Naturschutz expôs, em substância, que as conclusões do advogado-geral mencionam um elemento novo, a saber, a alteração da legislação alemã posteriormente à audiência de alegações, elemento que é relevante para a resposta que o Tribunal de Justiça deve dar ao pedido de decisão prejudicial, nomeadamente quanto à questão de saber se há ou não que limitar no tempo os efeitos do acórdão a proferir. A este respeito, a Bund Naturschutz remete, nomeadamente, para os n.os 120, 122, 129, 130 e 132 das referidas conclusões.

31 Por força do artigo 83.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, designadamente se considerar que não está suficientemente esclarecido, ou quando, após o encerramento dessa fase, uma parte invocar um facto novo que possa ter influência determinante na decisão do Tribunal, ou ainda quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

32 No caso em apreço, o Tribunal de Justiça considera, porém, ouvido o advogado-geral, que, no termo da fase escrita e da audiência que foi realizada perante si, dispõe de todos os elementos necessários para decidir e que os factos novos invocados pela Bund Naturschutz não são suscetíveis de exercer uma influência determinante na decisão que o Tribunal de Justiça é chamado a proferir. Salienta, por outro lado, que o presente processo não deve ser resolvido com base em argumentos que não foram debatidos entre os interessados. Nestas condições, não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

33 Com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a questão de saber se uma medida nacional como o Regulamento Inntal Süd, que visa proteger a natureza e a paisagem e enuncia, para esse efeito, proibições gerais e obrigações de aprovação, faz parte dos planos e programas, referidos no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, para os quais deve ser efetuada uma avaliação ambiental, ou, pelo menos, dos planos e programas, referidos no artigo 3.º, n.º 4, desta diretiva, para os quais os Estados-Membros devem determinar se são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

34 Todavia, a premissa em que assentam estas questões prejudiciais, a saber, que tal regulamento constitui um plano ou um programa na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42, é contestada tanto pelo Distrito de Rosenheim como pelo Landesanwaltschaft Bayern (Ministério Público do *Land* da Baviera, Alemanha), interveniente no litígio no processo principal.

35 A este respeito, o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42 define os «planos e programas», na aceção desta diretiva, como os que preenchem os dois requisitos cumulativos que enuncia, 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 (primeiro requisito), e, por outro, serem exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas (segundo requisito) [v., neste sentido, Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 33].

36 No caso em apreço, o primeiro requisito está preenchido, uma vez que, segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, o Regulamento Inntal Süd foi adotado pelo Distrito de Rosenheim, que é uma autoridade local.

37 Quanto ao segundo requisito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que devem ser considerados «exigido[s]», na aceção e em aplicação da Diretiva 2001/42, os planos e os programas cuja adoção esteja enquadrada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais, que determinam as autoridades competentes para os adotar, bem como o seu procedimento de preparação (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). Assim, tendo em conta a finalidade desta disposição, que consiste em garantir um nível elevado de proteção do ambiente, e a fim de preservar o seu efeito útil, um plano ou um programa deve ser considerado «exigido» quando exista no direito nacional uma base jurídica especial que autorize as autoridades competentes a proceder à sua aprovação, mesmo que essa aprovação não tenha caráter obrigatório (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).

38 Embora o Ministério Público do *Land* da Baviera conteste o mérito desta jurisprudência, há que salientar que esta foi confirmada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.ºs 36 a 52), na sequência de um exame completo dos termos do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42, nas diferentes versões linguísticas, do contexto e da génese desta disposição, dos objetivos desta diretiva e dos compromissos internacionais da União.

39 No caso em apreço, resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que o Regulamento Inntal Süd foi adotado com base no § 20, n.º 2, ponto 4, e no § 26 da BNatSchG, em conjugação com o § 12, n.º 1, primeiro período, e o § 51, n.º 1, ponto 3, da BayNatSchG. Por conseguinte, o segundo requisito, que figura no artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42, está igualmente preenchido.

40 O Distrito de Rosenheim e o Ministério Público do *Land* da Baviera alegam, todavia, que, em todo o caso, um regulamento como o Regulamento Inntal Süd não constitui um «plano» ou um «programa», porque disposições gerais e abstratas que enunciam prescrições gerais para um número indeterminado de situações não podem ser abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2001/42.

41 A este respeito, há todavia que recordar que o caráter geral dos atos em causa não obsta a que esses atos sejam qualificados de «planos e programas» na aceção do artigo 2.º, alínea a), desta diretiva. 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, esta 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 abstração e prosseguir um objetivo de transformação de uma zona geográfica constitui uma ilustração da sua dimensão planificadora ou programática e não obsta à sua inclusão no conceito de «planos e programas» [Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 61 e jurisprudência referida].

Quanto à primeira e segunda questões

42 Com a primeira e segunda questões, que importa examinar em conjunto, 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 uma medida nacional que visa proteger a natureza e a paisagem e enuncia, para esse efeito, proibições gerais e obrigações de aprovação está abrangida pelo âmbito de aplicação desta disposição.

43 A título preliminar, há que recordar, por um lado, que, nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 2001/42 tem por objetivo estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração de considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e de programas com vista a promover um desenvolvimento sustentável, ao prever que, em conformidade com esta diretiva, determinados planos e programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente sejam sujeitos a uma avaliação ambiental.

44 Por outro lado, tendo em conta a finalidade da Diretiva 2001/42, que consiste em garantir um elevado nível de proteção ambiental, as disposições que delimitam o seu âmbito de aplicação, designadamente as que enunciam as definições dos atos nela contemplados, devem ser interpretadas em sentido amplo (Acórdão de 12 de junho de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, n.º 36 e jurisprudência referida).

45 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que o conceito de «planos e programas» inclui não só a respetiva preparação mas também a respetiva alteração, destinando-se, assim, a assegurar que prescrições suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente sejam objeto de uma avaliação ambiental (Acórdão de 12 de junho de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, n.º 71 e jurisprudência referida).

46 Neste contexto, resulta do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2001/42 que deve ser efetuada uma avaliação ambiental para os planos e programas referidos no artigo 3.º, n.ºs 2 a 4, desta diretiva, suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

47 Por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da referida diretiva, essa avaliação ambiental deve ser efetuada sistematicamente para todos os planos e programas que preencham dois requisitos cumulativos, a saber, serem preparados para os setores abrangidos por esta disposição (primeiro requisito) e constituírem enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92 (segundo requisito).

Quanto ao primeiro requisito previsto no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42

48 Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, para serem abrangidos por esta disposição, os planos e os programas devem ser preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos.

49 Quanto à exigência segundo a qual os planos e programas devem ser «preparados para» os setores enumerados no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, o Tribunal de Justiça já declarou que esta exigência está preenchida quando o plano ou programa em causa «diz respeito» a um desses setores [v., neste sentido, Acórdãos de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o., C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 44, e de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 66].

50 A este propósito, importa salientar, mais especificamente, que a circunstância de o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 se referir tanto ao «ordenamento [do território]» como à «utilização dos solos» indica claramente que o «ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos» não se limita à utilização do solo, em sentido estrito, a saber, a divisão do território em zonas e a definição das atividades permitidas dentro dessas zonas, mas sim que cobre necessariamente um domínio mais amplo (Acórdãos de 7 de junho de 2018, Thybaut e o., C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 48, e de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 43).

51 Além disso, o facto de o objetivo principal de um plano ou de um programa ser a proteção do ambiente, incluindo a proteção da paisagem, não exclui que este possa igualmente «dizer respeitar a» ou «visar» um dos setores enumerados no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da referida diretiva e, nomeadamente, ao ordenamento do território ou utilização dos solos (v., neste sentido, Acórdão de 10 de setembro de 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, n.ºs 20 e 46).

52 Aliás, a própria essência dos planos e dos programas preparados com vista à proteção do ambiente, em especial das medidas de alcance geral que, como o Regulamento Inntal Süd, prosseguem esse objetivo, é, regra geral, precisamente, regulamentar as atividades humanas que têm efeitos significativos no ambiente, a saber, designadamente, os abrangidos pelos setores enumerados no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 (v., a título de exemplo, Acórdãos de 17 de junho de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103).

53 No caso em apreço, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 65 a 67 das suas conclusões, o Regulamento Inntal Süd contém regras que dizem respeito a atividades abrangidas, nomeadamente, pelos setores da agricultura (§ 5, n.º 1, ponto 6), silvicultura (§ 5, n.º 1, pontos 8 e 9), transportes (§ 5, n.º 1, pontos 3 e 13), gestão das águas (§ 5, n.º 1, ponto 4) e ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos (§ 5, n.º 1, pontos 1 e 2).

54 Assim, o primeiro requisito previsto no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 afigura-se preenchido, o que, todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto ao segundo requisito previsto no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42

55 Decorre do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 que o segundo requisito imposto por esta disposição está preenchido quando, por um lado, os planos ou programas em causa constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos e, por outro, esses projetos estejam entre os enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92.

56 No que se refere, em primeiro lugar, à questão de saber se um regulamento como o Regulamento Inntal Süd visa projetos enumerados nos anexos I ou II da Diretiva 2011/92, importa salientar que não se pode considerar que o conceito de «projeto», tal como definido no artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2011/92, abrange determinadas atividades que este regulamento submete a aprovação, como as que consistem em «estacionar veículos de venda» [§ 5, n.º 1, ponto 2, alínea d)], «perseguir, capturar ou matar animais selvagens» (§ 5, n.º 1, ponto 7) ou «descolar ou aterrar aeronaves» (§ 5, n.º 1, ponto 13). Com efeito, resulta de jurisprudência que este conceito corresponde a obras ou intervenções que alterem a realidade física do sítio (Acórdão de 9 de setembro de 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, n.º 32 e jurisprudência referida).

57 Todavia, além de o § 4 do Regulamento Inntal Süd proibir, na zona de proteção da paisagem, «as ações que alterem a sua natureza ou que sejam contrárias ao objetivo de proteção prosseguido», o § 5, n.º 1, deste regulamento prevê que é necessária aprovação, entre outros, para construir ou alterar substancialmente estradas, caminhos ou espaços, em especial parques de campismo, campos desportivos, parques infantis e zonas balneares ou instalações semelhantes [ponto 2, alínea c)], para alterar as massas de água, as suas ribeiras ou os seus leitos, o fluxo de entrada ou de saída das águas ou o nível piezométrico, criar novas massas de água ou construir sistemas de drenagem (ponto 4), bem como para abater total ou parcialmente massas florestais, proceder a uma primeira florestação ou cortar raso, neste âmbito, mais de 0,5 ha (ponto 9).

58 Ora, tais atividades são suscetíveis de se enquadrar nos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92, em particular no ponto 7, alíneas b) e c), do anexo I, bem como no ponto 1, alíneas c) e d), no ponto 10, alíneas e) e f), e no ponto 12, alínea d), do anexo II.

59 Além disso, as atividades que consistem em construir, renovar ou alterar o uso de instalações de qualquer natureza, referidas no § 5, n.º 1, do Regulamento Inntal Süd, são suscetíveis de integrar vários projetos enumerados tanto no anexo I como no anexo II da Diretiva 2011/92.

60 Quanto, em segundo lugar, à questão de saber se um regulamento como o Regulamento Inntal Süd constitui enquadramento para a futura aprovação de projetos, 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 de modalidades para a aprovação e a execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente [Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 67 e jurisprudência referida].

61 Tal interpretação destina-se a assegurar que as prescrições suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente sejam objeto de uma avaliação ambiental [Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 68 e jurisprudência referida].

62 A exigência imposta no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42, segundo a qual o plano ou programa em causa deve constituir enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92, deve, portanto, considerar-se preenchida quando esse plano ou esse programa estabeleça um conjunto significativo de critérios e de modalidades para a aprovação e a execução de um ou mais desses projetos, nomeadamente no que respeita à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento desses projetos ou à afetação de recursos relacionada com esses projetos.

63 Em contrapartida, a referida exigência não está preenchida no caso de um plano ou de um programa que, embora vise projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92, não prevê tais critérios ou modalidades.

64 No caso em apreço, verifica-se que o § 5, n.º 1, do Regulamento Inntal Süd se limita a sujeitar, na zona de proteção definida no seu § 1, um determinado número de atividades e de projetos, incluindo projetos da natureza dos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92, a uma obrigação de aprovação.

65 É certo que, para alguns desses projetos, esta disposição define a dimensão para lá da qual a execução desses projetos necessita de aprovação prévia. No entanto, mesmo nesses casos, a referida disposição não prevê critérios ou modalidades para a aprovação e a execução dos referidos projetos.

66 Quanto ao § 5, n.º 2, do Regulamento Inntal Süd, resulta da sua própria redação que este subordina a concessão da aprovação, «[s]em prejuízo de outras disposições regulamentares», a um único requisito de ordem geral, a saber, que «a medida prevista não cause nenhum dos efeitos referidos no § 4 ou [que] esses efeitos possam ser compensados por cláusulas acessórias».

67 A este respeito, importa acrescentar que é pacífico que, por um lado, a proibição, prevista no § 4 do Regulamento Inntal Süd, das «ações que alterem a […] natureza [da zona de proteção da paisagem] ou que sejam contrárias ao objetivo de proteção prosseguido [previsto no § 3 deste regulamento]» corresponde, em substância, ao que já está previsto no § 26, n.º 2, da BNatSchG.

68 Por outro lado, não é contestado que o § 3 do Regulamento Inntal Süd enuncia esse objetivo de proteção em termos gerais, sem prever critérios ou modalidades precisos a cuja observância esteja subordinada a aprovação de execução dos diferentes projetos referidos no § 5, n.º 1, deste regulamento.

69 Por conseguinte, embora seja verdade que a adoção do Regulamento Inntal Süd é suscetível de exercer uma determinada influência na localização dos projetos, tornando-a mais difícil no interior da zona de proteção definida no seu § 1 e, em contrapartida, mais fácil no exterior dessa zona, incluindo nos terrenos que estavam incluídos na zona de proteção definida antes da adoção do referido regulamento, afigura-se que este regulamento não estabelece um conjunto significativo de critérios e modalidades para a aprovação e a execução de um ou vários projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92, o que, todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

70 Tendo em conta o que precede, importa responder à primeira e segunda questões que o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que uma medida nacional que visa proteger a natureza e a paisagem e enuncia, para esse efeito, proibições gerais e

obrigações de aprovação, sem prever regras suficientemente pormenorizadas no que respeita ao conteúdo, à preparação e à execução de projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92, não está abrangida pelo âmbito de aplicação desta disposição.

Quanto à terceira questão

71 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que uma medida nacional que visa proteger a natureza e a paisagem e enuncia, para esse efeito, proibições gerais e obrigações de aprovação está abrangida pelo âmbito de aplicação desta disposição.

72 Nos termos da referida disposição, os Estados-Membros devem determinar se os planos e programas que não os referidos no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2001/42, que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos, são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

73 A obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2001/42 depende, portanto, de um requisito que corresponde ao segundo requisito previsto no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva, a saber, que o plano ou o programa em causa constitua enquadramento para a futura aprovação dos projetos (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, n.º 60).

74 Assim, tendo em conta as considerações relativas a este requisito que figuram nos n.os 60 a 69 do presente acórdão, importa responder à terceira questão que o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que uma medida nacional que visa proteger a natureza e a paisagem e enuncia, para esse efeito, proibições gerais e obrigações de aprovação, sem prever regras suficientemente pormenorizadas no que respeita ao conteúdo, à preparação e à execução de projetos, não está abrangida pelo âmbito de aplicação desta disposição.

Quanto às despesas

75 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 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, deve ser interpretado no sentido de que uma medida nacional que visa proteger a natureza e a paisagem e enuncia, para esse efeito, proibições gerais e obrigações de aprovação, sem prever regras suficientemente pormenorizadas no que respeita ao conteúdo, à preparação e à execução de projetos mencionados nos anexos I e II da 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, não está abrangida pelo âmbito de aplicação desta disposição.**

2) O artigo 3.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2001/42 deve ser interpretado no sentido de que uma medida nacional que visa proteger a natureza e a paisagem e enuncia, para esse efeito, proibições gerais e obrigações de aprovação, sem prever regras suficientemente pormenorizadas no que respeita ao conteúdo, à preparação e à execução de projetos, não está abrangida pelo âmbito de aplicação desta disposição.

Assinaturas