



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL  
JULIANE KOKOTT  
apresentadas em 24 de janeiro de 2019<sup>1</sup>

### **Processo C-43/18**

**Compagnie d'entreprises CFE SA**  
**contra**  
**Région de Bruxelles-Capitale**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica)]

### **Processo C-321/18**

**Terre wallonne ASBL**  
**contra**  
**Région wallonne**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica)]

«Pedido de decisão prejudicial — Ambiente — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Medidas de gestão das zonas protegidas — Designação de uma zona de proteção especial — Conceito de planos e programas — Obrigação de realizar uma avaliação ambiental — Definição de objetivos de conservação para a região da Valónia»

## **I. Introdução**

1. Qual é a relação que existe entre a Diretiva AAE (AAE significa «avaliação ambiental estratégica»)<sup>2</sup> e a Diretiva *Habitats*<sup>3</sup>? Esta é a questão levantada pelos dois pedidos de decisão prejudicial submetidos pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica), que irei analisar conjuntamente.

<sup>1</sup> Língua original: alemão.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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), conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

2. A questão de fundo está relacionada com as várias avaliações dos efeitos no ambiente previstas pelo direito da União, no caso em apreço em particular com a avaliação das incidências sobre o sítio de planos e projetos suscetíveis de afetar os sítios da rede Natura 2000, e com a avaliação ambiental de planos e programas no âmbito da Diretiva AAE. Por outro lado, a avaliação mais importante, ou seja, a avaliação dos efeitos de projetos no ambiente nos termos da Diretiva AIA<sup>4</sup>, não assume um papel decisivo no presente caso.

3. Neste âmbito, o processo CFE diz respeito à transposição da Diretiva *Habitats* por via da designação nacional de uma zona de proteção especial, associada à adoção de diversos regimes de proteção, enquanto o processo Terre wallonne está relacionado com a definição de objetivos de conservação para todos os sítios Natura 2000 da região da Valónia, através dos quais se visa igualmente executar a Diretiva *Habitats*. Em relação a ambos os atos é alegado que a sua aprovação deveria ter sido precedida pela realização de uma avaliação ambiental em conformidade com a Diretiva AAE.

4. Neste sentido, importa esclarecer em particular se as medidas que estão diretamente relacionadas com a gestão dos sítios Natura 2000 ou são necessárias para este efeito, ou seja, no presente caso a designação de uma zona de proteção e a definição de objetivos de conservação, são por princípio excluídas do âmbito de aplicação da avaliação ambiental nos termos da Diretiva AAE. A favor desta conclusão é sobretudo alegado que este tipo de medidas não está expressamente sujeito à avaliação das incidências sobre o sítio nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Mas o que é que tal significa para a avaliação ambiental nos termos da Diretiva AAE?

5. Além disso, é ainda necessário analisar se as medidas em causa cumprem as condições impostas a uma avaliação ambiental. Neste âmbito, importa sobretudo esclarecer se as mesmas constituem um enquadramento para a futura aprovação de projetos.

6. Importa salientar a importância prática do presente processo. A rede Natura 2000 abrange aproximadamente 18% da superfície terrestre e 6% da superfície marinha da União Europeia em muitos milhares de regiões isoladas da União Europeia. Uma vez que até ao momento as medidas administrativas aparentemente têm sido muitas vezes tomadas sem uma avaliação ambiental, a obrigação de realizar uma avaliação deste tipo em relação a medidas de gestão da rede Natura 2000 poderia por em causa esta rede.

## II. Enquadramento jurídico

### A. Direito da União

#### 1. A Diretiva AAE

7. Os objetivos da Diretiva AAE resultam, em especial, do seu artigo 1.º:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável. Para tal, visa garantir que determinados planos e programas, suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, sejam sujeitos a uma avaliação ambiental em conformidade com o nela disposto.»

<sup>4</sup> 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).

8. Os planos e programas são definidos pelo artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE:

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

- a) “Planos e programas”, qualquer plano ou programa, incluindo os cofinanciados pela Comunidade Europeia, bem como as respetivas alterações, que:
- seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo, e
  - seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas;»

9. Assume particular interesse para os processos principais a obrigação de proceder a uma avaliação ambiental estratégica em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 1 a 5, da Diretiva AAE:

«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 AIA], 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 *Habitats*].

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

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

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

## 2. A Diretiva Habitats

10. A Natura 2000, a rede europeia de zonas de preservação, é definida no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*:

«É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada “Natura 2000”. Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de *habitats* naturais constantes do anexo I e *habitats* das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de *habitats* naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

[...]»

11. O artigo 4.º contém as normas concretas a respeito da designação de uma zona:

«1. Com base nos critérios estabelecidos no anexo III (fase 1) e nas informações científicas pertinentes, cada Estado-Membro proporá uma lista dos sítios, indicando os tipos de *habitats* naturais do anexo I e as espécies do anexo II (nativas do seu território) que tais sítios alojam. [...]

[...]

2. Com base nos critérios constantes do anexo III (fase 2) e no âmbito de cada uma das nove regiões biogeográficas a que se refere a alínea c), [...] ei), do artigo 1.º e do conjunto do território a que se refere o n.º 1 do artigo 2.º, a Comissão elaborará, em concertação com cada Estado-Membro, e a partir das listas dos Estados-Membros, um projeto de lista dos sítios de importância comunitária [...]

[...]

A lista dos sítios selecionados como de importância comunitária, que indique os que integram um ou mais tipos de *habitats* naturais prioritários ou uma ou mais espécies prioritárias, será elaborada pela Comissão segundo o procedimento a que se refere o artigo 21.º

3. [...]

4. A partir do momento em que um sítio de importância comunitária tenha sido reconhecido nos termos do procedimento previsto no n.º 2, o Estado-Membro em causa designará esse sítio como zona especial de conservação, o mais rapidamente possível e num prazo de seis anos, estabelecendo prioridades em função da importância dos sítios para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável de um tipo ou mais de *habitats* naturais a que se refere o anexo I ou de uma ou mais espécies a que se refere o anexo II e para a coerência da rede Natura 2000, por um lado, e em função das ameaças de degradação e de destruição que pesam sobre esses sítios, por outro.»

5. Logo que um sítio seja inscrito na lista prevista no terceiro parágrafo do n.º 2 ficará sujeito ao disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º»

12. A proteção territorial está regulada da seguinte forma no artigo 6.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva *Habitats*:

«1. Em relação às zonas especiais de conservação, os Estados-Membros fixarão as medidas de conservação necessárias, que poderão eventualmente implicar planos de gestão adequados, específicos ou integrados noutros planos de ordenação, e as medidas regulamentares, administrativas ou contratuais adequadas que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais do anexo I e das espécies do anexo II presentes nos sítios.

2. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objetivos da presente diretiva.

3. Os planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos, serão objeto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos 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 projetos depois de se terem assegurado de que não afetarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.»

## B. Direito nacional

### 1. A decisão da Région de Bruxelles-Capitale (Região de Bruxelas-Capital) relativa à designação do sítio Forêt des Soignes

13. O objeto do litígio que deu origem ao processo CFE é constituído pelo Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant désignation du site Natura 2000 — BE1000001: «La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe - complexe Forêt de Soignes - Vallée de la Woluwe» du 14 avril 2016 (Decreto do Governo da Região de Bruxelas-Capital de 14 de abril de 2016, sobre a designação do sítio Natura 2000 BE1000001 «Floresta de Soignes com ourelas e zonas florestais vizinhas e o vale de Woluwe. Complexo florestal de Soignes — vale de Woluwe»)⁵.

14. Este decreto define, no essencial, as áreas que integram a zona de proteção especial, os tipos de *habitats* e de espécies aí existentes, o seu estado de conservação aquando da identificação do sítio, o estado de conservação que se pretende obter e o motivo da proteção do sítio.

15. O artigo 15.º do decreto contém determinadas proibições com vista à proteção do sítio:

«§ 1 Em aplicação do artigo 47.º, § 2, do [Regulamento relativo à proteção da natureza, de 1 de março de 2012], este artigo fixa proibições gerais a favor do sítio da rede Natura 2000 designado pelo presente decreto.

§ 2 Salvo disposições especiais que autorizam uma isenção ou derrogação, é proibido em relação a projetos que não estão sujeitos nem à autorização nem à aprovação na aceção do artigo 47.º, § 2, do [Regulamento relativo à proteção da natureza, de 1 de março de 2012]:

1. eliminar, desarreigar, danificar ou destruir espécies autóctones, incluindo musgos, fungos e líquenes, bem como destruir, degradar ou alterar a flora;
2. [...]»

5 *Moniteur belge* n.º 136, de 13 de maio de 2016, p. 31558.

## 2. A definição dos objetivos de conservação na região da Valónia

16. O litígio no processo principal Terre wallonne está relacionado com o decreto do Governo da Valónia de 1 de dezembro de 2016, que estabelece os objetivos de conservação da rede Natura 2000<sup>6</sup> e que define objetivos de conservação quantitativos e qualitativos para os tipos de *habitats* e espécies em toda a região.

17. A adoção do referido decreto baseou-se no artigo 25.º *bis* da Lei de 12 de julho de 1973 sobre a conservação da natureza:

«25.º *bis*.

§ 1. O Governo fixa, para a região da Valónia, objetivos de conservação aplicáveis a cada tipo de habitat natural e tipo de espécie que implicam a designação de sítios.

Os objetivos de conservação são determinados ao nível da região da Valónia com base no estado de conservação dos tipos de *habitats* naturais e das espécies para os quais devem ser designados os sítios e têm por objetivo manter ou, se necessário, restabelecer os tipos de *habitats* naturais e as espécies para os quais os sítios devem ser designados.

Estes objetivos de conservação têm um valor indicativo.

§ 2. O Governo fixa os objetivos de conservação aplicáveis nos sítios Natura 2000 com base nos objetivos de conservação referidos no § 1.

Estes objetivos de conservação têm valor regulamentar. Devem ser interpretados de acordo com as informações referidas no artigo 26.º, § 1, n.º 2, pontos 2 e 3.»

18. Os objetivos do decreto são definidos da seguinte forma nos considerandos:

«[...]

De acordo com o disposto nos artigos 1.º *bis*, 21.º *bis* e 25.º *bis*, § 1, n.º 1, da Lei [de 12 de julho de 1973 relativa à conservação da natureza] devem ser definidos objetivos de conservação em todo o território da Valónia (e não apenas para a rede Natura 2000), a fim de obter uma visão geral sobre aquilo que deve ser conservado, ou eventualmente restabelecido, na região da Valónia, de forma a manter os *habitats* e as espécies para os quais é criada a rede Natura 2000 num estado de conservação favorável, ou a restabelecer um estado deste tipo; estes objetivos têm um valor indicativo.

Os objetivos de conservação dos sítios devem ser fixados com base nos objetivos de conservação definidos para o território da Valónia; estes objetivos têm valor regulamentar. [...]

[...]

Os presentes objetivos apenas são aplicáveis num sítio Natura 2000 específico caso o mesmo seja designado para esta espécie ou este habitat.»

<sup>6</sup> *Moniteur belge*, n.º 340, de 22 de dezembro de 2016, p. 88148.

### III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

#### A. Processo C-43/18 - CFE

19. A sociedade anónima C.F.E. (a seguir «CFE») é proprietária, desde 1983, de uma parcela de terreno que abrange a maior parte do Plateau de la Foresterie em Watermael-Boitsfort, um município situado a sul da região de Bruxelas-Capital, na Bélgica.

20. Em 7 de dezembro de 2004, a Comissão Europeia adotou, em aplicação da Diretiva *Habitats*, a primeira lista dos sítios de importância comunitária para a região biogeográfica atlântica, que inclui o sítio Natura 2000 BE1000001 «La Forêt des Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe. Complexe Forêt des Soignes — Vallée de la Woluwe» (floresta de Soignes com ourelas e zonas florestais vizinhas e o vale de Woluwe. Complexo florestal de Soignes — vale de Woluwe)<sup>7</sup>. O terreno da CFE integra este sítio.

21. A CFE interpôs recurso desta decisão da Comissão, que foi julgado improcedente por despacho do Tribunal Geral da União Europeia, de 19 de setembro de 2006<sup>8</sup>.

22. A CFE indicou que em 9 de outubro de 2007 descobriu pela primeira vez que uma parte significativa da sua propriedade tinha sido utilizada, entre 1937 e 1987, como aterro ilegal pelo município de Watermael-Boitsfort. Foi nesta data que o I.B.G.E. (Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, Instituto de Bruxelas para a gestão do meio ambiente, Bélgica) lhe transmitiu uma advertência, associada à exigência de apresentar um plano de recuperação do seu terreno.

23. Em 9 de julho de 2015, o Governo da Região de Bruxelas-Capital adotou, em primeira leitura, o anteprojeto do decreto relativo à designação do referido sítio da rede Natura 2000. Entre 24 de setembro e 7 de novembro de 2015 foi realizada uma consulta pública sobre este anteprojeto do decreto, que deu origem a 202 queixas, incluindo uma apresentada pela CFE. No entanto, em 14 de abril de 2016 o Governo adotou o decreto relativo à designação do referido sítio Natura 2000.

24. Por via de uma ação interposta em 12 de julho de 2016, a CFE pediu a anulação do decreto de 14 de abril de 2016, contestando em particular o facto de não ter sido realizada qualquer avaliação ambiental nos termos da Diretiva AAE.

25. No âmbito deste processo o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submeteu as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

- «1. Constitui o decreto pelo qual um órgão de um Estado-Membro designa uma zona especial de conservação, em conformidade com a Diretiva [*Habitats*], decreto esse que contém objetivos de conservação e medidas preventivas gerais de carácter regulamentar, um plano ou programa na aceção da Diretiva [AAE]?
2. Mais especificamente, esse decreto é abrangido pelo artigo 3.º, n.º 4, [da Diretiva AAE] enquanto plano ou programa que define o quadro no qual a execução dos projetos poderá ser autorizada no futuro, pelo que os Estados-Membros devem determinar se é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente, em conformidade com o n.º 5?
3. Deve o artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva [AAE] ser interpretado no sentido de que esse mesmo decreto de designação está excluído da aplicação do seu artigo 3.º, n.º 4?»

<sup>7</sup> Decisão 2004/813/CE (JO 2004, L 387, p. 1).

<sup>8</sup> Despacho de 19 de setembro de 2006, CFE/Comissão (T-100/05, não publicado, EU:T:2006:260).

26. Foram apresentadas observações escritas pela Compagnie d'entreprises CFE, a Região de Bruxelas-Capital, a Irlanda, a República Checa e a Comissão Europeia.

## **B. Processo C-321/18 — Terre wallonne**

27. Em 8 de novembro de 2012 iniciou-se o procedimento de adoção de um decreto que define os objetivos de conservação da rede Natura 2000 para a região da Valónia. Entre 10 de dezembro de 2012 e 8 de fevereiro de 2013 realizou-se uma consulta pública nos 218 municípios abrangidos pela rede Natura 2000. Em 1 de dezembro de 2016, o Governo da Valónia adotou o decreto.

28. Por via de uma petição apresentada em 9 de fevereiro de 2017, a associação sem fins lucrativos (A.S.B.L.) Terre wallonne pediu a anulação do decreto de 1 de dezembro de 2016.

29. No âmbito deste processo, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submeteu as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

«1. O decreto pelo qual um órgão de um Estado-Membro fixa os objetivos de conservação da rede Natura 2000, nos termos da Diretiva [*Habitats*], constitui um plano ou programa na aceção da Diretiva [AAE], e, mais especificamente, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), ou na aceção do artigo 3.º, n.º 4, da referida diretiva?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve o referido decreto ser objeto de avaliação ambiental nos termos da Diretiva [AAE], apesar de a Diretiva [*Habitats*], com base na qual o decreto foi aprovado, não exigir essa avaliação?»

30. Foram apresentadas observações escritas pela Terre wallonne, o Reino da Bélgica, a Irlanda, a República Checa e a Comissão Europeia.

## **C. Audiência comum**

31. O Tribunal de Justiça realizou em 13 de dezembro de 2018 uma audiência comum, que contou com a participação da CFE, da Região de Bruxelas-Capital, da Bélgica e da Comissão.

## **IV. Apreciação jurídica**

32. Os dois pedidos de decisão prejudicial visam esclarecer se medidas que estão diretamente relacionadas com a gestão dos sítios Natura 2000, ou são necessárias para esta gestão, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats*, necessitam, enquanto planos ou programas, de ser objeto de uma avaliação ambiental nos termos da Diretiva AAE.

33. O processo CFE diz concretamente respeito a um ato jurídico que fundamenta um estatuto de proteção nacional específico em relação a um sítio já protegido a título provisório, enquanto o processo Terre wallonne está relacionado com uma medida que agrupa os objetivos de conservação para todos os sítios Natura 2000 na região da Valónia.

34. O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) parte corretamente do pressuposto de que estas medidas estão diretamente relacionadas com a gestão dos sítios Natura 2000, e são necessárias para esta gestão. Com efeito, a designação de uma zona de proteção especial fundamenta o estatuto de proteção nacional do sítio e define o enquadramento para a gestão do sítio. O agrupamento dos objetivos de conservação de todos os sítios Natura 2000 na região da Valónia coloca o respetivo enquadramento específico do sítio num contexto mais amplo.

35. É pacífico que estas duas medidas cumprem as condições previstas no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva AAE. Foram aprovadas por autoridades a nível regional e tiveram de ser adotadas por força de disposições legislativas ou regulamentares, nomeadamente da Diretiva *Habitats* e da respetiva legislação de transposição.

36. As questões colocadas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) dizem respeito a dois conjuntos de problemas, nomeadamente, a título principal, a questão de saber se as medidas para a proteção e a gestão dos sítios Natura 2000 são excluídas, em todo o caso, da avaliação ambiental estratégica nos termos da Diretiva AAE e, em caso negativo, se cumprem os restantes requisitos impostos a uma avaliação ambiental estratégica nos termos do artigo 3.º da Diretiva AAE, em particular se as mesmas definem um quadro para a posterior aprovação de projetos.

#### **A. A avaliação ambiental estratégica de medidas de gestão dos sítios Natura 2000**

37. Bruxelas, a Bélgica, a Irlanda e a Comissão partem do princípio de que o artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva AAE e a exceção para medidas de gestão do sítio nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* restringem a avaliação ambiental estratégica no contexto dos sítios da rede Natura 2000 à avaliação de planos e projetos, que também estão sujeitos a uma avaliação das incidências sobre o sítio nos termos da Diretiva *Habitats*. Neste sentido, as medidas de gestão dos sítios Natura 2000 nunca necessitariam de uma avaliação ambiental.

38. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva AAE, deve ser efetuada 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 Diretiva *Habitats*. Esta avaliação visa apresentar todos os efeitos de cada medida sobre o ambiente, não associando a Diretiva AAE, no entanto, quaisquer consequências jurídicas aos referidos efeitos.

39. O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* exclui, no entanto, da avaliação das incidências sobre o sítio aqui prevista os planos ou projetos diretamente relacionados com a gestão do sítio ou necessários para essa gestão. Por outro lado, as autoridades nacionais competentes só autorizarão outros planos ou projetos caso a avaliação das incidências sobre o sítio demonstre que estes não afetarão a integridade do sítio.

40. Uma vez que as medidas controvertidas estão diretamente relacionadas com a gestão dos sítios Natura 2000, não estão sujeitas à avaliação das incidências sobre o sítio nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* e, por conseguinte, não exigem igualmente, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva AAE, a realização de uma avaliação ambiental.

41. Tal não permite, no entanto, concluir se uma avaliação ambiental deve ser excluída nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), ou do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE.

42. O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE prevê que deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas 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 AIA.

43. As dúvidas de vários intervenientes quanto à questão de saber se a designação de uma zona de proteção especial ou a definição de objetivos de conservação para os sítios Natura 2000 de uma região podem ser classificadas num destes domínios são fáceis de compreender.

44. Esta questão não necessita, no entanto, de ser aprofundada, na medida em que, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE, os Estados-Membros devem ainda determinar se os planos e programas que não os referidos no n.º 2 que constituam enquadramento para a futura aprovação de (outros) projetos, são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente<sup>9</sup>. Se for esse o caso, deve ser igualmente efetuada uma avaliação ambiental.

45. As partes suprarreferidas salientam, é certo, que o legislador da União não referiu quaisquer medidas de gestão no artigo 3.º da Diretiva AAE. Por outro lado, nenhuma das disposições mencionadas refere expressamente que as medidas de gestão estão excluídas da avaliação ambiental estratégica.

46. Contudo, se a exceção para a gestão do sítio não se aplicar igualmente à Diretiva AAE, poderia surgir, à primeira vista, uma contradição entre as duas diretivas. Por que razão deveria o legislador da União excluir expressamente as medidas de gestão do sítio da avaliação das incidências sobre o sítio ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, mas submetê-las em simultâneo à obrigação de realizar uma avaliação ambiental nos termos da Diretiva AAE?

47. Na realidade, esta contradição não se verifica, na medida em que as duas avaliações têm funções diferentes.

48. A avaliação do impacto ambiental nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats* visa esclarecer se um plano ou projeto pode ser autorizado nos termos do artigo 6.º, n.º 3, segunda frase, ou n.º 4. Isto porque as autoridades competentes apenas podem aprovar um plano ou programa ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, segunda frase caso a avaliação do impacto ambiental contenha constatações e conclusões completas, precisas e definitivas, suscetíveis de dissipar toda e qualquer dúvida cientificamente razoável quanto aos efeitos dos trabalhos projetados no sítio protegido em causa<sup>10</sup>. Além disso, a derrogação a estas condições rigorosas prevista no artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* só pode ser aplicada depois de terem sido analisadas as incidências de um plano ou de um projeto, em conformidade com as disposições do artigo 6.º, n.º 3, da diretiva<sup>11</sup>.

49. As exigências impostas à aprovação nos termos do artigo 6.º, n.º 3, segunda frase, da Diretiva *Habitats*, em particular, excluem uma aplicação a medidas de gestão do sítio. Isto porque no âmbito da gestão do sítio será muitas vezes impossível estruturar as respetivas medidas de uma forma que possa excluir qualquer dúvida científica razoável quanto à afetação dos objetivos de conservação O artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* exige mesmo especificamente para a designação de zonas especiais de conservação que as autoridades competentes estabeleçam prioridades, em particular no domínio da designação de uma zona, ou seja, confirmem primazia a determinados objetivos em relação a outros<sup>12</sup>.

50. A título de exemplo, a proteção de tipos de habitat com espaços abertos, ou seja, de prados, em especial, exige em regra a eliminação de arbustos ou de árvores, os quais, por sua vez, poderiam proporcionar um habitat para espécies protegidas ou evoluir para outros tipos de *habitats* protegidos.

9 V. os Acórdãos de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e o. (C-295/10, EU:C:2011:608, n.ºs 45 a 47), e de 21 de dezembro de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, n.ºs 52 a 54).

10 Acórdãos de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 44); de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 50); e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 114).

11 Acórdãos de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 60 e jurisprudência referida), e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 189).

12 Acórdão de 4 de março de 2010, Comissão/França (C-241/08, EU:C:2010:114, n.º 53). V. igualmente as minhas Conclusões no processo Comissão/França (C-241/08, EU:C:2009:398, n.ºs 43, 44 e 71).

51. Além disso, será muitas vezes necessário adotar determinadas medidas para a proteção de tipos de *habitats* e espécies apesar de não ser possível excluir todas as dúvidas científicas razoáveis sobre as desvantagens que possam ter para os objetivos de conservação do sítio. Neste sentido, parte-se do princípio de que muitos tipos de *habitats* dependem de determinadas formas de exploração<sup>13</sup>, sem que se possa, no entanto, excluir em todos os casos a existência de perturbações por tal exploração.

52. Ao contrário da Diretiva *Habitats*, a Diretiva AAE não contém nenhuma exigência de fundo a que a aprovação de um projeto deva obedecer<sup>14</sup>, visando sobretudo assegurar que os efeitos ambientais dos planos e programas são tomados em consideração durante a sua adoção.

53. Apesar de esta consideração dever, em qualquer caso, incluir a conformidade com requisitos ambientais obrigatórios, estes apenas podem resultar de regulamentações diferentes da Diretiva AAE, designadamente da Diretiva *Habitats* ou da Diretiva-Quadro Água<sup>15</sup>.

54. A Irlanda e a Comissão, em especial, invocam ainda o facto de as medidas relativas à gestão de sítios da rede Natura 2000 não terem, pela sua natureza, um impacto negativo no ambiente, enquanto a Diretiva AAE tem por objetivo identificar e ter em consideração este tipo de efeitos.

55. De facto, nos termos do quarto considerando da Diretiva AAE, a avaliação ambiental estratégica constitui um instrumento de integração da proteção do ambiente em outras atividades. Ao invés, a mesma não tem como objetivo principal sujeitar as medidas relativas à proteção do ambiente a uma avaliação.

56. No entanto, tal como já foi referido durante a audiência, no Acórdão Terre wallonne, de 2010<sup>16</sup>, o Tribunal de Justiça já concluiu que uma medida destinada a proteger o ambiente pode igualmente exigir uma avaliação ambiental. Neste caso tratava-se de um programa de ação da região da Valónia com vista à aplicação da Diretiva Nitratos<sup>17</sup>.

57. No que diz respeito às medidas de gestão dos sítios Natura 2000, a possibilidade de os seus objetivos estarem em conflito demonstra desde logo que estas não protegem ou melhoram obrigatoriamente o ambiente, podendo também deteriorá-lo.

58. Acresce a este facto o risco de as medidas de gestão do sítio estarem concebidas de maneira errada ou incompleta, podendo, por conseguinte, deteriorar o sítio ou não evitar a ameaça de perturbações. Além disso, muitas vezes a eficácia das medidas de gestão dos sítios não está definida de forma inequívoca.

59. Este tipo de dúvidas quanto à qualidade do decreto da região da Valónia terá provavelmente levado a associação ambiental Terre wallonne a contestar o referido decreto no presente processo.

60. Por conseguinte, o objetivo abstrato das medidas de gestão do sítio, de concretizar a proteção territorial nos termos da Diretiva *Habitats*, não permite concluir obrigatoriamente que estas medidas não possam ter efeitos prejudiciais para o ambiente.

13 V. Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J. E., «Which *habitats* of European importance depend on agricultural practices?», *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), pp. 2365 a 2378.

14 V., quanto à Diretiva AIA, Acórdãos de 13 de dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, n.º 231), e de 14 de março de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, n.º 46).

15 Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO 2000, L 327, p. 1).

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

17 Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO 1991, L 375, p. 1).

61. Neste contexto, a contradição está antes associada à própria Diretiva *Habitats*. Esta submete a aprovação de planos e projetos relacionados com sítios da rede Natura 2000 a uma avaliação mais rigorosa, que deve ser realizada com base nos melhores conhecimentos científicos na matéria<sup>18</sup>. A gestão dos sítios, por outro lado, não exige qualquer base científica — pelo menos de acordo com a letra da Diretiva *Habitats*.

62. No entanto, daqui não se pode também deduzir que o legislador da União pretendeu excluir a gestão dos sítios de qualquer avaliação ambiental. Esta contradição demonstra sobretudo que o legislador da União, ao adotar a Diretiva *Habitats*, não considerou necessário regular esta questão de forma exaustiva e pormenorizada. O referido legislador partiu aparentemente do pressuposto de que os Estados-Membros iriam adotar, sob a sua própria responsabilidade, as medidas necessárias.

63. Estas medidas são necessárias, dado que a gestão dos sítios também pode afetar significativamente os objetivos de conservação destes e deveria, por conseguinte, estar tão bem assegurada em termos científicos como as decisões sobre outros planos e projetos<sup>19</sup>. O facto de as autoridades competentes terem consultado o público no âmbito da adoção das medidas controvertidas confirma, aliás, esta avaliação.

64. Mas embora o legislador não tenha considerado necessário, no contexto da Diretiva *Habitats*, a adoção de regulamentações relativas à avaliação ambiental e a participação do público no contexto da gestão do sítio, tal não significa que o mesmo pretendia excluir a gestão de sítios da rede Natura 2000 no âmbito da adoção posterior de regras gerais relativas à avaliação ambiental.

65. Pelo contrário, a avaliação ambiental nos termos da Diretiva AAE, uma avaliação de impacto ambiental nos termos da Diretiva AIA ou, em relação a outros casos, uma participação do público com uma avaliação dos impactos no ambiente nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Convenção de Aarhus<sup>20</sup> podem constituir um complemento útil às regras da Diretiva *Habitats* quanto à gestão do sítio, no que se refere à avaliação de potenciais impactos ambientais e à participação do público.

66. Estas considerações devem ser ainda contrapostas ao argumento de que uma aplicação da Diretiva AAE iria atrasar de forma intolerável a execução da Diretiva *Habitats*, pois sacrificar medidas de garantia da qualidade em nome da eficiência comporta riscos significativos. Qual é a utilidade da rede Natura 2000 se, embora a definição formal dos sítios seja célere, a proteção efetiva das espécies e dos tipos de habitat se revela insuficiente, devido ao facto de as várias medidas terem sido adotadas sem bases suficientes e sem a participação do público?

67. Neste sentido, o artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva AAE e a exceção aplicável a medidas de gestão do sítio em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, da Diretiva *Habitats* não se opõem à obrigação de realizar uma avaliação ambiental estratégica.

18 Acórdãos de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.º 51); de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, n.º 57); e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (floresta de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 113).

19 V. as minhas Conclusões no processo Comissão/França (C-241/08, EU:C:2009:398, n.ºs 70 e 71).

20 Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente de 1998 (JO 2005, L 124, p. 4), adotada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1). V., a este respeito, Acórdãos de 8 de novembro de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.ºs 57 e 59), e de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, n.ºs 38 e 39).

## **B. Quanto aos conceitos de plano e de programa no âmbito do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), e n.º 4, da Diretiva AAE**

68. À luz das considerações precedentes, é possível constatar que a designação de uma zona de proteção especial e a definição de objetivos de conservação para os sítios da rede Natura 2000 de uma região não têm de ser objeto de uma avaliação ambiental em virtude do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva AAE. Tal como demonstrado nos n.ºs 42 e 44, *supra*, a obrigação de realizar uma avaliação ambiental poderia, no entanto, resultar em particular do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE.

69. Esta obrigação — tal como o dever de proceder a uma avaliação nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE — depende da questão de saber se o plano ou programa em causa constitui um enquadramento para a futura aprovação de *projetos*.

70. A este respeito, o Tribunal de Justiça precisou que o conceito de «planos e programas» engloba qualquer ato que, ao definir regras e processos de controlo para o setor em causa, estabelece um conjunto significativo de critérios e modalidades para a autorização e execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente<sup>21</sup>. A este respeito, o conceito de «conjunto significativo de critérios e modalidades» deve ser entendido em sentido qualitativo, e não quantitativo. Com efeito, há que evitar eventuais estratégias que contornem as obrigações enunciadas pela Diretiva AAE, que podem materializar-se numa fragmentação das medidas, reduzindo assim o efeito útil da mesma diretiva<sup>22</sup>.

### ***1. Quanto à designação de uma zona de proteção especial***

71. A designação de uma zona de proteção especial, que é objeto do processo CFE, pode definir de duas formas um enquadramento no sentido do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), ou n.º 4, da Diretiva AAE. Em primeiro lugar, a definição de uma zona protegida com determinados objetivos de conservação pode, desde logo, constituir um enquadramento para a aprovação de projetos e, em segundo, a designação pode estar associada a regimes de proteção específicos que contêm um enquadramento deste tipo.

#### ***a) Quanto à definição de uma zona de proteção com determinados objetivos de conservação***

##### ***i) A designação enquanto tal***

72. A definição de uma zona de proteção com determinados objetivos de conservação constitui indubitavelmente um enquadramento rigoroso para a aprovação de projetos no interior e na área envolvente da zona de proteção. Isto porque tais projetos — independentemente do facto de estarem sujeitos à Diretiva *Habitats* ou não<sup>23</sup> — apenas podem ser aprovados em conformidade com o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats*. O critério para a avaliação necessária é constituído pelos objetivos de conservação definidos para este sítio.

73. Os projetos integrados neste enquadramento são, é certo, já abrangidos pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva AAE. Tal não exclui, porém, que se atribua a própria definição do enquadramento ao artigo 3.º, n.º 2, alínea a), e n.º 4, desta diretiva.

21 Acórdãos de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 49); de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 53); e de 7 de junho de 2018, Thybaut e o. (C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 54).

22 Acórdãos de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 55), e de 7 de junho de 2018, Thybaut e o. (C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 55).

23 V. Acórdãos de 7 de novembro de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e o. (C-293/17 e C-294/17, EU:C:2018:882, n.ºs 65 e 66).

74. Neste sentido, da definição de uma zona de proteção especial, em conjugação com o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats*, resulta um conjunto de critérios e modalidades significativo em termos qualitativos para a aprovação e execução de um ou vários projetos.

75. No entanto, este enquadramento não se verifica necessariamente apenas com a designação da zona de proteção especial. Apesar de os n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º da Diretiva *Habitats*, lidos isoladamente, apenas serem aplicáveis a zonas especiais de conservação, o artigo 4.º, n.º 5, prevê que um sítio ficará sujeito ao disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º logo que seja inscrito na lista comunitária prevista no terceiro parágrafo do n.º 2 do artigo 4.º Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva *Habitats*, a Comissão inclui nesta lista os sítios selecionados com base nas propostas de sítios apresentadas pelos Estados-Membros ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1. Os sítios incluídos na lista devem ser designados como zonas especiais de conservação pelos Estados-Membros, mas estes têm um prazo de seis anos nos termos do artigo 4.º, n.º 4. Por conseguinte, a proteção no âmbito do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4 abrange em regra os sítios da rede Natura 2000 muito antes de estes obterem o estatuto de zona de proteção especial.

76. Apesar de os objetivos de conservação específicos ainda não serem definidos expressamente no momento da inclusão na lista comunitária, estes resultam da totalidade dos *habitats* e de espécies para os quais o sítio é protegido de acordo com as indicações do Estado-Membro no âmbito da proposta do sítio<sup>24</sup>. Logo, o enquadramento para a aprovação de projetos, constituído pela definição da zona de proteção, é em regra criado muito antes da designação da zona de proteção especial. Caso a designação de uma zona de proteção especial apenas confirme este enquadramento, ela não obriga, por conseguinte, à realização de uma avaliação ambiental.

*ii) Alteração dos objetivos de conservação por ocasião da designação*

77. Não se pode excluir, porém, que a designação de uma zona exija, enquanto alteração de um plano ou programa, uma avaliação ambiental.

78. Nos termos do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE, o conceito de «planos e programas» inclui igualmente a sua alteração. Tal como o artigo 3.º, n.º 3 demonstra, a obrigação de realizar uma avaliação depende ainda da questão de saber se as alterações são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

79. A designação de uma zona de proteção especial pode afetar em particular os objetivos de conservação do sítio. Neste sentido, o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* exige a definição de prioridades no âmbito da designação. Além disso, é ainda concebível que a lista de tipos de *habitats* e de espécies objeto de proteção ou o âmbito geográfico do sítio se alterem no âmbito da designação.

80. Os *habitats* e as espécies para os quais o sítio foi protegido ao ser incluído na lista comunitária constituem uma boa referência para confirmar se se verificaram alterações, bem como as áreas originariamente incluídas no sítio, caso os *habitats*, as espécies e as áreas não tiverem entretanto sido alterados ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*<sup>25</sup>.

81. Uma alteração dos objetivos de conservação representa uma alteração do enquadramento para projetos constituído pela zona de proteção. Caso determinados tipos de *habitats*, espécies ou mesmo áreas sejam incluídos na proteção, ou excluídos da mesma, é inevitável que se alterem as condições para a autorização de projetos suscetíveis de ter um impacto sobre o sítio.

<sup>24</sup> Acórdão de 7 de novembro de 2018, *Holohan e o.* (C-461/17, EU:C:2018:883, n.º 37), e as minhas Conclusões no processo *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:60, n.º 97).

<sup>25</sup> V., quanto à redução de uma zona, o Acórdão de 19 de outubro de 2017, *Vereniging Hoekschevaards Landschap* (C-281/16, EU:C:2017:774, n.ºs 16 a 20 e 30).

82. No âmbito do processo CFE seria necessário analisar, em especial, se a inclusão de tipos de habitat e espécies de interesse regional na proteção do sítio pelos artigos 8.º e 9.º e o anexo 4 do decreto alterou suficientemente o enquadramento para a aprovação de projetos. A sua proteção não resulta da Diretiva *Habitats*, mas apenas da legislação da Região de Bruxelas-Capital. Também as respetivas presenças não assumem relevância para a inclusão do sítio na lista comunitária. Por conseguinte, não é de excluir que antes da designação da zona de proteção especial a respetiva proposta de sítio ainda não incluía a proteção destes tipos de habitat e de espécies.

*iii) Redução teleológica da avaliação ambiental em relação ao enquadramento constituído pelo artigo 6.º, n.ºs 3 e 4?*

83. Particularmente no que respeita ao enquadramento constituído pelo artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats* poder-se-ia levantar a questão de saber se os objetivos da Diretiva AAE impõem efetivamente a realização de uma avaliação ambiental. Em última análise, estas considerações também não se opõem à avaliação ambiental.

84. Para além do já referido objetivo de integrar as considerações ambientais na decisão, importa referir um objetivo estrutural da Diretiva AAE, que resulta do facto de a mesma complementar a Diretiva AIA, que foi adotada dez anos antes e que tem por objeto a consideração dos efeitos no ambiente no âmbito da aprovação de projetos. Com efeito, a aplicação da Diretiva AIA revelou que, no momento da avaliação de projetos, determinados efeitos ambientais importantes já estão frequentemente identificados em virtude de medidas de planeamento anteriores<sup>26</sup>. Por conseguinte, embora estes efeitos possam ser analisados no âmbito da avaliação do impacto ambiental, já não podem ser devidamente tidos em conta na aprovação do projeto. Assim, é útil analisar este tipo de efeitos no ambiente logo no âmbito de medidas de planeamento preparatórias e tê-los em conta neste contexto<sup>27</sup>.

85. Este objetivo poderia levar-nos a concluir que a realização de uma avaliação ambiental não é necessária caso todos os efeitos no ambiente possam ser analisados e tidos devidamente em conta no contexto da aprovação do projeto. E, em princípio, o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats* exige uma consideração abrangente dos efeitos dos planos e projetos sobre os objetivos de conservação dos sítios em causa.

86. No entanto, o risco de efeitos prejudiciais no ambiente no âmbito da definição dos sítios Natura 2000 e da alteração do alcance da proteção está precisamente associado à definição de objetivos de conservação insuficientes, na medida em que o mesmo já não pode ser suficientemente abordado mais tarde, ao nível da autorização de planos e projetos.

*iv) Conclusão provisória*

87. Neste sentido, a designação de uma zona de proteção especial exige uma avaliação ambiental nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3 ou nos termos do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE, caso esteja associada a alterações do âmbito de proteção da zona de proteção em causa, em particular a alterações dos objetivos de conservação ou das áreas protegidas que afetam a aplicação do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats* ou disposições nacionais de proteção mais abrangentes, se estas alterações forem suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

<sup>26</sup> Proposta de Diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (COM/96/0511 final, p. 6).

<sup>27</sup> V. as minhas Conclusões nos processos apensos Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:120, n.ºs 31 e 32).

**b) Quanto à definição de regimes especiais de proteção na designação de uma zona**

88. Para além das disposições de proteção que resultam do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats*, também podem ser definidos regimes de proteção especiais no âmbito de uma designação de uma zona, designadamente para abordar riscos específicos do sítio em causa.

89. Assim, o artigo 15.º do decreto, que é objeto do processo C-43/18, contém determinadas proibições, a título de exemplo a proibição de eliminar, desarreigar, danificar ou destruir espécies autóctones, incluindo musgos, fungos e líquenes, bem como destruir, prejudicar ou alterar a flora, constante do artigo 2.º, n.º 1.

90. Em princípio, para além das regras previstas no artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da «*Habitats*», tais proibições podem conter um conjunto significativo de critérios e modalidades para a autorização e execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, ou seja, constituir um enquadramento na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea a) ou n.º 4, da Diretiva AAE.

91. De acordo com a redação do artigo 15.º do decreto, as proibições aí previstas não parecem produzir estes efeitos, na medida em que apenas se aplicam provavelmente a atividades que não exigem qualquer licença. O enquadramento necessário para a aplicação do artigo 3.º, n.º 2, alínea a) ou n.º 4, da Diretiva AAE deve, porém, ser válido para a aprovação de projetos.

92. No entanto, não se tornam evidentes quaisquer outras proibições a ter em consideração no contexto de aprovações.

93. Por conseguinte, a designação de uma zona de proteção especial exige uma avaliação ambiental nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), ou do artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva AAE quando estabelece regimes de proteção especiais que devem ser aplicados a par do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats* e que constituem um enquadramento para a aprovação de projetos sujeitos à Diretiva AIA, ou caso estes regimes de proteção especiais constituam um enquadramento para a aprovação de outros projetos e sejam suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

**2. Quanto à definição dos objetivos de conservação a nível regional**

94. A adoção do decreto do Governo da Valónia de 1 de dezembro de 2016, que estabelece os objetivos de conservação da rede Natura 2000, ou seja, do ato em causa no processo Terre wallonne, diz respeito à aplicação da Diretiva *Habitats*, mas apresenta uma função e um modo de funcionamento muito diferente da designação de uma zona de proteção especial. O referido decreto não define os objetivos de conservação para sítios específicos, mas agrupa-os de certo modo para toda a região da Valónia. Assim, soma as superfícies de determinados tipos de habitat já existentes em toda a região e nos diversos sítios Natura 2000 e determina se as áreas destes tipos de habitat devem ser conservadas ou aumentadas nos sítios Natura 2000. O decreto não fornece, no entanto, qualquer orientação quanto à forma como estes objetivos de conservação devem ser atingidos, e em que sítios da região.

95. Neste sentido, o decreto define indubitavelmente, numa aceção não técnica, o enquadramento para todos os planos e projetos suscetíveis de afetar qualquer sítio da rede Natura 2000.

96. Ora, a Diretiva *Habitats* não prevê quaisquer objetivos de conservação regionais, mas apenas objetivos de conservação para os vários sítios.

97. Por conseguinte, os objetivos de conservação regional nos termos do artigo 25.º *bis*, § 1, da Lei de 12 de julho de 1973 são meramente indicativos. Apenas os objetivos de conservação estabelecidos para cada sítio têm valor regulamentar nos termos do artigo 25.º *bis*, § 2.

98. O oitavo considerando do decreto esclarece a função dos objetivos de conservação regionais no sentido de visarem possibilitar uma visão geral sobre aquilo que deve ser conservado, ou eventualmente restabelecido, na região da Valónia, de forma a manter os *habitats* e as espécies para os quais é criada a rede Natura 2000 num estado de conservação favorável, ou a restabelecer um estado deste tipo.

99. Assim, os objetivos de conservação regionais do decreto assumem sobretudo uma função informativa e coordenadora para a gestão dos sítios Natura 2000 na região. Não incluem, porém, um conjunto significativo de critérios e modalidades para a autorização e execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

100. Por conseguinte, um decreto pelo qual um órgão de um Estado-Membro, em conformidade com a Diretiva *Habitats*, fixa os objetivos de conservação para a rede Natura 2000 na sua área de competência no seu conjunto, mas não em relação a cada sítio da rede Natura 2000, não fornecendo, por conseguinte, quaisquer orientações para a aprovação de projetos, não constitui um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE.

### C. Observação final

101. Por fim, cumpre referir que a abordagem aqui seguida aponta no sentido de a definição de um sítio da rede Natura 2000 ou determinadas alterações dos seus objetivos de conservação ou do seu âmbito exigirem, por princípio, uma avaliação ambiental se forem suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

102. Deve presumir-se, é certo, que a inclusão de vários sítios na lista comunitária e provavelmente também algumas alterações intercalares do seu âmbito de proteção não estão ainda abrangidas *ratione temporis* pelo âmbito de aplicação da Diretiva AAE. Contudo, entretanto terá também ocorrido um elevado número de definições de sítios e alterações que, por princípio, necessitam de uma avaliação ambiental, mas que ainda não foram sujeitos à mesma. Caso tais definições e alterações ainda não se tenham tornado definitivas, ou seja, caso já não possam ser impugnadas, corre-se o risco de as mesmas serem postas em causa perante os tribunais.

103. Não obstante, eventuais impugnações devido à falta de uma avaliação ambiental não podem ter por efeito a restrição do âmbito da proteção dos sítios Natura 2000. Pelo contrário, afigura-se indispensável manter nestes casos o efeito da comunicação à Comissão até que as irregularidades tenham sido corrigidas<sup>28</sup>. Uma revogação ou suspensão até à correção da irregularidade apenas é tida em consideração no caso de alterações que deem origem a uma restrição da proteção do sítio.

104. Além disso, será necessário analisar em cada caso se os requisitos da Diretiva AAE não foram afinal satisfeitos<sup>29</sup>. Nos casos em apreço foi pelo menos realizada uma consulta pública. Dos autos não resulta, no entanto, se também foi apresentado um relatório ambiental ou documentos equivalentes.

28 V. Acórdãos de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, n.ºs 42 e segs.), e de 28 de julho de 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, n.ºs 29 e segs.).

29 Acórdão de 11 de agosto de 1995, *Comissão/Alemanha (Großkrotzenburg)*, C-431/92, EU:C:1995:260, n.ºs 43 a 45).

## V. Conclusão

105. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo no processo C-43/18, CFE:

A designação de uma zona de proteção especial exige uma avaliação ambiental nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3 ou n.º 4, da Diretiva AAE

- caso esteja associada a alterações do âmbito de proteção da zona de proteção em causa, em particular a alterações dos objetivos de conservação ou das áreas protegidas que afetam a aplicação do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats* ou disposições nacionais de proteção mais abrangentes, se estas alterações forem suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, ou
- quando estabelece regimes de proteção especiais que devem ser aplicados a par do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Diretiva *Habitats* e que constituem um enquadramento para a aprovação de projetos e são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

106. No processo C-321/18, Terre wallonne, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

Um decreto pelo qual um órgão de um Estado-Membro, em conformidade com a Diretiva *Habitats*, fixa os objetivos de conservação para a rede Natura 2000 na sua área de competência no seu conjunto, mas não em relação a cada sítio da rede Natura 2000, não fornecendo, por conseguinte, quaisquer orientações para a aprovação de projetos, não constitui um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE.