



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

10 de setembro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação das incidências de determinados planos e programas no ambiente — Regime de proteção do maciço montanhoso do Ymittos — Procedimento modificativo — Aplicabilidade desta diretiva — Plano diretor e programa de proteção do ambiente da grande região de Atenas»

No processo C-473/14,

que tem por objeto um pedido prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Symvoulio tis Epikrateias (Grécia), por decisão de 19 de setembro de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 20 de outubro de 2014, no processo

Dimos Kropias Attikis

contra

Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: K. Jürimäe, presidente de secção, M. Safjan e A. Prechal (relatora), juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de Dimos Kropias Attikis, por A. Papakonstantinou, dikigoros,
- em representação do Governo helénico, por A. Alefanti, V. Pelekou e S. Lekkou, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Wilms e M. Patakia, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões, profere o presente

* Língua do processo: grego.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 6.º 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 L 197, p. 30).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um recurso interposto pelo Dimos Kropias Attikis (municipalidade de Kropias no Ático) contra o Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis (ministro do Ambiente, da Energia, e das Alterações Climáticas) com vista à anulação do Decreto Presidencial n.º 187/2011, de 14 de junho de 2011, relativo à fixação de medidas de proteção da zona do maciço montanhoso do Ymittos e dos parques metropolitanos de Goudi e Ilisia (FEK D' 187/16.06.2011, a seguir «decreto controvertido»).

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2001/42

- 3 Os considerandos 10 e 19 da Diretiva 2001/42 enunciam:
 - «(10) Todos os planos e programas preparados para um número de setores e que estabeleçam um quadro 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 L 175, p. 40), conforme alterada pela diretiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de março de 1997 (JO L 73, p. 5), [...] são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, devendo, regra geral, ser sistematicamente sujeitos a avaliação ambiental. Quando determinarem a utilização de pequenas áreas a nível local [...], deverão ser avaliados apenas quando os Estados-Membros decidirem que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.
 - [...]
 - (19) Sempre que a obrigação de realizar avaliações dos efeitos ambientais decorrer simultaneamente da presente diretiva e de outro ato legislativo comunitário, como a Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens [(JO L 103, p. 1), conforme codificada pela Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009 (JO 2010, L 20, p. 7)], a Diretiva 92/43/CEE [do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à conservação dos habitats naturais bem como da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7)] [...], os Estados-Membros poderão estabelecer procedimentos conjuntos ou coordenados que satisfaçam os requisitos da legislação comunitária pertinente.»
- 4 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2001/42, esta 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 ao prever que, em conformidade com essa diretiva, determinados planos e programas, suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente sejam sujeitos a uma avaliação ambiental.

5 O artigo 2.º da Diretiva 2001/42 dispõe:

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

- «a) ‘Planos e programas’ qualquer plano ou programa [...], bem como as respetivas alterações, que::
- seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo, e
 - seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas;
- b) ‘Avaliação ambiental’, a elaboração de um relatório ambiental, a realização de consultas, a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisões e o fornecimento de informação sobre a decisão em conformidade com os artigos 4.º a 9.º;

[...]»

6 Nos termos do artigo 3.º da referida diretiva, epigrafado «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, 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.

[...]»

7 O artigo 11.º da Diretiva 2001/42, intitulado «Relações com outros atos legislativos comunitários», dispõe nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. As avaliações ambientais executadas nos termos da presente diretiva não prejudicam qualquer das exigências impostas na Diretiva 85/337/CEE, nem quaisquer outras exigências do direito comunitário.

2. No que se refere aos planos e programas que devem obrigatoriamente ser sujeitos a avaliações de impacto ambiental em virtude simultaneamente da presente diretiva e de outros atos legislativos comunitários, os Estados-Membros podem estabelecer procedimentos coordenados ou conjuntos que cumpram as exigências impostas na legislação comunitária pertinente, por forma, designadamente, a evitar a duplicação da avaliação.»

Diretiva 92/43

- 8 O artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43 dispõe:

«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.»

- 9 O artigo 7.º desta diretiva prevê:

«As obrigações decorrentes dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º da presente diretiva substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da Diretiva 79/409/CEE, no respeitante às zonas de proteção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da presente diretiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da Diretiva 79/409/CEE, se esta for posterior.»

Direito grego

Decisão ministerial conjunta 107017/2006

- 10 O artigo 1.º da Decisão ministerial conjunta 107017/2006, de 28 de agosto de 2006 (FEK B' 1225/05.9.2006), prevê:

«O presente decreto tem como objetivo executar as disposições da Diretiva [2001/42], de modo a integrar considerações ambientais na aprovação de planos e programas, no quadro de um desenvolvimento equilibrado, prevendo todas as medidas, condições e procedimentos necessários para avaliar as suas possíveis consequências no ambiente e, dessa forma, promover o desenvolvimento sustentável e um elevado nível de proteção do ambiente.»

- 11 O artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da referida decisão ministerial conjunta dispõe:

«1. A avaliação ambiental estratégica é efetuada antes da aprovação de um plano ou programa ou do respetivo procedimento legislativo, sem prejuízo do disposto no n.º 2, relativamente a planos ou programas de nível nacional, regional, provincial ou local suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e, em particular:

[...]

- b) para todos os planos e programas de aplicação integral ou parcial em áreas do ramo nacional da rede ecológica europeia Natura 2000 [sítios de interesse comunitário (a seguir 'SIC') e zonas de proteção especial (a seguir 'ZPE')] e suscetíveis de ter uma influência significativa nas mesmas. Excetuam-se os planos de gestão e os programas de ação diretamente ligados ou indispensáveis à gestão e proteção das referidas áreas.

Para apreciar se os planos e programas visados no número anterior [...] são suscetíveis de afetar de modo significativo zonas que fazem parte da componente nacional da rede ecológica europeia Natura 2000 [SIC e ZPE] e se os mesmos devem, portanto, ser submetidos a um processo de avaliação estratégica, há que seguir o procedimento de controlo ambiental referido no artigo 5.º, n.º 2.»

12 O artigo 5.º, n.º 1, da Decisão ministerial conjunta 107017/2006 tem a seguinte redação:

«Os planos e programas referidos no n.ºs 1, alínea b), e 2, do artigo 3.º são submetidos ao procedimento de controlo ambiental preliminar, a fim de permitir à autoridade competente a que se refere o n.º 3 determinar, com base nos critérios específicos enunciados nesse artigo, se o plano ou programa em análise é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente e se deve por isso ser submetido a avaliação ambiental estratégica. [...]»»

Regulamentação em matéria de ordenamento do território da grande região de Atenas

13 A Lei 1515/1985, que estabelece o plano diretor e o programa de proteção do ambiente da grande região de Atenas, cujas disposições foram codificadas pelo Decreto Presidencial de 14 de julho de 1999, que codifica a legislação geral do urbanismo, fixou um plano diretor do ordenamento para a grande região de Atenas (a seguir «PDO») e um programa de proteção do ambiente.

14 Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, da Lei 1515/1985, o PDO é extensivo a todos os objetivos, orientações, programas e medidas, previstos por esta lei como elementos necessários à organização do ordenamento do território e do urbanismo de Atenas e da sua região metropolitana no quadro dos planos quinquenais de desenvolvimento económico e social.

15 Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, da referida lei, os decretos presidenciais adotados com base em habilitação do referido artigo têm por objetivo completar, precisar, clarificar e alterar parcialmente o PDO e o programa de proteção do meio ambiente, sem, no entanto, poder alterar os seus objetivos e orientações.

Regulamentação relativa à proteção do maciço montanhoso do Ymittos

16 O maciço montanhoso do Ymittos é regido por diferentes regimes de proteção previstos pelo direito nacional. Um regime completo de proteção deste maciço foi instaurado pela primeira vez através do Decreto Presidencial de 31 de agosto de 1978, o qual previa duas zonas de proteção (A e B) e determinava as utilizações autorizadas por zona.

17 Além disso, tendo em conta a sua grande biodiversidade, designadamente do ponto de vista da sua flora e da sua fauna aviária, o sítio do maciço montanhoso do Ymittos foi inscrito na lista SIC em conformidade com a Diretiva 92/43, sob a denominação «Ymittos — Aisthitiko Dasos Kaisarianis — Limni Vouliagmenis» (GR 3000006), e como ZPE em conformidade com a Diretiva 2009/147, sob a denominação «Oros Ymittos» (código GR 3000015). O referido maciço montanhoso foi igualmente designado como zona especial de conservação (a seguir «ZEC») na aceção da Diretiva 92/43.

18 Com vista a melhorar a proteção do maciço montanhoso do Ymittos e de tornar a regulamentação pertinente anterior conforme com as disposições do PDO, o Organismo do Plano Diretor e da Proteção do Meio Ambiente da grande região de Atenas, organismo instituído pelo artigo 5.º da Lei 1515/1985, deu início ao procedimento de alteração do Decreto Presidencial de 31 de agosto de 1978.

19 No quadro deste procedimento, foi realizado um estudo com base no qual o comité executivo do Organismo do Plano Diretor e da Proteção do Meio Ambiente da grande região de Atenas elaborou um projeto sobre o qual as municipalidades afetadas, vários ministérios e o grande público foram seguidamente consultados. Tendo em conta essas consultas, o projeto foi finalizado e conduziu à adoção do decreto controvertido.

20 Nos termos do artigo 1.º deste decreto:

«O presente decreto tem por objeto a proteção eficaz do maciço montanhoso do Ymittos e das suas superfícies periféricas graças à gestão e conservação ecológica dos habitats, da flora e da fauna, à valorização das suas atividades ecológicas importantes para a bacia do Ático, à proteção da paisagem e ao controlo das construções».

21 O artigo 3.º do decreto controvertido estabelece cinco zonas de proteção, à saber, a zona A, cuja superfície é mais extensa do que a zona A já existente, que é declarada «zona de proteção absoluta da natureza e dos monumentos», com vista a uma proteção total dos habitats, da flora e da fauna e a uma valorização ecologicamente compatível com as características naturais, geológicas e históricas particulares do maciço montanhoso do Ymittos, a zona B, que é qualificada de «zona periférica de proteção» e que constitui uma zona de agricultura, de ensino e de lazer ao ar livre, de cultura e de desporto, a zona C, que constitui uma zona de proteção dos sítios arqueológicos, a zona D, designada como zona dos parques metropolitanos de Goudi e Ilisia, que faz a ligação entre o ecossistema de montanha e da cidade, e a zona E, zona afetada a ocupações especiais dos solos, na qual são designadamente autorizados os cemitérios que observem a legislação pertinente em vigor.

22 O artigo 7.º do decreto controvertido, epigrafado «Disposições transitórias», prevê, designadamente, que as minas devem ser reabilitadas no prazo de três anos e que algumas instalações, entre as quais se incluem as instalações industriais e artesanais existentes, devem ser deslocadas no prazo de cinco anos.

23 O artigo 8.º do referido decreto prevê, designadamente, que as construções que existem legalmente e as instalações afetadas ao alojamento, ao ensino, aos hospitais, sanatórios, orfanatos, asilos, ao lazer, ao desporto, às manifestações culturais, aos mosteiros, às antenas de telefonia, aos locais de culto e aos cemitérios cuja autorização não seja autorizada pelas disposições deste mesmo decreto podem permanecer nos terrenos nos quais se encontram e ser objeto de obras de reparação, sem nenhuma possibilidade de extensão.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

24 O Symvoulio tis Epikrateias (Conselho de Estado) salienta que, tendo em conta a argumentação apresentada pelo Dimos Kropias, lhe incumbe determinar se o decreto controvertido deve ser anulado pelo facto de se tratar de um plano ou de um programa abrangido pela Diretiva 2001/42 que deveria ter sido submetido ao procedimento de «controlo ambiental prévio» e ou ao procedimento de «avaliação ambiental estratégica» na aceção da Decisão ministerial conjunta 107017/2006, que visa transpor esta diretiva.

25 Este órgão jurisdicional considera que não estão abrangidos pelos referidos procedimentos os planos e os programas que precisem ou executem um plano existente de grau superior através do qual uma planificação global foi efetuada, concretamente o plano diretor que constitui o PDO que, desde a entrada em vigor da Decisão ministerial conjunta 107017/2006, está, ele próprio, sujeito ao referido procedimento de avaliação ambiental estratégica. Não reveste importância, o facto de o PDO não ter sido objeto dessa avaliação ambiental estratégica devido ao facto de que, quando foi adotado, esta decisão ministerial ainda não tinha entrado em vigor.

26 O órgão jurisdicional de reenvio considera que resulta do n.º 42 do acórdão Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2012:159) que não é exigida uma «avaliação ambiental» na aceção do artigo 3.º da Diretiva 2001/42 quando o ato se insere numa hierarquia de atos de ordenamento do território, sempre que esses atos estabeleçam regras de ocupação do solo suficientemente precisas, que tenham sido eles próprios objeto de uma avaliação dos seus efeitos ambientais e que pode ser razoavelmente considerado que os interesses que a Diretiva 2001/42 visa proteger foram suficientemente tomados em conta nesse quadro.

- 27 Observa que, segundo a posição maioritária dos seus membros, o PDO instituído pela Lei 1515/85, que é um plano já existente de nível superior em relação ao decreto controvertido, prevê regras de ocupação do solo suficientemente precisas, pelo que não se exigia uma «avaliação ambiental» na aceção da Diretiva 2001/42 previamente à adoção do referido decreto, que precisa e dá execução ao referido plano diretor.
- 28 Este ponto de vista poderia, designadamente, assentar no facto de que o artigo 4.º, n.º 3, da Lei 1515/1985 prevê que os decretos adotados com fundamento neste artigo, como o decreto controvertido, mais não podem do que completar, precisar, clarificar e alterar o PDO e o programa de proteção ambiental, sem que possam alterar os seus objetivos e orientações e sem que possam prever novos trabalhos ou novas atividades que não se inscrevam na planificação do PDO ou que tenham uma incidência negativa menor sobre o meio ambiente. O decreto controvertido visa regulamentar de maneira ainda mais estrita o regime atual de proteção do maciço montanhoso do Ymittos em matéria de ocupação dos solos e do seu controlo de conformidade com o PDO.
- 29 O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que, segundo a opinião minoritária nele expressa, o decreto controvertido não podia ser adotado sem «avaliação ambiental» na aceção do artigo 3.º da referida Diretiva 2001/42. Com efeito, a Lei 1515/1985 não estabelece a menor regra de ocupação do solo e, portanto, certamente não estabelece nenhuma regra precisa desta natureza visto que esta lei comporta apenas disposições de carácter geral que enunciam objetivos e orientações.
- 30 Segundo esta opinião minoritária, um plano como o previsto pelo decreto controvertido, mesmo que se limite a precisar o PDO, está claramente sujeito a uma avaliação ambiental avaliação ambiental por força dos próprios termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42.
- 31 O órgão jurisdicional de reenvio considera que, caso o Tribunal de Justiça, à semelhança da opinião maioritária deste órgão jurisdicional, viesse a considerar que o plano instaurado pelo decreto controvertido não devia ser objeto de uma «avaliação ambiental» na aceção da Diretiva 2001/42, uma vez que fornece precisões ao PDO, que é uma norma hierarquicamente superior, colocar-se-ia, no entanto, em segundo lugar, a questão de saber se a referida avaliação era, não obstante, exigida uma vez que o PDO foi, por sua vez, adotado sem que essa avaliação tenha sido feita.
- 32 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, segundo a opinião maioritária nele expressa, esta questão requer resposta negativa, pela razão essencial de que, tendo em conta a data da sua adoção, a Lei 1515/1985 que comporta do PDO não estava abrangida pelo âmbito de aplicação *ratione temporis* da diretiva nem da regulamentação de transposição desta para a ordem jurídica grega.
- 33 No entanto, uma minoria dos membros do referido órgão jurisdicional considera que esta opinião maioritária não pode ser aceite pois restringiria o efeito útil da Diretiva 2001/42 e seria contrária ao n.º 42 do acórdão Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2012:159). Além disso, a questão da aplicação retroativa da Diretiva 2001/42 não se colocaria, uma vez que o caso vertente não suscita a questão de saber se o plano inicial estava sujeito a uma «avaliação ambiental» na aceção desta diretiva, mas apenas a de saber se a regulamentação que fornece precisões a esse plano deve ser objeto dessa avaliação no que respeita às suas novas disposições.
- 34 O órgão jurisdicional de reenvio considera que, caso o Tribunal de Justiça viesse a dar resposta negativa a esta questão, colocar-se-ia, em terceiro lugar, a questão de saber se a adoção do decreto controvertido estava, de qualquer modo, sujeita a uma avaliação ambiental por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2001/42, uma vez que a zona A, conforme delimitada por este mesmo decreto, engloba a quase totalidade do sítio do maciço montanhoso do Ymittos conforme protegida enquanto SIC e ZPE.

- 35 Colocar-se-ia mais precisamente a questão de saber se, tendo em conta as disposições conjugadas do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2001/42 e do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43, o decreto controvertido constitui um plano de gestão estreitamente ligado e necessário à proteção do sítio em causa, não sendo, nesse caso, exigida uma avaliação ambiental.
- 36 Segundo a opinião maioritária expressa no órgão jurisdicional de reenvio, esta questão deve ser respondida em sentido negativo uma vez que, embora o decreto controvertido tenha por objeto a proteção do maciço montanhoso do Ymittos e fixe regras mais favoráveis ao meio ambiente, conserva, no entanto, em todas as zonas das atividades e das ocupações do solo já existentes cujas incidências ambientais nunca foram avaliadas e permite, além disso, a manutenção de instalações como antenas de radiotelevisão, escolas, lares de reformados e cemitérios que preexistiam legalmente.
- 37 Este ponto de vista é, no entanto, contestado por alguns membros do órgão jurisdicional de reenvio que consideram que o decreto controvertido constitui um plano de gestão estreitamente ligado à proteção do sítio em questão e a ela necessário na medida em que a classificação do sítio do maciço montanhoso do Ymittos na zona A implica uma proteção absoluta que não permite nenhuma ocupação dos solos com exceção das instalações que são compatíveis ou julgadas necessárias para fins de proteção da zona, como obras de proteção contra incêndios, bocas de incêndios, trabalhos de gestão florestal, construção de caminhos e de pistas de circulação de ciclistas bem como intervenções de baixa intensidade de retenção nos leitos das torrentes.
- 38 Por fim, o órgão jurisdicional de reenvio, considera que, caso o Tribunal de Justiça vier a concluir que, no que diz respeito à zona A, o decreto controvertido constitui um plano de gestão estreitamente ligado à proteção do sítio do maciço montanhoso do Ymittos e a ela necessário, colocar-se-ia a questão de saber se é equacionável a hipótese de este decreto ser apenas parcialmente anulado, ou seja, unicamente na medida em que algumas das partes do referido sítio protegido como SIC ou ZPE estão incluídas nas zonas B, D e E na aceção deste decreto para as quais uma avaliação ambiental se impunha mas que não foi efetuada.
- 39 A maioria neste órgão jurisdicional de reenvio considera que deve ser dada resposta negativa a esta questão.
- 40 Este ponto de vista não é partilhado por uma minoria dos membros do referido órgão jurisdicional que considera que, quando se tenta regulamentar as ocupações do solo ou as atividades permitidas num vasto território que se considera constituir um todo como o maciço montanhoso do Ymittos, os dados devem ser apreciados de forma unitária e a apreciação ambiental não pode ser fragmentária.
- 41 Nestas condições, o Symvoulio tis Epikrateias decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Pode o [p]lano [d]iretor de um aglomerado urbano metropolitano, que fixa os objetivos gerais, as orientações e os programas gerais para o planeamento territorial e urbanístico de uma área mais vasta do que o aglomerado, estabelecendo concretamente entre os seus objetivos específicos a proteção dos maciços montanhosos circundantes e a contenção da expansão urbanística, constituir um plano adequado para permitir que as autoridades administrativas competentes não submetam ao procedimento de avaliação ambiental estratégica previsto pelo artigo 3.º da Diretiva 2001/42 [...], tal como interpretado [no n.º 42 do] acórdão [...] Inter-Environnement Bruxelles, [C-567/10; EU:C:2012:159] [...] um plano posteriormente aprovado por decreto, com base numa autorização prevista por lei, que integrou o referido plano diretor e estabeleceu zonas de proteção para um dos maciços montanhosos supramencionados, bem como as utilizações e atividades aí permitidas, com o intuito de desenvolver e realizar os objetivos de proteção dos maciços montanhosos e de contenção da expansão urbanística?

- 2) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, se, [em razão da] data em que foi aprovado o [referido] plano [diretor] [...] não tiver sido efetuada [uma] avaliação ambiental estratégica [na aceção da] Diretiva 2001/42[...], é ou não necessário proceder a essa avaliação no momento [da adoção], [...] do ato de especificação do referido plano [que se verificou posteriormente à entrada em vigor da referida diretiva] ?
- 3) Em caso de resposta negativa à segunda questão, um decreto — que inclui disposições relativas a medidas de proteção, atividades e utilizações permitidas numa zona abrangida pela componente nacional da rede [Natura 2000] classificada como SIC (Sítio de Importância Comunitária), ZEC (Zona Especial de Conservação) e ZPE (Zonas de Proteção Especial), e que estabelece um regime de proteção absoluta da natureza que apenas permite a instalação de equipamentos de combate a incêndios, a gestão florestal e percursos pedonais, não resultando dos atos preparatórios dessas disposições que tenham sido tomados em consideração os objetivos da conservação de tais zonas, ou seja, as características ambientais específicas com base nas quais foram integradas na rede [Natura 2000]; caso em que, com base nas mesmas disposições, na zona em causa, continuam a existir utilizações do solo que já não são permitidas, pelo simples facto de serem compatíveis com o anterior regime de proteção — pode ser considerado um plano de gestão na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43[...], sendo que anteriormente a esse artigo não existia a obrigação de efetuar a avaliação ambiental estratégica, prevista no referido artigo, conjugado com o artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da mencionada Diretiva 2001/42[...]?
- 4) Em caso de resposta afirmativa à terceira questão: em caso de aprovação de um ato legislativo de planeamento territorial respeitante a uma única área geográfica mais vasta, que, em princípio, impõe, por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2001/42[...], conjugado com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43[...], a realização de uma avaliação ambiental [...] que não foi efetuada, e se verifique ainda que a avaliação ambiental prévia era exigida unicamente para algumas zonas desta área — por causa da regulamentação ulterior da utilização e das atividades permitidas, a qual não configura um mero plano de gestão — mas não para a maior parte delas, na medida em que tal ato legislativo, na parte relativa a estas últimas zonas, constitui um plano de gestão para o qual, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2001/42[...], conjugado com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43[...], não é exigida a avaliação, é ou não aceitável, nos termos da Diretiva 2001/42[...], a declaração de invalidade parcial de todas as disposições em questão e a consequente revogação do ato legislativo, unicamente quanto às partes respeitantes a zonas para as quais é exigida avaliação ambiental prévia — segundo as novas normas sobre a matéria — com a consequência de, após a revogação parcial das mesmas, a avaliação ambiental [...] ser aplicável apenas a essas zonas e não a toda a área?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto às duas primeiras questões

- 42) Através das suas duas primeiras questões, que importa examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 2.º, alínea a), e 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 devem ser interpretados no sentido de que a adoção de um ato que contém um plano ou um programa relativo ao ordenamento do território e à afetação dos solos abrangidos pela Diretiva 2001/42 que altera um plano ou programa já existente pode ser dispensada da obrigação de proceder a uma avaliação ambiental por força do artigo 3.º desta diretiva pelo facto de esse ato se destinar a precisar e dar execução a um plano diretor instaurado por um ato hierarquicamente superior que não foi, ele mesmo, objeto dessa avaliação ambiental.

- 43 A este propósito, decorre do n.º 42 do acórdão *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-567/10, EU:C:2012:159) que, em princípio, os objetivos da Diretiva 2001/42 e a necessidade de preservar o seu efeito útil não se opõem a que seja considerado que um ato que revoga total ou parcialmente um plano ou um programa direto abrangidos por esta diretiva está excluído do âmbito de aplicação desta se o ato revogado se inserir numa hierarquia de atos de ordenamento do território, sempre que tais atos prevejam regras de ocupação do solo suficientemente precisas, que tenham eles próprios sido objeto de uma avaliação das suas incidências no meio ambiente e possa ser razoavelmente considerado que os interesses que a Diretiva 2001/42 visa proteger foram suficientemente tidos em conta neste quadro.
- 44 No entanto, contrariamente aos atos de revogação, a Diretiva 2001/42, em especial o seu artigo 2.º, alínea a), inclui expressamente no seu âmbito de aplicação os atos modificativos de planos e de programas, como, precisamente, o decreto controvertido, como, de resto, o Tribunal de Justiça recordou no n.º 36 do acórdão *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-567/10, EU:C:2012:159).
- 45 Tratando-se, no processo principal, de um ato modificativo de planos e de programas que está expressamente incluído no âmbito de aplicação da Diretiva 2001/42, também não pode ser sustentado que, tendo em conta os objetivos da Diretiva 2001/42 e a necessidade de preservar o efeito útil desta, este ato possa, no entanto, ser excluído do âmbito de aplicação da referida diretiva.
- 46 É, além disso, pacífico que os planos e os programas contidos no decreto controvertido estão, em princípio, abrangidos pelo artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 visto que dizem essencialmente respeito ao ordenamento urbano e rural e à afetação dos solos.
- 47 Por outro lado, decorre da conjugação desta disposição com o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2001/42 que esta deve ser interpretada no sentido de que faz depender a obrigação de submeter um plano ou um projeto particular a uma avaliação ambiental à condição de o plano ou o projeto ser suscetível de ter incidências notórias no ambiente ou, por outras palavras, de afetar o sítio em questão de maneira significativa. O exame que deve ser efetuado para verificar se esta condição está preenchida é necessariamente limitado à questão de saber se pode ser excluído, com base em elementos objetivos, que o referido plano ou o referido projeto afeta o sítio em questão de maneira significativa (v., por analogia, acórdão *Sylogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton*, C-177/11, EU:C:2012:378).
- 48 De qualquer modo, a limitação do âmbito de aplicação da Diretiva 2001/42 à qual se referiu o Tribunal de Justiça no n.º 42 do acórdão *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-567/10, EU:C:2012:159) diz respeito a uma situação que é fundamentalmente diferente da que está em causa no processo principal.
- 49 Com efeito, esta limitação respeitava a atos de revogação e não pode ser alargada para nela incluir os atos modificativos de planos e de programas como os que estão em causa no processo principal.
- 50 Ora, tendo em conta a finalidade da Diretiva 2001/42, que consiste em garantir um nível elevado de proteção do meio ambiente, as disposições que delimitam o âmbito de aplicação desta diretiva, designadamente as que enunciam as definições dos atos nela previstos, devem ser interpretadas em sentido amplo (acórdão *Inter-Environnement Bruxelles e o.*, C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 37). Qualquer exceção ou limitação às referidas disposições deve revestir uma aceção estrita.
- 51 Por outro lado, os atos modificativos de planos e de programas que acarretam necessariamente uma alteração do quadro jurídico de referência e são portanto suscetíveis de ter incidências no ambiente, se for o caso, notórias, que ainda não foram objeto de uma «avaliação ambiental» na aceção da Diretiva 2001/42 (v., neste sentido, acórdão *Inter-Environnement Bruxelles e o.*, C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 39).

- 52 O simples facto de as modificações introduzidas pelo decreto controvertido visarem precisar e executar um plano diretor contido num ato que ocupa uma posição normativa hierarquicamente superior não pode justificar que a adoção de tais atos não esteja sujeita a essa avaliação.
- 53 Com efeito, uma interpretação neste sentido seria incompatível com os objetivos da Diretiva 2001/42 e infringiria o efeito útil desta dado que implicaria que uma categoria potencialmente ampla de atos modificativos de planos e de programas suscetíveis de produzir efeitos notórios no meio ambiente seja, em princípio, excluída do âmbito de aplicação desta diretiva quando estes são expressamente visados pelos termos dos artigos 2.º, alínea a), e 3.º, n.º 2, alínea a), da referida diretiva.
- 54 Isto é tanto mais verdade, relativamente a um ato como o decreto controvertido, quanto é pacífico que as modificações introduzidas por este último são de natureza substancial e que o plano diretor em causa no processo principal, a saber, o PDO relativo à grande região de Atenas, mesmo supondo que se possa considerar que prevê regras de ocupação do solo suficientemente precisas, não foi, de qualquer modo, ele próprio, objeto de avaliação ambiental na aceção da Diretiva 2001/42.
- 55 Ora, a razão de ser da limitação do âmbito de aplicação da Diretiva 2001/42 à qual o Tribunal de Justiça fez referência no n.º 42 do acórdão *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-567/10, EU:C:2012:159) é evitar que um mesmo plano seja sujeito a várias avaliações ambientais que satisfaçam todas as exigências desta diretiva.
- 56 A circunstância de esta diretiva ainda não ter entrado em vigor quando o plano diretor foi adotado não tem, a este respeito, pertinência alguma tendo em conta o facto de que esta se aplica sem exceção a qualquer ato modificativo adotado quando a referida diretiva estava em vigor.
- 57 Por outro lado, o que, no processo principal, se afigura mais importante ainda é facto de o plano que o decreto controvertido visa especificamente alterar, ou seja, o plano instaurado pelo Decreto Presidencial de 31 de agosto de 1978, não ter manifestamente sido objeto de uma avaliação ambiental análoga à exigida pela Diretiva 2001/42.
- 58 Por último, mesmo supondo que os planos e os programas que o decreto controvertido altera tenham já sido objeto de uma avaliação das incidências no meio ambiente ao abrigo da Diretiva 85/337 ou de «outra disposição legislativa comunitária» na aceção do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2001/42, facto que os autos de que o Tribunal de Justiça dispõe não permitem demonstrar, incumbe, de qualquer modo, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se essa avaliação pode ser considerada a expressão de um procedimento coordenado ou comum na aceção do artigo 11.º, n.º 2, desta diretiva e se esta já satisfaz todas as exigências da Diretiva 2001/42, deixando, nesse caso, de existir a obrigação de efetuar uma nova avaliação na aceção desta diretiva (acórdão *Valčiukienė e o.*, C-295/10, EU:C:2011:608, n.º 62).
- 59 Tendo em conta as considerações que precedem, há que responder às duas primeiras questões que os artigos 2.º, alínea a), e 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 devem ser interpretados no sentido de que a adoção de um ato que contém um plano ou um programa relativo ao ordenamento do território e à afetação dos solos abrangidos pela Diretiva 2001/42 que altera um plano ou um programa já existente não pode ser dispensada da obrigação de proceder a uma avaliação ambiental por força do artigo 3.º desta diretiva pelo facto de esse ato se destinar a precisar e dar execução a um plano diretor instaurado por um ato hierarquicamente superior que não foi, ele mesmo, objeto dessa avaliação ambiental.

Quanto às terceira e quarta questões

- 60 Atenta a resposta dada às duas primeiras questões, importa salientar que, quanto à questão de saber se o artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2001/42 impõe igualmente uma avaliação ambiental dos planos e dos programas previstos pelo decreto controvertido, a terceira e quarta questões foram submetidas apenas para a hipótese de o Tribunal de Justiça responder no sentido de que esses planos e esses programas não devem ser objeto dessa avaliação por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva.
- 61 Nestas condições, não há que responder às terceira e quarta questões.

Quanto às despesas

- 62 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 (Nona Secção) declara:

Os artigos 2.º, alínea a), e 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, devem ser interpretados no sentido de que a adoção de um ato que contém um plano ou um programa relativo ao ordenamento do território e à afetação dos solos abrangidos pela Diretiva 2001/42 que altera um plano ou um programa já existente não pode ser dispensada da obrigação de proceder a uma avaliação ambiental por força do artigo 3.º desta diretiva pelo facto de esse ato se destinar a precisar e dar execução a um plano diretor instaurado por um ato hierarquicamente superior que não foi, ele mesmo, objeto dessa avaliação ambiental.

Assinaturas