

APLICAÇÃO DA DIRECTIVA 2001/42/CE RELATIVA À AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DE DETERMINADOS PLANOS E PROGRAMAS NO AMBIENTE

Índice

PREFÁCIO

1.	INTRODUÇÃO	p. 2
2.	OBJECTIVOS DA DIRECTIVA	p. 4
3.	ÂMBITO DA DIRECTIVA	p. 5
4.	OBRIGAÇÕES GERAIS	p. 22
5.	RELATÓRIO AMBIENTAL	p. 24
6.	QUALIDADE DO RELATÓRIO AMBIENTAL	p. 33
7.	CONSULTAS	p. 35
8.	CONTROLO	p. 44
9.	RELAÇÕES COM OUTROS ACTOS LEGISLATIVOS COMUNITÁRIOS	p. 48

Apêndice I	Guia prático de controlo
Apêndice II	Membros do grupo de trabalho
Apêndice III	Bibliografia

PREFÁCIO

A Directiva relativa à avaliação ambiental estratégica (AAE) constitui um importante passo em frente no direito ambiental europeu. Neste momento, os grandes projectos susceptíveis de afectar o ambiente devem ser avaliados nos termos da Directiva 85/337/CEE. No entanto, a avaliação nos termos desta directiva tem lugar numa fase em que já são escassas as possibilidades de introdução de alterações significativas. As decisões sobre a localização de um projecto, ou sobre a escolha de alternativas, podem já ter sido tomadas no contexto de planos gerais relativos a um sector ou a uma zona geográfica. A Directiva AAE - 2001/42/CE – preenche esta lacuna, ao exigir que os efeitos ambientais de uma vasta gama de planos e programas sejam avaliados, de modo a poderem ser tidos em conta no processo de elaboração e adopção dos próprios planos. O público deve também ser consultado sobre os projectos de planos e a avaliação ambiental, e as suas opiniões devem ser tomadas em consideração.

Embora o conceito de avaliação ambiental estratégica seja relativamente simples, a aplicação da directiva coloca desafios consideráveis aos Estados-Membros, afectando grande parte das decisões essenciais tomadas no sector público. Em muitos casos, exige processos de planeamento e consulta mais estruturados. As propostas têm de ser mais sistematicamente avaliadas com base em critérios ambientais para determinar os seus eventuais efeitos e os das suas alternativas exequíveis. Haverá questões de interpretação difíceis, mas desde que sejam convenientemente aplicadas, estas avaliações contribuirão para produzir decisões mais fundamentadas, o que, por sua vez, permitirá uma melhor qualidade de vida e um ambiente mais sustentável, para as gerações presentes e futuras.

É, por isso, importante que os Estados-Membros compreendam claramente os requisitos da directiva, para que esta seja uniformemente aplicada em todo o território da UE.

O documento em apreço foi produzido com esse objectivo presente e deverá ajudar os Estados-Membros a aplicarem a directiva de modo a cumprirem os seus requisitos e a obterem os benefícios dela esperados. Também lhes deverá permitir entender melhor o propósito e o funcionamento da directiva e ponderar as implicações que esta terá para os seus próprios processos de planeamento.

Catherine Day
Directora-Geral – DG Ambiente

1. INTRODUÇÃO

- 1.1. A Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente¹ (“Directiva AAE”)² entrou em vigor em 21 de Julho de 2001 e deverá ser implementada pelos Estados-Membros até 21 de Julho de 2004. A directiva afectará fortemente o trabalho de muitas autoridades públicas obrigando-as a analisar sistematicamente se os planos e programas que preparam se enquadram no seu âmbito de aplicação e, logo, se têm ou não de realizar uma avaliação ambiental das suas propostas, em conformidade com os procedimentos estabelecidos na directiva.
- 1.2. A experiência adquirida na aplicação da Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (“Directiva Avaliação do Impacto Ambiental” ou “Directiva AIA”)³ mostrou que é importante assegurar uma implementação e aplicação coerentes em toda a Comunidade para concretizar o máximo potencial de protecção do ambiente e desenvolvimento sustentável. O presente documento foi elaborado no intuito de fornecer orientações aos Estados-Membros para que assegurem, desde o início, uma implementação e uma aplicação tão coerentes quanto possível da Directiva AAE.
- 1.3. O documento foi elaborado por representantes dos Estados-Membros e da Direcção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia, que, entre todos, possuíam experiência de negociação da directiva e de realização de avaliações ambientais a vários níveis (ver apêndice II). Para ele também contribuíram os debates entre os peritos em avaliação ambiental estratégica dos Estados-Membros e dos países da adesão. Os autores tiveram bem presentes as questões que os Estados-Membros terão de abordar ao aplicarem a directiva nos seus próprios ordenamentos jurídicos.
- 1.4. O documento destina-se a ajudar os Estados-Membros, os países da adesão e os países candidatos a compreenderem cabalmente as obrigações contidas na directiva e a transporem a directiva para as legislações nacionais respectivas, bem como, o que é igualmente importante, a criarem ou melhorarem os procedimentos de aplicação das obrigações jurídicas. Não pretende explicar como efectuar uma avaliação ambiental, embora dê alguns conselhos práticos sobre o modo como alguns requisitos poderão ser cumpridos. Em conjunto com as orientações nacionais elaboradas pelos Estados-Membros, também deverá auxiliar as autoridades que têm de aplicar a directiva a prepararem os seus planos e programas. Poderá ser igualmente útil quando as autoridades analisarem o Protocolo da CEE-NU relativo à avaliação ambiental estratégica,

¹ JO L 197, 21.7.2001, p.30.

² Embora o termo “estratégica” não figure nem no título nem no texto da directiva, esta é frequentemente designada por “Directiva Avaliação Ambiental Estratégica” (ou Directiva AAE) porque trata da avaliação ambiental a um nível mais elevado e mais estratégico do que o dos projectos (que são tratados na Directiva Avaliação do Impacto Ambiental (ou AIA) (Directiva 85/337/CEE, alterada pela Directiva 97/11/CE)).

³ JO L 175, 5.7.1985, p.40.

que foi aberta para assinatura em 21 de Maio de 2003, na Quinta Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”, realizada em Kiev, na Ucrânia⁴.

- 1.5. O documento apenas reflecte os pontos de vista dos serviços da Comissão e não possui carácter vinculativo. A presente versão não pretende ser definitiva. O documento poderá ser revisto no futuro, de acordo com a experiência adquirida com a aplicação da directiva e a eventual jurisprudência futura. Não pretende dar respostas absolutas a questões específicas, mas deverá ajudar a esclarecer a forma como estas devem ser tratadas. Realce-se que, em última instância, compete ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJCE) interpretar a directiva.
- 1.6. A estrutura do documento segue a ordem dos artigos da própria directiva. O primeiro passo na compreensão desta última consiste em decidir a que planos e programas é aplicável. O documento começa, assim, por analisar o seu âmbito de aplicação, concentrando-se no conceito de planos e programas, bem como na questão de saber se estes são ou não susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Examina, em seguida, o conteúdo do relatório ambiental, os requisitos referentes à garantia de qualidade, as disposições relativas às consultas, a natureza do requisito de controlo e, por último, as relações entre a directiva e a restante legislação comunitária.
- 1.7. Na medida do possível, a apresentação de cada secção obedece ao mesmo padrão, incluindo uma referência (em itálico) à(s) disposição(ões) adequada(s) da directiva, uma breve introdução ao tema e uma análise das questões que surjam. Esta última baseia-se, quando for caso disso, na jurisprudência do TJCE, sobretudo nas decisões relacionadas com a Directiva AIA. Os termos citados da própria directiva figuram a negrito. Quando se utilizam exemplos no presente documento, não se pretende sugerir que estes se enquadram necessariamente no âmbito de aplicação da directiva; essa é uma questão que terá de ser decidida caso a caso.

⁴ Protocolo sobre Avaliação Ambiental Estratégica à Convenção relativa à avaliação dos impactos ambientais num contexto transfronteiras (Convenção de Espoo). As suas disposições relativas aos planos e programas são semelhantes, mas não idênticas, às da directiva. O Protocolo também inclui um artigo sobre as políticas e a legislação.

2. OBJECTIVOS DA DIRECTIVA

Artigo 1º

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

2.1. O artigo 1º define dois objectivos para a realização de uma avaliação ambiental, em conformidade com a directiva:

- Estabelecer um nível elevado de protecção do ambiente.
- Contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de determinados planos e programas com vista a promover um desenvolvimento sustentável.

2.2. Estes objectivos ligam a directiva aos objectivos gerais da política comunitária em matéria de ambiente, estabelecidos no Tratado CE⁵. O artigo 6º do Tratado determina que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável.

2.3. O artigo 1º deve ser lido em conjugação com os considerandos da directiva, em especial os considerandos (4), (5) e (6), que também descrevem os objectivos da mesma:

- Garantir que os efeitos ambientais da aplicação dos planos e programas são tomados em consideração durante a sua preparação antes da sua aprovação (considerando 4).
- Beneficiar as empresas, proporcionando um quadro de funcionamento mais coerente pela inclusão das informações ambientais pertinentes no processo de tomada de decisão. A inclusão de um conjunto mais vasto de factores no processo de tomada de decisões deverá contribuir para soluções mais eficazes e sustentáveis (considerando 5).
- Fornecer um conjunto comum de requisitos processuais necessários ao contributo para um nível elevado de protecção do ambiente (considerando 6).

⁵ Artigo 174º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

3. ÂMBITO DA DIRECTIVA⁶

- 3.1. As disposições que determinam o âmbito de aplicação da directiva são sobretudo expressas em dois artigos relacionados entre si. O artigo 2º indica determinadas características que os planos e programas devem possuir para que a directiva lhes seja aplicável. O artigo 3º apresenta, em seguida, as regras para determinar quais desses planos e programas são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente e devem ser, por conseguinte, submetidos a uma avaliação ambiental. O nº 3 do artigo 13º define o âmbito temporal de aplicação (ver nºs 3.64-66 infra).

Artigo 2º

a) “Planos e programas”, qualquer plano ou programa, incluindo os co-financiados pela Comunidade Europeia, bem como as respectivas alterações, que:

- seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo, e

- seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.

- 3.2. O primeiro requisito para que os **planos e programas** estejam sujeitos à directiva é cumprirem as condições enunciadas em ambos os travessões da alínea a) do artigo 2º. Por outras palavras, devem estar “sujeitos a preparação e/ou aprovação” pelas autoridades prescritas e serem exigidos “por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas”.
- 3.3. O conceito de **planos e programas** não é definido de forma mais aprofundada. Os termos não são sinónimos, mas tanto um como outro podem ter várias acepções que, em alguns aspectos, se sobrepõem. No que respeita aos requisitos da directiva, são tratados de forma idêntica, não sendo, assim, necessário nem possível estabelecer uma distinção rigorosa entre os dois. Para identificar se um documento é um plano ou um programa, para efeitos da directiva, é necessário decidir se ele tem as características principais de um plano ou programa. A designação (“plano”, “programa”, “estratégia”, “orientações”, etc.) não constituirá, por si só, uma indicação suficientemente fíavel: podem ser encontrados documentos, sob uma variedade de designações, com todas as características de um plano ou programa, tal como definidos pela directiva.
- 3.4. Ao analisar o conceito de “projecto” nos termos da Directiva AIA, no processo C-72/95 *Kraaijeveld*, o TJCE fez notar que a directiva tinha um âmbito de aplicação vasto e um objectivo muito lato. Tendo em conta a linguagem utilizada na Directiva 2001/42/CE, os objectivos afins dessa directiva e da

⁶ Na gíria da avaliação ambiental, o termo “âmbito” refere-se normalmente ao conteúdo do relatório ambiental descrito no artigo 5º. Este termo não deve ser confundido com o termo “âmbito” utilizado no título do artigo 3º para designar o campo de aplicação da directiva.

Directiva AIA, e as semelhanças conceptuais existentes entre elas, os Estados-Membros são aconselhados a adoptar uma abordagem semelhante quando analisam se um acto deve ser considerado um plano ou um programa abrangido pelo âmbito de aplicação da Directiva 2001/42/CE. A medida em que um acto é susceptível de produzir efeitos ambientais significativos pode ser utilizada como bitola. Talvez se deva entender que os termos abrangem toda a declaração formal que ultrapasse a simples aspiração e estabeleça uma via de acção futura.

- 3.5. O tipo de documento que, em alguns Estados-Membros, se entende por **plano** é um documento que expõe a forma como se propõe realizar ou aplicar um regime ou uma política. Poderão ser disso exemplo os planos de ordenamento que determinem como as terras deverão ser desenvolvidas, que estabelecem regras ou orientações quanto ao tipo de desenvolvimento que poderá ser adequado ou admissível em certas zonas, ou apresentem critérios que devem ser tomados em consideração ao conceber-se um novo desenvolvimento. Os planos de gestão dos resíduos, os planos de recursos hídricos, etc., também devem ser considerados planos para efeitos da directiva, caso se enquadrem na definição contida na alínea a) do artigo 2º e satisfaçam os critérios previstos no artigo 3º⁷.
- 3.6. Em alguns Estados-Membros, entende-se normalmente por **programa** um plano que abranja um conjunto de projectos numa dada área. Por exemplo, um plano de regeneração de uma zona urbana, compreendendo vários projectos de construção distintos, poderá ser classificado como um programa. Nesta acepção, o “programa” terá de ser bastante minucioso e concreto. Um bom exemplo de um tal programa poderá ser o Programa Integrado de Transportes Islandês, que deverá substituir os programas independentes relativos a projectos rodoviários, aeroportuários, portuários e de defesa costeira. A infra-estrutura de transportes é definida e a política correspondente estabelecida para um período de 12 anos (identificando os projectos por designação, localização e custo). Porém estas distinções não são claras e têm de ser consideradas caso a caso. Outros Estados-Membros utilizam o termo “programa” para designar “a forma como se propõe executar uma política” – a acepção em que “plano” foi utilizado no parágrafo anterior. No ordenamento urbano e rural na Suécia, por exemplo, considera-se que o programa precede um plano e constitui um exame da sua necessidade, adequação e exequibilidade.
- 3.7. Entre os planos e programas incluem-se os **co-financiados pela Comunidade Europeia**. Naturalmente que a directiva se dirige apenas aos Estados-Membros e não às instituições da Comunidade⁸. Independentemente

⁷ No processo C-387/97 (Comissão contra República Helénica), o TJCE declarou que “não podem considerar-se planos (...) que os Estados-Membros são obrigados a elaborar, nos termos dos artigos 6º da Directiva 75/442 e 12º da Directiva 78/319, uma regulamentação ou medidas concretas que não constituem mais do que uma série de intervenções normativas pontuais, incapazes de constituir um sistema organizado e articulado para eliminação dos resíduos e dos resíduos tóxicos e perigosos” (nº 76).

⁸ A Comissão introduziu um processo de avaliação do impacto das suas próprias propostas (Comunicação da Comissão sobre a avaliação de impacto, de 5 de Junho de 2002

do processo de tomada de decisões nas instituições comunitárias no que diz respeito ao financiamento (e à existência ou não de uma AAE – ou de uma forma de avaliação análoga – por essas instituições) será necessário que o Estado-Membro efectue uma avaliação, desde que o plano ou programa esteja sujeito à directiva.

3.8. Se os critérios previstos nos artigos 2º e 3º se encontrarem preenchidos, a directiva aplicar-se-á, em princípio, aos planos co-financiados em diversos sectores, incluindo os transportes e o desenvolvimento regional, económico e social (Fundos estruturais)⁹. O nº 3 do artigo 11º determina expressamente que quanto aos planos e programas co-financiados pela Comunidade Europeia, a avaliação ambiental nos termos da Directiva 2001/42/CE será executada em conformidade com as disposições específicas da legislação comunitária relevante. A avaliação deve cumprir, assim, todos os requisitos da legislação aplicável; uma avaliação adequada para uma directiva pode não ser adequada para outra igualmente aplicável. Os planos e programas co-financiados ao abrigo dos actuais períodos de programação respectivos dos Regulamentos nº 1260/1999/CE e nº 1257/1999/CE não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva AAE, o que acontece porque tais planos e programas terão sido quase certamente aprovados antes de ter terminado o prazo de transposição da directiva nos Estados-Membros (isto é, 21 de Julho de 2004) e foram certamente objecto de uma avaliação ambiental prévia. A isenção não é aplicável aos futuros períodos de programação no âmbito desses regulamentos e o nº 4 do artigo 12º exige que a Comissão apresente um relatório sobre a relação entre a directiva e os regulamentos, antes de terminarem os actuais períodos de programação.

3.9. **A definição de planos e programas inclui as alterações** aos mesmos. Muitos planos, nomeadamente os planos de ordenamento, são alterados quando ficam desactualizados, em vez de serem substituídos por outros novos. Essas alterações são tratadas da mesma forma que os próprios planos e programas e exigem uma avaliação ambiental se os critérios estabelecidos na directiva se encontrarem preenchidos. Se a tais alterações não fosse atribuída a mesma importância que aos próprios planos e programas, o domínio de aplicação da directiva seria mais restrito¹⁰. A adopção dessas alterações será sujeita a um procedimento adequado. É importante distinguir entre as alterações aos planos e programas e as alterações introduzidas em cada um dos projectos previstos no plano ou programa. No segundo caso (em que os projectos individuais são alterados após a adopção do plano ou programa), não é a Directiva 2001/42/CE que será aplicável, mas sim outra legislação adequada. Poderá ser disto exemplo um plano de desenvolvimento rodoviário e ferroviário, que incluía uma longa lista de projectos, adoptado após a realização de uma avaliação ambiental estratégica. Se, durante a execução do plano ou programa, fosse proposta uma alteração a um dos projectos que o compõem, e essa

(COM(2002)276 final)).

⁹ Incluem-se nos “Fundos estruturais” o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (ver Regulamento nº 1260/1999/CE).

¹⁰ Ver também processo C-72/95 (Kraaijeveld), que abordou uma questão semelhante em relação à Directiva AIA, antes da alteração desta última pela Directiva 97/11/CE.

alteração fosse susceptível de produzir efeitos ambientais significativos, deveria efectuar-se uma avaliação ambiental em conformidade com as disposições legais adequadas (por exemplo, a Directiva Habitats e/ou a Directiva AIA).

- 3.10. Nos termos do artigo 5º da Directiva 2001/42/CE, os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa devem ser identificados, descritos e avaliados. É, por isso, lógico considerar que a alteração de um plano ou programa durante a preparação do mesmo deve ser sujeita a avaliação nos termos do artigo 5º, se esta alteração envolver efeitos significativos no ambiente que ainda não tenham sido avaliados. Isto poderá acontecer se a alteração for feita em resultado das consultas, ou da revisão de alguns elementos do plano ou programa, ou ainda se o estado do ambiente tiver mudado de modo a tornar a avaliação necessária. Algumas alterações, mesmo pequenas, podem produzir efeitos significativos no ambiente, como está previsto no nº 3 do artigo 3º da directiva. Podem sobrevir atrasos na adopção do plano ou programa, mas estes devem ser restringidos ao mínimo, prevalecendo a exigência imperativa de avaliar eventuais efeitos significativos no ambiente.
- 3.11. A expressão **sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade** sublinha que os planos e programas têm de satisfazer determinadas condições formais para estarem abrangidos pela directiva. A principal ideia desta expressão é de que, no final, os planos ou programas têm sempre de ser formalmente adoptados por uma autoridade. A frase inclui também, no entanto, as situações em que um plano é preparado por uma autoridade (ou por uma pessoa singular ou colectiva que para ela trabalhe) e é aprovado por outra autoridade.
- 3.12. A jurisprudência do TJCE atribuiu um âmbito de aplicação lato ao conceito de “autoridade”. Esta pode ser definida como uma entidade, seja qual for a sua forma jurídica e independentemente da amplitude (nacional, regional ou local) dos seus poderes, que tenha sido responsabilizada, através de uma medida adoptada pelo Estado, pela prestação de um serviço público sob controlo estatal, e disponha para o efeito de poderes especiais para além dos resultantes das regras normais aplicáveis às relações entre indivíduos (processo C-188/89 *Foster e outros contra British Gas*). Por exemplo, as empresas de serviço público privatizadas podem ser solicitadas a desempenhar algumas funções ou deveres (como a preparação de planos a longo prazo para assegurar os recursos hídricos) que, em regimes não privatizados, seriam desempenhadas pelas autoridades públicas. No que respeita a essas funções, seriam tratadas como autoridades para efeitos da directiva, mas noutros aspectos (como a prestação de serviços de consultoria no ultramar) a directiva não as consideraria como tal.
- 3.13. Os planos e programas que as entidades privadas elaboram para os seus próprios fins (isto é, quando não actuam como autoridades da forma como se disse atrás, nem como agentes das autoridades, e quando não os preparam para serem adoptados pelas autoridades) não estão sujeitos à directiva.

- 3.14. A preparação de um plano ou programa abrange todo o processo até à sua adopção. A adopção dos planos e programas **mediante procedimento legislativo pelo seu Parlamento ou Governo** é um processo utilizado por alguns Estados-Membros. Por exemplo, na Itália os planos de ordenamento territorial e urbano regionais e locais são adoptados e aprovados, num procedimento em duas fases, pelas autoridades regionais ou locais pertinentes. A aprovação final faz-se frequentemente mediante uma lei regional. O “Governo” não está restringido ao nível estatal. Em alguns países, os planos e programas podem ser adoptados através de legislação primária ou secundária de qualquer legislador estatal, regional ou local. Estes casos também estão sujeitos a avaliação ambiental, quando os restantes requisitos da directiva se encontram preenchidos. Um exemplo a nível nacional é dado pelos *Schémas de services collectifs* franceses, que são preparados a nível nacional, com consultas a nível regional, e aprovados pelo Governo após consulta ao Parlamento.
- 3.15. Outra importante condição para que um plano ou programa esteja sujeito à directiva é isso ser **exigido por administrações legislativas, regulamentares ou administrativas**. Se estas condições não estiverem preenchidas, a directiva não é aplicável. Os planos e programas voluntários surgem normalmente porque a legislação é expressa em termos permissivos¹¹, ou porque uma autoridade decide preparar um plano sobre uma actividade não regulamentada. Por outro lado, se uma autoridade só for obrigada a elaborar um plano se determinadas condições prévias se encontrarem preenchidas, o plano estará provavelmente sujeito à directiva caso essas condições prévias estejam preenchidas (e os outros requisitos dos artigos 2º e 3º tenham sido satisfeitos). É claro que os Estados-Membros poderão, no respeito dos seus próprios ordenamentos nacionais, ir mais longe do que os requisitos mínimos da directiva, se assim o desejarem.
- 3.16. **As disposições administrativas** são requisitos formais destinados a assegurar a adopção de medidas segundo procedimentos diferentes dos que são normalmente necessários para adoptar novas leis e que não têm necessariamente toda a força da lei, podendo ser aqui incluídas algumas disposições juridicamente não vinculativas. O grau de formalidade presente na sua preparação e a capacidade de execução podem servir de indicações para determinar se uma dada disposição constitui uma “disposição administrativa” na acepção da directiva. Por definição, as disposições administrativas não são necessariamente vinculativas, mas para que a directiva seja aplicável, os planos e programas preparados ou adoptados no seu âmbito devem ser por elas exigidos, como acontece com as disposições legislativas ou regulamentares.

Artigo 3º

- 3.17. O artigo 3º estabelece o âmbito de aplicação da directiva e é fundamental para o seu funcionamento. Começa por exprimir a exigência de uma avaliação ambiental de determinados planos e programas susceptíveis de terem efeitos significativos no ambiente (nº 1). Define, seguidamente, os tipos de planos e

¹¹ “A autoridade pode preparar um plano” e não “A autoridade deve preparar um plano”.

programas que exigem avaliação, quer automaticamente (nº 2) quer com base numa determinação dos Estados-Membros (nºs 3 e 4). O nº 5 especifica de que modo essa determinação (o denominado “rastreo”) deve ser feita.

- 3.18. Os nºs 6 e 7 tratam dos aspectos relativos à transparência, que deve ser observada na determinação prevista no nº 5, e os nºs 8 e 9 enunciam determinados planos e programas que não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva.
- 3.19. O momento a partir do qual estas disposições são aplicáveis é definido no nº 3 do artigo 13º da directiva.

Nº 1 do artigo 3º

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

- 3.20. O nº 1 do artigo 3º constitui o ponto de partida para as disposições mais pormenorizadas que se seguem nos restantes números do artigo. A avaliação a realizar deve estar conforme com os artigos 4º a 9º, e os planos e programas a avaliar são especificados nos nºs 2 a 4.
- 3.21. A relação entre o nº 1 e os nºs 2 a 4 é clarificada pelo considerando 10. É importante referir que os planos e programas definidos no nº 2 devem ser, em regra, sujeitos a uma avaliação ambiental sistemática. Com excepção dos casos previstos no nº 3, os Estados-Membros não têm poder discricionário para determinar se os planos e programas abrangidos pelo nº 2 são, de facto, susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente: a directiva entende que eles têm esses efeitos. Pelo contrário, os Estados-Membros devem determinar se os planos e programas não mencionados no nº 2, que constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos, são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente e, por isso, exigem uma avaliação do impacto ambiental em conformidade com o nº 1.

Nº 2 do artigo 3º

Sob reserva do disposto no nº 3, deve ser efectuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas,

a) Que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos, e que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projectos enumerados nos anexos I e II da Directiva 85/337/CEE, ou

b) Em relação aos quais, atendendo aos seus eventuais efeitos em sítios protegidos, tenha sido determinado que é necessária uma avaliação nos termos dos artigos 6º ou 7º da Directiva 92/43/CEE.

- 3.22. O nº 2 define dois tipos de planos e programas que são considerados susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente. Para que um plano ou programa seja abrangido pelo âmbito de aplicação do nº 2, alínea a), ambas as condições aí descritas devem ter sido preenchidas; o plano ou programa deve ter sido preparado para um ou mais dos sectores mencionados (agricultura, silvicultura, pescas, etc.) e deve constituir enquadramento para a futura aprovação de projectos enumerados na Directiva AIA. Não é necessário decidir se os projectos referidos no anexo II dessa directiva exigem uma AIA, basta que se insiram nas categorias enunciadas nos anexos I ou II da Directiva AIA.
- 3.23. O significado da expressão “**constituam enquadramento para** a futura aprovação” é crucial para a interpretação da directiva, embora o texto não apresente qualquer definição. A expressão significaria normalmente que o plano ou programa contém critérios ou condições que orientam a forma como a autoridade responsável decide um pedido de aprovação. Esses critérios podem impor limites ao tipo de actividade ou de desenvolvimento que deverá ser permitido numa dada área; podem conter condições que o requerente deve satisfazer para que a autorização possa ser concedida; ou podem ser concebidos de modo a preservar determinadas características da área em causa (como a mistura de utilizações do solo que promove a vitalidade económica da área).
- 3.24. A expressão “estabelece um quadro para os projectos e outras actividades” é utilizada no anexo II com exemplos do modo como um tal quadro poderá ser constituído (localização, natureza, dimensão ou condições de funcionamento dos projectos e afectação dos recursos). Estes exemplos são indicativos e não exaustivos.
- 3.25. Como se afirma no anexo II, uma forma de “estabelecer um quadro” poderá ser pela afectação de recursos, mas há que ter presente as isenções previstas no nº 8 do artigo 3º. A directiva não define o significado de “recursos”, que poderão, em princípio, ser financeiros ou naturais (ou talvez até humanos). A afectação geral dos recursos financeiros não pareceria ser suficiente para “estabelecer o quadro”, por exemplo, a afectação global de recursos a toda uma actividade (como a afectação geral de recursos ao programa habitacional de um país). Seria necessário que a afectação de recursos condicionasse de forma específica e identificável o modo como a aprovação deveria ser concedida (por exemplo, estabelecendo directrizes de acção futura (como foi dito acima) ou limitando os tipos de soluções que poderiam estar disponíveis).
- 3.26. Os planos de ordenamento do território geralmente contêm critérios que determinam o tipo de desenvolvimento que pode ter lugar em determinadas zonas e são um exemplo típico de planos que constituem enquadramento para a futura aprovação de projectos. São disto exemplo os planos municipais de ordenamento territorial dos Países Baixos, que, em alguns casos, estabelecem as condições para a concessão de licenças de construção pelos municípios. Saber se determinados critérios ou condições constituem enquadramento em casos individuais será uma questão de facto e de grau, a examinar em cada caso: um único factor limitativo poderá ser tão importante que exerça uma

influência dominante sobre as futuras aprovações de projectos. Por outro lado, há factores bastante triviais ou imprecisos que podem não ter qualquer influência nessas aprovações.

- 3.27. A expressão poderá incluir os planos e programas que, uma vez adoptados, permitem eles próprios a aprovação de projectos, desde que estes cumpram as condições estabelecidas no plano ou programa. Existem disposições desse género em vários Estados-Membros. Poderão estar incluídos os planos e programas que, em alguns países, impõem condições juridicamente vinculativas com as quais as futuras aprovações devem estar conformes.
- 3.28. A expressão também pode incluir os planos e programas sectoriais que, em termos gerais, identifiquem a localização dos desenvolvimentos subsequentes nesse sector. Seria necessário considerar, em cada caso, até que ponto as futuras decisões sobre os projectos seriam condicionadas pelo plano ou programa.
- 3.29. O nº 2 do artigo 3º refere-se expressamente aos “**projectos**” enumerados na Directiva AIA. Nesta última entende-se por “projecto”:
- a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,
 - outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo.
- 3.30. O termo “projecto” deve ser interpretado de uma forma coerente com a sua utilização na Directiva AIA. O mesmo se aplica à utilização do termo no nº 4 do artigo 3º, dadas as semelhanças conceptuais e linguísticas entre as duas disposições.
- 3.31. **Os planos de ordenamento urbano e rural e os planos de utilização dos solos** tratam do modo como o território deve ser desenvolvido ou reabilitado. Os termos podem ser diferentemente utilizados pelos diversos Estados-Membros, mas geralmente tratam do modo como o território deve ser usado, mesmo que um dos termos englobe um conceito mais lato do que o outro.
- 3.32. O nº 2, alínea b), do artigo 3º refere os artigos 6º e 7º da Directiva 92/43/CEE (Directiva Habitats). Esses artigos exigem uma “avaliação adequada” dos “planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa”. Deste modo, caso se conclua que um plano¹² tem efeitos significativos no ambiente, nos termos do nº 3 do artigo 6º da Directiva 92/43, de um determinado sítio ou sítios, esta conclusão desencadeia a aplicação da Directiva AAE ao abrigo deste número. Os sítios em causa são os designados como zonas de protecção especial (ZPE), nos termos do artigo 4º da Directiva 79/409 relativa à conservação das aves selvagens, e os propostos para serem classificados como sítios de importância comunitária (pSIC), nos termos do artigo 4º da Directiva 92/43 relativa à preservação dos habitats naturais e da

¹²

Note-se que o nº 3 do artigo 6º abrange planos e projectos, não programas.

fauna e da flora selvagens¹³. Segundo o n.º 2 do artigo 11.º, são possíveis avaliações integradas que satisfaçam os requisitos de vários actos legislativos comunitários simultaneamente, a fim de evitar a duplicação dos procedimentos de avaliação. Sobre esta última questão, ver n.ºs 9.13 e 9.19-9.27 infra.

N.º 3 do artigo 3.º

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

- 3.33. O significado de “**pequenas**” na frase “pequenas áreas a nível local” deve ser definido de modo a ter em conta as diferenças entre Estados-Membros e será provavelmente necessário decidi-lo caso a caso, exigindo a sua interpretação grande discernimento. O tipo de plano ou programa previsto poderá ser, por exemplo, um plano de construção que descreva pormenorizadamente o modo como os edifícios devem ser construídos numa área específica, limitada, determinando, por exemplo, a sua altura, largura ou desenho.
- 3.34. A decisão sobre o significado do termo “**local**” enfrenta uma dificuldade semelhante. A linguagem da directiva não estabelece uma ligação clara com as autoridades locais, mas o termo “nível” sugere, efectivamente, um contraste com os níveis nacionais ou regionais, por exemplo. A expressão completa (“pequenas áreas a nível local”) deixa claro que a área de uma autarquia não pode ser globalmente excluída (a não ser que ela própria seja pequena). Na verdade, em alguns Estados-Membros, as áreas das autarquias podem ser muito vastas e a sua isenção na globalidade constituiria uma importante lacuna no âmbito de aplicação.
- 3.35. O principal critério para a aplicação da directiva não é, todavia, a dimensão da área abrangida, mas sim se o plano ou programa seria susceptível de ter efeitos significativos no ambiente. Um plano ou programa que os Estados-Membros determinem ser susceptível de produzir tais efeitos deverá ser submetido a avaliação ambiental, mesmo que implique apenas a utilização de uma pequena área a nível local. Foi utilizado um argumento semelhante no processo C-392/96, *Comissão contra República da Irlanda*, no qual o TJCE decidiu que, ao fixar os limiares apenas com base na dimensão dos projectos, “com exclusão da sua natureza e da sua localização”, o Estado-Membro em causa ultrapassou a margem de apreciação de que dispõe. Os projectos podem ter efeitos significativos no ambiente devido à sua natureza ou localização.
- 3.36. Do mesmo modo, a expressão **pequenas alterações** deverá ser analisada no contexto do plano ou programa que é alterado e da probabilidade de essas alterações terem efeitos significativos no ambiente. É pouco provável que uma

¹³ Ver documento “Gestão dos sítios Natura 2000: as disposições do artigo 6.º da Directiva ‘Habitats’ 92/43/CEE”.

definição geral de “pequenas alterações” tivesse alguma utilidade. De acordo com a definição de “planos e programas” apresentada no artigo 2º, “as respectivas alterações” a esses planos ou programas enquadram-se potencialmente no âmbito de aplicação da directiva. O nº 3 do artigo 3º clarifica a posição ao reconhecer que uma alteração pode ser tão pequena que seja pouco susceptível de ter efeitos significativos no ambiente, mas exige que, sempre que a alteração de um plano ou programa possa ter esses efeitos, se realize uma avaliação independentemente da dimensão da alteração. É importante notar que nem todas as alterações exigem uma nova avaliação de impacto nos termos da directiva, uma vez que esta não requer que sejam desencadeados novos procedimentos se as alterações não forem susceptíveis de produzir efeitos significativos no ambiente.

Nº 4 do artigo 3º

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

- 3.37. O nº 4 do artigo 3º alarga o âmbito de aplicação da directiva. Ao contrário do nº 2 do artigo 3º, não considera automaticamente que determinados planos e programas têm efeitos significativos no ambiente. Em vez disso, exige aos Estados-Membros que o determinem especificamente. Os planos e programas a que se aplica são todos aqueles que constituem enquadramento para a futura aprovação de projectos mas não estão abrangidos pelo nº 2 do artigo 3º. Isto inclui os projectos em sectores não abrangidos pelo nº 2 do artigo 3º e os projectos incluídos nesses sectores mas que não figuram nos anexos da Directiva AIA. A definição de “projecto” dada nesta última aplica-se neste número, tal como no nº 2. O significado da expressão **constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos** foi analisada anteriormente, a respeito do nº 2 do artigo 3º.

Nº 5 do artigo 3º

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

- 3.38. Como foi dito atrás, os nºs 3 e 4 do artigo 3º estipulam em que circunstâncias os Estados-Membros têm de determinar se um plano ou programa é susceptível de ter efeitos significativos no ambiente. O nº 5 do artigo 3º prescreve o modo como devem cumprir este requisito geral, enquanto o anexo II identifica os critérios orientadores dessa determinação (os denominados “critérios de significância”).

- 3.39. Os planos e programas mencionados nos n.ºs 3 e 4 são de dois tipos: i) casos especiais de planos e programas abrangidos pelo n.º 2; e ii) outros planos e programas que não os referidos no n.º 2 que constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos.
- 3.40. De acordo com o modelo fornecido pela Directiva AIA, a Directiva 2001/42/CE prevê três abordagens (ou “mecanismos de rastreio”) para fazer esta determinação: uma investigação caso a caso, a especificação de tipos de planos e programas, ou uma combinação de ambas as metodologias.
- 3.41. Uma **investigação caso a caso** exige que cada plano ou programa seja examinado individualmente para determinar se é susceptível de ter efeitos significativos no ambiente. Esta metodologia tem a vantagem de ser a mais apta para ter em conta as situações e características de cada plano ou programa, mas implica encargos administrativos adicionais.
- 3.42. Quanto à “**especificação de tipos de planos e programas**” a directiva prevê que os planos e programas do mesmo tipo sejam sujeitos a procedimentos gerais visando determinar se são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Esta metodologia tem a vantagem da segurança jurídica e administrativa, uma vez se sabe desde o início que é necessária uma avaliação ambiental.
- 3.43. É evidente que o poder para especificar os tipos de planos e programas previsto no n.º 5 do artigo 3.º não é entendido como um poder lato que permita excluir categorias inteiras de planos e programas, salvo se a totalidade dos planos e programas excluídos puder ser considerada, com base numa apreciação global, não susceptível de ter efeitos significativos no ambiente (ver processo C-72/95 *Kraaijeveld*). Na medida em que possa constituir uma derrogação da directiva, esta exclusão deve ser interpretada de forma restritiva (ver comentário no n.º 65 do processo C-435/97 *Autonome Provinz Bozen*). Na prática, a exclusão da avaliação ambiental pode não se justificar em muitos casos. É muito possível que, no início, não existam informações disponíveis suficientes a nível do plano ou programa para se saber com segurança que nenhum dos planos ou programas da categoria proposta terá efeitos ambientais significativos. Além disso, é necessário ter cuidado para evitar antecipar decisões sobre a aplicação da directiva a futuros planos e programas que poderão não possuir todas as características da categoria em questão. Por exemplo, as alterações legislativas podem criar novos planos e programas que terão de ser analisados para determinar se a directiva lhes é ou não aplicável.
- 3.44. Em alguns casos, poderá ser possível uma combinação de ambas as metodologias (investigação caso a caso e especificação de tipos de planos e programas). De um modo geral, esta metodologia consistiria em definir uma categoria de planos ou programas que não fosse susceptível, em circunstâncias específicas, de ter efeitos significativos no ambiente e estabelecer que, noutras circunstâncias, a determinação teria de ser feita caso a caso.
- 3.45. O n.º 5 do artigo 3.º da directiva exige especificamente aos Estados-Membros que tenham em conta os critérios pertinentes previstos no anexo II ao

determinarem se os planos ou programas são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente. O texto da directiva sugere que é necessário analisar primeiramente todos os critérios enunciados no anexo II para que os critérios pertinentes possam ser aplicados. Os pareceres de peritos podem ajudar a aplicar os critérios pertinentes ao plano ou programa, para se chegar a uma decisão sobre a importância provável dos seus efeitos.

- 3.46. Há que ter diversas questões em conta ao desenvolver os mecanismos de rastreio. Os critérios incluídos no anexo II dividem-se em duas categorias: as características dos planos ou programas, por um lado, e os efeitos ambientais e a área susceptível de ser afectada, por outro lado. Os casos de dúvida sobre a necessidade de avaliação ambiental reflectem frequentemente uma incerteza sobre os efeitos do plano ou programa. Uma análise mais aprofundada por especialistas na matéria poderá dissipar a dúvida, mas se assim não for recomenda-se a realização de uma avaliação ambiental. Embora o nº 5 do artigo 3º não mencione explicitamente o anexo I, também poderá ser útil considerar os factores ambientais nele identificados.
- 3.47. É necessário analisar cuidadosamente o modo de aplicação dos critérios mencionados no anexo II (“critérios de significância”) ao especificar os tipos de planos e programas. Em princípio, a determinação poderá ser feita mediante a prescrição de critérios qualitativos ou de limiares baseados nos critérios de significância pertinentes. É aconselhável evitar sistemas de rastreio meramente baseados na dimensão ou nos limiares financeiros dos projectos, ou ainda na área física coberta pelo plano ou programa, uma vez que eles poderão não estar em conformidade com a directiva.

Anexo II: Critérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos

- 3.48. A lista apresentada no anexo II contém os critérios relativos às características dos planos e programas (nº 1) e dos impactos e da área susceptível de ser afectada (nº 2). Esses critérios não estão enunciados por ordem de importância; a importância de cada um deles varia consoante os casos. Em geral, pode partir-se do princípio de que, quanto mais os critérios estiverem preenchidos, mais provável é que os efeitos ambientais sejam significativos. Pode acontecer, todavia, que em alguns casos os efeitos relativos a um único critério sejam suficientemente importantes para desencadear a necessidade de uma AAE. Em tais casos, o procedimento de rastreio poderá ser abreviado em conformidade, mas normalmente será necessária uma análise mais aprofundada.
- 3.49. Os critérios enumerados no anexo II não são exaustivos e a directiva não impede os Estados-Membros de exigirem que outros critérios sejam tomados em consideração.
- 3.50. Ao longo do texto da directiva, associa-se a avaliação ambiental à possibilidade de existirem efeitos ambientais significativos. A previsão da ocorrência destes efeitos é complexa, sobretudo quando se trata de planos ou programas relativamente latos ou a alto nível, em que poderá ser difícil

antecipar os resultados da aplicação no momento da adopção do plano ou programa. A utilização do termo “probabilidade” sugere que os efeitos ambientais a considerar são aqueles que se podem esperar com um grau de probabilidade razoável.

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

- 3.51. Quanto maior é o grau de precisão com que o plano ou programa estabelece o quadro, mais provável é que seja necessária uma avaliação nos termos da directiva. Por isso, os planos ou programas que, por exemplo, definem não só a área para construir habitações ou para actividades comerciais, mas também a sua natureza, a dimensão e (se for caso disso) as condições de funcionamento, poderão estabelecer um quadro mais pormenorizado para os projectos do que os planos e programas que definem os objectivos sem especificar os pormenores do quadro em cujo âmbito deverão ser atingidos. Os planos ou programas juridicamente vinculativos podem estabelecer o quadro de forma mais rigorosa do que os planos ou programas não vinculativos. Os planos ou programas cujo objectivo único ou principal é estabelecer um quadro para os projectos também poderão constituir um quadro mais forte do que aqueles que têm vários objectivos e questões diferentes.

O grau em que o plano ou programa influencia outros planos e programas, incluindo os inseridos numa hierarquia

- 3.52. Se um plano ou programa influenciar fortemente um outro, os seus eventuais efeitos ambientais podem difundir-se mais amplamente (ou profundamente) do que se assim não acontecer. Os planos e programas podem ser esquematicamente divididos em duas categorias: “horizontais” (planos e programas pertencentes ao mesmo nível, ou com estatuto igual ou semelhante) e “verticais” (planos e programas pertencentes a uma hierarquia). Numa hierarquia, os planos e programas ao nível geral, mais elevado, poderão influenciar os que se encontram a um nível inferior, mais pormenorizado. Por exemplo, os que estão ao nível inferior poderão ter de tomar explicitamente em consideração os conteúdos ou objectivos do plano ou programa ao nível mais elevado, ou demonstrar de que modo contribuem para os objectivos expressos no plano ao nível superior. Claro que, na prática, as coisas podem ser menos simples, sendo nomeadamente possível que, em alguns sistemas, o plano ou programa ao nível inferior influencie (por exemplo, se for mais recente) o plano ao nível superior. É provável que os planos ou programas vinculativos, que serão explicitamente executados por meio de outros planos ou programas, exerçam forte influência. O aspecto jurídico de um plano ou programa – ser vinculativo ou não – pode desempenhar um papel determinante em alguns sistemas. Os planos ou programas que são os únicos num dado sector e não pertencem a uma hierarquia podem ter menos possibilidades de influenciar outros planos ou programas. Esta conclusão não é infalível, devendo as relações entre os diferentes planos e programas ser cuidadosamente consideradas em cada caso.

A pertinência do plano ou programa para a integração de considerações ambientais, em especial, com vista a promover o desenvolvimento sustentável

- 3.53. A questão a ponderar neste contexto é saber até que ponto o plano ou programa previsto pode contribuir para reduzir os danos ambientais. Um plano ou programa que tenha grandes probabilidades de afectar o ambiente será um forte candidato a avaliação, ao passo que outro com poucas implicações ambientais poderá não o ser. Por exemplo, a integração do ambiente num plano educativo é um resultado desejado. É pouco provável que um plano respeitante ao conteúdo de um programa curricular (mesmo partindo do princípio de que estabelece um quadro para projectos) possa afectar significativamente o ambiente; mas os planos relativos a instalações escolares são candidatos prováveis a uma avaliação ambiental, uma vez que podem influenciar consideravelmente os padrões de deslocação e, possivelmente, de habitação.
- 3.54. Além disso, uma avaliação pode ajudar a encontrar formas de melhorar o resultado ambiental de um plano ou programa, ou o seu contributo para o desenvolvimento sustentável, sem acréscimo dos custos; a reduzir o custo das salvaguardas ambientais, permitindo simultaneamente que outros objectivos sejam atingidos; ou a escolher entre soluções alternativas.

os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa

- 3.55. A pertinência dos problemas para os planos e programas não se encontra definida e pode ser interpretada de diversas maneiras. Deverá incluir os casos em que os planos ou programas causam ou agravam os problemas ambientais, são condicionados ou de outro modo afectados por eles, ou contribuem para resolvê-los, reduzi-los ou evitá-los. Em todo o caso, será necessário identificar a natureza e a gravidade dos problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa.

a pertinência do plano ou programa para a implementação da legislação comunitária em matéria do ambiente (por exemplo, planos e programas associados à gestão de resíduos ou protecção dos recursos hídricos)

- 3.56. A directiva utiliza, neste critério, um termo bastante neutro (“pertinência”). É necessário considerar aqui os contributos positivos e negativos para a aplicação da legislação comunitária. É importante garantir que toda a legislação da Comunidade no domínio do ambiente é tida em conta.

*a probabilidade, a duração, a frequência e a reversibilidade dos efeitos,
a natureza cumulativa dos efeitos,
a natureza transfronteiriça dos efeitos,
os riscos para a saúde humana ou para o ambiente (por exemplo, devido a acidentes),
a dimensão e extensão espacial dos efeitos (área geográfica e dimensão da população susceptível de ser afectada),
o valor e vulnerabilidade da área susceptível de ser afectada devido:
- às características naturais específicas ou ao património cultural,*

- à *ultrapassagem das normas ou valores-limite em matéria de qualidade ambiental,*
- à *utilização intensiva do solo,*
os efeitos sobre as áreas ou paisagens com estatuto protegido a nível nacional, comunitário ou internacional.

- 3.57. Existem muitas incertezas e a insuficiência ou a falta de dados, bem como um conhecimento inadequado, podem tornar difícil decidir se é ou não provável que se produzam efeitos significativos. Pressupõe-se, no entanto, que será sempre possível fazer uma estimativa aproximada dos efeitos.
- 3.58. A natureza e as características dos eventuais efeitos influenciarão a sua importância no contexto em que são considerados. Por exemplo, é pertinente considerar se a probabilidade ou a frequência dos efeitos será muito baixa (causa accidental) ou se os efeitos se farão sentir continuamente. Além disso, quanto mais complexos (por exemplo, devido a sinergias e a acumulação), mais difundidos e mais graves forem os efeitos, mais provável é que sejam considerados “significativos”.
- 3.59. Um factor igualmente importante a considerar é a área susceptível de ser afectada pelo plano ou programa e, conseqüentemente, pelos seus efeitos. Note-se que a directiva não exige que se dê atenção apenas às áreas com estatuto protegido. O valor ou a vulnerabilidade específicos da área susceptível de ser afectada poderá tornar mais provável que os efeitos aí sejam considerados significativos.
- 3.60. Este aspecto foi analisado pelo TJCE no processo C-392/96 *Comissão contra República da Irlanda* (acima mencionado). Nesse processo, o Tribunal afirmou: “um projecto mesmo de dimensões reduzidas pode ter efeitos significativos no ambiente quando for situado num local em que os factores ambientais descritos no artigo 3º da directiva [AIA], tais como a fauna e a flora, o solo, a água, o clima ou o património cultural, sejam sensíveis à mínima modificação. (...) Do mesmo modo, um projecto pode ter efeitos significativos quando, devido à sua natureza, corre o risco de transformar de modo essencial ou irreversível esses factores ambientais, independentemente das suas dimensões”.
- 3.61. A aplicação dos critérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos no ambiente exige uma abordagem abrangente e sistemática. Para tal, há elementos identificados no anexo I que também poderão ser pertinentes. Por exemplo, para identificar os eventuais efeitos significativos, deverão considerar-se os “receptores” destes efeitos (ver listagem de questões apresentada no anexo I, alínea f), isto é, *a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os factores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitectónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os factores supracitados*). As características mencionadas na nota de pé-de-página relativa à alínea f) do anexo I também devem ser tomadas em consideração (isto é, se os efeitos são *secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazo, permanentes e temporários, positivos e negativos*). A utilização do

anexo I em conjunto com o anexo II permite, assim, que os efeitos transversais aos meios sejam considerados de forma pluridisciplinar.

Nº 8 do artigo 3º

Os planos e programas a seguir enunciados não são abrangidos pela presente directiva:

- planos e programas destinados unicamente à defesa nacional ou à protecção civil,

- planos e programas financeiros ou orçamentais.

3.62. A isenção dos planos e programas “**destinados unicamente**” à defesa nacional ou à protecção civil é mais rigorosa do que na Directiva AIA (que não se aplica aos “projectos destinados à defesa nacional”). Isto significa que, por exemplo, um plano de ordenamento regional que preveja um projecto de defesa nacional numa parte da área por ele abrangida exigiria uma avaliação ambiental (desde que os outros critérios da directiva fossem preenchidos) porque não se destina unicamente à defesa nacional. O que se deve considerar, ao aplicar esta isenção, é o objectivo do plano ou programa e não os seus efeitos. Por exemplo, uma base militar que se destine unicamente à defesa nacional pode ter o efeito adicional de aumentar as oportunidades de emprego a nível local, mas ficaria, mesmo assim, abrangida por esta isenção. Na **protecção civil** poderão incluir-se acontecimentos com causas naturais ou antropogénicas (por exemplo, sismos e actividades terroristas, respectivamente). Não há indicação de quando tais planos e programas devem ser elaborados, mas devem ser unicamente destinados à defesa nacional ou à protecção civil. De acordo com a jurisprudência do TJCE, a derrogação deve ser interpretada de forma restritiva. Deste modo, um plano que estabeleça as medidas que devem ser tomadas em caso de avalanche não será abrangido pela directiva, ao passo que um plano que estabeleça as medidas que devem ser tomadas para evitar a ocorrência de avalanches (talvez através da construção de infra-estruturas) ficará abrangido por esta, visto que se destina a prevenir uma emergência e não a actuar em caso de emergência.

3.63. Nos planos e programas orçamentais deverão incluir-se os orçamentos anuais das autoridades a nível nacional, regional ou local. Nos planos e programas financeiros poderão incluir-se aqueles que descrevem a forma como um projecto ou uma actividade devem ser financiados, ou como as subvenções e os subsídios devem ser distribuídos.

Nº 3 do artigo 13º

A obrigação a que se refere o nº 1 do artigo 4º aplica-se exclusivamente aos planos e programas cujo primeiro acto preparatório formal seja posterior à data referida no nº 1. Os planos e programas cujo primeiro acto preparatório formal seja anterior a essa data e que sejam adoptados ou submetidos ao procedimento legislativo mais de 24 meses depois dela, ficarão sujeitos à obrigação referida no nº 1 do artigo 4º, a não ser que os Estados-Membros

decidam, caso a caso, que tal não é possível e informem o público da sua decisão.

- 3.64. A obrigação a que se refere o nº 1 do artigo 4º inclui todas as fases de uma “avaliação ambiental”, tal como é definida no artigo 2º (isto é, relatório ambiental, consultas, etc.). Implica, por conseguinte, o processo de preparação de um plano ou programa à luz da compreensão emergente dos seus efeitos ambientais.
- 3.65. O termo “formal” não significa necessariamente que o acto seja exigido pelo direito nacional, nem que produza efeitos legais neste último. Deve ser emitido um parecer em cada caso, tendo em conta factores como a natureza do acto em questão, a natureza das medidas que o precederam e o objectivo declarado da disposição de transição, nomeadamente a busca de segurança jurídica e uma boa administração.
- 3.66. A segunda frase do nº 3 do artigo 13º pretende garantir que os planos e programas cujo primeiro acto preparatório formal seja anterior a 21 de Julho de 2004, mas que só sejam adoptados após 21 de Julho de 2006, serão normalmente submetidos a uma avaliação ambiental conforme com a directiva. Isto subentende que, em Julho de 2004, apenas terá sido feito um trabalho de importância secundária ou não significativo tendo em vista a realização de uma avaliação significativa do plano. Não seria exequível efectuar uma avaliação ambiental de um plano cujo primeiro acto preparatório fosse anterior a Julho de 2004 e que, nessa data, estivesse numa fase muito avançada. O essencial, nesta disposição, não é quanto tempo antes de Julho de 2004 teve início um plano ou programa, mas sim se o processo de planeamento dos planos ou programas em causa está numa fase em que seja possível realizar uma avaliação ambiental com sentido.

4. OBRIGAÇÕES GERAIS

- 4.1. O artigo 4º aborda três questões: o momento em que a avaliação ambiental deve ser realizada, as disposições processuais para dar cumprimento à directiva e a forma de evitar a duplicação da avaliação quando os planos e programas fazem parte de uma hierarquia.

Nº 1 do artigo 4º

A avaliação ambiental referida no artigo 3º deve ser executada durante a preparação de um plano ou programa e antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo.

- 4.2. Por uma questão de boa prática, a avaliação ambiental dos planos e programas deverá influenciar a forma como os próprios planos e programas são elaborados. Enquanto um plano ou programa se encontra em elaboração, poderá ser mais fácil excluir os elementos susceptíveis de ter efeitos indesejáveis no ambiente do que depois de o plano ou programa estar concluído. Nesta fase, uma avaliação ambiental poderá ter valor informativo mas a sua influência será provavelmente menor. O nº 1 do artigo 4º impõe às autoridades uma obrigação clara de realizarem a avaliação durante a preparação do plano ou programa.

Nºs 2 e 3 do artigo 4º

2) As exigências da presente directiva devem ser integradas nos procedimentos em vigor nos Estados-Membros para a aprovação de planos e programas ou ser incorporadas nos procedimentos estabelecidos para dar cumprimento à presente directiva.

3) A fim de evitar a duplicação da avaliação, sempre que os planos e programas façam parte de uma hierarquia, os Estados-Membros devem ter em consideração o facto de que a avaliação será efectuada, em conformidade com a presente directiva, a diferentes níveis da hierarquia. A fim de, inter alia, evitar as duplas avaliações, os Estados-Membros aplicarão o disposto nos nºs 2 e 3 do artigo 5º.

- 4.3. No nº 2 do artigo 4º, a directiva prevê que o procedimento de avaliação ambiental seja integrado nos procedimentos em vigor para a adopção dos planos ou programas ou incorporado num procedimento separado.
- 4.4. Quando o procedimento de avaliação está integrado no processo de preparação em vigor para o próprio plano ou programa, o procedimento de AAE pode afectar o procedimento de preparação do projecto de plano ou programa. Neste caso, o processo de preparação desse projecto tem de ser ajustado de modo a conformar-se com as exigências da directiva. O tipo de mudança que poderá ser necessário dependerá dos procedimentos em vigor, mas poderá envolver, por exemplo, um ajustamento do público que deve ser identificado, ou incluído, nos termos do nº 4 do artigo 6º, e das autoridades que têm de ser

designadas nos termos do nº 3 do artigo 6º, a fim de integrar adequadamente as diferentes fases do processo de avaliação na preparação do plano ou programa.

- 4.5. Em algumas circunstâncias, poderá haver mais de um plano ou programa que trate do mesmo tema geral, mas numa área geográfica diferente ou com um grau de pormenor diferente. Por exemplo, um plano de ordenamento do território poderá apresentar uma perspectiva geral de desenvolvimento para uma região inteira; poderá haver uma série de planos de ordenamento mais pormenorizados para as partes constituintes da região, nos quais se defina com maior minúcia como estas áreas deverão ser desenvolvidas, enquanto a nível municipal poderão existir planos ainda mais pormenorizados, que estabeleçam um quadro muito exaustivo para o desenvolvimento da área. O nº 3 do artigo 4º, em conjugação com os nºs 2 e 3 do artigo 5º, pretende garantir que se evite uma duplicação da avaliação neste tipo de situações.
- 4.6. Se determinados aspectos de um plano ou programa tiverem sido avaliados numa fase do processo de planeamento e a avaliação de um plano ou programa, numa fase posterior do processo, utilizar as conclusões da avaliação anterior, essas conclusões deverão ser actualizadas e precisas para poderem ser usadas na nova avaliação. Terão igualmente de ser inseridas no contexto dessa avaliação. Se estas condições não puderem ser satisfeitas, o plano ou programa posterior poderá exigir uma avaliação nova ou actualizada, mesmo que trate de questões que também tenham sido objecto do plano ou programa anterior.
- 4.7. É evidente que a decisão de reutilizar o material de uma avaliação na realização de outra dependerá da estrutura do processo de planeamento, do conteúdo do plano ou programa e da adequação das informações contidas no relatório ambiental, e que tais decisões terão de ser tomadas caso a caso. Elas deverão garantir que as avaliações exaustivas de cada um dos elementos do processo de planeamento não são postas em causa e que uma avaliação anterior utilizada numa fase subsequente é inserida no contexto da avaliação actual e tida em conta da mesma maneira. Para constituir um relatório identificável, há que reunir as informações pertinentes: não deverá ter de ser necessário fazer uma pesquisa de documentos para compreender os efeitos ambientais de uma proposta. Consoante os casos, poderá ser apropriado resumir o material anterior, referi-lo ou repeti-lo. Não será, todavia, necessário reproduzir grandes quantidades de dados num novo contexto em que tal não se justifique.

5. O RELATÓRIO AMBIENTAL

- 5.1. O relatório ambiental constitui a parte fundamental da avaliação ambiental exigida pela directiva. É também nele que se baseia principalmente o controlo dos efeitos significativos da execução do plano ou programa.
- 5.2. O relatório ambiental é um instrumento importante para integrar as considerações ambientais na preparação e aprovação dos planos e programas, uma vez que assegura que os seus eventuais efeitos significativos no ambiente são identificados, descritos, avaliados e tidos em conta nesse processo. A elaboração do relatório ambiental e a integração das considerações ambientais na preparação dos planos e programas constituem um processo iterativo que deverá contribuir para a adopção de soluções mais sustentáveis no processo decisório.
- 5.3. As disposições relativas ao relatório ambiental estão sobretudo expressas no artigo 2º (Definições), no artigo 5º (Relatório ambiental) e no anexo I. Além disso, o relatório ambiental deve ser sujeito a consulta, tal como está previsto nos artigos 6º e 7º; deve ser tomado em consideração na preparação do plano ou programa (artigo 8º) e aquando da sua aprovação, devem ser facultadas informações sobre a forma como isso foi feito (artigo 9º); e deve ter a qualidade suficiente para satisfazer os requisitos da directiva (artigo 12º).

Alínea c) do artigo 2º,

Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

..

c) "Relatório ambiental", a parte da documentação do plano ou programa que contém as informações exigidas no artigo 5º e no anexo I.

- 5.4. A alínea c) do artigo 2º define o relatório ambiental como uma parte da documentação do plano ou programa com um conteúdo específico, o que implica que o relatório ambiental deve ser constituído por um ou mais textos coerentes. Embora não seja exigido pela directiva, poderá ser útil estruturar o relatório, na medida do possível, com base nas alíneas utilizadas no anexo I. A directiva não especifica se o relatório deve ser integrado no próprio plano ou programa ou constituir um documento distinto. Se for integrado, deverá ser possível distingui-lo claramente como uma parte separada do plano ou programa e ser fácil de encontrar e assimilar pelo público e as autoridades. Em todo o caso, deve existir sempre um resumo não técnico das informações fornecidas de acordo com as alíneas enumeradas no anexo I.
- 5.5. O relatório ambiental poderá fazer parte, em muitos casos, de uma avaliação mais vasta do plano ou programa. Poderá estar incluído, por exemplo, num documento sobre a avaliação da sustentabilidade que também se debruce sobre os efeitos económicos e sociais, ou o plano ou programa poderá incluir uma avaliação da sustentabilidade. Qualquer um destes modelos constitui uma forma aceitável de dar cumprimento à directiva, desde que preencha cabalmente os requisitos desta última.

Nº 1 do artigo 5º

Sempre que seja necessário proceder a uma avaliação ambiental nos termos do nº 1 do artigo 3º, deve ser elaborado um relatório ambiental no qual serão identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial respectivos. As informações a fornecer para o efeito constam do anexo I.

- 5.6. No nº 1 do artigo 5º formulam-se os requisitos básicos que o relatório ambiental deverá satisfazer. As funções do relatório consistem em identificar, descrever e avaliar os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes do plano ou programa e as suas alternativas razoáveis. O anexo I contém outras disposições sobre as informações que devem ser fornecidas a respeito destes efeitos. O estudo de alternativas é um elemento importante da avaliação, exigindo a directiva uma avaliação mais exaustiva destas últimas do que a Directiva AIA. As alternativas são analisadas nos nºs 5.11 - 5.14 infra.
- 5.7. Nos termos do nº 1 do artigo 4º, a avaliação ambiental deverá ser realizada durante a preparação de um plano ou programa e antes da sua aprovação ou submissão ao procedimento legislativo. O processo de elaboração do relatório deve iniciar-se o mais cedo possível e, de preferência, em simultâneo com a preparação do plano ou programa. A elaboração do relatório já deverá ter normalmente terminado quando este último for posto à disposição das autoridades e do público em conformidade com o nº 1 do artigo 6º.
- 5.8. O nº 1 do artigo 5º não diz explicitamente quem é responsável pela elaboração do relatório ambiental mas, em muitos casos, deverá ser a autoridade ou a pessoa singular ou colectiva responsável pela preparação do plano ou programa.
- 5.9. Não é possível definir inequivocamente o que se entende por execução de um plano ou programa, pois isso depende, em grande medida, do carácter do mesmo. No caso dos planos ou programas abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva devido à condição prevista no nº 2, alínea a), do artigo 3º, (constituírem enquadramento para projectos em vários sectores) e no nº 4 do artigo 3º (outros planos e programas que constituem enquadramento para projectos), poderá entender-se por execução, entre outras coisas, a realização dos projectos correspondentes ao dito enquadramento. No entanto, uma vez que os requisitos desse enquadramento podem ser preenchidos de várias maneiras, a execução do plano ou programa não se pode reduzir, geralmente, à realização de vários projectos específicos. Em todo o caso, um plano ou programa poderá incluir elementos que não estejam relacionados com os projectos, mas que sejam importantes para o seu êxito. Os efeitos desses aspectos da execução também devem fazer parte da avaliação. No caso dos planos e programas abrangidos pela directiva devido à condição estabelecida no nº 2, alínea b) do artigo 3º (necessidade de uma avaliação nos termos dos artigos 6º ou 7º da Directiva 92/43/CEE), a execução pode ser entendida à luz do nº 3 do artigo 6º da Directiva “Habitats”, que exige uma avaliação das

incidências sobre um sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo (ver também nº 3.33 supra).

- 5.10. A execução de um plano ou programa pode abranger muitas e variadas questões e disposições, devendo a avaliação concentrar-se na parte da execução susceptível de afectar significativamente o ambiente. No entanto, todas as partes da execução devem ser estudadas pois, em conjunto, poderão ter efeitos significativos. Não compete à avaliação analisar se a execução das diversas partes do plano ou programa tem efectivamente lugar.

Alternativas

- 5.11. A obrigação de identificar, descrever e avaliar as alternativas razoáveis deve ser lida no contexto do objectivo da directiva que consiste em assegurar que os efeitos da execução dos planos e programas são tomados em consideração durante a preparação e antes da aprovação dos mesmos.
- 5.12. Ao exigir que os eventuais efeitos ambientais significativos das alternativas razoáveis sejam identificados, descritos e avaliados, a directiva não faz distinção entre as exigências de avaliação aplicáveis ao projecto de plano ou programa e as aplicáveis às alternativas¹⁴. O essencial é que os eventuais efeitos significativos do plano ou programa e das soluções alternativas sejam identificados, descritos e avaliados de forma comparável. Os requisitos previstos no nº 2 do artigo 5º a respeito do alcance e nível de pormenor das informações a incluir no relatório são igualmente aplicáveis à avaliação das alternativas. É essencial que seja apresentada à autoridade ou ao parlamento responsável pela aprovação do plano ou programa, bem como às autoridades e ao público incluídos nas consultas, uma perspectiva exacta das alternativas razoáveis existentes e dos motivos para não serem consideradas a melhor opção. As informações referidas no anexo I devem ser, assim, facultadas em relação às alternativas escolhidas, incluindo, por exemplo, as informações previstas na alínea b) deste anexo sobre a evolução provável do estado actual do ambiente se a alternativa não for aplicada. Essa evolução poderá ser diferente da relacionada com o plano ou programa, caso diga respeito a áreas ou aspectos diferentes.
- 5.13. O texto da directiva não refere o que se entende por alternativa razoável a um plano ou programa. Ao decidir sobre as possíveis alternativas razoáveis há que ter, desde logo, em conta os objectivos e o âmbito de aplicação territorial do plano ou programa. O texto não especifica se estão em causa planos e programas alternativos, ou diferentes alternativas no âmbito de um mesmo plano ou programa. Na prática, serão normalmente avaliadas diversas alternativas no âmbito do mesmo plano (por exemplo, diferentes modos de eliminação dos resíduos num plano de gestão dos resíduos, ou diferentes maneiras de desenvolver uma área num plano de ordenamento do território). Uma solução alternativa pode ser, assim, uma forma diferente de dar cumprimento aos objectivos do plano ou programa. Em relação aos planos de

¹⁴ Comparar com nº 3 do artigo 5º e o anexo IV da Directiva AIA, que exigem ao dono da obra a apresentação de um resumo das principais soluções alternativas estudadas e a indicação das principais razões da sua escolha, atendendo aos efeitos no ambiente.

ordenamento do território, ou de ordenamento urbano e rural, constituem alternativas evidentes as utilizações diferentes de áreas designadas para actividades ou finalidades específicas, e a designação de áreas alternativas para essas actividades. Em relação aos planos ou programas de longa duração, nomeadamente os de muito longo prazo, o desenvolvimento de cenários alternativos é uma forma de investigar as soluções alternativas e os seus efeitos. Por exemplo, os planos de desenvolvimento regional para a região de Estocolmo são, desde há muito, elaborados com base num modelo baseado em cenários.

- 5.14. As alternativas escolhidas devem ser realistas. Uma das razões para se estudarem soluções alternativas é a necessidade de encontrar formas de reduzir ou evitar os efeitos ambientais negativos importantes causados pelo plano ou programa proposto. O ideal, embora a directiva não o exija, é que o projecto final de plano ou programa seja o que melhor contribui para os objectivos estabelecidos no artigo 1º. Seleccionar deliberadamente para avaliação alternativas com efeitos muito mais negativos, a fim de promover o projecto de plano ou programa, não seria correcto para a satisfação do objectivo previsto no presente número. Para serem autênticas, as alternativas também devem ser abrangidas pela competência jurídica e geográfica da autoridade em causa. A alínea h) do anexo I exige a apresentação de um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas.

Nºs 2 e 3 do artigo 5º

2. O relatório ambiental elaborado em aplicação do nº 1 deve incluir as informações que razoavelmente possam ser necessárias, tendo em conta os conhecimentos e métodos de avaliação disponíveis, o conteúdo e o nível de pormenor do plano ou do programa, a sua posição no processo de tomada de decisões e a medida em que determinadas questões sejam mais adequadamente avaliadas a níveis diferentes do processo, por forma a evitar uma duplicação da avaliação.

3. As informações pertinentes disponíveis sobre os efeitos ambientais dos planos e programas, obtidas a outros níveis de tomada de decisões ou por via de outros actos legislativos comunitários, podem ser utilizadas a fim de fornecer as informações a que se refere o anexo I.

- 5.15. O ponto de partida para a interpretação destes números é a exigência de que sejam fornecidas informações sobre os eventuais efeitos significativos do plano ou programa no ambiente. Estas informações devem ser fornecidas na medida em que razoavelmente possam ser necessárias tendo em conta os factores mencionados no nº 2.
- 5.16. A referência ao “conteúdo e o nível de pormenor do plano ou do programa” corresponde a um reconhecimento de que, no relatório ambiental relativo a um plano ou programa geral poderão não ser necessárias informações e análises muito pormenorizadas (por exemplo, um plano ou programa situado no topo de uma hierarquia que desça do geral para o particular); ao passo que já será de esperar muito mais minúcia relativamente a um plano ou programa que

tenha, ele próprio, um maior nível de pormenor. Deste modo, o relatório ambiental relativo a um plano nacional poderá não ter de avaliar os efeitos do plano em todos os rios do país; mas será certamente de esperar que o relatório ambiental respeitante a um plano de ordenamento urbano aborde as suas incidências nos rios ou outras massas de água existentes na cidade ou nas suas proximidades.

- 5.17. O nº 3 do artigo 5º realça a conveniência de racionalizar a recolha e a produção de informações, prevendo que as informações pertinentes (nas quais se poderão incluir análises e dados) já disponíveis de outras fontes possam ser utilizadas na compilação do relatório ambiental. A utilidade desta disposição é evidente quando os planos e programas estão inseridos numa hierarquia e, nesses casos, o nº 3 do artigo 4º exige a aplicação dos nºs 2 e 3 do artigo 5º, nomeadamente para evitar as duplas avaliações. Esta questão é abordada nos nºs 4.5 – 4.7 supra. As informações obtidas a partir de outros sistemas de tomada de decisões, como os planos ou programas de outros sectores, ou da aplicação de outros actos legislativos comunitários, como a Directiva-quadro da água (2000/60/CE) também podem ser utilizadas.

Nº 4 do artigo 5º

As autoridades a que se refere o nº 3 do artigo 6º devem ser consultadas para a determinação do alcance e nível de pormenorização das informações a incluir no relatório ambiental

- 5.18. As autoridades ambientais pertinentes, designadas nos termos do nº 3 do artigo 6º, devem ser consultadas quando é tomada uma decisão sobre o alcance e nível de pormenorização das informações a incluir no relatório ambiental. Essas autoridades também podem participar na preparação do relatório, ao longo do processo de preparação e aprovação do plano ou programa. Podem encontrar-se mais informações na secção 7, infra, relativa às consultas.

Anexo I

- 5.19 O anexo I especifica as informações que devem ser fornecidas no relatório ambiental. As dez alíneas do anexo definem um amplo espectro de questões a tratar e cada alínea é, em si mesma, substancial. Todas as alíneas devem ser analisadas à luz das exigências do artigo 5º. Os Estados-Membros podem introduzir disposições sobre o conteúdo do relatório ambiental mais exigentes do que a directiva. Um plano ou programa pode ser muito vasto e tratar um grande número de questões diferentes, devendo, por isso, salientar-se que a directiva exige informações referentes aos efeitos significativos do plano ou programa no ambiente (ver artigo 5º). Um número excessivo de informações sobre efeitos insignificantes ou questões irrelevantes torna o relatório difícil de assimilar e poderá fazer com que informações importantes sejam ignoradas.

a) Uma descrição geral do conteúdo, dos principais objectivos do plano ou programa e das suas relações com outros planos e programas pertinentes.

- 5.20. As informações sobre a relação com outros planos ou programas pertinentes

inserir o plano ou programa num contexto mais amplo: poderão referir-se, por exemplo, ao seu lugar na fase de tomada de decisões ou ao seu contributo, entre outros planos e programas, para a alteração das condições ambientais de uma determinada área. Os planos ou programas pertinentes podem ser, assim, os situados a outros níveis da hierarquia em que o plano ou programa em causa se insere, ou aqueles que são elaborados para outros sectores mas afectam as mesmas áreas ou áreas adjacentes.

b) Os aspectos pertinentes do estado actual do ambiente e da sua provável evolução se não for aplicado o plano ou programa;

c) As características ambientais das zonas susceptíveis de serem significativamente afectadas;

d) Todos os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa, incluindo, em particular, os relacionados com todas as zonas de especial importância ambiental, tal como as zonas designadas nos termos das Directivas 79/409/CEE e 92/43/CEE do Conselho.

5.21. As exigências das alíneas b), c), e d) podem sobrepor-se, mas são coerentes e referem-se a diferentes aspectos do estado do ambiente nas zonas abrangidas pelo plano ou programa e nas quais este último poderá produzir efeitos ambientais significativos. Na alínea b), o que está em causa é o estado do ambiente em toda a zona abrangida ou significativamente afectada pelo plano ou programa, na actualidade e se este último não for aplicado. Na alínea c), exige-se que sejam fornecidas informações sobre as zonas susceptíveis de serem significativamente afectadas pelo plano ou programa, informações essas que podem ser entendidas como uma especificação das informações dadas nos termos da alínea b). A questão fundamental em d) são os problemas ambientais, enquanto os aspectos ou características mencionados em b) e c) tanto podiam ser problemas como valores e recursos ambientais, ou um estado favorável do ambiente. Uma vez que as exigências das alíneas c) e d) se sobrepõem, poderá ser adequado, em muitos casos, tratá-las em conjunto, desde que sejam fornecidas todas as informações necessárias para o efeito.

5.22. As informações exigidas na alínea b) sobre os aspectos pertinentes do estado actual do ambiente são necessárias para compreender como é que o plano ou programa podem afectar significativamente o ambiente na zona em questão. O termo “aspectos pertinentes” refere-se aos aspectos ambientais com relevância para os eventuais efeitos ambientais significativos do plano ou programa. Estes aspectos podem ser de natureza positiva ou negativa. As informações devem ser relativas ao estado actual do ambiente, o que significa que devem ser tão actualizadas quanto possível. A descrição da evolução provável dos aspectos pertinentes se o plano ou programa não for aplicado é importante como quadro de referência para a avaliação do plano ou programa. Esta exigência pode considerar-se correspondente à denominada “alternativa zero”, frequentemente aplicada nos procedimentos de avaliação de impacto ambiental. A descrição da evolução deve abranger aproximadamente o mesmo horizonte temporal previsto para a aplicação do plano ou programa. Os efeitos de outros planos ou programas adoptados, ou de decisões que possam afectar a

zona em causa, também deverão ser aqui considerados, na medida do possível.

5.23. Na alínea c) dá-se especial atenção às zonas que têm especial interesse para a avaliação, nomeadamente aquelas que possam ser significativamente afectadas pelo plano ou programa. No relatório deve apresentar-se uma descrição das características ambientais destas zonas. Seria adequado descrever as características ambientais por referência às questões ambientais enumeradas na alínea f). Entre os exemplos dessas características poderá referir-se a especial sensibilidade ou vulnerabilidade de uma zona à acidificação, o seu elevado valor botânico ou o facto de ser densamente povoada e muitas pessoas serem afectadas pelo ruído do tráfego. Note-se que essas zonas também se podem situar fora da área abrangida pelo plano ou programa. Se esta área ficar junto de outro Estado-Membro, ou se os efeitos se fizerem sentir a longa distância, é evidente que certas zonas de outros Estados-Membros, e para além deles, poderão ser significativamente afectadas. Nesses casos, serão necessárias consultas transfronteiras (ver nºs 7.24 - 7.29).

5.24. A alínea d) exige informações sobre todos os problemas ambientais pertinentes para o plano ou programa. O objectivo destas informações é permitir avaliar a forma como estes problemas irão afectar o plano ou programa, ou se este último é susceptível de agravar, reduzir ou afectar de qualquer outra forma os problemas ambientais existentes. A pertinência também poderá residir nos eventuais efeitos significativos do plano ou programa, bem como nos efeitos não significativos que, associados aos problemas ambientais existentes, gerem efeitos significativos. É até possível que algumas questões tratadas no plano ou programa e que não têm quaisquer efeitos ambientais sejam igualmente pertinentes. Não é necessário que os problemas sejam significativos ou que estejam especialmente relacionados com zonas específicas, como as exemplificadas no texto. Podem entender-se como zonas de especial importância ambiental aquelas que têm um valor ambiental particularmente elevado, como é o caso das designadas nos termos das Directivas Aves e Habitats, mas esta expressão também pode incluir as zonas designadas ao abrigo da legislação nacional.

e) Os objectivos de protecção ambiental estabelecidos a nível internacional, comunitário ou dos Estados-Membros, pertinentes para o plano ou programa e a forma como estes objectivos e todas as outras considerações ambientais foram tomadas em consideração durante a sua preparação.

5.25. Os objectivos de protecção do ambiente a tratar devem abranger pelo menos as questões enunciadas na alínea f). Os objectivos internacionais e comunitários são frequentemente incorporados nos objectivos aos níveis nacional, regional e local e muitas vezes estes podem ser suficientes para o efeito. Note-se que esta alínea se refere aos objectivos pertinentes para o plano ou programa, ou seja, para os seus eventuais efeitos significativos ou para as questões que ele suscita. A consulta das autoridades nos termos do nº 4 do artigo 5º pode contribuir para fornecer estas informações. A Associação de AIA alemã desenvolveu um protótipo de base de dados sobre os objectivos de qualidade ambiental a nível internacional e comunitário. Esta base de dados pode ser visitada no seguinte endereço:

f) Os eventuais efeitos significativos no ambiente, incluindo questões como a biodiversidade, a população, a saúde humana, a fauna, a flora, o solo, a água, a atmosfera, os factores climáticos, os bens materiais, o património cultural, incluindo o património arquitectónico e arqueológico, a paisagem e a inter-relação entre os factores supracitados.

Nesses efeitos deverão incluir-se os efeitos secundários, cumulativos, sinérgicos, de curto, médio e longo prazo, permanentes e temporários, positivos e negativos.

- 5.26. A lista de questões apresentada na alínea f) não é exaustiva, podendo existir outras questões pertinentes. Comparativamente à lista da Directiva AIA, alterada, a saúde humana, a biodiversidade e o património cultural são aqui mencionados explicitamente. O conceito de saúde humana deverá ser analisado no contexto das outras questões mencionadas na alínea f) e, assim, as questões de saúde relacionadas com o ambiente, como a exposição ao ruído do tráfego ou às substâncias que poluem a atmosfera, serão obviamente elementos a estudar. No âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica, foram adoptadas orientações visando a integração das questões relativas à biodiversidade nas avaliações ambientais estratégicas. É essencial uma descrição da relação entre os factores mencionados na alínea f), uma vez que ela poderá revelar outros efeitos significativos, mais graves do que os resultantes de um estudo mais isolado de cada um dos factores. Deste modo, os efeitos significativos nos factores atmosféricos e climáticos podem causar efeitos adversos significativos na flora, na fauna e na biodiversidade. O objectivo da nota de pé-de-página é realçar a necessidade de informações vastas e aprofundadas sobre os diversos factores e a sua inter-relação (embora ela deva ser lida à luz do nº 2 do artigo 5º). É essencial uma descrição dos efeitos positivos para mostrar o contributo do plano ou programa para a protecção do ambiente e o desenvolvimento sustentável.

g) As medidas previstas para prevenir, reduzir e, tanto quanto possível, eliminar quaisquer efeitos adversos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa.

- 5.27. O objectivo da alínea g) é assegurar que o relatório ambiental examina a forma de atenuar os efeitos adversos significativos que descreve. As medidas previstas na alínea g) não são mais especificadas em pormenor, podendo ser medidas previstas ou prescritas no plano ou programa ou medidas analisadas no relatório ambiental. Recorde-se que as próprias medidas de atenuação podem ter efeitos negativos no ambiente, que deverão ser reconhecidos. Existem métodos de atenuação relacionados com as avaliações de impacto ambiental que também poderão ser úteis para avaliar os planos e programas.

h) Um resumo das razões que justificam as alternativas escolhidas e uma descrição do modo como se procedeu à avaliação, incluindo todas as dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias (como, por exemplo, as deficiências técnicas ou a ausência de conhecimentos).

5.28. As informações sobre a escolha das soluções alternativas são essenciais para entender por que razão certas alternativas foram avaliadas e a sua relação com o projecto de plano ou programa. A descrição dos métodos utilizados na avaliação é útil para ajuizar da qualidade das informações e conclusões e do grau de fiabilidade das mesmas. A descrição das dificuldades encontradas também clarificará este aspecto. Quando for caso disso, poderá ser útil incluir uma descrição do modo como essas dificuldades foram vencidas.

i) Uma descrição das medidas de controlo previstas em conformidade com o disposto no artigo 10º.

5.29. Segundo o artigo 10º, os efeitos ambientais significativos da execução do plano ou programa deverão ser controlados e, uma vez que se encontram especificados na alínea f), o relatório deverá conter uma descrição de como esse controlo foi realizado. A descrição deverá referir os sistemas de controlo existentes, se estes forem utilizados. Há alguma sobreposição entre a alínea i) e a exigência do nº 1, alínea c), do artigo 9º de que sejam facultadas, no momento da aprovação, informações sobre as “medidas decididas para efeitos de controlo”. É evidente que não se podem fazer afirmações definitivas sobre as medidas de controlo finais enquanto o relatório ambiental ainda está a ser elaborado, uma vez que o conteúdo do plano ou programa ainda não foi decidido e, em qualquer caso, o conteúdo do relatório ambiental está sujeito aos critérios estabelecidos no nº 2 do artigo 5º. Além disso, em algumas circunstâncias, os sistemas de controlo poderão necessitar de ser adaptados à medida que a execução do plano ou programa avança. Na directiva não parece existir nada que o impeça, nos casos adequados.

j) Um resumo não técnico das informações fornecidas ao abrigo das alíneas anteriores.

5.30. O objectivo do resumo não técnico, exigido pela alínea j), é tornar as questões e conclusões fundamentais do relatório ambiental acessíveis e claramente compreensíveis tanto pelo público em geral como pelos decisores políticos. O resumo pode fazer parte do relatório, mas também poderá ser útil facultá-lo como um documento separado, para assegurar uma divulgação mais ampla. Poderá ser útil um quadro de síntese global para simplificar as conclusões.

6. QUALIDADE DO RELATÓRIO AMBIENTAL

- 6.1. A experiência prática adquirida com a Directiva AIA (que não contém requisitos específicos em matéria de qualidade) demonstrou que as informações fornecidas na avaliação ambiental são, por vezes, insuficientes. Durante a elaboração da Directiva AAE, surgiram preocupações de que, também neste contexto, os relatórios ambientais fossem incompletos ou elaborados sem uma correcta aplicação do procedimento.
- 6.2. O objectivo é assegurar que o relatório ambiental conterá informações completas e fiáveis (sujeitas às disposições do artigo 5º) e se adequará às finalidades da directiva. A disposição específica referente a esta questão acentua ainda mais a importância do relatório ambiental e a correcta aplicação do artigo 5º da directiva.

Nº 2 do artigo 12º

Os Estados-Membros assegurarão que os relatórios ambientais tenham qualidade suficiente para preencher os requisitos da presente directiva e comunicarão à Comissão quaisquer medidas que tomarem relativamente à qualidade desses relatórios.

- 6.3. A directiva não especifica o que entende por **qualidade suficiente**, mas uma vez que define o processo de AAE e o relatório ambiental, a correcta transposição e a adequada aplicação das suas disposições, tanto quanto ao conteúdo como ao procedimento, parecem bastar para satisfazer o requisito de qualidade suficiente. A directiva não especifica medidas adicionais para garantir a suficiência da qualidade.
- 6.4. Na maioria dos casos, competirá à própria autoridade decidir, antes de adoptar um plano ou programa, se um determinado relatório ambiental tem ou não qualidade suficiente e, em caso negativo, que medidas será necessário tomar para corrigir as deficiências. Entre estas poderão incluir-se a alteração ou o aumento do relatório ambiental, ou mesmo a repetição total ou parcial do processo de AEA. Ao identificarem aquilo que é necessário para a qualidade ser satisfatória, as autoridades responsáveis pelo plano ou programa terão de prestar muita atenção aos requisitos da directiva, tal como estão expostos no artigo 5º e no anexo I. Também necessitarão de estar muito atentas aos resultados da consulta das autoridades ambientais e do público nos termos do artigo 6º. É preciso que tenham bem presente que um relatório insuficiente pode pôr em causa a validade dos actos e decisões nele baseados.
- 6.5. Os requisitos processuais e substantivos da directiva, se forem correctamente transpostos e aplicados, podem ser encarados como uma “norma mínima” destinada a assegurar a qualidade dos relatórios ambientais. Os Estados-Membros poderão decidir por si próprios se querem ou não instituir medidas adicionais e, em caso afirmativo, quais deverão ser. Há uma grande variedade de modelos possíveis¹⁵. Muitas medidas utilizadas na prática da

¹⁵

Para uma panorâmica geral, ver também Royal Haskoning.

avaliação do impacto ambiental poderão ser adequadas e correctas para efeitos da Directiva AAE. Entre os exemplos, contam-se as avaliações independentes (como um painel de análise, ou uma comissão governamental que emita pareceres sobre a qualidade das informações incluídas no relatório ambiental); as orientações indicando os requisitos processuais ou substantivos que a autoridade de planeamento deverá seguir, uma instituição independente (a utilizar aquando da determinação do nível de pormenor e do âmbito do relatório ambiental); ou o simples recurso às queixas apresentadas nos tribunais.

- 6.6. Para além de garantir que cada fase processual do processo de AAE conducente ao relatório ambiental tem a qualidade suficiente, podem prever-se outros métodos destinados a manter a qualidade global do processo. Para isso poderão utilizar-se, por exemplo, listas de verificação que mostrem claramente que cada fase do procedimento foi cumprida e de forma adequada; ou modelos informatizados, mais avançados, que permitam comparar a qualidade dos diversos elementos do relatório ambiental e a qualidade do relatório no seu todo.
- 6.7. **Quaisquer medidas** que os Estados-Membros tomem **relativamente à qualidade** dos relatórios ambientais terão de ser **comunicadas** à Comissão. Entre outras coisas, esta disposição visa permitir a recolha das experiências havidas nos Estados-Membros, por exemplo para que as abordagens inovadoras se possam difundir entre eles. Ainda que estas medidas ultrapassem as obrigações estipuladas na directiva, a divulgação tão ampla quanto possível dessas abordagens, contribuirá para melhorar as práticas em toda a Comunidade.

7. CONSULTAS

- 7.1. As disposições da directiva em matéria de consultas obrigam os Estados-Membros a concederem a determinadas autoridades e membros do público a possibilidade de exprimirem a sua opinião sobre o relatório ambiental e o projecto de plano ou programa. Um dos intuitos da realização de consultas é contribuir para a qualidade das informações facultadas aos responsáveis pelas decisões sobre o plano ou programa. As consultas podem revelar, por vezes, informações novas e importantes que induzam alterações substanciais do plano ou programa e, logo, dos seus eventuais efeitos significativos no ambiente. Nesse caso, poderá ser necessário ponderar uma revisão do relatório e, se as alterações o justificarem, uma nova consulta. As principais exigências da directiva em matéria de consultas figuram no artigo 6º, mas muitos outros artigos tratam igualmente desta questão. A presente secção aborda-os na ordem seguinte: em primeiro lugar, analisa as definições pertinentes; depois examina quem participa nas consultas e qual deve ser o tema destas últimas; analisa algumas disposições processuais conexas e, por último, a decisão sobre o plano ou programa.
- 7.2. Na Caixa 1 apresenta-se uma síntese das exigências de informação e consulta contidas na directiva.

Caixa 1: Fase da AAE	Exigências de consulta em situações internas	Exigências adicionais em situações transfronteiriças
Determinação sobre se um plano ou programa exige uma AAE	Consultar as autoridades (nº 6 do artigo 3º) Facultar informações ao público (nº 7 do artigo 3º)	
Decisão sobre o alcance e o grau de pormenor da avaliação	Consultar as autoridades (nº 4 do artigo 5º)	
Relatório ambiental e projecto de plano ou programa	Facultar informações ao público (nº 1 do artigo 6º) Consultar as autoridades (nº 2 do artigo 6º) Consultar o público em causa (nº 2 do artigo 6º)	Consultar as autoridades nos Estados-Membros susceptíveis de serem afectados (nº 2 do artigo 7º) Consultar o público em causa no Estado-Membro susceptível de ser afectado (nº 2 do artigo 7º)
Durante a preparação do plano ou programa	Tomar em consideração o relatório ambiental e as observações apresentadas em conformidade com o artigo 6º (artigo 8º)	Tomar em consideração os resultados das consultas transfronteiriças (artigo 8º)
Plano ou programa aprovado; declaração nos termos do nº 1, alínea b), do artigo 9º, medidas para efeitos de controlo	Facultar informações às autoridades (nº 1 do artigo 9º) Facultar informações ao público (nº 1 do artigo 9º)	Facultar informações ao Estado-Membro consultado (nº 1 do artigo 9º)

- 7.3. A participação do público na tomada de decisões também é tratada na Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas relativa ao acesso à informação, à participação do público no processo de decisão e ao acesso à justiça nas questões ambientais (Convenção de Aarhus). O artigo 7º da Convenção contém disposições sobre a participação do público durante a preparação dos planos e programas relativos ao ambiente. As suas disposições estão incorporadas na Directiva AAE na medida em que são aplicáveis aos planos e programas abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva¹⁶.

Alínea b) do artigo 2º

"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 4º a 9º.

- 7.4. Esta definição afirma claramente que a **consulta** é uma parte inseparável da avaliação. Além disso, os resultados das consultas têm de ser **tomados em consideração** quando a decisão está a ser tomada. Se algum destes elementos faltar, não existe, por definição, uma avaliação ambiental conforme com a directiva. Isto realça a importância que, na avaliação, se atribui às consultas.

Alínea d) do artigo 2º

"Público", uma ou mais pessoas singulares ou colectivas e, em conformidade com o direito e as práticas nacionais, suas associações, organizações ou grupos.

- 7.5. A definição de **público** segue a da Convenção de Aarhus, referindo-se a qualquer pessoa singular ou colectiva. A questão de saber se um determinado membro do público é afectado ou interessado é tratada no artigo 6º.
- 7.6. Em muitos casos, uma **associação, organização ou grupo** de pessoas singulares ou colectivas será ela própria dotada de personalidade jurídica e estará directamente abrangida pela definição. Deve, por conseguinte, interpretar-se o texto no sentido de que as associações, organizações ou grupos *sem* personalidade jurídica (incluindo organizações não governamentais) também podem estar incluídos no "público", se os quadros jurídicos nacionais assim o determinarem. No nº 2 do artigo 6º, conjugado com o nº 4 do artigo 6º, a directiva prevê um papel claro para as associações, as organizações e os grupos.

Nº 1 do artigo 6º

Deve ser facultado às autoridades a que se refere o nº 3 e ao público o projecto de plano ou programa e o relatório ambiental elaborado nos termos do artigo 5º.

¹⁶ A Directiva 2003/35/CE aplica a Convenção de Aarhus a alguns planos e programas que não estão sujeitos à Directiva AAE.

- 7.7. Este artigo é o ponto de partida para as consultas e para qualquer debate público subsequente sobre o plano ou programa proposto. O projecto de plano ou programa e o relatório ambiental devem ser facultados ao público (que é definido na alínea d) do artigo 2º). O direito de apresentar observações sobre estes documentos apenas é conferido, todavia, ao público identificado no nº 4. Se o público é ou não o mesmo num dado caso dependerá do plano ou programa em questão e do direito e da prática nacionais.
- 7.8. A directiva não especifica os métodos pelos quais as informações devem ser **facultadas**, mas estes deverão permitir que as autoridades e o público apresentem as suas observações em conformidade com o nº 2 do artigo 6º. Serão necessárias disposições adequadas em matéria de divulgação e as informações terão de estar facilmente acessíveis. Além disso, a interpretação à luz do artigo 7º, em conjugação com o nº 3 do artigo 6º da Convenção de Aarhus, sugere que a divulgação eficaz por aviso público ou individualmente é adequada. Isto também se aplica às informações que devem ser facultadas nos termos do nº 7 do artigo 3º e do nº 1 do artigo 9º. Além disso, poderá ser conveniente que os membros do público que tenham contestado uma proposta sejam individualmente informados a respeito da decisão (como já é prática normal em alguns Estados-Membros).

Nº 2 do artigo 6º

Deve ser dada às autoridades a que se refere o nº 3 [do artigo 6º] e ao público a que se refere o nº 4 [do artigo 6º] a possibilidade efectiva e atempada de, em prazos adequados, apresentarem as suas observações sobre o projecto de plano ou programa e sobre o relatório ambiental de acompanhamento antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo.

- 7.9. O **prazo** tem de ser fixado na legislação. Os Estados-Membros são livres de determinar a sua duração, desde que ele cumpra o requisito de dar às autoridades e ao público a “possibilidade efectiva e atempada” de apresentarem as suas respostas. A experiência adquirida com a Directiva AIA e os outros procedimentos de consulta fornecerá informações aos Estados-Membros sobre os prazos necessários.
- 7.10. Os diferentes tipos de planos ou programas podem exigir prazos diferentes, mas há que ter o cuidado de conceder o tempo suficiente para que as opiniões sejam adequadamente desenvolvidas e formuladas, sobretudo quando se tratar de planos ou programas longos, complexos, controversos ou de grande alcance. Também será necessário algum tempo para a autoridade responsável pelo planeamento tomar estas opiniões em consideração antes de decidir a respeito do plano ou programa. Por vezes, podem ser feitos pedidos de informação adicionais e o prazo para as consultas também pode necessitar de ter em conta o tempo para a autoridade responsável responder.

Nº 3 do artigo 6º

Os Estados-Membros devem designar as autoridades a consultar às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, sejam susceptíveis de interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação dos planos e programas.

- 7.11. Neste artigo, o termo **autoridades** abrange as instâncias governamentais e as autoridades públicas oficiais, definidas pelos requisitos administrativos ou legais (ver também o comentário nos nºs 3-12 - 3.13 supra). Nelas se poderão incluir os serviços de inspecção do ambiente (a nível nacional, regional ou local), as instituições de investigação ambiental que prestam serviço público ou os departamentos governamentais (a nível nacional, regional ou local) que possam estar interessadas nos efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa em questão, ou que possuam conhecimentos especializados na matéria.
- 7.12. A expressão **responsabilidades ambientais específicas** refere-se às suas responsabilidades enquanto autoridades (por exemplo, de controlar a qualidade do ambiente, inspeccionar sítios ou actividades, realizar estudos, etc.)¹⁷.
- 7.13. A **designação** das autoridades em conformidade com o nº 3 do artigo 6º pode ser feita, de um modo geral, mediante a inclusão dessas autoridades na legislação de aplicação da directiva. Por exemplo, um serviço nacional de inspecção do ambiente poderá ser designado como autoridade a ser consultada em todos os casos, ou em determinados tipos de casos. É claro que poderão ser previstas excepções a essa designação geral.
- 7.14. As autoridades também podem ser designadas caso a caso, desde que a legislação de aplicação seja formulada de maneira a permitir este tipo de designação. A forma exacta de o fazer dependerá do sistema jurídico nacional. Um método poderá consistir em designar, na legislação de aplicação, várias autoridades para efeitos deste artigo, nas quais se poderão incluir os serviços de inspecção do ambiente ou os departamentos de administrações regionais com forte interesse no conteúdo de determinados planos ou programas. Numa abordagem caso a caso, a autoridade de planeamento pode designar posteriormente quais destas autoridades devem ser consultadas em cada caso, consoante o conteúdo do plano ou programa.
- 7.15. Os Estados-Membros também podem decidir designar autoridades que tenham responsabilidades ambientais de carácter mais geral, por exemplo, as “autoridades locais limítrofes”. Este tipo de designação implicaria que as autoridades locais específicas a consultar seriam as interessadas num dado plano ou programa, sem ser necessário consultar todas as autoridades locais de um país sobre planos ou programas em que a maior parte delas não tem qualquer interesse. Este exemplo parece constituir uma abordagem intermédia entre a designação geral e a designação caso a caso.

¹⁷ O termo “autoridades” não é aqui utilizado para referir peritos (individuais) reconhecidos, como cientistas eminentes – embora essas pessoas possam ser contratadas pelas autoridades públicas.

Nº 4 do artigo 6º

Os Estados-Membros devem identificar o público (...), incluindo o público afectado ou que possa ser afectado pelo processo de tomada de decisões, ou que esteja interessado no mesmo, ao abrigo da presente directiva, incluindo as organizações não governamentais pertinentes, como as que promovem a protecção ambiental e outras organizações interessadas.

- 7.16. **O público afectado ou que possa ser afectado pelo processo de tomada de decisões, ou que esteja interessado no mesmo, ao abrigo da presente directiva** pode ser descrito como um subconjunto do público em geral (ver definição de “público” nos nºs 7.5-7.6 supra). Esta disposição exige que os Estados-Membros identifiquem esse subconjunto, ao qual é dada a possibilidade de apresentar as suas observações sobre o projecto de plano ou programa e o relatório ambiental (em conformidade com o nº 2 do artigo 6º), mas o dever de identificar não é discricionário. A identificação deve incluir o público **afectado ou que possa ser afectado**, ou que esteja **interessado** no plano ou programa. Também deve incluir as organizações não governamentais pertinentes e outras organizações interessadas (ver infra). O público identificado pode diferir de um plano ou programa para outro. Em algumas situações, por exemplo, no caso de um plano ou programa a nível nacional, é possível que o público interessado ou que possa ser afectado corresponda muito de perto ao público em geral, devendo a identificação ter isso em conta.
- 7.17. Considera-se, por definição, que **as organizações não governamentais pertinentes** fazem parte do público que pode ser afectado pelo processo de tomada de decisão relativo a um determinado plano ou programa sujeito a avaliação, ou que pode estar interessado no mesmo. As ONG podem diferir quanto ao domínio de interesse. Uma, por exemplo, são mais activas a nível nacional e outras a nível regional ou local ou relativamente a questões específicas, como a natureza ou os resíduos. Ao identificar as ONG pertinentes em conformidade com o nº 4 do artigo 6º, os Estados-Membros podem adaptar essa identificação à natureza e ao conteúdo do plano ou programa em causa e aos interesses das ONG. Será necessário identificar as organizações não governamentais com interesses puramente meramente locais, mesmo no caso dos planos ou programas relativos a localidades distantes, desde que seja claro que os seus interesses são afectados por esses planos ou programas.

Nº 5 do artigo 6º

As regras em matéria da informação e consulta das autoridades e do público serão determinadas pelos Estados-Membros.

- 7.18. A organização das **regras** em matéria de informação do público e de recepção das reacções é deixada à discricção dos Estados-Membros. A legislação de aplicação da directiva deve estabelecer o quadro para estas regras.
- 7.19. Ao contrário da Directiva AIA, a Directiva 2001/42/CE não especifica quaisquer pormenores sobre o método de consulta (por exemplo, os locais de

consulta ou o método de divulgação). Por analogia com a Directiva AIA, as regras podem especificar, por exemplo, os locais onde as informações podem ser consultadas, a forma como o público pode ser informado, ou o modo como os comentários podem ser apresentados. Os Estados-Membros também têm a possibilidade de explorar sistemas de consulta mais modernos, como os debates na Internet, desde que estes não excluam, pela sua natureza, alguns sectores do público.

- 7.20. Há muitos métodos e técnicas diferentes de consulta do público, que vão desde a busca de comentários escritos sobre as propostas, a audições públicas, grupos de orientação, grupos de reflexão, comités consultivos ou entrevistas¹⁸. Será importante seleccionar a forma de consulta mais adequada para um dado plano ou programa.

Nº 6 do artigo 3º

Na investigação caso a caso e na especificação dos tipos de planos e programas [no que respeita à determinação dos planos e programas que estão abrangidos pela directiva], deve consultar-se as autoridades a que se refere o nº 3 do artigo 6º.

- 7.21. Antes de determinar, nos termos do artigo 3º, se é necessária uma avaliação ambiental estratégica, há que consultar as autoridades pertinentes. Quando se utiliza uma abordagem **caso a caso**, esta consulta deve realizar-se em cada uma das vezes.

Nº 7 do artigo 3º

Os Estados-Membros zelam por que as conclusões adoptadas nos termos do nº 5 [no que respeita à determinação dos planos e programas que estão abrangidos pela directiva], incluindo as razões que tenham levado a não exigir uma avaliação ambiental nos termos dos artigos 4º a 9º, sejam facultadas ao público.

- 7.22. O público deve ser informado a respeito da determinação da necessidade de uma avaliação ambiental, nos termos do nº 5 do artigo 3º, e caso esta última não seja necessária existe a obrigação específica de facultar ao público as respectivas razões. Na divulgação destas conclusões, as autoridades poderão considerar útil informar de que modo os critérios contidos no anexo II foram tidos em conta.

Nº 4 do artigo 5º

As autoridades a que se refere o nº 3 do artigo 6º devem ser consultadas para a determinação do alcance e nível de pormenorização das informações a incluir no relatório ambiental.

¹⁸ Para uma panorâmica geral dos tipos de consultas, técnicas e estudos de caso, ver também Gestão dos Recursos Ambientais.

- 7.23. Esta disposição estabelece os requisitos para a denominada “fase de delimitação do âmbito” num processo de avaliação ambiental. A Directiva AIA não exige que as autoridades sejam obrigatoriamente envolvidas nesta fase do processo de AIA. Uma tal exigência é introduzida na Directiva 2001/42/CE como uma forma de melhorar a qualidade do relatório ambiental. Um dos objectivos da delimitação do âmbito é deixar menos margem para dúvidas, numa fase posterior do processo de avaliação, sobre se o relatório aborda os temas correctos e com o grau de pormenor adequado.

Nº 1 do artigo 7º

Sempre que um Estado-Membro considerar que a execução de um plano ou programa em preparação para o seu território é susceptível de efeitos significativos no ambiente de outro Estado-Membro, ou sempre que um Estado-Membro susceptível de ser afectado significativamente o solicitar, o Estado-Membro em cujo território o plano ou programa estão a ser preparados, antes de aprovar esse plano ou programa ou o submeter a procedimento legislativo, deve enviar ao outro Estado-Membro uma cópia do respectivo projecto e o pertinente relatório ambiental.

- 7.24. O artigo 7º prevê consultas sobre os planos ou programas susceptíveis de terem efeitos significativos noutros Estados-Membros. Nesta matéria, a directiva segue a abordagem geral adoptada pela Convenção da CEE-NU sobre a avaliação dos impactos ambientais num contexto transfronteiras (Convenção de Espoo).
- 7.25. É necessário que os Estados-Membros garantam que têm disposições em vigor que lhes permitem identificar se um plano ou programa é realmente susceptível de produzir efeitos transfronteiriços.

Nº 2 do artigo 7º

Sempre que um Estado-Membro receber cópia de um projecto de plano ou programa e um relatório ambiental nos termos do nº 1, deve indicar ao outro Estado-Membro se pretende realizar consultas antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo. Se tal pretensão for indicada, os Estados-Membros interessados devem realizar consultas quanto aos eventuais efeitos ambientais transfronteiriços da aplicação do plano ou programa e às medidas previstas para minorar ou eliminar tais efeitos.

Sempre que tais consultas se efectuarem, os Estados-Membros interessados devem determinar, de comum acordo, as regras que assegurem que as autoridades a que se refere o nº 3 do artigo 6º e o público referido no nº 4 do mesmo artigo no Estado-Membro susceptível de ser afectado significativamente sejam informados e tenham a possibilidade de apresentarem as suas observações, dentro de prazo razoável.

- 7.26. Uma vez accionado o mecanismo transfronteiriço, os Estados-Membros envolvidos têm de acordar regras mais pormenorizadas que assegurem a

realização das necessárias consultas do público e das autoridades ambientais no Estado-Membro afectado. Os acordos bilaterais celebrados no âmbito da Convenção de Espoo podem servir de modelo a estas regras, depois de adequadamente alterados para abrangerem os planos e programas. Se for caso disso, poderão celebrar-se acordos multilaterais.

Nº 3 do artigo 7º

Sempre que os Estados-Membros sejam obrigados pelo presente artigo a proceder a consultas, devem acordar, no início das mesmas, num calendário razoável para a sua realização.

- 7.27. A directiva exige que sejam previstos prazos **razoáveis** para as consultas em situações transfronteiriças. Comparativamente às situações não transfronteiriças, estes terão de ser suficientes para se estabelecer o contacto entre os Estados envolvidos, para se identificar e consultar o público e as autoridades públicas e ambientais do Estado afectado, e para as autoridades competentes do Estado de origem analisarem os comentários resultantes. Questões práticas como a necessidade de preparar traduções podem também tornar o processo mais demorado.
- 7.28. A directiva permite a celebração de acordos *ad hoc* para as questões transfronteiriças, os quais poderão diferir consoante os casos. Isto poderá ser útil quando o Estado-Membro afectado quiser designar autoridades diferentes ou sectores do público diferentes para participarem nas consultas relativas a diferentes planos e programas.
- 7.29. Alternativamente será possível chegar a acordo sobre um quadro geral para as consultas bilaterais, deixando as regras pormenorizadas para as situações específicas. Quando estiverem envolvidas diversas regiões de um Estado-Membro afectado, esta poderá ser uma solução prática.

Artigo 8º

O relatório ambiental elaborado em conformidade com o artigo 5º, as observações apresentadas em conformidade com o artigo 6º e os resultados de todas as consultas transfronteiriças realizadas em conformidade com o artigo 7º devem ser tomados em consideração durante a preparação e antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo.

- 7.30. As obrigações previstas no artigo 8º da directiva reflectem a natureza iterativa do processo de avaliação ambiental aplicado aos planos e programas. Reflectem também a obrigação prevista no artigo 7º da Convenção de Aarhus que, em conjugação com o nº 8 do artigo 6º dessa convenção, determina que, nas decisões sobre os planos e programas se deve ter em devida conta o resultado da participação do público. A exigência de que as respectivas informações sejam facultadas é estabelecida no artigo 9º da directiva (ver *infra*).

Nº 1 do artigo 9º

Ao aprovar um plano ou programa, os Estados-Membros zelam por que as autoridades a que se refere o nº 3 do artigo 6º, o público e todos os Estados-Membros consultados nos termos do artigo 7º sejam informados bem como lhe sejam facultados os seguintes elementos:

- a) O plano ou programa aprovado, e;*
- b) Uma declaração resumindo a forma como as considerações ambientais foram integradas no plano ou programa e como o relatório ambiental elaborado em conformidade com o artigo 5º, as observações apresentadas em conformidade com o artigo 6º e os resultados das consultas [transfronteiriças] realizadas em conformidade com o artigo 7º foram tomados em consideração em conformidade com o artigo 8º, bem como as razões que levaram a escolher o plano ou programa aprovado, à luz de outras alternativas razoáveis abordadas*
- c) As medidas decididas para efeitos de controlo, em conformidade com o artigo 10º.*

Nº 2 do artigo 9º

As regras em matéria da informação referida no nº 1 serão determinadas pelos Estados-Membros.

- 7.31. O artigo 9º trata do fornecimento de informações sobre os resultados finais do processo de avaliação. Os Estados-Membros têm poderes para decidir sobre o modo como **facultam** as informações ao público. As autoridades devem fornecer informações suficientes sobre as condições em que as informações ambientais estão disponíveis e o modo como podem ser obtidas. Entre os meios para o fazer incluem-se, por exemplo, as publicações informativas, os avisos nas publicações governamentais ou nos sítios Web governamentais, os anúncios de serviço público na televisão ou na rádio, ou nos catálogos de informação ambiental que descrevem como as informações pertinentes podem ser obtidas. A notificação do público é semelhante à da Directiva AIA. Os Estados-Membros podem utilizar esta experiência ou criar regras diferentes com o mesmo objectivo.
- 7.32. Ao contrário da Directiva AIA, a Directiva 2001/42/CE não inclui disposições de confidencialidade em relação ao plano ou programa, nem ao relatório ambiental.

8. CONTROLO

- 8.1. O artigo 10º prolonga os deveres dos Estados-Membros para além da fase de planeamento, até à fase de execução, e estabelece a obrigação de controlar os efeitos ambientais significativos causados pela execução dos planos e programas. O controlo é um elemento importante da directiva, uma vez que permite comparar os resultados da avaliação ambiental com os efeitos que efectivamente se verificam no ambiente.
- 8.2. A directiva não prescreve de que modo os efeitos significativos no ambiente devem ser controlados, por exemplo, os organismos responsáveis pelo controlo, o calendário e a frequência deste último, ou os métodos que devem ser utilizados. Embora em todo o território da UE se realizem actividades de controlo, as informações recolhidas nem sempre estão facilmente disponíveis ou em formatos comparáveis, incluindo no interior de uma mesma administração. Os Estados-Membros poderão ponderar a necessidade de medidas jurídicas ou administrativas não só para assegurar a realização do controlo, como manda a directiva, mas também para ir mais longe e permitir que os dados sejam acedidos e partilhados quando necessário, de modo a que as obrigações previstas no artigo 10º possam ser cumpridas com eficiência.

Nº 1 do artigo 10º

Os Estados-Membros controlarão os efeitos significativos da execução de planos e programas no ambiente a fim de, inter alia, identificar atempadamente efeitos negativos imprevistos e lhes permitir aplicar as medidas de correcção adequadas.

- 8.3. O artigo 10º determina que o controlo dos efeitos ambientais significativos dos planos e programas abrangidos pela directiva constitui uma obrigação. Quando um plano ou programa é adoptado, as autoridades referidas no nº 3 do artigo 6º, o público e qualquer Estado-Membro consultado nos termos do artigo 7º deverão ser informados sobre “as medidas decididas para efeitos de controlo, em conformidade com o artigo 10º” (nº 1, alínea c), do artigo 9º).
- 8.4. A directiva não define o significado do termo “**controlo**”. De um modo geral, este poderá descrever-se, todavia, como uma actividade de acompanhamento da evolução de certos parâmetros em termos de magnitude, tempo e espaço. No contexto do artigo 10º e das suas referências a efeitos negativos imprevistos e a medidas de correcção, o controlo também pode ser uma forma de verificar as informações incluídas no relatório ambiental. O artigo 10º não contém requisitos técnicos sobre os métodos a utilizar no controlo. Os métodos escolhidos devem ser aqueles que estão disponíveis e são mais adequados, em cada caso, para verificar se as hipóteses colocadas no relatório ambiental correspondem aos efeitos ambientais que se verificam quando o plano ou programa é executado, e para identificar atempadamente os efeitos negativos imprevistos resultantes da execução do plano ou programa. É claro que o controlo está inserido no contexto da avaliação ambiental e não exige actividades de investigação científica. O carácter (por exemplo, quantitativo

ou qualitativo) e o grau de pormenor das informações ambientais necessárias para o controlo dependem do carácter e do grau de pormenor do plano ou programa e dos seus efeitos ambientais previstos.

- 8.5. Se o controlo for satisfatoriamente integrado no ciclo de planeamento regular, poderá não ser necessário estabelecer uma fase processual distinta para a sua realização. O controlo poderá coincidir, por exemplo, com a revisão regular de um plano ou programa, dependendo dos efeitos que estão a ser controlados e da duração dos intervalos entre as revisões.
- 8.6. O controlo deve incidir sobre os **efeitos significativos no ambiente**. Estes incluem, em princípio, todos os tipos de efeitos: positivos e negativos, previstos e imprevistos¹⁹. Normalmente poderão ser os efeitos descritos no relatório ambiental (em conformidade com o artigo 5º e o anexo I, alínea f)) e, por isso, concentrar-se-ão, frequentemente, nas informações que “razoavelmente possam ser necessárias, tendo em conta os conhecimentos e métodos de avaliação disponíveis, o conteúdo e o nível de pormenor do plano ou do programa, a sua posição no processo de tomada de decisões” (nº 2 do artigo 5º). É possível que o controlo de outros efeitos se justifique, por vezes (por exemplo, dos efeitos que não foram previstos quando o plano ou programa foi elaborado).
- 8.7. Os restantes elementos do anexo I não serão, normalmente, pertinentes para a aplicação da exigência de controlo, mas em algumas circunstâncias poderá ser conveniente ligar os resultados do controlo, por exemplo, aos problemas ambientais, aos objectivos ambientais, ou às medidas de atenuação identificadas nas alíneas d), e), ou g) do anexo I. A directiva não contém, todavia, uma exigência nesse sentido.
- 8.8. O artigo 10º não parece exigir necessariamente que os efeitos ambientais significativos sejam controlados directamente. A directiva permite igualmente que eles sejam controlados de forma indirecta, através, por exemplo, dos factores de pressão ou das medidas de atenuação.
- 8.9. Por **execução** entende-se não só a realização dos projectos previstos no plano ou programa (incluindo a sua construção e funcionamento) mas também outras actividades (como as medidas comportamentais ou os sistemas de gestão), que fazem parte do plano ou programa (ou da sua execução).
- 8.10. O artigo 10º exige que sejam controlados os efeitos ambientais significativos causados pela execução de todos os planos e programas sujeitos à directiva. Não especifica se este controlo deve ser efectuado em relação a cada plano ou programa individualmente. Tendo em conta a flexibilidade do artigo 10º, uma disposição de controlo pode abranger vários planos ou programas, desde que sejam fornecidas informações suficientes sobre os efeitos ambientais de cada um deles e os objectivos e obrigações da directiva se encontrem preenchidos.
- 8.11. Em alguns casos, os efeitos cumulativos dos diversos planos e programas

¹⁹ Ver explicação de efeitos “imprevistos” no nº 8.12.

podem ser mais fáceis de identificar quando são controlados em conjunto.

- 8.12. Um dos objectivos do controlo apontados no artigo 10º é identificar os **efeitos negativos imprevistos**. É pouco provável que seja possível conceber um sistema de controlo razoavelmente viável que, excepto por acaso, revelasse efeitos totalmente inesperados (se alguns se materializassem) e dificilmente será isso que se pretende neste caso. Muito embora se possam detectar alterações imprevistas no ambiente, poderá ser difícil atribuí-las à execução do plano ou programa. Será mais correcto interpretar a expressão “efeitos negativos imprevistos” como sendo referente às insuficiências do prognóstico feito no relatório ambiental (por exemplo, em relação à intensidade prevista de um efeito ambiental), ou aos efeitos imprevistos resultantes da alteração das circunstâncias, que tenham levado à invalidação total ou parcial de determinadas hipóteses colocadas na avaliação ambiental.
- 8.13. Um objectivo do controlo é permitir que a autoridade de planeamento adopte as medidas de correcção adequadas, se o controlo revelar efeitos negativos no ambiente que não tenham sido considerados na avaliação ambiental. A directiva não exige, porém, necessariamente que os Estados-Membros alterem um plano ou programa em resultado do controlo. Isto está de acordo com a abordagem geral da avaliação ambiental, que facilita uma decisão informada, mas não cria normas ambientais substantivas para os planos ou programas. Se, no âmbito da sua legislação nacional, os Estados-Membros estiverem a ponderar adoptar medidas de correcção, todas as informações pertinentes recebidas através do controlo poderão ser, naturalmente, úteis.
- 8.14. Se um plano ou programa aprovado for alterado em resultado do controlo, esta alteração pode voltar a exigir uma avaliação ambiental (se preencher os requisitos da alínea a) do artigo 2º) a não ser que se trate de uma alteração de importância secundária e os Estados-Membros não determinem que há possibilidade de ocorrerem efeitos ambientais significativos (nº 3 do artigo 3º). É provável que as alterações dos planos resultantes do controlo sirvam para compensar ou atenuar os efeitos negativos no ambiente. Ao decidir se a alteração do plano tem de ser sujeita a uma avaliação ambiental, podem incluir-se entre os factores pertinentes para decidir da importância dos efeitos o grau de melhoria do desempenho ambiental do plano ou programa e os efeitos ambientais que já foram sujeitos a uma avaliação ambiental exaustiva.

Nº 2 do artigo 10º

Para dar cumprimento ao disposto no nº 1, podem ser utilizados os sistemas de controlo existentes, se necessário, a fim de evitar uma duplicação dos controlos.

- 8.15. O nº 2 do artigo 10º ajuda a clarificar as obrigações decorrentes do nº 1 do artigo 10º. As informações sobre os efeitos dos planos e programas não têm de ser especificamente recolhidas para este fim, podendo utilizar-se outras fontes de informação. Esta disposição implica igualmente que não é necessário criar uma nova fase processual para efeitos de controlo, separada do processo de planeamento regular, desde que esse processo contenha sistemas de controlo adequados. O controlo poderá ser, por exemplo, integrado na revisão periódica

do plano ou programa. Se não existirem sistemas de controlo adequados, os Estados-Membros terão de desenvolvê-los.

- 8.16. O principal desafio consiste em identificar as fontes de informação existentes nos diversos Estados-Membros que constituem uma base adequada para a aplicação das exigências de controlo e, se necessário, em adaptar os sistemas de controlo aos requisitos da directiva. Os dados recolhidos ao abrigo de outros actos legislativos comunitários (por exemplo, Directiva-quadro da Água 2000/60/CE, Directiva IPPC 96/61/CE) podem ser utilizados no controlo, em conformidade com o artigo 10º, desde que sejam pertinentes para o plano ou programa respectivo e para os seus efeitos no ambiente.

Aspectos e Disposições afins

- 8.17. O artigo 5º e a alínea i) do anexo I, lidos em conjunto, exigem que o público seja informado sobre os sistemas de controlo “previstos”, e o nº 1 do artigo 9º exige que o público seja informado das medidas “decididas para efeitos de controlo”. Estas disposições são analisadas no nº 5.29 supra. As informações sobre as medidas de controlo decididas estão sujeitas não só ao nº 1 do artigo 9º, mas também às disposições da Directiva 2003/04/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente.
- 8.18. Se necessário, a avaliação ambiental também abrangerá os efeitos ambientais transfronteiriços (ver artigo 7º e também o nº 2, terceiro travessão, do anexo II). Consequentemente, os efeitos ambientais transfronteiriços também podem ser sujeitos a controlo. Assim, no caso dos planos e programas que exigem consultas transfronteiriças, quaisquer acordos celebrados ao abrigo do artigo 7º também podem incluir medidas de controlo. Esses acordos poderão inspirar-se nas disposições do artigo 7º da Convenção de Espoo.
- 8.19. O controlo poderá dar o seu contributo no domínio do controlo da qualidade (nº 2 do artigo 12º). Se revelar que um determinado efeito é sistematicamente esquecido ou subestimado nas avaliações ambientais de um certo tipo de plano ou programa, o controlo poderá ajudar a melhorar a qualidade dos relatórios ambientais futuros. De um modo geral, o controlo pode fornecer informações sobre a qualidade do relatório ambiental existente, as quais poderão ser utilizadas na elaboração dos relatórios ambientais futuros. Nesse aspecto, poderá considerar-se que um controlo eficiente é um instrumento de controlo da qualidade que ajuda a preencher os requisitos do nº 2 do artigo 12º.

9. RELAÇÕES COM OUTROS ACTOS LEGISLATIVOS COMUNITÁRIOS

- 9.1. Existem sobreposições entre a directiva e outros actos legislativos comunitários. A directiva especifica que determinados planos e programas exigem uma avaliação em conformidade com as suas disposições. Alguns destes planos e programas são exigidos por outros textos legislativos comunitários, que podem exigir, eles próprios, avaliações ambientais adicionais ou diferentes da prevista na Directiva 2001/42/CE.
- 9.2. O artigo 11º estabelece as principais exigências de carácter geral no que respeita às relações entre a directiva e outros actos legislativos comunitários, mas estão consagradas outras exigências importantes no nº 2, alínea b), e no nº 9 do artigo 3º, no nº 3 do artigo 5º e no nº 4 do artigo 12º.

Nº 1 do artigo 11º

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

- 9.3. O nº 1 do artigo 11º significa que as outras exigências do direito comunitário relativas às avaliações ambientais dos planos e programas se aplicam cumulativamente com a Directiva 2001/42/CE.
- 9.4. Um dos critérios para accionar a aplicação da Directiva 2001/42/CE é saber se um plano ou programa constitui enquadramento para a aprovação futura de projectos enumerados nos anexos da Directiva AIA. Normalmente, estas duas directivas não se sobrepõem, uma vez que a Directiva 2001/42/CE é aplicável aos planos e programas e a Directiva AIA aos projectos. No entanto, podem verificar-se sobreposições quando os planos ou programas prevêem vários projectos abrangidos pela Directiva AIA (os planos de transportes poderão ser disso exemplo). Nesses casos, a aplicação será cumulativa.
- 9.5. Quando o direito ambiental comunitário exigir que os planos ou programas sejam submetidos a avaliação ambiental, será necessário examinar (caso estes planos ou programas preencham os critérios estabelecidos nos artigos 2º e 3º da Directiva AAE) se essa directiva introduz novos elementos de avaliação. Se esses novos elementos forem exigidos, podem considerar-se várias maneiras de aplicar a directiva. Os Estados-Membros poderão, por exemplo, decidir introduzir um instrumento legislativo único que aplique todas as exigências da directiva a todos os planos e programas aos quais ela possa ser aplicável. Em alternativa, poderão decidir alterar todos os regimes jurídicos que exijam a preparação de um tal plano ou programa. Ora estas duas abordagens podem ser conjugadas, estabelecendo-se os princípios mais importantes numa exigência geral e fazendo-se alterações de pormenor dos regimes existentes, se necessário. Quando, nos termos do nº 1 do artigo 13º da Directiva AAE, os Estados-Membros notificam as medidas que adoptaram, é-lhes recomendado que expliquem, por uma questão de clareza, o método utilizado na aplicação dessas disposições complementares.

- 9.6. Esta parte das presentes orientações analisa as consequências da Directiva AAE para alguns planos e programas baseados na legislação comunitária, que podem estar estreitamente relacionados com a Directiva AAE, sem pretender, de modo algum, ser exaustiva. Ver síntese no quadro das páginas 53-54. Ao analisar a relação entre a directiva e os outros actos legislativos comunitários, a legislação nacional que aplicar estes últimos também deverá ser tida em conta na determinação do estatuto jurídico do plano ou programa.
- 9.7. **A Directiva-quadro da Água 2000/60/CE (DQA)** introduz um programa de medidas (artigo 11º DQA) e um plano de gestão de bacia hidrográfica (artigo 13º DQA) para coordenar as medidas relacionadas com a qualidade da água em cada bacia hidrográfica. Não é possível afirmar categoricamente se o plano de gestão de bacia hidrográfica e o programa de medidas estão ou não abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva AAE. Essa avaliação deverá ser feita caso a caso. Os testes que têm de ser aplicados em cada caso são os habituais nos artigos 2º e 3º da Directiva AAE. Uma vez que o plano de gestão de bacia hidrográfica e o programa de medidas são ambos exigidos (pela Directiva-quadro da Água) e têm de ser preparados pelas autoridades, a principal questão que se coloca é saber se eles constituem enquadramento para a aprovação futura de projectos. A resposta dependerá do conteúdo em cada um dos casos. Será igualmente necessário analisar até que ponto o elemento de planeamento se encontra presente num plano de gestão de bacia hidrográfica se este se limitar a resumir o que já foi estabelecido nos programas de medidas.
- 9.8. **A Directiva Nitratos (91/676/CEE)** exige programas de acção para as zonas ameaçadas pela poluição com nitratos. Estes programas de acção são sobretudo dirigidos a determinadas práticas agrícolas e não a projectos. Em algumas situações, porém, estes programas de acção podem constituir enquadramento para a futura aprovação de projectos como, por exemplo, de unidades de pecuária intensiva. Nesses casos, poderão ser considerados “programas” na acepção da Directiva AAE e exigirão, por isso, uma avaliação ambiental. Quando se referirem exclusivamente a práticas agrícolas e não a projectos, a directiva não lhe será aplicável.
- 9.9. **A Directiva-quadro dos Resíduos (75/442/CEE)** exige que os Estados-Membros elaborem planos de gestão dos resíduos (artigo 7º). O artigo 7º estabelece, nomeadamente, os elementos básicos do conteúdo dos planos de gestão dos resíduos. A esse conteúdo são aplicadas exigências adicionais pelas Directivas 91/689/CEE relativa aos resíduos perigosos e 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens. Um dos objectivos dos planos de gestão dos resíduos é identificar os locais ou instalações adequados para a eliminação de resíduos. Neste sentido, parecem constituir o quadro para a aprovação das instalações de eliminação de resíduos (que estão abrangidas pela Directiva AIA nos nºs 9 e 10 do anexo I e no nº 11, alínea b), do anexo II). Esses planos de gestão dos resíduos estarão normalmente abrangidos pela Directiva AAE e a avaliação será automaticamente exigida, de acordo com o nº 2, alínea a), do artigo 3º, se todas as outras condições de aplicação estiverem preenchidas. Além disso, poderão existir planos que não identificam

directamente os locais ou instalações adequados para a eliminação de resíduos, mas estabelecem os critérios a que eles devem obedecer e/ou delegam esta missão em planos a um nível mais baixo (por exemplo, planos regionais ou provinciais). Estes planos também parecem constituir o enquadramento geral para aprovações subsequentes de projectos e, por isso, também deverão ser abrangidos pela Directiva AAE. Todavia, pode haver planos de gestão dos resíduos que não identifiquem zonas para futuras instalações de eliminação, por exemplo, numa situação em que as capacidades de eliminação existentes sejam suficientes para os resíduos produzidos. Um tal plano de gestão dos resíduos poderá afectar fluxos de resíduos a determinadas regiões ou a certas vias de reciclagem sem estabelecer “enquadramento” para os projectos, pelo que, nestes casos, a directiva não será provavelmente aplicável.

- 9.10. A **Directiva-quadro sobre a qualidade do ar** 96/62/CE determina que, nas zonas e aglomerações em que os níveis de um ou mais poluentes são superiores a determinados valores-limites, os Estados-Membros devem elaborar e aplicar um plano ou programa destinado a fazer cumprir o valor-limite dentro do prazo fixado (nº 3 do artigo 8º). Nas zonas e aglomerações onde o nível de mais de um poluente é superior aos valores-limite, os Estados-Membros devem estabelecer um plano integrado abrangendo todos os poluentes em questão (nº 4 do artigo 8º). O principal objectivo destes planos ou programas é melhorar a qualidade do ar e, ainda que possam afectar muitos sectores, não são necessariamente atribuíveis a nenhum dos enumerados no nº 2, alínea a), do artigo 3º da Directiva AAE. Contudo, nos termos do nº 4 do artigo 3º, exigirão uma avaliação ambiental se constituírem enquadramento para a aprovação de projectos e o Estado-Membro determinar que são susceptíveis de ter efeitos ambientais significativos. O artigo 11º da Directiva-quadro sobre a Qualidade do Ar estipula que os planos e programas dos Estados-Membros destinados a fazer cumprir os valores-limite devem ser enviados à Comissão. Embora não exista qualquer exigência nesse sentido, seria útil que as informações sobre a avaliação ambiental estratégica conexa (por exemplo, a referida no artigo 9º da Directiva AAE) pudessem ser enviadas à Comissão na mesma altura.
- 9.11. A **Directiva Habitats** (92/43/CEE) pretende criar uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de conservação. Exige que os Estados-Membros proponham sítios para serem designados como zonas especiais de conservação e enviem uma lista desses sítios à Comissão. O objectivo é reconhecer que o sítio contém riquezas naturais que merecem ser protegidas e o essencial, numa tal proposta, é reconhecer o valor ambiental do sítio. Só por si, a proposta não conduzirá normalmente a uma decisão de planeamento ou programação, limitando-se a definir o âmbito geográfico em que as medidas de protecção devem ser aplicadas. Os efeitos ambientais resultantes deste processo são causados pelas medidas de protecção subsequentes e não da proposta de designação de um sítio como zona especial de conservação. Este tipo de propostas ao abrigo da Directiva Habitats não é, pois, susceptível de exigir uma avaliação nos termos da Directiva 2001/42/CE.
- 9.12. Quanto aos planos e programas co-financiados ao abrigo dos Fundos estruturais e do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, a

Directiva AAE não é aplicável nos actuais períodos de programação (ver nº 9 do artigo 3º e nº 3.8. supra).

Nº 2 do artigo 11º

No que se refere aos planos e programas que devem obrigatoriamente ser sujeitos a avaliações de impacto ambiental em virtude simultaneamente da presente directiva e de outros actos 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.

- 9.13. Como se disse atrás, quando a avaliação ambiental é exigida pela directiva e por outros actos legislativos comunitários, os dois conjuntos de exigências são cumulativamente aplicáveis. Seria absurdo que isto significasse que tinham de ser realizadas duas avaliações basicamente semelhantes sobre a mesma proposta e, para evitar essa duplicação, o nº 2 do artigo 11º da directiva permite que os Estados-Membros estabeleçam procedimentos coordenados ou conjuntos que cumpram as exigências impostas na legislação comunitária pertinente. O primeiro passo consiste em averiguar se a Directiva 2001/42/CE e outras disposições comunitárias relativas à avaliação ambiental são aplicáveis em simultâneo (ver supra). Os Estados-Membros podem prever depois um processo de avaliação ambiental que incorpore as exigências da directiva e dos outros actos legislativos comunitários. Ao fazê-lo, deverão ter em conta as orientações que tenham sido formuladas para desenvolver as exigências do direito comunitário, tendo sempre presente que, se surgir algum conflito entre as orientações relativas a uma directiva e os requisitos legais contidos noutra directiva, são estes últimos que devem ser transpostos para o direito nacional.
- 9.14. A avaliação nos termos da *Directiva AIA* realiza-se normalmente numa fase mais tardia do processo de tomada de decisões do que no caso da Directiva 2001/42/CE, uma vez que se ocupa de projectos e não dos planos e programas que estabelecem o quadro para esses projectos. Em alguns Estados-Membros, porém, poderão verificar-se sobreposições entre as duas directivas, nas situações em que o plano ou programa incluam a aprovação de um projecto.
- 9.15. Nestes casos, para evitar uma duplicação da avaliação, poderá ser desejável introduzir um processo coordenado que abranja tanto os elementos da AIA como os AAE. As exigências básicas das Directivas AIA e AAE são semelhantes, tendo em conta os aspectos característicos de um projecto, por um lado, e de um plano ou programa, por outro lado. Comparativamente à Directiva AAE, a Directiva AIA não exige que outras autoridades sejam consultadas quando existir uma investigação caso a caso (nº 2 do artigo 4º), tem exigências diferentes a respeito da notificação das decisões sobre os rastreios e não apresenta quaisquer exigências em matéria de qualidade ou de controlo.
- 9.16. A *Directiva-quadro da Água* e a Directiva AAE são complementares e prevêm uma avaliação ambiental em grande medida semelhante. A análise dos textos jurídicos revela algumas diferenças entre os elementos de avaliação

ambiental por elas abrangidos. Por exemplo, as disposições da Directiva-quadro da Água sobre a participação do público concentram-se nas medidas necessárias para produzir, analisar e actualizar os planos de gestão de bacia hidrográfica, ao passo que as da Directiva AAE têm um carácter mais geral, visto terem de ser aplicadas a tipos bastante diversificados de planos e programas. Se os Estados-Membros decidirem prever um procedimento conjunto ao transporem estas directivas, terão de assegurar que este reflecte correctamente as disposições de ambas. Uma forma de evitar duplicações poderá consistir em tornar a autoridade competente identificada nos termos do artigo 3º da Directiva-quadro da Água igualmente responsável por garantir que as exigências da Directiva AAE são adequadamente contempladas no plano de gestão de bacia hidrográfica. Há um domínio em que a Directiva AAE pode acrescentar bastante valor à aplicação da Directiva-quadro da Água: a aplicação das derrogações estabelecidas no artigo 4º desta última. Sempre que os termos “o ambiente em geral”, “uma melhor opção ambiental” ou “desenvolvimento humano sustentável” são utilizados como critérios para aplicar uma derrogação, uma avaliação ambiental nos termos da Directiva AAE poderá ser útil para justificar a derrogação com base nesses critérios.

- 9.17. Foi desenvolvida para a Directiva-quadro da Água uma estratégia de aplicação conjunta, bem como numerosos guias informais que oferecem recomendações mais pormenorizadas sobre os métodos de aplicação da directiva²⁰. Estas recomendações ultrapassam, em alguns aspectos, as exigências contidas no texto da directiva. Por exemplo, o guia sobre a participação do público diz claramente que essa participação é necessária não só para o plano de gestão de bacia hidrográfica (como o artigo 14º poderia sugerir), mas também para o programa de medidas. Este guia oferece exemplos úteis do modo como o público deve ser informado e consultado em conformidade com a directiva e dá conselhos sobre boas práticas que podem ser aplicadas a muitos outros tipos de planos e programas abrangidos pela Directiva AAE. Uma abordagem complementar semelhante poderá ser benéfica na aplicação de outros aspectos das directivas (como a elaboração do relatório ambiental, ou as disposições sobre os casos transfronteiriços).
- 9.18. O processo de preparação dos planos de gestão dos resíduos nos termos da *Directiva-quadro dos Resíduos (75/442/CEE)* não inclui uma avaliação ambiental. Esta tem, por isso, de ser aqui introduzida – embora os Estados-Membros já possuam alguns elementos de avaliação ambiental estratégica aplicáveis aos planos de gestão dos resíduos nas respectivas legislações nacionais.
- 9.19. Os planos e programas que se determinou exigirem uma avaliação nos termos da *Directiva Habitats*²¹, também estão sujeitos ao procedimento de avaliação

²⁰ Estes documentos incidem sobre temas como a análise económica, a análise das pressões e impactos, o processo de planeamento e a avaliação do estado ecológico e serão publicados em 2003. Já se encontram disponíveis na Internet em:
<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>.

²¹ A Directiva Habitats exige explicitamente uma avaliação dos “planos” e não dos “programas”. No entanto, um “plano” na acepção da Directiva Habitats pode ter as características de um “programa” na acepção da Directiva AAE, uma vez que é impossível fazer uma distinção

nos termos da Directiva AAE (nº 2, alínea b), do artigo 3º). A Directiva AAE e a Directiva Habitats são, por isso, cumulativamente aplicáveis a todos os planos e programas que afectem sítios protegidos nos termos dos artigos 6º ou 7º da Directiva Habitats, podendo ser realizado um procedimento conjunto, desde que preencha simultaneamente os requisitos da Directiva AAE e os requisitos da Directiva Habitats. Neste caso, o procedimento deve incluir as fases processuais exigidas pela Directiva AAE, e o teste substantivo sobre os efeitos nos sítios protegidos exigido pela Directiva Habitats.

- 9.20. A avaliação nos termos da Directiva Habitats é um teste destinado a certificar que um plano não afecta negativamente a integridade do sítio em causa. As autoridades nacionais competentes não devem aprovar um plano que tenha efeitos prejudiciais num sítio, a não ser que as condições e os critérios previstos no nº 4 do artigo 6º da Directiva Habitats se encontrem preenchidos²².
- 9.21. A avaliação nos termos da Directiva AAE tem uma cobertura mais vasta: abrange não só os efeitos nos sítios protegidos e espécies seleccionadas, mas também na biodiversidade em geral e noutros aspectos, como a qualidade do ar ou da água, o património cultural ou arquitectónico. Um procedimento opcional de AAE conjunto para os planos a cujo respeito tenha sido determinado que necessitam de avaliação nos termos da Directiva Habitats poderá ter as fases seguintes.
- 9.22. Um plano, uma vez determinado que é susceptível de afectar um sítio abrangido pela Directiva Habitats e desde que preencha os outros requisitos dos artigos 2º e 3º da Directiva AAE, fica automaticamente abrangido pelo âmbito de aplicação desta directiva.
- 9.23. Os efeitos do plano ou programa no ambiente e as respectivas soluções alternativas razoáveis devem ser identificados, descritos e avaliados num relatório ambiental. Os efeitos em sítios protegidos e espécies seleccionadas nos termos da Directiva Habitats fazem parte deste relatório. Poderá ser, no entanto, preferível descrevê-los num capítulo separado, uma vez que as conclusões sobre esses efeitos são vinculativas para a decisão que as autoridades competentes tomem sobre o plano ou programa.
- 9.24. O público e as autoridades eventualmente interessadas nos efeitos ambientais da execução dos planos devem ser consultados em conformidade com o artigo 6º da Directiva AAE, sendo-lhes facultado o projecto de plano ou programa e o relatório ambiental. As consultas também incluem os efeitos do plano ou

rigorosa entre planos e programas (ver também nºs 3.3 - 3.6 e 3.32 supra).

²² O nº 4 do artigo 6º afirma: “Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projecto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adoptadas. No caso de o sítio em causa abrigar um tipo de habitat natural e/ou uma espécie prioritária, apenas podem ser evocadas razões relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou com consequências benéficas primordiais para o ambiente ou, após parecer da Comissão, outras razões imperativas de reconhecido interesse público”.

programa nos sítios e espécies especialmente protegidos ao abrigo da Directiva Habitats.

- 9.25. O relatório e os resultados das consultas devem ser tomados em consideração antes de o plano ou programa ser aprovado ou submetido ao procedimento legislativo. Caso se conclua que o plano ou programa afecta negativamente a integridade do sítio em causa, ele só poderá ser aprovado nas condições limitativas descritas no artigo 6º da Directiva Habitats. Relativamente aos outros efeitos ambientais, a legislação nacional pertinente derivada desta directiva descreve as condições em que o plano ou programa pode ser adoptado.
- 9.26. Nos termos do artigo 6º da Directiva AAE, o público e as autoridades designadas devem ser informados a respeito da decisão sobre o plano ou programa. A declaração que resume o modo como as considerações ambientais foram integradas no plano ou programa também deve incluir a decisão sobre se estes últimos estão conformes com a Directiva Habitats.
- 9.27. Os efeitos da execução do plano ou programa no ambiente devem ser controlados (artigo 10º da Directiva AAE). Este controlo inclui os efeitos nos sítios e espécies protegidos ao abrigo da Directiva Habitats.

AAE dos planos e programas exigidos por certos actos legislativos comunitários no domínio do ambiente – Quadro de Síntese.

NB: O presente quadro não é exaustivo devendo os leitores consultar também o texto em causa, bem como as próprias directivas.

Legislação comunitária	Plano ou programa na acepção da Directiva AAE (alínea a) do artigo 2º)		Avaliação ambiental obrigatória por força do nº 2 do artigo 3º			Avaliação ambiental condicional nos termos do nº 4 do artigo 3º	
	Plano ou programa?	Exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas?	Preparado para os sectores enunciados no nº 2, alínea a), do artigo 3º	Constituindo enquadramento para a aprovação futura de projectos abrangidos pela Directiva AIA	Exigindo uma avaliação por força da Directiva Habitats	Exigindo uma avaliação se for susceptível de ter efeitos significativos no ambiente	
Directiva-quadro da Água 2000/60/CE	sim/não	sim	sim (gestão da água)	sim/não (depende do conteúdo)	sim/não (depende do conteúdo)		
Directiva Nitratos 91/676/CEE	Sim	sim	sim (gestão da água)	sim/não (dependendo do conteúdo do programa de acção, por exemplo para instalações de pecuária intensiva)	sim/não (dependendo do conteúdo do programa de acção)		
Directiva-quadro relativa aos Resíduos 75/442/CEE Incluindo as exigências das Directivas 91/676/CEE e 94/62/CE	Sim	sim	Sim (gestão de resíduos)	sim/não (dependendo do conteúdo do plano de gestão de resíduos)	sim/não (dependendo do conteúdo do plano de gestão de resíduos)		

Plano ou programa na aceção da Directiva AAE (alínea a) do artigo 2º)		Avaliação ambiental obrigatória por força do nº 2 do artigo 3º			Avaliação ambiental condicional nos termos do nº 4 do artigo 3º	
Legislação comunitária	Plano ou programa?	Exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas?	Preparado para os sectores enunciados no nº 2, alínea a), do artigo 3º	Constituindo enquadramento para a aprovação futura de projectos abrangidos pela Directiva AIA	Exigindo uma avaliação por força da Directiva Habitats	Exigindo uma avaliação se for susceptível de ter efeitos significativos no ambiente
Directiva-quadro sobre a qualidade do ar	Sim	sim	- (sector: qualidade do ar)		sim/não (dependendo do conteúdo do programa de acção)	sim
Directiva Habitats 92/43/CEE	- (a designação de uma zona não constitui um "plano ou programa")	sim	-		-	-
Directiva Habitats 92/43/CEE	Sim (planos e programas que afectam sítios protegidos ao abrigo dos artigos 6º ou 7º da Directiva Habitats)	sim	sim		sim	
Regulamento dos Fundos estruturais e Regulamento do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA)	- (No actual período de programação, excluído da AAE)					

Apêndice I – Orientações práticas em matéria de controlo

A título de orientação para as autoridades dos Estados-Membros que são responsáveis pela integração das exigências de controlo da Directiva 2001/42/CE nos diferentes procedimentos de planeamento, a secção seguinte descreve várias medidas que poderão ser úteis. Estas medidas colocam as diversas questões numa ordem lógica, mas não constituem necessariamente uma sequência lógica. Além disso, o conhecimento e a experiência prática em matéria de controlo dos planos e programas são, por enquanto, relativamente limitados. Os sistemas de controlo deverão ser, por isso, flexíveis e permitir as adaptações que forem necessárias.

É possível obter informações mais pormenorizadas sobre a aplicação prática do artigo 10º no relatório “Implementing Article 10 of the SEA Directive” (“Aplicação do artigo 10º da Directiva AEA”), elaborado no âmbito da Rede IMPEL.

Determinação do âmbito de aplicação do controlo

O primeiro passo na concepção de um sistema de controlo para um dado processo de planeamento é definir os efeitos ambientais que o sistema de controlo terá de abranger. O relatório ambiental estabelece o enquadramento para o âmbito de aplicação do controlo ao identificar os eventuais efeitos significativos no ambiente. Em princípio, os efeitos a controlar são os mesmos da avaliação ambiental. Todavia, dependendo do tipo de plano ou programa e, em especial, da fase da sua execução, poderá ser conveniente prestar mais atenção aos efeitos ambientais relevantes em termos de execução. A possibilidade de se tomarem medidas de correcção também poderá ser tida em conta ao determinar o âmbito do controlo. Além disso, as dificuldades científicas em estabelecer uma relação clara entre a execução de um plano ou programa e as alterações ambientais poderão constituir um obstáculo ao controlo de todos os efeitos ambientais. Complementarmente, deverá realizar-se uma verificação de segurança a fim de garantir que, na avaliação, não foram esquecidos quaisquer efeitos negativos do plano ou programa.

- **O controlo abrange, em princípio, os efeitos ambientais incluídos no relatório ambiental.**
- **Poderá concentrar-se, todavia, em alguns efeitos ambientais ou incluir outros aspectos que não são evidentes.**

Identificação das informações necessárias

A segunda medida consiste em identificar as informações necessárias para detectar os impactos ambientais de um plano ou programa. As informações sobre os efeitos ambientais de um plano ou programa também podem ser obtidas a partir das causas dos efeitos em questão²³, uma vez que o efeito do plano ou programa no ambiente pode ser controlado directamente (medindo as alterações ambientais), ou indirectamente, através da recolha de informações, por exemplo, sobre a aplicação das medidas (de atenuação) previstas no plano ou programa ou sobre factores de pressão como as emissões ou a quantidade de resíduos.

²³ Um modelo actual de causalidade em cadeia é o sistema DPSIR (forças motrizes-pressão-estado-impacto-resposta).

Os sistemas de controlo examinados durante o projecto IMPEL relativo ao controlo revelaram uma tendência para dar mais atenção à aplicação das medidas e aos factores de pressão do que ao impacto. Isto poderá dever-se à dificuldade em estabelecer uma relação de causa-efeito, isto é, atribuir inequivocamente uma alteração ambiental, que pode ser influenciada por vários factores, à execução de um plano ou programa. Um sistema de controlo biológico, por exemplo, pode revelar informações globais sobre o estado do ambiente numa dada zona e sobre a sua evolução num dado período, mas não pode concluir que determinada alteração ambiental (por exemplo, a perda de uma dada espécie, a deterioração de certas plantas) é atribuível à execução de um dado plano de tráfego. Neste caso, os dados provenientes de um sistema de controlo biológico poderão ser combinados com uma análise da progressão na execução do plano de tráfego (“forças motrizes”) e das medidas de atenuação previstas no plano.

Note-se que nem todas as informações ambientais disponíveis em relação ao território abrangido pelo plano são automaticamente necessárias e úteis para efeitos de controlo. A questão crucial é identificar os dados que são pertinentes e representativos para o plano ou programa. No projecto IMPEL relativo ao controlo foi apresentado um método exequível de selecção das informações ambientais pertinentes. Os sistemas de controlo do plano de gestão de resíduos de Viena basearam-se num conjunto de questões pertinentes para o acompanhamento do plano (por exemplo, o prognóstico sobre a quantidade de resíduos nos anos seguintes; o prognóstico sobre a redução das emissões; a consecução dos objectivos, etc.)²⁴. Em muitos casos, a selecção das informações ambientais pertinentes também será baseada num conjunto de indicadores. Uma função essencial dos indicadores ou do conjunto de questões utilizado em Viena é condensar os dados ambientais de modo a produzir informações também compreensíveis por não especialistas (que são normalmente quem decide sobre as medidas a tomar subsequentemente).

É claro que a fiabilidade e a disponibilidade dos dados respectivos, no período de planeamento, também devem ser tidas em conta ao determinar que dados ambientais são necessários.

- **É útil identificar e seleccionar as informações ambientais que são necessárias para controlar os efeitos ambientais pertinentes.**
- **Os efeitos ambientais também podem ser indirectamente controlados através das causas dos efeitos (como os factores de pressão ou as medidas de atenuação).**
- **Um conjunto de indicadores ou de questões podem estabelecer um quadro que ajude a identificar as informações ambientais pertinentes. Também ajudam a condensar os dados ambientais em informações compreensíveis.**

Identificação das fontes de informação existentes

A terceira medida consiste em identificar as fontes de informação existentes para as informações requeridas sobre a situação ambiental. O êxito desta pesquisa depende do plano ou programa específico em causa e dos sistemas de controlo existentes para os factores ambientais envolvidos. Na secção seguinte, são apresentadas duas

²⁴ Ver informações mais pormenorizadas no relatório final do projecto IMPEL.

importantes fontes de informações ambientais, que poderão ser úteis para o controlo dos efeitos ambientais significativos dos planos e programas.

a) Dados a nível dos projectos

A primeira fonte de dados corresponde aos dados ambientais relativos aos projectos enquadrados pelo plano. Os dados ambientais a nível dos projectos são produzidos e recolhidos em diferentes fases da realização do projecto. Durante a fase de licenciamento, são recolhidas informações sobre os eventuais efeitos ambientais do projecto para serem utilizadas na sua avaliação de impacto ambiental (embora os dados recolhidos num processo de AIA também sejam um prognóstico, normalmente são mais pormenorizados do que os utilizados a nível dos planos) ou noutros procedimentos de aprovação. Durante a fase de construção e funcionamento, o projecto está sujeito a inspecções visando garantir que as condições estabelecidas na aprovação são observadas na prática. Além disso, a Directiva IPPC exige a criação de um registo das emissões poluentes incluindo as emissões de um grande número de instalações industriais²⁵.

Na maior parte dos casos, os dados a nível do projecto incluem factores de pressão como as emissões e também, até certo ponto, os efeitos ambientais. Estes dados podem ajudar a comparar a previsão dos efeitos ambientais e a consecução dos objectivos ambientais a nível do planeamento com os efeitos efectivamente resultantes da execução do plano ou programa.

As informações a nível dos projectos são, normalmente, recolhidas por outras autoridades que não as encarregadas do controlo dos planos e programas. Por isso é necessário assegurar que esses dados são facultados à autoridade responsável pelo controlo, se o sistema de controlo for baseado nos dados relativos aos projectos. Também é necessário ter em conta que as informações a nível dos projectos se concentram sobretudo nos efeitos ambientais em pequena escala, ao passo que a AAE incide frequentemente sobre planos ou programas de grande escala. As informações provenientes do nível dos projectos têm de ser, por conseguinte, tratadas, agregadas e resumidas para poderem ser utilizadas no controlo de um plano ou programa.

b) Controlo do ambiente em geral

A segunda e muito comum fonte de informações ambientais é composta pelos sistemas de controlo geral do ambiente, incluindo as estatísticas que fornecem dados ambientais não especificamente relacionados com os planos, programas ou projectos. Embora estes dados revelem alterações no ambiente e, logo, efeitos ambientais, apenas permitem retirar conclusões limitadas sobre o impacto resultante da execução do plano ou programa (visto a relação de causa-efeito ser difícil de estabelecer). Todavia, estes dados podem ser utilizados para apurar se os objectivos e metas ambientais incluídos num plano ou programa foram cumpridos. Também podem dar uma indicação sobre a eficácia das medidas tomadas ou previstas para atingir estas metas. Essas fontes de sistemas de controlo do ambiente em geral, estatísticas e inquéritos existem em todos os Estados-Membros e também são, em grande medida, exigidas pela legislação comunitária (por exemplo, o controlo nos termos dos artigos

²⁵ No relatório final do projecto IMPEL pode encontrar-se uma panorâmica global da legislação comunitária que exige a recolha de dados ambientais relativos aos projectos.

5º e 8º da Directiva-quadro da Água 2000/60/CE ou da Directiva relativa ao ozono no ar ambiente 2002/3/CE)²⁶.

- **As fontes de informações ambientais podem encontrar-se a nível dos projectos (por exemplo, as informações recolhidas nos processos de avaliação do impacto ambiental ou os registos das emissões estabelecidos com base na Directiva IPPC).**
- **As informações ambientais a nível dos projectos focam os factores de pressão e os efeitos ambientais. Estas informações têm de ser agregadas e resumidas para serem utilizadas a nível do planeamento.**
- **Os sistemas de controlo do ambiente em geral fornecem dados ambientais que permitem detectar as alterações ocorridas no ambiente. Estes dados ajudam a verificar o cumprimento dos objectivos e metas ambientais, mas só permitem atribuir limitadamente as alterações ambientais à execução do plano ou programa.**
- **A legislação comunitária contém várias disposições exigindo a recolha de dados ambientais que podem ser úteis para efeitos do artigo 10º.**

Preencher lacunas

A quarta medida consiste em preencher as lacunas encontradas ao comparar as fontes de informações existentes com as necessidades decorrentes do artigo 10º para o plano ou programa específicos. Em alguns casos, é possível que as informações sejam suficientes para satisfazer as exigências do artigo 10º, mas poderá ser necessário prever um intercâmbio contínuo de informações entre as autoridades que recolhem as informações e a autoridade responsável pelo controlo. Noutros casos, os sistemas de controlo existentes poderão ter de ser alargados mediante a inclusão de elementos ou pontos de medição adicionais. Note-se, todavia, que o controlo nos termos do artigo 10º tem um objectivo limitado, isto é, identificar as insuficiências da avaliação ambiental, e não é um exercício científico autónomo. Há que ter este facto em mente, quando se pondera o alargamento dos sistemas de controlo existentes ou a instalação de outros novos.

Integração processual do controlo no sistema de planeamento

A quinta medida consiste em integrar o controlo no sistema de planeamento. Como já foi dito, o controlo não tem de ser uma acção separada do processo de planeamento, podendo fazer parte do sistema de planeamento regular. A revisão periódica de um plano ou programa existente parece ser um bom momento do processo administrativo para integrar o controlo exigido pela Directiva AAE. Se essa revisão regular não existir, é necessário estabelecer o tempo e a frequência do controlo dos efeitos do plano ou programa, como regra geral ou no contexto de cada relatório ambiental.

Em todo o caso, é necessário adoptar várias disposições processuais para assegurar que o sistema de controlo funciona eficazmente. Há que determinar qual é a autoridade (ou outra entidade) responsável pelas diferentes funções de controlo, incluindo a recolha de informações ambientais, seu tratamento e avaliação. Além disso, é importante que as informações pertinentes sejam apresentadas à autoridade respectiva de forma adequada (por exemplo, os dados ambientais devem ser

²⁶ É apresentada uma panorâmica mais pormenorizada da legislação comunitária pertinente no relatório final do projecto IMPEL

explicados e inseridos num documento compreensível, quando apresentados a um órgão decisório).

Ao criar os sistemas de controlo há que ter em atenção que o controlo não termina com a recolha de informações ambientais, incluindo também a avaliação das mesmas.

- **O controlo pode ser integrado no sistema de planeamento.**
- **Um controlo eficiente exige que se determine(m) a(s) autoridade(s) responsável(eis) e o tempo e a frequência das medidas de controlo.**
- **Os sistemas de controlo também devem incluir a avaliação das informações ambientais.**

Medidas de correcção

As informações ambientais obtidas através da actividade de controlo podem ser úteis quando se ponderam as medidas de correcção adequadas no quadro da legislação nacional. O artigo 10º não obriga, todavia, a que se tomem medidas de correcção, pelo que a secção seguinte apenas contém reflexões gerais sobre estas medidas.

Poderá ser útil determinar que critérios accionam o exame das acções de correcção. A legislação em vigor em alguns Estados-Membros já inclui disposições gerais exigindo a revisão do plano, se esta for necessária para assegurar o desenvolvimento previsto (por exemplo, para assegurar um desenvolvimento urbano equilibrado).

As medidas de correcção podem ser tomadas a diversos níveis. A nível do planeamento, a decisão sobre a adopção do plano ou programa pode ser anulada, aprovando-se um novo plano ou programa ou alterando-se o existente. Se o sistema jurídico dos Estados-Membros o permitir, também se podem tomar medidas de correcção ao nível da execução. Isto pode significar, nomeadamente, que as afirmações do plano ou programa comprovadamente incorrectas ou baseadas em premissas incorrectas deixam de ser consideradas um enquadramento para a aprovação dos diversos projectos.

As medidas de correcção a nível do planeamento também podem ser combinadas com medidas de correcção a nível da execução. Isto implicaria uma alteração do plano ou programa com base nas novas informações sobre os seus efeitos ambientais. A fim de evitar a ocorrência de uma evolução contrária à alteração prevista do plano ou programa, enquanto o (antigo) plano ou programa ainda estiver em vigor, poderão adiar-se os procedimentos de aprovação dos projectos ou tomar-se uma decisão sobre estes sem referência ao plano ou programa, se os sistemas jurídicos nacionais assim o permitirem.

- **Poderá ser útil determinar os critérios que accionam a ponderação de medidas de correcção.**
- **As medidas de correcção podem ser tomadas a nível do planeamento e a nível da execução.**

Apêndice II – Membros do Grupo de Trabalho

Ursula Platzer, Ministério Federal da Agricultura, das Florestas, da Gestão do Ambiente e dos Recursos Hídricos, Áustria

Andreas Sommer, Governo Provincial de Salzburgo, Departamento da Protecção do Ambiente, Áustria

Ulla-Riitta Soveri, Ministério do Ambiente, Finlândia

Otmar Lell e Astrid Langenberg, Ministério Federal do Ambiente, da Conservação da Natureza e da Segurança Nuclear, Alemanha

Matthias Roder, Ministério do Desenvolvimento Regional e dos Assuntos Ambientais da Baviera, Alemanha

Mari Van Dreumel, Ministério da Habitação, do Ordenamento Territorial e do Ambiente, Países Baixos

Sten Jerdenius, Ministério do Ambiente, Suécia

David Aspinwall e Phil Weatherby, Office of the Deputy Prime Minister (Gabinete do Primeiro-Ministro Adjunto), Reino Unido

Lieselotte Feldmann, Comissão Europeia, Direcção-Geral do Ambiente

Antti Maunu, Comissão Europeia, Direcção-Geral do Ambiente

Apêndice III - Bibliografia

Andreas Sommer, *“The Assessment of the Significance of Environmental Effects. Procedure and Criteria for Screening in Strategic Environmental Assessments”*, Ministério Federal Austríaco da Agricultura, das Florestas, do Ambiente e da Gestão da Água, 2002

Royal Haskoning, *“Quality assurance strategic environmental assessment”*. Encomendado pelo Ministério Neerlandês da Habitação, do Ordenamento do Território e do Ambiente, 2002

Environmental Resource Management, *“Public participation and stakeholders’ involvement in the AAE process: an overview of available techniques and methodologies”*, encomendado pelo Ministério Neerlandês da Habitação, do Ordenamento do Território e do Ambiente, 2002

European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environment Law (IMPEL). *IMPEL PROJECT: Implementation of Article 10 of the EA Directive 2001/42/EC*

Jonathan Robinson, *“Anticipating the effect of Strategic Environmental Assessment”*, at **Planning law: Analysing Reform, Europe and Caselaw**, White Paper Conference, Londres, 21 de Março de 2002.