

**Processo C-727/22**

**Pedido de decisão prejudicial**

**Data de entrada:**

25 de novembro de 2022

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda)

**Data da decisão de reenvio:**

24 de novembro de 2022

**Recorrente:**

Friends of the Irish Environment CLG

**Recorridos:**

Governo da Irlanda

Minister for Housing, Planning and Local Government (Ministro da Habitação, do Planeamento e do Governo Local)

Irlanda

Attorney General

---

**SUPREME COURT (SUPREMO TRIBUNAL, IRLANDA)**

*[Omissis]*

**PEDIDO DE DECISÃO PREJUDICIAL SUBMETIDO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA NOS TERMOS DO ARTIGO 267.º DO TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA**

*[Omissis]*

*[Omissis]* [Composição do Tribunal de Justiça]

**ENTRE**

**FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG**

**REQUERENTE**

**E**

**GOVERNO DA IRLANDA**

**MINISTER FOR HOUSING**

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT**

**IRLANDA E ATTORNEY GENERAL**

**RECORRIDOS:**

**DESPACHO DE 24 DE NOVEMBRO DE 2022 DE REENVIO  
PREJUDICIAL AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA,  
NOS TERMOS DO ARTIGO 267.º TFUE**

A petição de recurso apresentada pela recorrente no dia 4 de janeiro de 2022 do Acórdão da Court of Appeal [*omissis*] de 26 de novembro de 2021 e do despacho de 7 de dezembro de 2021 que negou provimento ao recurso interposto pela Recorrente do acórdão e do despacho da High Court [*omissis*] de 24 de abril de 2020 e do despacho de 13 de maio de 2020, que indeferiu o pedido da Recorrente de 16 de maio de 2018 de prolação de despachos de *certiorari*, através de recurso judicial de anulação da decisão do Governo da Irlanda de 16 de fevereiro de 2018, confirmada por uma decisão posterior, de 29 de maio de 2018, para a adoção do Quadro Nacional de Planeamento e do Plano Nacional de Desenvolvimento e de outras medidas conexas, e de um pedido de anulação dos referidos acórdãos e despachos, com os fundamentos indicados na referida petição de recurso, tendo sido realizada a audiência na Supreme Court nos dias 18 e 19 de julho de 2022.

[*Omissis*]

[*Omissis*] [Questões processuais nacionais]

E [*omissis*], uma vez que a Supreme Court considera que a apreciação das questões que opõem as partes no presente recurso suscita dúvidas sobre a correta interpretação de certas disposições do direito da União Europeia, nomeadamente das exigências da Diretiva 2001/42/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho], de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, designada Diretiva Avaliação Ambiental Estratégica (a seguir «Diretiva AAE» ou «Diretiva»)

**A SUPREME COURT DECIDIU SUBMETER** ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais, nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [*omissis*]:

1: Deve o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), ser interpretado no sentido de que uma medida adotada pelo

ramo executivo de um Estado-Membro sem fundamento numa obrigação legislativa ou administrativa e sem ter sido habilitado por uma medida regulamentar, administrativa ou legislativa é suscetível de constituir um plano ou programa ao qual a Diretiva se aplica, se o plano ou programa assim adotado estabelecer um quadro para a concessão ou recusa de aprovação futura e, portanto, cumprir o requisito do artigo 3.º, n.º 2, [da referida diretiva]?

2a): Deve o artigo 3.º, n.º 1, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.ºs 8 e 9, da Diretiva AAE ser interpretado no sentido de que um plano ou programa que estabelece uma disposição expressa, embora descrita como «indicativa», para a atribuição de fundos destinados à construção de certos projetos de infraestruturas com vista a apoiar a estratégia de desenvolvimento territorial de outro plano, constituindo a base da estratégia de desenvolvimento territorial futura, pode ele próprio constituir um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE?

2b): Em caso de resposta afirmativa à questão 2a), o facto de um plano ter como objetivo a atribuição de recursos significa que deve ser tratado como um plano orçamental na aceção do artigo 3.º, n.º 8?

3a): Devem o artigo 5.º e o anexo I da Diretiva AAE ser interpretados no sentido de que, no caso de ser necessária uma avaliação ambiental nos termos do artigo 3.º, n.º 1, o relatório ambiental aí previsto deve, uma vez identificadas soluções alternativas razoáveis relativamente a uma opção preferida, fazer uma avaliação comparativa da opção preferida e das soluções alternativas razoáveis?

3b): Em caso de resposta afirmativa à questão 3a), a exigência da Diretiva é cumprida quando as soluções alternativas razoáveis forem objeto de uma avaliação comparativa antes da seleção da opção preferida, e posteriormente o projeto de plano ou de programa for avaliado e for então efetuada uma avaliação ambiental estratégica mais completa apenas em relação à opção preferida?

**MAIS É DECIDIDO** que a próxima audiência no presente recurso seja adiada até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie sobre as questões prejudiciais submetidas ou até à prolação de novo despacho.

[Omissis]

[Omissis] [Assinaturas].

[Omissis]

## SUPREME COURT

[Omissis]

[Omissis] [Composição da Supreme Court e repetição da identificação das partes].

**Despacho de reenvio de 24 de novembro de 2022**

- 1 A Supreme Court decidiu, no seu Acórdão de 9 de novembro de 2022, *[omissis]* submeter ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, três questões suscitadas a propósito da interpretação da *[omissis]* [Diretiva AAE], transposta para o direito irlandês pelo Statutory Instrument-435/2004 - European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 [Lei n.º435/2004, que transpõe as disposições da União Europeia em matéria de avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente] e pelo Statutory Instrument-200/2011 European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) (Amendment) Regulations 2011 [Lei modificativa n.º200/2011, que transpõe as disposições da União Europeia em matéria de avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente].
- 2 O pedido foi suscitado no âmbito de um recurso de impugnação das duas vertentes do Projeto Irlanda 2040, adotado pelo Governo da Irlanda em 16 de fevereiro de 2018, e «confirmado» numa decisão subsequente desse Governo em 29 de maio de 2018. O Projeto Irlanda compreende dois planos, o Quadro Nacional de Planeamento (a seguir «QNP») e o Plano Nacional de Desenvolvimento (a seguir «PND»).
- 3 O recurso tem por objeto a validade da adoção de ambos os planos, em virtude do pretenso incumprimento das exigências da Diretiva AAE. Em relação ao QNP, foi alegado que o tratamento das alternativas razoáveis, como exigido pela Diretiva, era insuficiente.
- 4 Levanta-se a questão logicamente anterior de saber se o QNP e/ou o PND é um «plano ou programa» na aceção ou para efeitos do âmbito de aplicação da Diretiva. Os recorridos argumentam que, não obstante o QNP ter sido avaliado para efeitos da Diretiva AAE, tal não decorreu de uma obrigação legal. Separadamente, defendem que o PND, sendo uma «política orçamental», está excluído do âmbito de aplicação da Diretiva AAE por força do artigo 3.º, n.º 7.
- 5 O prefácio da sua publicação refere que o Projeto Irlanda 2040 institui um plano unificado e coerente para a utilização e desenvolvimento do território no país e a *[omissis]* High Court descreveu-o como «uma estratégia macroespacial que define os objetivos gerais de desenvolvimento do país para o período até 2040».
- 6 O prefácio do QNP descreve-o como «um quadro de planeamento para orientação do investimento em matéria de desenvolvimento nos próximos anos» e acrescenta que estabelece «objetivos nacionais e princípios-chave a partir dos quais serão obtidos mais informações e planos aperfeiçoados». Não são enunciados expressamente todos os pormenores relativos a cada zona do país, mas antes «cada região é habilitada a liderar o planeamento e desenvolvimento das suas comunidades» e contém «um conjunto de objetivos nacionais e princípios-chave a partir dos quais serão obtidos mais informações e planos aperfeiçoados». O prefácio também anuncia que o «parceiro» desse documento é o PND, descrito

como uma «estratégia decenal de investimento de capital público de quase 116 mil milhões de euros».

- 7 O projeto do QNP, acompanhado do Relatório de Avaliação Ambiental Estratégica preparado pela RPS Consultants, foi publicado em 26 de setembro de 2017.
- 8 O QNP foi publicado com o Plano Nacional de Desenvolvimento, um plano de investimento para assegurar e apoiar a execução através da injeção de investimento de capital, parcialmente constituído por um fundo de 3 mil milhões de euros dedicado à regeneração e desenvolvimento de áreas urbanas e rurais, que estabelece a forma como será disponibilizado o financiamento de certos projetos considerados essenciais para a realização dos resultados estratégicos identificados no QNP. O PND identifica grandes obras de infraestruturas que se propõe financiar, tais como infraestruturas ferroviárias, rodoviárias e aeroportuárias. Não contém quaisquer considerações de planeamento ou desenvolvimento.

**Primeira questão prejudicial e conclusão da Supreme Court: o Quadro Nacional de Planeamento**

- 9 Para que seja necessária uma avaliação nos termos da Diretiva AAE, um plano ou programa deve cumprir os requisitos mínimos previstos no artigo 2.º, alínea a). A argumentação perante a Supreme Court respeitava à questão de saber se o QNP era um plano ou programa
 

«[que] 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 [que] seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.»
- 10 Nos casos em que se considerou que o QNP devia ser objeto de uma avaliação nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (a seguir «Diretiva *Habitats*»), admitiu-se que o QNP cumpria os requisitos do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva AAE. Os recorridos alegam que o QNP não está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva AAE por não ser um plano ou programa na aceção do artigo 2.º, alínea a).
- 11 A Supreme Court concluiu que o QNP tinha sido adotado por decisão executiva do Governo, ao abrigo do poder que lhe é conferido pelo artigo 28.º, n.º 2, da Constituição. Trata-se de um poder autónomo e executivo, cujo exercício em nada depende de autorização legal e que não carece de nenhum ato legislativo. A Supreme Court entendeu que, pelo menos com base na mera redação do texto da Diretiva, não se pode considerar que um documento deste tipo elaborado pelo Governo esteja abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva.

- 12 Em segundo lugar, a Supreme Court concluiu que a adoção do QNP não era regulamentada por quaisquer disposições legislativas ou regulamentares e que não existe nenhuma disposição legislativa, regulamentar ou administrativa que estabeleça quem pode adotar um plano desse tipo ou o procedimento de elaboração da medida, salvo no que respeita aos procedimentos que exigem a publicação após a adoção do plano.
- 13 Por conseguinte, é verdade que se pode considerar que o QNP foi elaborado ou adotado por uma autoridade a nível nacional na aceção da quarta e quinta linhas do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva, uma vez que o Governo é obviamente uma autoridade desse tipo. No entanto, dada a natureza autónoma do poder executivo concedido ao Governo pelo artigo 28.º, n.º 2, não existe realmente nenhuma perspetiva em que se possa dizer com rigor que a elaboração ou adoção do QNP tenha sido «exigid[a] por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas», mesmo admitindo a interpretação ampla do termo «exigido» contida nos Acórdãos do TJUE de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), e de 22 de fevereiro de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102). Em especial, não existe aqui «uma base jurídica especial que autorize as autoridades competentes a proceder à sua aprovação, mesmo que essa aprovação não tenha caráter obrigatório»: v. Acórdão Bund Naturschutz in Bayern, n.º 37.
- 14 Contudo, a Supreme Court observou que, nos termos do Acórdão Bund Naturschutz in Bayern, a «base jurídica» para a adoção do QNP poderia ser entendida como o poder executivo atribuído pela Constituição ao Governo, atuando coletivamente.
- 15 A Supreme Court considerou ainda que o QNP pretendia influenciar alguns dos critérios para a concessão da aprovação de projetos individuais e que, por força de certas disposições legislativas, há que ter em conta as disposições do QNP na adoção pelas autoridades locais de um plano de desenvolvimento ou de um plano de âmbito local, que, por sua vez, tem impacto na tomada de decisões a nível local quanto ao pedido de aprovação de projetos. Deste modo, a Supreme Court considerou que o QNP inquestionavelmente tem, e pretende ter, um efeito na tomada de decisões futuras.
- 16 A Supreme Court decidiu que o QNP é um documento-quadro, designadamente se se tiver em conta o seu objetivo e efeito. Nesse documento foram feitas escolhas relativamente à adequação, por exemplo, da construção de habitações particulares em faixas ao longo de estradas rurais, e para efeitos da estratégia geral de utilização do solo para habitação. Este enquadramento acaba por influenciar as escolhas feitas a nível regional e local, bem como a concessão de autorizações para projetos. Algumas outras opções, tais como o desenvolvimento de novas cidades ou grandes aglomerações urbanas, ou como o desenvolvimento de corredores para as regiões, são excluídas pelas escolhas de alto nível aí efetuadas.

- 17 A Supreme Court está ciente de que o critério para determinar se a adoção de um plano ou programa é «exigida» não deve ser interpretado como uma medida nacional, antes devendo ser-lhe atribuído o seu significado autónomo no direito europeu. A jurisprudência do TJUE apoia uma abordagem ampla à interpretação do âmbito de aplicação da Diretiva, o que sugere que aquele termo não tem a conotação normativa que uma interpretação literal da palavra na língua inglesa poderia sugerir, aproximando-se mais do significado de «regulado».
- 18 A Supreme Court admitiu que o facto de o QNP ter sido adotado voluntariamente não é determinante, uma vez que tal critério não abrangeria a diversidade de situações ou as práticas variadas das autoridades nacionais. A Supreme Court tem igualmente presente, tendo em conta a jurisprudência, que o Tribunal de Justiça não adota uma visão restritiva do termo «exigido» no artigo 2.º, alínea a), segundo travessão,[da Diretiva 2001/42] e que esse termo não pode ser interpretado como se fosse uma disposição de legislação nacional aprovada por força de uma exigência imperativa.
- 19 Tendo em conta que o TJUE já interpretou de forma extensiva o artigo 2.º, alínea a), nos acórdãos A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) e Bund Naturschutz in Bayern, não se pode excluir a ligeira possibilidade de o Tribunal de Justiça ter uma visão diferente dos termos em causa («exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas»), ainda que, de acordo com o direito constitucional nacional, não seja possível considerar que o poder executivo conferido pela Constituição ao Governo (neste caso, para planear o futuro desenvolvimento) tenha carácter legislativo, regulamentar ou administrativo.
- 20 A Supreme Court é um tribunal de última instância para efeitos do artigo 267.º, terceiro parágrafo, do TFUE. Tendo em conta a decisão do TJUE no Acórdão de 6 de outubro de 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, n.º 51) sobre o alcance da obrigação aí estabelecida, a Supreme Court não está em condições de afirmar que a questão apresentada é tão clara que é possível chegar facilmente à sua própria conclusão sobre essa questão.
- 21 A Supreme Court considera que a resposta a esta questão relativa ao âmbito de aplicação da Diretiva AAE não configura um ato claro, especialmente à luz da finalidade da Diretiva, juntamente com os princípios consagrados no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que defendem um elevado nível de proteção do ambiente e os objetivos de melhoria da qualidade do ambiente e o princípio do desenvolvimento sustentável.
- 22 O Tribunal de Justiça nunca determinou a abordagem correta ao âmbito de aplicação da Diretiva AAE nos casos em que um plano ou programa seja adotado por um ramo executivo do Estado sem que exista um requisito legislativo ou regulamentar para a sua adoção, mas em que o plano ou programa vise e revista, por força de disposições legislativas nacionais, uma potencial importância futura na tomada de decisões a nível local, regional e no tocante à aprovação de um projeto específico. A abordagem interpretativa ampla defendida pelo TJUE é tida

em conta, mas não oferece uma resposta clara a esta questão à luz da utilização ampla do poder executivo do Governo para planear o desenvolvimento futuro do país.

- 23 Por conseguinte, propõe-se que a primeira questão a submeter seja a seguinte:

*[Omissis]* [Repetição da primeira questão prejudicial]

**Segunda questão e conclusão da Supreme Court: o Plano Nacional de Desenvolvimento**

- 24 O PND afirma que o seu objetivo é o estabelecimento de «prioridades de investimento que sustentarão a execução bem-sucedida do QNP» e descreve-se a si próprio como um «plano orçamental e financeiro», declarando expressamente que não faz parte de um processo de planeamento material mas está «plenamente integrado com a abordagem adotada no Quadro Nacional de Planeamento para o ordenamento do território», na medida em que determina como será disponibilizado o financiamento de determinados projetos considerados essenciais para a obtenção dos resultados estratégicos identificados no QNP.
- 25 O PND identifica grandes obras de infraestruturas que se propõe financiar, tais como infraestruturas ferroviárias, rodoviárias e aeroportuárias.
- 26 As partes tinham acordado incluir no recurso a questão autónoma de saber se o PND se enquadrava no âmbito de aplicação da Diretiva AAE por ser um plano orçamental. A High Court e a Court of Appeal aceitaram que o PND se enquadrava diretamente nas exceções à Diretiva AAE e que não era um plano ou programa a que a Diretiva se aplicava.
- 27 A questão que se coloca é saber se, uma vez que o PND estabelece, em alguns casos, disposições bastante específicas para apoiar a prossecução de certos objetivos estratégicos identificados no QNP através do que se designou por afetação «indicativa» de recursos para projetos de infraestruturas de grande escala, todos expressamente identificados como compatíveis com o QNP e favoráveis aos seus objetivos, o PND tem de ser avaliado nos termos da Diretiva AAE. Os planos estão interligados e juntos estabelecem, sobretudo na infraestrutura dos transportes, o quadro de promoção da estratégia de desenvolvimento territorial prevista no QNP.
- 28 A recorrente afirma que, embora o PND seja descrito como um plano orçamental ou financeiro e por essa razão não está abrangido pela Diretiva AAE, devia ter sido sujeito a avaliação nos termos da Diretiva AAE porque foi desenvolvido com o QNP, remete para o QNP e é um plano através do qual se propõe a concretização da infraestrutura descrita no QNP. Além disso, argumenta que, na medida em que o PND faz escolhas estratégicas sobre tipos de projetos (por exemplo, o transporte rodoviário é preferível ao ferroviário em termos de conectividade) e prevê a atribuição de recursos para cumprir esse objetivo, o PND tem como efeito a exclusão de uma afetação alternativa dos recursos para os

desenvolvimentos estratégicos. A recorrente alega que o nível de integração com o QNP significa que o PND não pode ser tratado como um plano orçamental autónomo e que complementa esse plano em aspetos importantes.

- 29 Uma vez que não existe qualquer disposição legislativa ou regulamentar que preveja a elaboração e adoção do PND, os recorridos afirmam que este não pode ser um plano ou programa para efeitos da Diretiva AAE. Alegam ainda que se trata de um plano puramente orçamental e que, por conseguinte, está excluído nos termos do artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva.
- 30 A Court of Appeal considerou que o PND não estava abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva AAE porque não cumpria os requisitos do artigo 3.º e também por se tratar de um plano orçamental. Não abordou a questão agora levantada que consiste em determinar se a gama de projetos especificamente identificados, nomeadamente projetos rodoviários específicos, novos desenvolvimentos rodoviários ou o melhoramento ou renovação de estradas rurais, que não estavam identificados no QNP, exige uma avaliação ambiental. Observou que, em qualquer caso, todos esses projetos individuais estão sujeitos ao processo de planeamento, à avaliação adequada, à avaliação de impacto ambiental e à avaliação dos *habitats* em relação à flora e fauna protegidas, como a legislação da UE já exige.
- 31 A questão de saber se o PND é um plano orçamental e, por conseguinte, está excluído nos termos do artigo 3.º, n.ºs 8 e 9, é uma questão distinta da acima levantada, e a Supreme Court registou a observação do TJUE no acórdão *Bund Naturschutz in Bayern* de que o requisito do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva:
- «[...] deve, portanto, considerar-se preenchida quando esse plano ou esse programa estabeleça um conjunto significativo de critérios e de modalidades para a aprovação e a execução de um ou mais desses projetos, nomeadamente no que respeita à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento desses projetos ou à afetação de recursos relacionada com esses projetos.»
- 32 Uma vez que o PND prevê a atribuição de recursos para projetos específicos de infraestruturas, muito especialmente para projetos rodoviários identificados e para a modernização de projetos ferroviários existentes, a questão é saber se o PND estabelece critérios e regras pormenorizados para a concessão de aprovação e para a execução desses projetos.
- 33 É verdade que o PND não estabelece um quadro vinculativo ou limitativo para a consideração da aprovação dos projetos, mas prevê expressa e especificamente as redes rodoviárias e as redes ferroviárias modernizadas indicadas no plano e, nessa medida, exclui a autorização ou aprovação de projetos ulteriores que dependerão da existência e localização das estradas identificadas, embora num mapa de pequena escala, mas identificadas por localização e traçado geral. Não se pode

dizer que o PND estabeleça regras e critérios; no máximo, estabelece um quadro geral que poderá, a seu tempo, limitar o local de execução ou os parâmetros precisos dos projetos.

- 34 A abordagem correta desta questão será provavelmente influenciada pela resposta ao pedido de esclarecimento sobre o âmbito de aplicação da Diretiva, mas outra questão se coloca relativamente ao PND, ou seja, saber se o facto de ter sido adotado para apoiar o QNP é fundamento suficiente para ser, ele próprio, tratado como um plano ou programa que requer uma avaliação ambiental estratégica, apesar de se tratar de um plano enquadrado como um plano orçamental ou financeiro.
- 35 A Supreme Court pede esclarecimentos para ajudar na resposta (que não configura um ato claro) a esta pergunta adicional, respeitante à sobreposição ou interconectividade entre os dois planos, ou seja, se um plano ou programa que prevê especificamente a atribuição de fundos para a construção de determinados projetos de infraestruturas com vista a apoiar a estratégia de desenvolvimento territorial de outro plano pode, por si só, ser um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE, ou se o facto de um plano ter como objetivo a atribuição de recursos significa que deve ser tratado como um plano orçamental na aceção do artigo 3.º, n.º 8.
- 36 A Supreme Court propõe, portanto, que seja submetida uma segunda questão, nos seguintes termos:

*[Omissis]*

*[Omissis]* [Repetição da segunda questão prejudicial]

**Terceira questão e conclusão da Supreme Court: apreciação de soluções alternativas**

- 37 A segunda vertente do recurso diz respeito à metodologia utilizada pelos recorridos na avaliação do QNP e à questão de saber se está em conformidade com a abordagem prevista no artigo 5.º, n.º 1, e no anexo I da Diretiva, se aplicável.
- 38 Foi efetuada uma avaliação ambiental no capítulo 7 do «Relatório de avaliação ambiental estratégica – Irlanda 2040: O quadro nacional de planeamento» (a seguir «relatório ambiental»), que identificou cinco soluções alternativas razoáveis para um quadro global de planeamento estratégico. Por força do disposto no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva, cada uma destas cinco alternativas razoáveis devia ser descrita, identificada e avaliada.
- 39 As opções foram seguidamente avaliadas dentro de uma matriz que utilizou os indicadores mais e menos para cada uma das seis opções. A abordagem preferida foi a abordagem de crescimento macroespacial, porque apresentava clareza regional, concentração para as cidades e para algumas populações maiores com

importância regional, contenção do crescimento e redução da expansão, e o fornecimento sequencial de infraestruturas, com a criação de algumas infraestruturas críticas para promover o investimento. As razões para a escolha desta opção foram explicadas no relatório ambiental.

- 40 A opção preferida foi tratada pormenorizadamente no capítulo 8 e avaliada quanto aos seus possíveis efeitos ambientais, e o capítulo 9 tratou das possíveis medidas de mitigação para compensar quaisquer efeitos adversos significativos para o ambiente resultantes da adoção dessa opção.
- 41 A questão relativa à avaliação de soluções alternativas razoáveis abordada no recurso na Supreme Court consiste em determinar se as alternativas razoáveis foram suficientemente identificadas, descritas e avaliadas com uma base correta relativamente à análise efetuada em relação à opção preferida. A Supreme Court concluiu que a avaliação satisfazia os requisitos da Diretiva.
- 42 A recorrente afirma que, uma vez que algumas opções foram expressamente consideradas razoáveis, tinham de ser avaliadas ao mesmo nível e com a mesma base que a opção preferida, sendo esse o meio pelo qual uma avaliação, descrita pela recorrente como «comparável», deve ser efetuada. A recorrente argumenta que as cinco alternativas razoáveis deviam ter sido avaliadas com o mesmo grau de rigor e com a mesma base que a opção preferida, o que constitui a abordagem imposta pelo artigo 5.º, n.º 1, e é o método correto através do qual pode ser feita uma comparação adequada entre essas alternativas.
- 43 Numa análise quantitativa simples, a recorrente salienta o facto de as 57 páginas de texto do capítulo 8 que continham a análise da opção preferida serem muito diferentes da breve declaração narrativa e das simples matrizes utilizadas no capítulo 7 para avaliar e descrever as alternativas razoáveis.
- 44 Os recorridos defendem uma abordagem iterativa segundo a qual, embora tenha de ser realizada uma avaliação das alternativas razoáveis e da opção preferida, o nível da análise dependerá da fase relevante do processo em que for efetuada. Os recorridos argumentam que a avaliação dos eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes do projeto de plano requer uma análise muito aprofundada, mas que, em relação às alternativas razoáveis, é adequada uma análise menos aprofundada e que tal resulta do facto de as alternativas serem eliminadas em diferentes fases do processo. Os recorridos defendem que, uma vez identificadas cinco opções como alternativas razoáveis, seria suficiente aplicar um determinado grau de avaliação a cada uma delas, e que a Diretiva não excluía uma análise mais aprofundada da opção preferida, uma vez identificada. Sustentam que os termos do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva estabelecem que é o projeto de plano que deve ser avaliado de forma exaustiva quanto ao impacto ambiental, e que não exigem que todas as alternativas razoáveis, consideradas como outros meios possíveis para atingir os fins estratégicos previstos no plano, recebam um tratamento idêntico ao concedido à opção preferida.

- 45 Os recorridos propõem, então, que a análise mais aprofundada deve ser aplicada à opção preferida, em relação à qual é necessária uma «avaliação completa», e que tal decorre do facto de a avaliação ambiental estratégica ser um processo que requer, em primeiro lugar, a determinação de alternativas razoáveis, depois a comparação das alternativas para se chegar a uma opção preferida e, nesse momento, uma avaliação completa dos prováveis efeitos ambientais significativos dessa opção.
- 46 Esta diferença de abordagem tem alguma relevância, uma vez que o relatório ambiental publicado com o projeto do QNP e submetido a ampla consulta conduziu um exame mais intenso e pormenorizado da opção preferida do que o realizado em relação às cinco alternativas identificadas pelo processo como sendo razoáveis.
- 47 Tendo analisado o texto da Diretiva, as Orientações da Comissão (intituladas «Aplicação da Diretiva 2001/42/CE relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente») e certas conclusões dos tribunais de Inglaterra e do País de Gales, a Supreme Court considerou que, apesar de a Diretiva prever uma abordagem iterativa à seleção de alternativas, a metodologia a utilizar na descrição e avaliação das alternativas razoáveis e da opção preferida e, em particular, a determinação da existência da obrigação de efetuar uma avaliação igual, amplamente semelhante ou comparável das alternativas razoáveis e da opção preferida, não constituía um ato claro.
- 48 A Supreme Court invocou o objetivo da Diretiva AAE e o papel central que a consulta pública informada desempenha na seleção da opção preferida, na medida em que um relatório ambiental visa contribuir para soluções mais sustentáveis na tomada de decisões. A Supreme Court afirmou que, uma vez que a avaliação ambiental deve ser realizada durante a elaboração do plano ou programa, e antes da sua adoção, por força do disposto no artigo 4.º, n.º 1, tal implica a realização de uma análise comparável das alternativas consideradas razoáveis, de modo a que os consultados possam proceder a um exame informado da opção preferida.
- 49 A Supreme Court observou também que, caso os requisitos de avaliação e consulta sejam lidos em conjunto com a Convenção de Aarhus (a Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus em 25 de junho de 1998), é possível argumentar que a consulta pode ser mais eficaz, ou talvez só possa ser eficaz, se for realizada uma avaliação suficiente das alternativas identificadas como razoáveis, e se essas alternativas forem submetidas a um grau de análise amplamente semelhante ao da opção preferida, para que o impacto ambiental provável da opção preferida possa ser devidamente testado e compreendido à luz das informações sobre os efeitos ambientais prováveis de outras alternativas razoáveis que possam alcançar o mesmo fim estratégico geral. A esse respeito, os recorridos argumentaram que esta abordagem da avaliação poderia exigir a elaboração de vários planos, o que poderia ter consequências práticas significativas para as autoridades responsáveis por essa preparação.

- 50 A Supreme Court referiu ainda que talvez se pudesse argumentar que a elaboração de uma análise mais pormenorizada de uma opção preferida, antes da conclusão do processo de consulta e antes da adoção final de um plano, poderia funcionar como uma espécie de atração gravitacional para essa opção preferida numa fase demasiado precoce do processo. As observações dos consultados poderiam ser, e possivelmente quase sempre seriam, mais coerentes e mais claras no tocante à opção preferida, em relação à qual estaria disponível uma grande quantidade de pormenores sobre o seu provável impacto ambiental.
- 51 A outra questão que se coloca é saber se a abordagem que a recorrente defende não é nem prática nem viável e imporá obrigações excessivamente onerosas e inexequíveis.
- 52 A Supreme Court observou, por outro lado, que a simples redação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva, que exige a realização de uma avaliação ambiental em conformidade com os artigos 4.º a 9.º no caso dos planos e programas suscetíveis de terem efeitos ambientais significativos, poderia levar a concluir que a obrigação de efetuar uma avaliação ambiental estratégica completa só pode existir em relação a um plano ou programa, ou seja, uma vez que esse plano ou programa tenha determinado e identificado a opção preferida.
- 53 A redação da Diretiva não oferece uma resposta, uma vez que uma simples leitura poderia sugerir que, embora deva ser realizada uma avaliação ambiental estratégica mais completa em relação a um projeto de plano, não é claro se é necessária uma avaliação com um determinado nível de pormenor em relação a todas as potenciais alternativas razoáveis identificadas num projeto de plano apresentado para consulta antes de o plano ser finalmente adotado. Também não é claro se é adequado, ou simplesmente supérfluo, efetuar uma análise mais aprofundada na avaliação de uma opção preferida do que em relação às alternativas razoáveis.
- 54 Por conseguinte, a Supreme Court propõe submeter uma terceira questão nos seguintes termos:

*[Omissis]*

*[Omissis]* [Repetição da terceira questão prejudicial]