



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

28 de julho de 2016*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação das incidências de determinados planos e programas no ambiente — Ato nacional incompatível com o direito da União — Consequências jurídicas — Poder do juiz nacional de manter provisoriamente certos efeitos do referido ato — Artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE — Dever de submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça»

No processo C-379/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Conseil d'État (França), por decisão de 26 de junho de 2015, entrado no Tribunal de Justiça em 16 de julho de 2015, no processo

Association France Nature Environnement

contra

Premier ministre,

Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta (relator), presidente de secção, A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund e E. Regan, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 24 de fevereiro de 2016,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Association France Nature Environnement, por E. Wormser, na qualidade de agente, assistido por M. Le Berre, avocat,
- em representação do Governo francês, por S. Ghiandoni, F.-X. Bréchet, D. Colas, e G. de Bergues, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por O. Beynet e C. Hermes, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 28 de abril de 2016,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 267.º TFUE.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Association France Nature Environnement ao Premier ministre e ao ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, a respeito de um pedido de anulação, por abuso de poder, do Decreto n.º 2012-616, de 2 de maio de 2012, relativo à avaliação de certos planos e programas com incidência no ambiente (JORF de 4 de maio de 2012, p. 7884).

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 1.º da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO 2001, L 197, p.30), tem o seguinte teor:

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

- 4 O artigo 2.º desta diretiva prevê:

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

- a) 'Planos e programas', qualquer plano ou programa, incluindo os cofinanciados pela [União], bem como as respetivas alterações, que:

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

— seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas;

- b) 'Avaliação ambiental', a elaboração de um relatório ambiental, a realização de consultas, a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisões e o fornecimento de informação sobre a decisão [...];

[...]

- 5 O artigo 3.º da referida diretiva dispõe:

«1. No caso dos planos e programas referidos nos n.ºs 2 a 4 suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, deve ser efetuada uma avaliação ambiental [...].»

2. Sob reserva do disposto no n.º 3, deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas:

[...]

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

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

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

6. Na investigação caso a caso e na especificação dos tipos de planos e programas em conformidade com o n.º 5, deve consultar-se as autoridades a que se refere o n.º 3 do artigo 6.º

7. Os Estados-Membros zelam por que as conclusões adotadas nos termos no 5, incluindo as razões que tenham levado a não exigir uma avaliação ambiental nos termos dos artigos 4.º a 9.º, sejam facultadas ao público.

[...]»

6 O artigo 4.º da mesma diretiva prevê:

«1. A avaliação ambiental referida no artigo 3.º 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.

2. As exigências da presente diretiva 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 diretiva.

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 efetuada, em conformidade com a presente diretiva, a diferentes níveis da hierarquia. [...]»

7 Nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2001/42:

«1. Deve ser facultado às autoridades a que se refere o n.º 3 e ao público o projeto de plano ou programa e o relatório ambiental elaborado nos termos do artigo 5.º

2. Deve ser dada às autoridades a que se refere o n.º 3 e ao público a que se refere o n.º 4 a possibilidade efetiva e atempada de, em prazos adequados, apresentarem as suas observações sobre o projeto 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.

3. Os Estados-Membros devem designar as autoridades a consultar às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, sejam suscetíveis de interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação dos planos e programas.
 4. Os Estados-Membros devem identificar o público para efeitos do n.º 2, incluindo o público afetado ou que possa ser afetado pelo processo de tomada de decisões, ou que esteja interessado no mesmo, ao abrigo da presente diretiva, incluindo as organizações não governamentais pertinentes, como as que promovem a proteção ambiental e outras organizações interessadas.
 5. As regras em matéria da informação e consulta das autoridades e do público serão determinadas pelos Estados-Membros.»
- 8 O artigo 13.º da Diretiva 2001/42 está redigido nos seguintes termos:
- «1. Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 21 de julho de 2004, e informar imediatamente a Comissão desse facto. [...]
- [...]
3. A obrigação a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º aplica-se exclusivamente aos planos e programas cujo primeiro ato preparatório formal seja posterior à data referida no n.º 1. Os planos e programas cujo primeiro ato preparatório formal seja anterior a essa data e que sejam adotados ou submetidos ao procedimento legislativo mais de 24 meses depois dela, ficarão sujeitos à obrigação referida no n.º 1 do artigo 4.º, a não ser que os Estados-Membros decidam, caso a caso, que tal não é possível e informem o público da sua decisão.
- [...]»

Direito francês

- 9 A Diretiva 2001/42 foi transposta para o direito francês através de vários instrumentos jurídicos, a saber, nomeadamente, o Despacho n.º 2004-489, de 3 de junho de 2004, que procede à transposição da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação das incidências de determinados planos e programas no ambiente (JORF de 5 de junho de 2004, p. 9979), dois decretos de 27 de maio de 2005, que alteram, respetivamente, o Código do Ambiente (Decreto n.º 2005-613) e o Código do Urbanismo (Decreto n.º 2005-608), bem como a Lei n.º 2010-788, de 12 de julho de 2010, relativa ao compromisso a nível nacional para o ambiente (JORF de 13 de julho de 2010, p. 12905). Os artigos L. 122-4 a L. 122-11 do Código do Ambiente foram alterados pelos artigos 232.º e 233.º desta última lei.
- 10 O artigo L. 122-4 do Código do Ambiente, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 2010-788, dispõe:
 - «I. - São objeto de avaliação ambiental à luz dos critérios referidos no anexo II da Diretiva [2001/42] os planos, esquemas, programas e outros documentos de planeamento que possam ter incidências no ambiente que, sem autorizarem a realização dos trabalhos ou preverem projetos de ordenamento, sejam aplicáveis à realização desses trabalhos ou projetos:
 - 1º Os planos, esquemas, programas e outros documentos de planeamento adotados pelo Estado, pelas autarquias ou seus agrupamentos e pelos estabelecimentos públicos que deles dependam e que sejam competentes em matéria de agricultura, silvicultura, pesca, energia ou indústria, transportes,

gestão dos resíduos ou gestão da água, telecomunicações, turismo ou ordenamento do território, cujo objetivo é definir o quadro de execução dos trabalhos e projetos de ordenamento e que são abrangidos pelo âmbito de aplicação do estudo de impacto em aplicação do artigo L. 122-1;

2º Os planos, esquemas, programas e outros documentos de planeamento adotados pelo Estado, pelas autarquias ou seus agrupamentos e pelos estabelecimentos públicos que deles dependem, diferentes dos referidos no n.º 1 do presente artigo, cujo objeto é definir o quadro da execução dos trabalhos ou projetos de ordenamento caso possam ter incidências significativas no ambiente;

3º Os planos, esquemas, programas e outros documentos de planeamento para os quais, dadas as incidências que podem ter em determinados locais, é exigida uma avaliação das incidências em aplicação do artigo L. 414-4.

II. - A avaliação ambiental dos planos, esquemas, programas e outros documentos de planeamento referidos nos artigos L. 121-10 do código do urbanismo e nos artigos L. 4424-9 e L. 4433-7 do código das autarquias é regulada pelo disposto nos artigos L. 121-10 a L. 121-15 do Código do Urbanismo.

III. - Os projetos de planos, esquemas, programas e outros documentos de planeamento que determinam a utilização dos territórios de superfície reduzida só estão sujeitos à avaliação prevista nesta secção se a sua aplicação não puder ter uma incidência significativa no ambiente tendo em conta, nomeadamente, a sensibilidade do meio, o objeto do plano ou o conteúdo do projeto.

IV. - O Conseil d'État define por decreto os planos, esquemas, programas e documentos previstos nos I e III que são objeto de uma avaliação ambiental, após uma análise casuística efetuada pela autoridade administrativa estatal competente em matéria ambiental.

V. - Os planos e documentos que apenas são elaborados para efeitos de defesa nacional e de proteção civil não estão sujeitos a avaliação ambiental.»

11 Nos termos do artigo L. 122-5 do Código do Ambiente, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 2010-788:

«Com exceção das alterações menores, as alterações aos planos e documentos sujeitos ao disposto no I do artigo L. 122-4 dão lugar a uma nova avaliação ambiental, ou a uma atualização da que foi realizada aquando da elaboração daqueles.

O caráter menor das alterações será apreciado tendo em conta os critérios referidos no anexo II da Diretiva [2001/42]. O Conseil d'État determinará por decreto, após análise casuística por parte da autoridade administrativa estatal competente em matéria ambiental, os casos em que as alterações podem estar sujeitas a avaliação ambiental.»

12 O artigo L. 122-7 do Código do Ambiente, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 2010-788, prevê:

«A entidade pública responsável pela elaboração de um plano ou de um documento transmite para parecer o projeto de plano ou de documento elaborado em aplicação do artigo L. 122-4, acompanhado do relatório ambiental, a uma autoridade administrativa estatal competente em matéria ambiental.

Caso nenhum parecer tenha sido emitido no prazo de três meses, formar-se-á um parecer tacitamente favorável.

Se necessário, a autoridade estatal competente em matéria ambiental é consultada a respeito do grau de precisão das informações que devem constar do relatório ambiental.»

13 O artigo L. 122-1 do Código do Ambiente dispõe:

«As condições de aplicação da presente secção para cada categoria de planos ou documentos serão precisadas, se necessário, por decreto do Conseil d'État.»

14 Para efeitos de aplicação dos artigos 232.º e 233.º da Lei n.º 2010-788 e para efeitos da transposição da Diretiva 2001/42, o Premier ministre adotou, nomeadamente, o Decreto n.º 2012-616. O Premier ministre elabora a lista dos projetos de planos, esquemas, programas e documentos de planeamento que devem ser objeto de uma avaliação ambiental, de forma sistemática ou após uma análise casuística levada a cabo pela autoridade administrativa designada para o efeito. Este decreto também define a autoridade competente em matéria ambiental a consultar no âmbito dessa avaliação ambiental. Além disso, o referido decreto define, em tabela detalhada, os planos, esquemas, programas e outros documentos de planeamento que devem ser objeto de uma avaliação ambiental.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 Em 13 de junho de 2012, a Association France Nature Environnement apresentou um pedido de anulação do Decreto n.º 2012-616 no órgão jurisdicional de reenvio, alegando nomeadamente uma violação das disposições da Diretiva 2001/42, em particular, o facto de várias autoridades ambientais não disporem da autonomia administrativa exigida por esta diretiva.

16 Por decisão de 26 de junho de 2015, o órgão jurisdicional de reenvio julgou procedente o pedido de anulação do Decreto n.º 2012-616 no que respeita aos seus artigos 1.º e 7.º

17 O órgão jurisdicional de reenvio decidiu, em primeiro lugar, que o artigo 1.º deste decreto viola as exigências decorrentes do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42. Com efeito, esta disposição do direito nacional confia à mesma autoridade, por um lado, a competência para elaborar e aprovar um determinado número de planos e programas e, por outro, a competência consultiva em matéria ambiental a respeito destes últimos, nada dispondo quanto a garantias de que a segunda competência será exercida, nesta autoridade, por uma entidade com autonomia efetiva.

18 O órgão jurisdicional de reenvio considerou, em segundo lugar, que o artigo 7.º do referido decreto viola as exigências de conformidade do direito nacional com o direito da União afastando, sem justificação baseada em razões imperiosas de segurança jurídica ou de ordem pública, a aplicação das medidas regulamentares de transposição da Diretiva 2001/42 no que respeita às tabelas relativas aos parques naturais regionais, cuja elaboração ou revisão estava prevista antes de 1 de janeiro de 2013, quando o prazo de transposição desta diretiva já tinha terminado.

19 Depois de declarar a ilegalidade dos artigos 1.º e 7.º do Decreto n.º 2012-616, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas a respeito das consequências dessa decisão.

20 A este respeito, este órgão jurisdicional considerou que a retroatividade da anulação parcial desse decreto apresentava o risco de que fosse posta em causa a legalidade não só dos planos e programas adotados com fundamento nesse decreto, mas também a legalidade de qualquer ato adotado com base nestes últimos, tendo em conta a possibilidade, específica do direito administrativo francês, de invocação da ilegalidade desses atos regulamentares a todo o tempo. Essa situação prejudica quer o respeito do princípio da segurança jurídica quer a realização dos objetivos da União em matéria de proteção do ambiente. Além disso, verificar-se-ia um vazio legal que impediria a aplicação das disposições de direito nacional que transpõem a Diretiva 2001/42, sendo que o juiz nacional poderia modular a produção de efeitos no tempo da anulação do referido decreto.

- 21 O órgão jurisdicional de reenvio observou portanto que, no que respeita às condições nas quais o juiz administrativo francês pode usar o seu poder de modulação dos efeitos de uma decisão de anulação, as anteriores considerações podem conduzir à manutenção dos efeitos dos artigos 1.º e 7.º do Decreto n.º 2012-616 durante o período estritamente necessário à adoção das regras de organização de um sistema adequado de autoridades administrativas encarregadas de uma avaliação ambiental conforme com as disposições da Diretiva 2001/42. Consequentemente, este órgão jurisdicional pergunta se é possível prever que a anulação parcial do referido decreto só produza efeitos a partir de 1 de janeiro de 2016 e que, sob reserva das ações judiciais iniciadas à data da decisão de reenvio contra os atos adotados com esse fundamento, os efeitos produzidos pelas disposições do decreto impugnado anteriormente à sua anulação possam ser considerados definitivos.
- 22 Nestas condições, o Conseil d'État decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Um órgão jurisdicional nacional, como tribunal de direito comum do direito da União Europeia, deve, em todos os casos, submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia para que este aprecie se as disposições consideradas contrárias ao direito da União pelo tribunal nacional devem ser mantidas provisoriamente em vigor?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, a decisão suscetível de ser tomada pelo Conseil d'État de manter até 1 de janeiro de 2016 os efeitos das disposições do artigo 1.º do Decreto [n.º 2012-616] que considera ilegais, é designadamente justificada por uma razão imperiosa relacionada com a proteção do ambiente?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à segunda questão

- 23 Através da sua segunda questão prejudicial, que importa analisar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, em que condições um órgão jurisdicional de reenvio chamado a conhecer de um litígio pode limitar no tempo certos efeitos de uma declaração de ilegalidade de uma disposição de direito nacional adotada em violação das obrigações previstas na Diretiva 2001/42, em particular a obrigação decorrente do seu artigo 6.º, n.º 3.
- 24 Importa observar que o pedido de decisão prejudicial foi apresentado no contexto de um processo de fiscalização da legalidade relativo à compatibilidade de um determinado número de disposições do direito nacional com a Diretiva 2001/42. No âmbito deste processo, o órgão jurisdicional de reenvio declarou nomeadamente que as exigências previstas no artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva foram desrespeitadas pelas disposições de direito interno relativas à transposição do referido artigo da diretiva.
- 25 Fazendo referência ao acórdão de 20 de outubro de 2011, Seaport (NI) e o. (C-474/10, EU:C:2011:681), o órgão jurisdicional de reenvio observa nomeadamente que as disposições do Decreto n.º 2012-616 são ilegais porque não permitem assegurar a independência funcional da autoridade ambiental, uma vez que não garantem que a competência consultiva em matéria ambiental seja exercida, nessa autoridade, por uma autoridade que disponha de autonomia efetiva.
- 26 O Tribunal de Justiça precisou efetivamente, no n.º 39 daquele acórdão, que as disposições da Diretiva 2001/42 seriam privadas de efeito útil se, no caso de a autoridade designada nos termos do artigo 6.º, n.º 3, desta diretiva ser igualmente levada a elaborar ou a aprovar ela própria um plano ou um programa, não existisse, na estrutura administrativa do Estado-Membro em causa, nenhum outro órgão habilitado a exercer esta função de consulta.

- 27 O órgão jurisdicional de reenvio considera que os artigos 1.º e 7.º do Decreto n.º 2012-616 não preveem esta exigência de autonomia e devem ser anulados. Este órgão jurisdicional tem, no entanto, dúvidas a respeito das consequências jurídicas dessa anulação.
- 28 O órgão jurisdicional de reenvio teme concretamente o risco de que essa anulação ponha em causa a legalidade de um grande número de planos e programas e dos atos adotados com fundamento naqueles, situação que pode originar uma lacuna jurídica, em detrimento da proteção do ambiente. Com efeito, devido ao efeito retroativo da anulação destas disposições de direito interno, as consultas nelas baseadas serão consideradas irregulares.
- 29 É neste contexto que o órgão jurisdicional de reenvio evoca o acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103).
- 30 No n.º 42 desse acórdão, o Tribunal de Justiça decidiu que, não havendo, na Diretiva 2001/42, quaisquer disposições relativas às consequências a extrair de uma violação das disposições processuais que essa diretiva decreta, cabe aos Estados-Membros tomarem, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias, gerais ou particulares, para que todos os planos ou programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente na aceção desta diretiva sejam, antes da sua adoção, sujeitos a uma avaliação ambiental, segundo as modalidades processuais e os critérios previstos pela referida diretiva.
- 31 No n.º 43 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça indicou, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, que os Estados-Membros têm de eliminar as consequências ilícitas de uma violação do direito da União e que essa obrigação incumbe, no âmbito das suas competências, a cada órgão do Estado-Membro em causa.
- 32 Além disso, resulta dos n.ºs 44 a 46 do mesmo acórdão que o dever de sanar a omissão da avaliação ambiental exigida pela Diretiva 2001/42, incluindo a eventual suspensão ou anulação do ato que padece desse vício, cabe igualmente aos órgãos jurisdicionais nacionais chamados a conhecer de recursos interpostos de um ato de direito nacional adotado em violação desta diretiva. Por conseguinte, os referidos órgãos jurisdicionais devem adotar, com fundamento no seu direito nacional, medidas de suspensão ou anulação de um plano ou programa adotado em violação do dever de proceder à avaliação ambiental exigida pela referida diretiva.
- 33 No que diz respeito às preocupações que o órgão jurisdicional de reenvio exprimiu em relação a eventuais consequências prejudiciais, no plano ambiental, de uma anulação das disposições do direito nacional declaradas incompatíveis com o direito da União, decorre dos n.ºs 66 e 67 do acórdão de 8 de setembro de 2010, *Winner Wetten* (C-409/06, EU:C:2010:503) que apenas o Tribunal de Justiça pode, a título excepcional e com base em considerações imperiosas de segurança jurídica, conceder uma suspensão provisória do efeito de exclusão exercido por uma norma de direito da União relativamente ao direito nacional a ela contrário. Com efeito, se os órgãos jurisdicionais nacionais pudessem, ainda que a título provisório, dar primazia sobre o direito da União a disposições nacionais a ele contrárias, ficaria comprometida a aplicação uniforme do direito da União.
- 34 Assim sendo e no que respeita ao domínio em causa, o Tribunal de Justiça decidiu, no n.º 58 do seu acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), que o órgão jurisdicional de reenvio pode, tendo em conta a existência de uma consideração imperiosa ligada à proteção do ambiente, e desde que seja respeitado um determinado número de condições precisadas nesse acórdão, ser excepcionalmente autorizado a fazer uso da disposição nacional que lhe permite manter certos efeitos de um ato nacional anulado. Decorre portanto do referido acórdão que o Tribunal de Justiça pretendeu, casuisticamente e a título excepcional, reconhecer a um órgão jurisdicional nacional a faculdade de fixar os efeitos de uma disposição nacional considerada incompatível com o direito da União.

- 35 Com efeito, como decorre do artigo 3.º, terceiro parágrafo, TUE e do artigo 191.º, n.ºs 1 e 2, TFUE, a União é chamada a assegurar um nível elevado de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente.
- 36 Nesta perspetiva, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), procurou conciliar, por um lado, os princípios da legalidade e da primazia do direito da União e, por outro, o imperativo de proteção do ambiente que decorre destas disposições de direito primário da União.
- 37 Por conseguinte, como decorre do n.º 34 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça, no n.º 58 desse acórdão, fez depender a faculdade de manter excepcionalmente certos efeitos de um ato nacional incompatível com o direito da União do respeito de um certo número de condições.
- 38 Essas condições foram enunciadas na parte decisória do acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103). Em primeiro lugar, o ato nacional deve constituir uma medida de transposição correta da Diretiva 91/676/CEE do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa à proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (JO 1991, L 375, p. 1). Em segundo lugar, é necessário que a adoção e a entrada em vigor do novo ato nacional não permitam evitar os efeitos prejudiciais no ambiente resultantes da anulação do ato recorrido. Em terceiro lugar, a anulação do referido ato deve ter por consequência criar um vazio jurídico no que respeita à transposição da Diretiva 91/676 que seja prejudicial ao ambiente. Por último, em quarto lugar, uma manutenção excepcional dos efeitos desse ato nacional só deve abranger o tempo estritamente necessário à adoção das medidas que permitam corrigir a irregularidade verificada.
- 39 No que diz respeito à primeira condição, embora sendo certo que o Tribunal de Justiça indicou, no n.º 59 do acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), tendo em conta as circunstâncias particulares que deram origem a esse acórdão, que o ato em causa deve constituir uma medida de transposição correta da Diretiva 91/676, há que observar que, atendendo à existência de uma consideração imperiosa relacionada com a proteção do ambiente, reconhecida pelo Tribunal de Justiça no n.º 58 do referido acórdão, esta condição deve ser entendida no sentido de que abrange qualquer medida que, ainda que adotada em violação das obrigações previstas pela Diretiva 2001/42, procede à transposição correta do direito da União no domínio da proteção do ambiente.
- 40 De qualquer modo, a faculdade excepcional assim concedida ao juiz nacional só pode ser exercida casuisticamente e não de modo abstrato ou global. Com efeito, como o Tribunal de Justiça já declarou, a referida faculdade deve ser exercida tendo em conta as circunstâncias específicas do processo que é chamado a conhecer (v., neste sentido, acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 63).
- 41 O órgão jurisdicional nacional deve, pois, demonstrar que todas as condições que decorrem do acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), estão preenchidas e determinar se a anulação do ato de direito interno em causa no processo que é chamado a conhecer tem repercussões negativas no ambiente, pondo em causa os objetivos prosseguidos pelo direito da União na matéria.
- 42 Neste contexto, o órgão jurisdicional nacional deve proceder a uma apreciação que tenha em conta, nomeadamente, o objetivo e conteúdo do ato em causa neste processo e as incidências de outras disposições relativas à proteção do ambiente.
- 43 Resulta das considerações precedentes que importa responder à segunda questão que um órgão jurisdicional nacional pode, quando o direito nacional o permitir, a título excepcional e casuisticamente, limitar no tempo certos efeitos de uma declaração de ilegalidade de uma disposição do direito nacional adotada em violação das obrigações previstas pela Diretiva 2001/42, em particular

as obrigações decorrentes do seu artigo 6.º, n.º 3, desde que essa limitação seja imposta por uma consideração imperiosa relacionada com a proteção do ambiente e tendo em conta as circunstâncias específicas do processo que é chamado a conhecer. Esta faculdade excecional só pode, contudo, ser exercida quando estiverem preenchidas todas as condições que decorrem do acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), concretamente:

- que a disposição de direito nacional impugnada constitua uma medida de transposição correta do direito da União em matéria de proteção do ambiente;
- que a adoção e a entrada em vigor da nova disposição de direito nacional não permitam evitar os efeitos prejudiciais no ambiente resultantes da anulação da disposição de direito nacional impugnada;
- que a anulação desta última tenha por consequência criar um vazio jurídico no que respeita à transposição do direito da União em matéria de proteção do ambiente, que seria mais prejudicial a este último, no sentido de essa anulação se traduzir numa menor proteção e ir contra o próprio objetivo essencial do direito da União; e
- que uma manutenção excecional dos efeitos dessa disposição de direito nacional abranja apenas o tempo estritamente necessário à adoção das medidas que permitam corrigir a irregularidade verificada.

Quanto à primeira questão

- 44 Com a sua primeira questão o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se tem sempre de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça antes de fazer uso da faculdade excecional que lhe permite decidir manter certos efeitos de um ato nacional incompatível com o direito da União, com observância das condições que decorrem do acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103).
- 45 A este respeito, importa recordar que o artigo 267.º TFUE concede aos órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões são suscetíveis de recurso previsto no direito interno, a faculdade de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.
- 46 Cabe unicamente ao juiz nacional, que é chamado a conhecer do litígio e deve assumir a responsabilidade da decisão jurisdicional a proferir, apreciar, tendo em conta as particularidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para estar em condições de proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça (acórdão de 9 de setembro de 2015, *X e van Dijk*, C-72/14 e C-197/14, EU:C:2015:564, n.º 57).
- 47 Em contrapartida, se um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial considerar que a interpretação do direito da União é necessária para encontrar uma solução para o litígio que lhe foi submetido, o artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE prevê que esse órgão jurisdicional é obrigado a submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.
- 48 A este respeito, no n.º 16 do acórdão de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.* (283/81, EU:C:1982:335), o Tribunal de Justiça considerou que a correta aplicação do direito da União pode impor-se com tal evidência que não dê lugar a qualquer dúvida razoável quanto à solução a dar à questão suscitada. Antes de chegar a tal conclusão, o órgão jurisdicional nacional que decide em última instância deve estar convencido de que a mesma evidência se imporá também aos órgãos jurisdicionais dos outros

Estados-Membros e ao Tribunal de Justiça. Só se essas condições estiverem preenchidas é que o órgão jurisdicional nacional se poderá abster de submeter a questão ao Tribunal de Justiça e resolvê-la sob a sua própria responsabilidade.

- 49 Além disso, é em função das características do direito da União e das dificuldades particulares que a sua interpretação apresenta que incumbe ao referido órgão jurisdicional de reenvio analisar em que medida é ou não obrigado a submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial. Assim, cada disposição de direito da União, incluindo a jurisprudência do Tribunal de Justiça no domínio em causa, deve ser colocada no seu contexto e interpretada à luz do conjunto das disposições deste direito, das suas finalidades e do seu estado de evolução à data em que a aplicação da disposição em causa é feita (v., neste sentido, acórdão de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, EU:C:1982:335, n.ºs 17 e 20).
- 50 A este respeito, no n.º 21 do acórdão de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.* (283/81, EU:C:1982:335), o Tribunal de Justiça declarou que um órgão jurisdicional cujas decisões não são suscetíveis de ser objeto de recurso judicial nos termos do direito nacional é obrigado, quando se coloca uma questão de direito da União perante ele, a dar cumprimento à sua obrigação de submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça, a menos que tenha constatado que a correta aplicação do direito da União se impõe com tal evidência que não deixa margem para nenhuma dúvida razoável e que a existência de tal situação deve ser avaliada em função das características próprias do direito da União, das dificuldades particulares que a sua interpretação apresenta e do risco de divergências jurisprudenciais na União.
- 51 Num processo como o que está em causa no processo principal, uma vez que, por um lado, a questão da possibilidade de um órgão jurisdicional nacional limitar no tempo certos efeitos de uma declaração de ilegalidade de uma disposição de direito nacional que foi adotada em violação das obrigações previstas na Diretiva 2001/42, em particular a obrigação decorrente do seu artigo 6.º, n.º 3, não foi objeto de qualquer decisão do Tribunal de Justiça desde o acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), e, por outro, como decorre da resposta dada à segunda questão prejudicial, essa possibilidade tem caráter excecional, o órgão jurisdicional cujas decisões não são suscetíveis de recurso judicial deve submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial quando tiver a mais pequena dúvida no que respeita à interpretação ou correta aplicação do direito da União.
- 52 Em particular, uma vez que o exercício desta faculdade excecional pode prejudicar o respeito do princípio da primazia do direito da União, o referido órgão jurisdicional nacional só pode ser dispensado de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça se estiver convencido de que o exercício da referida faculdade excecional não levanta qualquer dúvida razoável. Além disso, a inexistência dessa dúvida deve ser detalhadamente demonstrada.
- 53 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que, no estado atual do direito da União, um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso judicial está, em princípio, obrigado a submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, para que este possa apreciar se, excecionalmente, as disposições de direito nacional consideradas contrárias ao direito da União podem ser provisoriamente mantidas, atendendo a uma consideração imperiosa relativa à proteção do ambiente e tendo em conta as circunstâncias específicas do processo que o órgão jurisdicional nacional é chamado a conhecer. O referido órgão jurisdicional nacional só é dispensado desta obrigação quando estiver convencido de que não existe nenhuma dúvida razoável quanto à interpretação e aplicação das condições resultantes do acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), circunstância que deve demonstrar detalhadamente.

Quanto às despesas

⁵⁴ Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

- 1) **Um órgão jurisdicional nacional pode, quando o direito nacional o permitir, a título excecional e casuisticamente, limitar no tempo certos efeitos de uma declaração de ilegalidade de uma disposição do direito nacional adotada em violação das obrigações previstas pela 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, em particular as obrigações decorrentes do seu artigo 6.º, n.º 3, desde que essa limitação seja imposta por uma consideração imperiosa relacionada com a proteção do ambiente e tendo em conta as circunstâncias específicas do processo que é chamado a conhecer. Esta faculdade excecional só pode, contudo, ser exercida quando estiverem preenchidas todas as condições que decorrem do acórdão de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), concretamente:**
 - que a disposição de direito nacional impugnada constitua uma medida de transposição correta do direito da União em matéria de proteção do ambiente;
 - que a adoção e a entrada em vigor da nova disposição de direito nacional não permitam evitar os efeitos prejudiciais no ambiente resultantes da anulação da disposição de direito nacional impugnada;
 - que a anulação desta última tenha por consequência criar um vazio jurídico no que respeita à transposição do direito da União em matéria de proteção do ambiente, que seria mais prejudicial a este último, no sentido de essa anulação se traduzir numa menor proteção e ir contra o próprio objetivo essencial do direito da União; e
 - que uma manutenção excecional dos efeitos dessa disposição de direito nacional abranja apenas o tempo estritamente necessário à adoção das medidas que permitam corrigir a irregularidade verificada.
- 2) **No estado atual do direito da União, um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso judicial está, em princípio, obrigado a submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, para que este possa apreciar se, excecionalmente, as disposições de direito nacional consideradas contrárias ao direito da União podem ser provisoriamente mantidas, atendendo a uma consideração imperiosa relativa à proteção do ambiente e tendo em conta as circunstâncias específicas do processo que o órgão jurisdicional nacional é chamado a conhecer. O referido órgão jurisdicional nacional só é dispensado desta obrigação quando estiver convencido de que não existe nenhuma dúvida razoável quanto à interpretação e aplicação das condições resultantes do acórdão de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), circunstância que deve demonstrar detalhadamente.**

Assinaturas