



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 18 de dezembro de 2025¹

Processo C-771/24

**Fédération belge du stationnement ASBL,
Interparking SA
contra
Région de Bruxelles-Capitale**

[Pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente — Obrigação de efetuar uma avaliação ambiental — Plano ou programa nos setores dos transportes, do ordenamento do território ou da utilização dos solos — Decreto relativo às condições de exploração dos parques de estacionamento — Manutenção dos efeitos»

«*Drum prüfe, wer sich ewig bindet*²»

I. Introdução

1. O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, Bélgica) permite ao Tribunal de Justiça precisar dois aspetos relacionados com a Diretiva 2001/42³ (a seguir «Diretiva AAE», AAE significa «avaliação ambiental estratégica»).

2. Trata-se, por um lado, da questão de saber o que se entende pelo conceito de «planos e programas» e em que condições devem estes planos e programas ser sujeitos a uma avaliação ambiental estratégica. A compreensão deste conceito é fulcral para efeitos de determinação do âmbito de aplicação da Diretiva AAE, não tendo, porém, até à data, o mesmo sido suficientemente clarificado pela jurisprudência. No presente processo de decisão prejudicial cabe, em especial, discutir se o conceito de «planos e programas» pressupõe uma dimensão planificadora ou programática no sentido de uma regulamentação em matéria do ordenamento do território.

¹ Língua original: alemão.

² (*Das Lied von der Glocke*, Friedrich Schiller) («Por isso, reflita bem antes de assumir um compromisso eterno», *O Canto do Sino*, Friedrich Schiller).

³ 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).

3. Por outro lado, o Tribunal de Justiça é novamente chamado a analisar a sua jurisprudência quanto à questão de saber em que condições excecionais podem os efeitos de legislação nacional adotada em violação das regras processuais do direito da União ser mantidos.

II. Quadro jurídico

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

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

5. O artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE define planos e programas:

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

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

6. A obrigação de efetuar uma avaliação ambiental estratégica é regulada no artigo 3.º da Diretiva AAE:

«1. No caso dos planos e programas referidos nos n.ºs 2 a 4 suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, deve ser efetuada uma avaliação ambiental nos termos dos artigos 4.º a 9.º

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

- a) Que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos, e que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da [Diretiva 85/337/CEE⁴], ou

b) [...]»

⁴ Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/52/UE (JO 2014, L 124, p. 1).

III. Factos e pedido de decisão prejudicial

7. Com o Decreto de 25 de fevereiro de 2021⁵, impugnado no processo principal, o Governo da Région de Bruxelles-Capitale (Região de Bruxelas-Capital, Bélgica) estabeleceu condições gerais de exploração dos parques de estacionamento cobertos e não cobertos.

8. De acordo com o pedido de decisão prejudicial, o decreto impugnado aplica-se aos parques de estacionamento com mais de dez lugares. Sob o título «Condições gerais de exploração dos parques de estacionamento cobertos e não cobertos», este decreto estabelece condições de utilização, de conceção e de sinalização, condições de manutenção e de controlo, condições relativas às estações de carregamento de veículos elétricos e condições relativas aos lugares de estacionamento para bicicletas.

9. Do pedido de decisão prejudicial resulta ainda que o decreto impugnado estabelece, sob o título «Condições especiais de exploração dos parques de estacionamento não cobertos», as condições de preservação da vegetação, de utilização do sal de degelo e de manutenção dos sistemas de infiltração e de iluminação artificial, prevendo, sob o título «Condições específicas de exploração dos parques de estacionamento cobertos», condições relativas, nomeadamente, à conceção do parque de estacionamento, à segurança, às normas de qualidade do ar e à ventilação mecânica e natural.

10. Além disso, o decreto impugnado impõe a instalação de pontos de carregamento de veículos elétricos e de lugares de estacionamento para bicicletas nos novos parques de estacionamento. O aquecimento de parques de estacionamento cobertos é, em princípio, proibido.

11. De acordo com o pedido de decisão prejudicial, os critérios e modalidades estabelecidos no decreto impugnado são vinculativos para as autoridades no âmbito da concessão de licenças ambientais para parques de estacionamento, salvo se forem aplicáveis determinadas derrogações expressamente previstas. Por conseguinte, essa licença é concedida ou prorrogada apenas no caso de serem respeitadas as condições de exploração.

12. Quem pretender construir um parque de estacionamento, ou, com vista à prossecução desse objetivo, apenas alterar a afetação de um edifício ou modificar, de forma substancial, o perfil do solo, necessita, a par da licença ambiental, de uma licença de urbanização, cuja emissão se encontra sujeita ao cumprimento das obrigações estabelecidas nos planos e regulamentos relativos ao ordenamento do território.

13. De acordo com o seu artigo 1.º, o decreto impugnado transpõe, parcialmente, a Diretiva (UE) 2018/844⁶ (a seguir «alterações da Diretiva 2018/844⁷»), adotada com base no artigo 194.º, TFUE e a qual visa a melhoria da eficiência energética dos edifícios.

⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parking [Decreto do Governo da Région de Bruxelles-Capitale (Região de Bruxelas-Capital, Bélgica), de 25 de fevereiro de 2021, relativa ao Estabelecimento de Condições Gerais e Especiais de Exploração dos Parques de Estacionamento], *Moniteur belge*, de 3 de março de 2021, p. 18655.

⁶ Diretiva (UE) 2018/844 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios e a Diretiva 2012/27/UE sobre a eficiência energética (JO 2018, L 156, p. 75).

⁷ Diretiva 2010/31/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios (JO 2010, L 153, p. 13).

14. No âmbito do processo de adoção do decreto impugnado, a Secção de Legislação do Conselho de Estado declarou, no seu parecer n.º 68.487/1, de 12 de janeiro de 2021, que, de acordo com o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, o decreto projetado se encontrava sujeito a uma avaliação ambiental caso fosse suscetível de ter efeitos significativos no ambiente. Parte-se do princípio de que o decreto estabelece o quadro dentro do qual devem ou podem ser realizados os projetos de infraestruturas abrangidos pelo âmbito de aplicação do anexo II, ponto 10, alínea b), da Diretiva 2011/92 (a seguir «Diretiva AIA»). Porquanto, no referido decreto figuram condições de exploração e modalidades para a decisão relativa às licenças ambientais dos parques de estacionamento em toda a Região de Bruxelas-Capital.

15. No entanto, a Região de Bruxelas-Capital adotou o decreto impugnado sem avaliar o seu impacto ambiental.

16. Em 30 de abril de 2021, a Fédération belge du stationnement ASBL e a Interparking SA interpuseram um recurso de anulação do decreto impugnado perante o Conselho de Estado.

17. Consideram que o decreto impugnado constitui um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE. O referido decreto estabelece um conjunto significativo de critérios e modalidades para a aprovação e execução de um ou mais projetos que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Com efeito, para serem autorizados, os projetos de parques de estacionamento deverão necessariamente estar em conformidade com as regras, critérios e modalidades estabelecidos neste decreto, que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente urbano.

18. Pelo contrário, a Região de Bruxelas-Capital considera que um ato apenas se encontra abrangido pelo conceito de «planos e programas» se, tal como o próprio conceito sugere, este ato apresentar uma dimensão planificadora ou programática. Não é o que aqui sucede, uma vez que o decreto impugnado não fixa os locais onde podem ser construídos parques de estacionamento em Bruxelas, nem planeia ou «programa» o número de parques de estacionamento permitidos nessa área. O referido decreto estabelece apenas as regras (vinculativas) que todas as instalações de parques de estacionamento devem cumprir após a sua conclusão, na fase de exploração (equipamento interior, segurança para os ciclistas, ventilação, etc.). Por conseguinte, o mesmo não contribui, por si só, para a realização ou implantação de um projeto. Não é possível, com base nas condições setoriais contestadas, as quais se encontram estritamente ligadas à exploração de parques de estacionamento após a sua aprovação, determinar, nem a localização, nem o número de parques de estacionamento que podem ser explorados em Bruxelas.

19. Segundo o Conselho de Estado, a jurisprudência do Tribunal de Justiça refere-se a atos que regulam a implantação e a exploração de turbinas eólicas, ao passo que o decreto impugnado, embora diga respeito à exploração dos parques de estacionamento, não estabelece regras relativas à sua implantação. Com efeito, essas regras constam dos planos e regulamentos de ordenamento urbano e rural que foram já sujeitos a uma avaliação ambiental estratégica.

20. De acordo com o artigo 98.º do Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (Código do Ordenamento do Território de Bruxelas, a seguir «CoBAT»), a implantação de um parque de estacionamento encontra-se sujeita a uma licença de urbanização (sendo que esta exigência acresce uma licença ambiental). A concessão dessa licença depende do cumprimento das regras estabelecidas nos planos e regulamentos de ordenamento do território, em especial das regras

relativas à proteção das zonas abrangidas pela Diretiva *Habitats*⁸, de modo que esses planos e regulamentos constituem o enquadramento para a futura concessão dessa licença.

21. Nestas circunstâncias, o Conselho de Estado questiona-se se o decreto impugnado, que apenas estabelece as condições de exploração dos parques de estacionamento sem prever regras para a sua implantação ou para o seu número máximo, pode ser qualificado como um plano ou programa no setor do ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos. Além disso, o Conselho de Estado tem dúvidas de que a exploração de um parque de estacionamento deva, necessariamente, ser atribuída ao setor dos transportes.

22. Por conseguinte, o Conselho de Estado submete as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

- «1) Deve o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva [AAE], ser interpretado no sentido de que, um decreto, como o que está em causa, que se limita a estabelecer as condições de exploração dos parques de estacionamento, sem prever regras relativas à sua implantação, nem ao seu número máximo, deve, no entanto, ser qualificado de plano ou programa nos setores dos transportes, do ordenamento urbano e rural ou da utilização dos solos?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, um órgão jurisdicional nacional pode aplicar uma disposição nacional que o habilita a manter os efeitos de um ato regulamentar anulado, que fixa as condições de exploração dos parques de estacionamento no território de uma região, durante um período limitado, para permitir à autoridade regional efetuar uma avaliação dos efeitos ambientais destas condições de exploração antes de proceder à eventual reformulação deste ato?»

23. Os demandantes no processo principal, a Fédération belge du stationnement ASBL e a Interparking SA, em conjunto, o Reino da Bélgica, a República da Letónia e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. O Tribunal de Justiça decidiu não realizar audiência de alegações ao abrigo do artigo 76.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

IV. Apreciação jurídica

A. Primeira questão

24. Com a sua primeira questão, o Conselho de Estado pretende saber se o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE deve ser interpretado no sentido de que um ato que estabeleça exclusivamente condições de exploração dos parques de estacionamento se encontra sujeito a uma avaliação ambiental estratégica ao abrigo da Diretiva AAE.

25. Para responder a esta questão importa, *primeiramente*, discutir se tal ato se encontra abrangido pela definição que figura no artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE. *Em segundo lugar*, cabe analisar se o conceito de «planos e programas» pressupõe elementos mais abrangentes, que não resultam escritos, e, sendo esse o caso, se estes se verificam. *Em terceiro lugar*, importa ainda examinar se um ato deste tipo também preenche os requisitos estabelecidos no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE.

⁸ Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7).

1. Planos e programas na aceção do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE

26. De acordo com o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE, entende-se, por «planos e programas», qualquer plano ou programa que, *primeiro*, 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, *segundo*, seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.

27. Da formulação da questão pelo Conselho de Estado resulta que estes dois requisitos não suscitam qualquer dúvida. *Em primeiro lugar*, o Governo da Região de Bruxelas-Capital aprovou o Decreto de 25 de fevereiro de 2021. *Em segundo lugar*, não se reconhece a existência de uma obrigação de estabelecer as condições de exploração em questão, sendo, pois, suficiente que a adoção das mesmas esteja enquadrada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais que determinem as autoridades competentes para os adotar e o respetivo procedimento de elaboração⁹. Segundo informação do Conselho de Estado, o fundamento jurídico do decreto impugnado é, conforme resulta do seu preâmbulo, o artigo 6.º, § 1, n.º 1, o artigo 10.º, n.º 2, e o artigo 63.º, § 3, n.º 2, do Regulamento de 5 de junho de 1997 relativo às licenças ambientais¹⁰.

2. Quanto à interpretação do conceito de «planos e programas»

28. A questão central do litígio é a interpretação do conceito de «planos e programas», em especial a questão de saber se, além da definição constante do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE, se impõem outros elementos.

29. O ponto de partida para esta análise consiste em concluir que o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE não define o conceito de «planos e programas», limitando-se a associá-lo aos dois requisitos adicionais apenas examinados¹¹. No entanto, tal não exclui, *a priori*, que a este conceito sejam inerentes outros requisitos.

30. Na senda da argumentação apresentada pela Região de Bruxelas-Capital no processo principal, a Bélgica alega que um ato apenas pode ser abrangido pelo conceito de «planos e programas» quando apresente uma dimensão planificadora ou programática. Tal não se verifica quanto ao decreto em causa no litígio, uma vez que este não planeia nem «programa» os locais onde podem ser construídos parques de estacionamento na Região de Bruxelas-Capital, nem o número de parques de estacionamento permitidos nessa área¹². Assim, a Bélgica baseia-se numa interpretação do conceito de «planos e programas» que pressupõe uma regulamentação do ordenamento do território sob a forma de uma (pré-)determinação das utilizações permitidas numa determinada zona.

⁹ Acórdãos de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 52), de 12 de junho de 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, n.º 54), de 12 de junho de 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, n.º 34), de 7 de junho de 2018, Thybaut e o. (C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 43), e de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 31).

¹⁰ Pedido de decisão prejudicial, p. 30.

¹¹ V., desde logo, as minhas conclusões no processo D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:561, n.º 28) e nos processos apensos Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:120, n.º 38).

¹² Pedido de decisão prejudicial, pp. 21 e 23; Observações do Reino da Bélgica, n.ºs 21 e 23.

31. Em minha opinião, este entendimento não colhe. Contra o mesmo militam a redação, a sistemática e a génese legislativa da Diretiva. Também os outros argumentos apresentados pela Região de Bruxelas-Capital e pela Bélgica que apoiam esta interpretação não colhem [v., a este respeito, a)].

32. Também não se pode justificar uma interpretação restritiva do conceito de «planos e programas» com base no facto de a exigência de uma «dimensão planificadora ou programática» resultar da utilização desse termo na jurisprudência. Com efeito, esta jurisprudência não estabelece, com a referida «dimensão planificadora ou programática», quaisquer requisitos que devam ser cumpridos para que os atos fossem considerados «planos e programas» [v., a este respeito, b)].

a) Regulamentação em matéria do ordenamento do território

33. A Bélgica tem dúvidas, antes de mais, quanto à existência de um plano ou programa, uma vez que o decreto em causa no caso em apreço não estabelece regras em matéria do ordenamento do território.

34. No entanto, a interpretação segundo a qual o conceito de «planos e programas» pressupõe a existência destas regras em matéria do ordenamento do território não convence.

35. *Em primeiro lugar*, na redação do artigo 2.º, alínea a), da Diretiva AAE não figura nenhuma restrição deste tipo.

36. *Em segundo lugar*, a enumeração de setores constante do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE ficaria esvaziada de sentido se o conceito de «planos e programas» fosse interpretado no sentido de que o mesmo pressupõe regras em matéria do ordenamento do território. De acordo com o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, *ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos*. Por conseguinte, o setor do «ordenamento urbano e rural ou utilização do solo» é mencionado como um dos *vários* setores para os quais podem ser elaborados planos e programas na aceção da Diretiva AAE.

37. *Em terceiro lugar*, os trabalhos preparatórios da Diretiva AAE confirmam a importância deste argumento sistemático. Os mesmos sugerem que o artigo 2.º, alínea a), não prevê *deliberadamente* nenhum requisito a este respeito.

38. Com efeito, a proposta inicial da Comissão para a Diretiva AAE continha ainda, no artigo 2.º, alínea a), a menção «de ordenamento do território»¹³. De acordo com a exposição de motivos da proposta, a Diretiva devia limitar-se a planos e programas de ocupação dos solos¹⁴.

¹³ Proposta de diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, de 4 de dezembro de 1996 (COM[96] 511 final, p. 17).

¹⁴ Proposta de diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, de 4 de dezembro de 1996 (COM[96] 511 final, p. 2).

39. Esta restrição do âmbito de aplicação foi criticada pela Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e da Política Industrial do Parlamento Europeu no seu parecer, que propôs uma formulação «em que se abandone essa ligação direta»¹⁵. Em apoio da sua posição, alegou que mesmo as opções estratégicas de cujas consequências no domínio do ordenamento do território nem sempre nos apercebemos diretamente podem ter repercussões mais ou menos significativas no ambiente. Em consonância, o Parlamento apresentou, na sua resolução legislativa, a alteração 17, na qual abandonou a menção «de ordenamento do território»¹⁶. Esta menção não constava já da proposta alterada da Comissão de 1999¹⁷.

40. No entanto, a Comissão manteve a exigência de que a medida apresentasse relação com uma localização. O artigo 2.º, alínea a), da proposta alterada exigia que os planos e programas fixassem um quadro geral para ulteriores projetos, fazendo referência à *localização e*, nomeadamente, à natureza, dimensão ou condições de exploração desses projetos¹⁸.

41. Por fim, na sua posição comum, o Conselho estabelece uma distinção entre definição e âmbito de aplicação, tal como resulta da versão finalmente adotada, abandona o critério da referência à localização e, na disposição relativa ao âmbito de aplicação, visa o setor do «ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos» como um dos vários setores para os quais podem ser elaborados planos e programas¹⁹.

42. *Em quarto lugar*, contrariamente à posição da Bélgica, não resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça a exigência de existência de uma regulamentação em matéria do ordenamento do território.

43. Se, no processo que deu origem ao Acórdão de 11 de setembro de 2021, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o., o Tribunal de Justiça não qualificou o ato controvertido de desvio de um rio como «plano ou programa», não foi porque este não continha uma regulamentação em matéria do ordenamento do território. É verdade que, na sua fundamentação, o Tribunal de Justiça referiu que o ato não definia, nem critérios e modalidades de *ordenamento do território*, nem regras e procedimentos de fiscalização a que está sujeita a execução de um ou vários projetos²⁰. A este respeito, o Tribunal de Justiça retoma a formulação utilizada no Acórdão de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o., que cita. A referência, nesta formulação, aos critérios e modalidades de ordenamento do território explica-se apenas pelo facto de o ato em causa no litígio ter sido efetivamente elaborado para o setor do ordenamento do território, tal como resulta inequívoco dos números que precedem a referida formulação²¹. Assim, na fundamentação do Acórdão Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o., não é a falta das condições de ordenamento do território que é decisiva, mas, sim, a falta de critérios de fiscalização, ou seja, o facto de o ato controvertido não estabelecer um enquadramento para futuros projetos.

¹⁵ Parecer da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e da Política Industrial no relatório sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, de 25 de junho de 1998 (A4/1998/245).

¹⁶ Resolução legislativa que contém o parecer do Parlamento Europeu sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, de 20 de outubro de 1998 (JO 1998, C 341, p. 22).

¹⁷ Proposta alterada de diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas sobre o ambiente [COM(1999) 73 final], de 22 de fevereiro de 1999 (JO 1999, C 83, pp. 15 e 16).

¹⁸ Proposta alterada de diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas sobre o ambiente [COM(1999) 73 final], de 22 de fevereiro de 1999 (JO 1999, C 83, pp. 15 e 16).

¹⁹ Posição comum do Conselho de 30 de março de 2000 com vista à adoção da diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (5685/1/00 REV 1, p. 7 e 8).

²⁰ Acórdão de 11 de setembro de 2021, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o. (C-43/20, EU:C:2021:560, n.º 95).

²¹ V. Acórdão de 22 de março de 2012, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-567/10, EU:C:2012:159, n.ºs 28 e 29).

44. É verdade que, no Acórdão de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o., o Tribunal de Justiça declarou que os planos e programas devem abranger um determinado território²². No entanto, para esse efeito, é suficiente que a medida seja aplicável a toda a área de competência da autoridade que a adota²³.

45. Por fim, no Acórdão de 17 de junho de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie, o Tribunal de Justiça considerou que um ato que regulava as condições de aplicação de azoto se encontrava abrangido pelo conceito de «planos e programas»²⁴. Este ato também não estabelecia regras específicas em matéria do ordenamento do território.

46. *Em quinto lugar*, também não colhe a objeção de que esta interpretação do conceito de «planos e programas» alarga excessivamente o âmbito de aplicação da avaliação ambiental estratégica. Com efeito, segundo esta interpretação, todos os atos que regulam a exploração de instalações devem subsumir-se neste conceito²⁵.

47. É verdade que o entendimento aqui defendido do conceito não é adequado para restringir, neste contexto, o âmbito de aplicação da avaliação ambiental estratégica. No entanto, a classificação de um ato como plano ou programa, na aceção da Diretiva AAE, não implica, por si só, a obrigação de realizar uma avaliação ambiental estratégica. Pelo contrário, é o artigo 3.º da Diretiva AAE que estabelece em que condições esta avaliação é necessária. Os critérios aí estabelecidos restringem adequadamente o âmbito de aplicação da avaliação ambiental estratégica²⁶.

b) As dimensões planificadora e programática na jurisprudência

48. Mesmo o facto de o Tribunal de Justiça ter utilizado o conceito de dimensão programática ou planificadora na sua jurisprudência não permite concluir que existem requisitos que devem ser cumpridos para que os atos jurídicos sejam considerados «planos e programas».

49. O Tribunal de Justiça utilizou pela primeira vez o conceito no Acórdão Inter-Environnement Bruxelles e o., no qual sublinhou que o ato controvertido continha regras gerais, apresentava um certo grau de planificação e prosseguia um objetivo de transformação do bairro. Estas circunstâncias constituem uma ilustração da *dimensão programática ou planificadora* do ato e não obstam à sua inclusão no conceito de «planos e programas»²⁷. A partir desta ideia e fazendo uma leitura superficial, pode concluir-se que o conceito de «planos e programas» pressupõe esses elementos.

50. No entanto, uma leitura mais atenta das considerações do Tribunal de Justiça não permite concluir neste sentido.

²² Acórdão de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 45).

²³ Acórdão de 27 de outubro de 2016, D'Oultremont e o. (C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 46).

²⁴ Acórdão de 17 de junho de 2010, Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 e C-110/09, EU:C:2010:355, n.ºs 41 e 42).

²⁵ Pedido de decisão prejudicial, p. 19; Observações do Reino da Bélgica, n.ºs 43 e 44.

²⁶ Esta técnica de regulamentação é consequência da diferenciação, no procedimento legislativo, entre definição e âmbito de aplicação. Tanto o projeto inicial como o projeto alterado da Comissão definem «planos e programas» com recurso às condições que, na versão em vigor, estabelecem o âmbito de aplicação do artigo 3.º da Diretiva AAE. V. referências nas notas 10 e 14.

²⁷ Acórdão de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 60); e Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 61).

51. Com efeito, o Tribunal de Justiça iniciou estas considerações com as palavras «[d]e resto». Assim, as mesmas foram feitas a título subsidiário. Por conseguinte, a sua relevância apenas se evidencia ao considerar o seu argumento propriamente dito, segundo o qual o carácter geralmente vinculativo de um ato não obsta à sua subsunção no conceito de «planos e programas»²⁸. Com efeito, ao contrário da Convenção de Aarhus²⁹, por exemplo, a Diretiva AAE não faz distinção entre «planos e programas», «políticas» e «disposições vinculativas de carácter geral». Com este argumento, o Tribunal de Justiça refutou a objeção suscitada pela Bélgica de que, em razão do seu carácter vinculativo geral, o ato em questão não constituía um plano ou programa na aceção da Diretiva AAE.

52. Assim, com as suas considerações relativas à dimensão programática ou planificadora e às referidas circunstâncias (regra geral, grau de planificação e transformação de uma área), o Tribunal de Justiça não introduziu qualquer requisito adicional para a existência de um plano ou programa.

3. Requisitos previstos no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva AAE

53. De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva AAE, «apenas» no caso dos planos e programas referidos nos n.ºs 2 a 4 deve ser efetuada uma avaliação ambiental estratégica. Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas que preencham duas condições cumulativas. Trata-se dos planos e programas que, *em primeiro lugar*, são preparados para um dos setores enunciados e, *em segundo lugar*, constituem enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 85/337/CEE.

54. Contrariamente às dúvidas suscitadas pelo Conselho de Estado³⁰, o decreto controvertido foi elaborado para um dos setores enunciados [v., a este respeito, a)]. Caberá ao Conselho de Estado verificar se o Decreto também constitui enquadramento para futuras aprovações. Para esse efeito, é decisiva a questão de saber se o Decreto impõe à autoridade de aprovação critérios e modalidades vinculativos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente [v., a este respeito, b)].

a) Preparação para um setor enumerado

55. Dos setores enumerados no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, para os quais podem ser preparados planos e programas, relevam, no caso em apreço, os setores dos «transportes» e do «ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos».

²⁸ Acórdão de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 60); e Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 61).

²⁹ Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente de 1998 (JO 2005, L 124, p. 4), aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

³⁰ Pedido de decisão prejudicial, pp. 36 e 37.

56. Em primeiro lugar, é de salientar que o Tribunal de Justiça interpreta o conceito de «preparados para» no sentido de que é suficiente quando o plano ou programa «diz respeito» a um setor³¹. No entanto, nem da Diretiva AAE, nem da jurisprudência do Tribunal de Justiça resulta nenhuma definição dos diferentes setores.

57. Partindo deste princípio, as condições para a exploração de parques de estacionamento dizem respeito ao setor dos «transportes». Lamentavelmente, o Conselho de Estado não expõe as razões que sustentam as suas dúvidas quanto ao facto de este setor ser visado. Em todo o caso, as mesmas não se me afiguram evidentes. Pelo contrário, afigura-se lógico que as condições de exploração dos parques de estacionamento digam respeito ao setor dos transportes, uma vez que regulam a conceção e a utilização das infraestruturas de transportes.

58. É verdade que, da jurisprudência não resultam considerações gerais sobre o que se entende por setor dos «transportes». No entanto, no único processo pertinente até à data, relativamente ao Acórdão *Bund Naturschutz in Bayern*, o Tribunal de Justiça tomou por base uma aceção ampla deste setor. Sem se alongar na fundamentação, considerou que o setor dos «transportes» é visado sempre que uma disposição regule a obrigação de autorização para circular ou estacionar veículos a motor fora da via pública, na zona de proteção da paisagem³².

59. No entanto, se o Tribunal de Justiça inclui o estacionamento de veículos a motor em espaços não públicos no setor dos «transportes», tal deve aplicar-se também aos parques de estacionamento cuja exploração se encontra sujeita a regras especiais. Com efeito, sem parques de estacionamento, o transporte individual de passageiros é, na prática, inconcebível. Por conseguinte, os parques de estacionamento devem, enquanto infraestrutura necessária que são, estar abrangidos pelo setor dos «transportes».

60. A questão de saber se as condições de exploração dos parques de estacionamento também dizem respeito ao setor do «ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos» depende da configuração concreta das condições de exploração.

61. Por conseguinte, as dúvidas suscitadas pelo Conselho de Estado relativamente ao facto de o setor do «ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos» ser visado parecem decorrer do facto de que, para a implantação de parques de estacionamento, é necessária, adicionalmente à licença ambiental, que pressupõe o cumprimento das condições de exploração, uma licença de urbanização, que pressupõe o cumprimento de normas em matéria do ordenamento do território. De acordo com as informações e a posição do Conselho de Estado, as regras em matéria do ordenamento do território estabelecem o quadro da licença de urbanização para a implantação de um parque de estacionamento, tendo, por conseguinte, as mesmas sido objeto de uma avaliação ambiental estratégica³³.

62. No entanto, a existência de um quadro jurídico em matéria do ordenamento do território não exclui que outras regras que estabeleçam requisitos vinculativos para o projeto careçam de uma avaliação ambiental estratégica. Relevante é, pois, saber se as regras em causa preenchem os requisitos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE. Caso contrário, os Estados-Membros

³¹ Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 49), com referência aos Acórdãos de 25 de junho de 2020, *A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele)* (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 66), e de 27 de outubro de 2016, *D'Oultremont e o.* (C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 44).

³² Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 53).

³³ Pedido de decisão prejudicial, pp. 36 e 37.

podem contornar a obrigação de realizar uma avaliação ambiental estratégica para planos ou programas através da adoção de requisitos em diferentes atos dos quais apenas um se encontre sujeito a uma avaliação ambiental estratégica³⁴.

63. Por outro lado, no que diz respeito à interpretação dos conceitos de «ordenamento urbano e rural e utilização dos solos», estes pressupõem a existência de uma disposição que tenha efeitos na utilização de uma área.

64. É certo que, o Tribunal de Justiça parte do princípio de que, referindo-se tanto ao ordenamento do território como à utilização dos solos, o setor não abrange apenas a divisão do território em zonas e a definição das utilizações permitidas nessas zonas, sendo, pelo contrário, mais amplo³⁵. No entanto, as observações do Tribunal de Justiça não devem ser interpretadas no sentido de que as disposições em questão não devem necessariamente afetar a utilização de uma área. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça contrapõe os dois conceitos de «ordenamento urbano e rural» e «utilização dos solos». A este respeito, declara, de forma concludente, que também se encontram abrangidos por estes conceitos, além do nível de planificação concreto (utilização dos solos), a planificação a nível superior, como o controlo do desenvolvimento territorial ou a proteção da natureza e dos recursos (ordenamento urbano e rural). Assim, na sua jurisprudência, em que recorreu à referida interpretação, o Tribunal de Justiça subsumiu no setor do «ordenamento urbano e rural e utilização dos solos», exclusivamente, os atos com incidência sobre a utilização de uma área³⁶. Embora não possa daí retirar-se a existência de uma exigência da verificação de tais efeitos, as considerações do Tribunal de Justiça não excluem, em todo o caso, esta exigência.

65. Os trabalhos preparatórios da Diretiva AAE também sugerem que os conceitos de «ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos» pressupõem a existência de uma disposição que tenha efeitos na utilização de uma área. A proposta da Comissão referia, expressamente, na sua exposição de motivos, que «planos ou programas de ocupação dos solos definem a ocupação dos solos»³⁷. É verdade que, no decurso do procedimento legislativo, se desistiu de limitar o âmbito de aplicação da Diretiva AAE ao setor do ordenamento do território. No entanto, não se afigura evidente que o legislador da União tenha pretendido, ao mesmo tempo, abandonar este entendimento do conceito de ordenamento do território.

66. Partindo deste entendimento do setor do «ordenamento urbano e rural e utilização dos solos», não é possível excluir que o setor seja afetado por um ato que estabeleça, exclusivamente, condições para a exploração de parques de estacionamento, sem prever disposições relativas à implantação desses parques ou ao seu número máximo. Caberá ao Conselho de Estado verificar se este ato tem efeitos na utilização de uma área.

³⁴ V. Acórdãos de 7 de junho de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 55), e de 27 de outubro de 2016, *D'Oultremont e o.* (C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 48), bem como as minhas conclusões no processo *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-671/16, EU:C:2018:39, n.º 25) e no processo *D'Oultremont e o.* (C-290/15, EU:C:2016:561, n.º 55).

³⁵ Acórdãos de 22 de fevereiro de 2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 50), e de 7 de junho de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 43) e *Thybaut e o.* (C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 48).

³⁶ Nos processos que deram origem aos Acórdãos de 7 de junho de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-671/16, EU:C:2018:403), de 7 de junho de 2018, *Thybaut e o.* (C-160/17, EU:C:2018:401), e de 22 de fevereiro de 2022, *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102), tratava-se, respetivamente, de um regulamento regional de urbanismo, de um perímetro de emparcelamento urbano e da definição de uma zona de proteção da paisagem.

³⁷ Proposta de diretiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, de 4 de dezembro de 1996 (COM[96] 511 final, p. 2). V., igualmente, os planos e programas enumerados pela Comissão na página 3 para efeitos de ilustração do âmbito de aplicação.

b) Enquadramento para a futura aprovação dos projetos sujeitos a avaliação ambiental

67. Assim, a questão de saber se as condições de exploração dos parques de estacionamento se encontram sujeitas a uma avaliação ambiental depende, de forma decisiva, de saber se estas impõem à autoridade de aprovação critérios e modalidades vinculativos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

68. Com efeito, por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE, os planos ou programas em causa também devem constituir o enquadramento para a futura aprovação de projetos, devendo estes últimos tratar-se dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva AIA.

69. Neste contexto, o Tribunal de Justiça salienta, frequentemente, que o conceito³⁸ de «planos e programas» engloba qualquer ato que, ao definir regras e processos de controlo para o setor em causa, estabelece um conjunto significativo de critérios e de modalidades para a aprovação e a execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente³⁹.

70. Esta interpretação destina-se, *por um lado*, a assegurar que as prescrições prévias («critérios e modalidades para a aprovação») apenas sejam adotadas após terem sido avaliados os seus efeitos no ambiente⁴⁰. Assim, relevante é, pois, a questão de saber se através do plano ou programa são adotadas prescrições prévias para a decisão de aprovação subsequente, vinculativas para a autoridade de aprovação.

71. *Por outro lado*, a mesma também deve impedir, na aceção de uma regra *de minimis* («conjunto significativo»), que a determinação isolada de critérios ou modalidades individuais com efeitos irrelevantes no ambiente imponha uma avaliação ambiental. A questão decisiva de saber se os critérios e modalidades estabelecidos ultrapassam o limiar de um conjunto significativo deve ser respondida com base num exame qualitativo⁴¹. Por conseguinte, importa saber se os critérios e modalidades estabelecidos são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente⁴².

72. Para efeitos da determinação da relevância dos efeitos no ambiente, podem ser utilizados os critérios não exaustivos referidos no anexo II da Diretiva AAE. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça também salientou, sem, no entanto, fazer referência expressa ao ponto 1, primeiro travessão, do anexo II, que os critérios e modalidades se podem referir, nomeadamente, à localização, natureza, dimensão e condições de funcionamento de projetos ou à afetação de recursos relacionada com esses projetos⁴³.

³⁸ A formulação do Tribunal de Justiça é algo infeliz, uma vez que, desde o Acórdão D'Oultremont e o., a mesma se refere ao conceito de «planos e programas». No entanto, como decorre do contexto da jurisprudência referida na nota 39, as considerações concretizam, na realidade, o elemento constitutivo «enquadramento para a futura aprovação de projetos».

³⁹ Acórdãos de 9 de março de 2023, An Bord Pleanála e o. (Local de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, n.º 38), de 22 de fevereiro de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 60), e de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 67).

⁴⁰ Acórdãos de 22 de fevereiro de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 61), e de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 68).

⁴¹ Acórdãos de 8 de maio de 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus e o. (C-305/18, EU:C:2019:384, n.º 51), de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 55), e de 7 de junho de 2018, Thybaut e o. (C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 55); v., desde logo, as minhas conclusões no processo Inter-Environnement Bruxelles e o. (C-671/16, EU:C:2018:39, n.º 26).

⁴² Acórdãos de 22 de fevereiro de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 61), e de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 68).

⁴³ Acórdão de 22 de fevereiro de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, n.º 62).

73. Como indica o pedido de decisão prejudicial, podem, em especial, ter efeitos no ambiente as regras relativas à iluminação artificial e aos sistemas de infiltração de parques de estacionamento não cobertos, bem como os requisitos relativos aos pontos de carregamento e aos lugares de estacionamento para bicicletas. No entanto, incumbe ao Conselho de Estado verificar se, por meio dessas regras ou de outros conteúdos do decreto controvertido, os critérios que constituem enquadramento para futuras aprovações (determinação vinculativa de um conjunto significativo de critérios) são cumpridos. Deve, em especial, examinar se, tendo em conta a situação no local em Bruxelas, estas regras são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

74. Além disso, as suas observações relativas ao caráter vinculativo das condições de exploração no pedido de decisão prejudicial suscitam a seguinte observação: segundo o Conselho de Estado, as condições de exploração preveem a possibilidade de a autoridade de aprovação afastar algumas regras. Como o Conselho de Estado corretamente reconhece, a possibilidade de derrogação relativiza o caráter vinculativo das condições de exploração. Por conseguinte, é relevante saber relativamente a que regras preveem as condições de exploração essa possibilidade. Com efeito, se a possibilidade de derrogação prevista respeitar, precisamente, aos critérios e modalidades suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, estes podem não ser vinculativos para a autoridade de aprovação.

4. Conclusão intercalar

75. Por conseguinte, os artigos 2.º, alínea a), e 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AAE devem ser interpretados no sentido de que uma medida nacional que estabelece exclusivamente as condições de exploração dos parques de estacionamento, sem prever regras relativas à sua localização ou ao seu número máximo, deve ser qualificada de plano ou programa no setor dos transportes. No entanto, a necessidade de realização de uma avaliação ambiental deste plano ou programa depende da questão de saber se este estabelece critérios e modalidades vinculativos para a autoridade de aprovação suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

B. Segunda questão

76. Com a segunda questão, o Conselho de Estado pretende saber se um órgão jurisdicional nacional pode aplicar uma disposição nacional que o habilita a manter os efeitos de um ato regulamentar anulado, que fixa as condições de exploração dos parques de estacionamento no território de uma região, durante um período limitado, para permitir à autoridade regional efetuar uma avaliação dos efeitos ambientais destas condições de exploração antes de proceder à eventual reformulação deste ato.

77. É certo que um ato adotado em violação da Diretiva AAE deve, em princípio, ser suspenso ou anulado (v., a este respeito, ponto 1). No entanto, o Tribunal de Justiça permite, excecionalmente, sob determinadas condições, que os órgãos jurisdicionais nacionais mantenham os efeitos de um tal ato (v., a este respeito, ponto 2). Por fim, cabe tecer algumas observações sobre a aplicação dessas condições (v., a este respeito, ponto 3).

1. Obrigação de princípio de suspender ou anular o ato

78. Para responder a esta questão prejudicial cabe recordar, em primeiro lugar, que na Diretiva AAE não figuram disposições relativas às consequências a extrair de uma violação das disposições processuais que esta decreta⁴⁴.

79. No entanto, em virtude do princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, os Estados-Membros são obrigados a eliminar as consequências de uma violação do direito da União⁴⁵. Por conseguinte, as autoridades nacionais competentes, incluindo os órgãos jurisdicionais nacionais chamados a conhecer de um recurso de um ato de direito interno adotado em violação do direito da União, têm a obrigação de tomar, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias para sanar a omissão da avaliação ambiental⁴⁶.

80. Assim, o órgão jurisdicional nacional deve, no âmbito da sua competência, suspender ou anular os planos ou programas adotados em violação da obrigação de realização da avaliação ambiental⁴⁷.

2. Manutenção excecional dos efeitos do ato

81. Uma vez que a suspensão ou anulação de uma disposição nacional que viola o direito da União pode ter efeitos prejudiciais, o Tribunal de Justiça admitiu exceções a este princípio.

82. Depois de, para esse efeito, estabelecer quatro condições⁴⁸, reduziu-as, oportunamente, no Acórdão A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), aos seus elementos essenciais: a manutenção deve ser necessária à garantia de um interesse imperioso, em concreto, de que continue a aplicar-se um ato do direito da União destinado à proteção do ambiente⁴⁹ ou de que seja impedida uma perturbação significativa do abastecimento de energia do Estado-Membro⁵⁰. Por conseguinte, a referida manutenção não pode, em especial, prolongar-se além do tempo necessário para sanar o vício processual na adoção da regulamentação através de uma avaliação ambiental posterior⁵¹.

83. O pedido do Conselho de Estado suscita a observação de que, no Acórdão A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), o Tribunal de Justiça não se baseia na extensão das desvantagens ambientais para justificar um interesse imperioso da manutenção, mas sim no défice resultante da transposição de um ato da União destinado à proteção do ambiente⁵². Assim, existindo a obrigação de transposição de um ato do direito da União destinado à proteção do ambiente e

⁴⁴ Acórdãos de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 82), e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 42).

⁴⁵ Acórdãos de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 83), e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 43).

⁴⁶ Acórdãos de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 83), e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.ºs 44 e 45).

⁴⁷ Acórdãos de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 83), e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 46).

⁴⁸ Acórdãos de 28 de julho de 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, n.º 43), e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 63).

⁴⁹ Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 90).

⁵⁰ Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 92).

⁵¹ Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 94).

⁵² Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 90).

tendo o Estado-Membro violado as disposições processuais previstas na Diretiva AAE ao transpor esse ato, os efeitos do ato de transposição podem ser mantidos se, caso contrário, se verificar um défice de transposição.

84. O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conselho de Estado segue a formulação utilizada pelo Tribunal de Justiça nos Acórdãos anteriores, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* e *Association France Nature Environnement*. Aí, o Tribunal de Justiça pressupôs ainda que o vazio jurídico é mais prejudicial para o ambiente, no sentido em que a anulação se traduz numa menor proteção do ambiente, indo, assim, contra o objetivo essencial da Diretiva a transpor⁵³.

85. O Tribunal de Justiça não voltou a utilizar esta formulação no seu Acórdão A e o. (*Centrais eólicas de Aalter e Nevele*), e com razão. Com efeito, o critério do défice de transposição é muito mais claro do que a questão de saber se a anulação é contrária ao objetivo essencial do ato do direito da União. Por conseguinte, cria maior segurança jurídica e facilita a aplicação do direito pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

86. Consequentemente, também as desvantagens ambientais insignificantes e territorial e materialmente limitadas podem ser suficientes para manter os efeitos de um ato nacional.

3. Observações relativas à aplicação dos critérios

87. Cabe ao Conselho de Estado verificar se, no presente caso, as condições se encontram preenchidas. A este respeito, cabe tecer as seguintes observações.

88. Segundo o Conselho de Estado, o ato impugnado implementa *parcialmente* as alterações da Diretiva 2018/844. Com base nesse facto, o Conselho de Estado coloca a questão de saber se é contrário ao objetivo essencial desta regulamentação o facto de a implementação da Diretiva 2018/844 deixar de estar garantida durante alguns meses no setor da exploração dos parques de estacionamento na Região de Bruxelas-Capital⁵⁴. O Conselho de Estado parece deduzir tacitamente do facto de o ato impugnado se destinar *parcialmente* à implementação das alterações da Diretiva 2018/844 que está em causa uma medida de transposição da legislação da União em matéria de proteção do ambiente.

89. Esta suposição do Conselho de Estado é demasiado generalista.

90. Em primeiro lugar, importa salientar que as alterações da Diretiva 2018/844 se inscrevem no âmbito da legislação da União em matéria de proteção do ambiente. É certo que, tal como a própria Diretiva 2018/844, estas alterações não se baseiam na competência da União em matéria de ambiente, artigo 192.º, TFUE, mas, sim, na competência da União em matéria de energia, artigo 194.º, TFUE. No entanto, de acordo com o seu terceiro considerando, a Diretiva 2018/844 também serve a proteção do clima e, por conseguinte, a proteção do ambiente, sendo que as alterações a esta diretiva partilham deste objetivo, de acordo com o seu primeiro considerando⁵⁵.

⁵³ Acórdãos de 28 de julho de 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, n.º 41), e de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 61).

⁵⁴ Pedido de decisão prejudicial, p. 42.

⁵⁵ Em sentido idêntico, Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (*Turbinas eólicas em Aalter e Nevele*) (C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 91).

91. No entanto, o Conselho de Estado terá de verificar se as disposições cujo efeito pretende manter transpõem as alterações da Diretiva 2018/844. Apenas neste âmbito se coloca a questão suscitada pelo Conselho de Estado de saber se a anulação é contrária à implementação das alterações da Diretiva 2018/844.

92. Ao que parece, apenas as regras relativas à instalação de pontos de carregamento se destinam à transposição das alterações da Diretiva 2018/844.

93. Além disso, afigura-se duvidosa a suposição do Conselho de Estado segundo a qual uma eventual anulação das condições de exploração criaria necessariamente um vazio jurídico⁵⁶. Nesse sentido, é necessário verificar se uma prática de aprovação, tal como existia anteriormente à adoção das condições de exploração, pode evitar a criação de um vazio jurídico na transposição. Com efeito, de acordo com as alegações da Bélgica e com a discussão na adoção do ato controvertido, apresentadas no pedido de decisão prejudicial, as autoridades competentes impuseram, em cada (caso concreto de) autorização, antes da adoção desse ato, as condições de exploração nele estabelecidas⁵⁷. Para futuras autorizações, pode voltar a recorrer-se, pelo menos temporariamente, a esta prática.

4. Conclusão intercalar

94. Caso seja necessário garantir a continuidade da aplicação de um ato do direito da União destinado à proteção do ambiente, o órgão jurisdicional nacional pode aplicar uma disposição nacional que o habilita a manter os efeitos de um ato adotado em violação das disposições processuais previstas na Diretiva AAE durante um período limitado. A referida manutenção apenas se pode verificar durante o período necessário para que a autoridade competente efetue uma avaliação ambiental do ato, antes de proceder à sua eventual reformulação.

V. Conclusão

95. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao pedido de decisão prejudicial da seguinte forma:

- 1) Os artigos 2.º, alínea a), e 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42 relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente devem ser interpretados no sentido de que uma medida nacional que estabelece exclusivamente as condições de exploração dos parques de estacionamento, sem prever regras relativas à sua localização ou ao seu número máximo, deve ser qualificada de plano ou programa no setor dos transportes. No entanto, a necessidade de realização de uma avaliação ambiental deste plano ou programa depende da questão de saber se este estabelece critérios e modalidades vinculativos para a autoridade de aprovação suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.
- 2) Caso seja necessário garantir a continuidade da aplicação de um ato do direito da União destinado à proteção do ambiente, o órgão jurisdicional nacional pode aplicar uma disposição nacional que o habilita a manter os efeitos de um ato adotado em violação das disposições processuais previstas na Diretiva 2001/42 durante um período limitado. A referida

⁵⁶ Pedido de decisão prejudicial, p. 42.

⁵⁷ Pedido de decisão prejudicial, p. 20; Observações do Reino da Bélgica, n.ºs 37 a 39.

manutenção apenas se pode verificar durante o período necessário para que a autoridade competente efetue uma avaliação ambiental do ato, antes de proceder à sua eventual reformulação.