



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 29 de julio de 2019\*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Espoo — Convenio de Aarhus — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 92/43/CEE — Artículo 6, apartado 3 — Concepto de “proyecto” — Evaluación de las repercusiones en el lugar en cuestión — Artículo 6, apartado 4 — Concepto de “razones imperiosas de interés público de primer orden” — Conservación de las aves silvestres — Directiva 2009/147/CE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Artículo 1, apartado 2, letra a) — Concepto de “proyecto” — Artículo 2, apartado 1 Artículo 4, apartado 1 — Evaluación de impacto ambiental — Artículo 2, apartado 4 — Exención de la evaluación — Abandono gradual de la energía nuclear — Normativa nacional que establece, de un lado, el reinicio, por un período de casi diez años, de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su actividad, y, de otro, el diferimiento, también de diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento — Omisión de evaluación de impacto ambiental»

En el asunto C-411/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica), mediante resolución de 22 de junio de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de julio de 2017, en el procedimiento entre

**Inter-Environnement Wallonie ASBL,**

**Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL**

y

**Conseil des ministres,**

con intervención de:

**Electrabel SA,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras, E. Regan y T. von Danwitz, la Sra. C. Toader y el Sr. C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby, y C.G. Fernlund, Jueces;

\* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de septiembre de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Inter-Environnement Wallonie ASBL y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, por el Sr. J. Sambon, avocat;
- en nombre de Electrabel SA, por los Sres. T. Vandenput y M. Pittie, avocats, y los Sres. D. Arts y F. Tulkens, advocaten;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs, C. Pochet y J. Van Holm, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. G. Block y K. Wauters, avocats, y por el Sr. F. Henry;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vlácil y J. Pavliš y la Sra. L. Dvořáková, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, representado inicialmente por los Sres. T. Henze y D. Klebs y posteriormente por el Sr. Klebs, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, representado inicialmente por la Sra. C. Pesendorfer y posteriormente por la Sra. M. Oswald y el Sr. G. Hesse, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes, M. Figueiredo y J. Reis Silva y la Sra. L. Medeiros, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Brandon y las Sras. J. Kraehling, G. Brown y R. Fadoju, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. D. Blundell, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara, C. Zadra, M. Noll-Ehlers y R. Tricot y la Sra. M. Patakia, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de noviembre de 2018;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Convenio sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, celebrado en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante Decisión del Consejo de 27 de junio de 1997 (en lo sucesivo, «Convenio de Espoo»), y del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, celebrado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), así como de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats

naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193) (en lo sucesivo, «Directiva de hábitats»), de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2013/17 (en lo sucesivo, «Directiva de aves»), y de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva EIA»).

- 2 Dicha petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Inter-Environnement Wallonie ASBL y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, de una parte, y Conseil des ministres (Consejo de Ministros, Bélgica), de otra, en relación con una ley del Reino de Bélgica mediante la cual, por un lado, se estableció el reinicio, por un período de casi diez años, de la actividad de producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada y, por otro, se difirió diez años la fecha inicialmente prevista para la desactivación y cese de la producción industrial de electricidad de una central nuclear en funcionamiento.

## I. Marco jurídico

### A. Derecho internacional

#### 1. *Convenio de Espoo*

- 3 A tenor del artículo 1 del Convenio de Espoo, titulado «Definiciones»:

«[...]

- v) Por “actividad propuesta” se entiende toda actividad o toda modificación importante de una actividad que dependa de la decisión de una autoridad competente con arreglo al procedimiento nacional aplicable;

[...]

- ix) Por “autoridad competente” se entiende la autoridad o autoridades nacionales a las que una de las Partes ha encomendado la ejecución de los cometidos comprendidos en el presente Convenio o la autoridad o autoridades a las que una de las Partes ha conferido facultades de decisión respecto a la actividad propuesta;

[...]».

- 4 El artículo 2 del Convenio de Espoo establece:

«1. Las Partes, individual o colectivamente, adoptarán todas las medidas que sean apropiadas y efectivas para prevenir, reducir y controlar el impacto medioambiental transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable que resulte de actividades previstas.

2. Todas las Partes adoptarán las medidas legales, administrativas o de otra índole que sean necesarias para dar efecto al presente Convenio, incluidas, por lo que respecta a las actividades propuestas susceptibles de causar un impacto transfronterizo apreciable que se enumeran en el apéndice I, la institución de un procedimiento de evaluación del impacto medioambiental que permita la participación pública y la preparación de la documentación para la evaluación del impacto medioambiental que se consigna en el apéndice II.

3. La Parte de origen velará por que, conforme a lo dispuesto en el presente Convenio, se realice una evaluación del impacto medioambiental antes de que se adopte una decisión con respecto a la autorización o la ejecución de una de las actividades propuestas susceptibles de causar un impacto transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable que se menciona en el apéndice I.

[...]

6. La Parte de origen, conforme a lo dispuesto en el presente Convenio brindará al público en las zonas susceptibles de ser afectadas la oportunidad de participar en los procedimientos pertinentes de evaluación del impacto medioambiental de las actividades propuestas y velará por que la oportunidad que se ofrezca al público de la Parte afectada sea equivalente a la ofrecida al público de la Parte de origen.

7. Como mínimo, las evaluaciones del impacto medioambiental conforme al presente Convenio se llevarán a cabo en la etapa de proyecto de la actividad propuesta. En la medida en que proceda las Partes tratarán de aplicar los principios de la evaluación del impacto medioambiental a sus políticas, planes y programas.

[...]»

5 Según el artículo 3, apartado 8, del Convenio de Espoo, «las Partes interesadas velarán por que el público de la Parte afectada en las zonas que podrían verse afectadas reciba información sobre la actividad propuesta y tenga oportunidad de formular observaciones o plantear objeciones con respecto a la actividad propuesta y de transmitir estas observaciones y objeciones a la autoridad competente de la Parte de origen, bien sea directamente a la propia autoridad o, cuando proceda, por intermedio de la Parte de origen».

6 En el artículo 5 del Convenio de Espoo se indica:

«La Parte de origen, después de haber preparado la documentación con destino a la evaluación del impacto medioambiental, celebrará, sin excesiva demora, consultas con la Parte afectada respecto, entre otras cosas, del posible impacto transfronterizo de la actividad propuesta y de las medidas para reducir o suprimir dicho impacto. Las consultas podrán versar sobre lo siguiente:

- a) Posibles alternativas a la actividad propuesta, incluida la de no realizar actividad alguna, y posibles medidas para mitigar el impacto transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable y para vigilar los efectos de esas medidas a costa de la Parte de origen;
- b) Otras posibles fórmulas de mutua asistencia para reducir todo impacto transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable resultante de la actividad propuesta, y
- c) Los demás asuntos que tengan que ver con la actividad propuesta.

Las Partes acordarán, al principio de las consultas, un plazo razonable de duración de estas. Las consultas podrán celebrarse por intermedio de un órgano mixto competente, cuando lo hubiere.»

7 A tenor del artículo 6, apartado 1, del Convenio de Espoo:

«Las Partes velarán por que, en la decisión definitiva con respecto a la actividad propuesta, se tengan debidamente en cuenta los resultados de la evaluación del impacto medioambiental, incluida la documentación con destino a la evaluación del impacto medioambiental, así como las observaciones al respecto recibidas con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 y del párrafo 2 del artículo 4 y los resultados de las consultas previstas en el artículo 5.»

- 8 El apéndice 1 del Convenio de Espoo, titulado «Lista de actividades», menciona, en el punto 2, en particular, las «centrales nucleares y otros reactores nucleares».
- 9 El Documento informativo sobre la aplicación del [Convenio de Espoo] a las actividades relacionadas con la energía nuclear (ECE/MP.EIA/2011/5), aprobado el 2 de abril de 2011 por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, evoca, entre las modificaciones importantes sometidas a las exigencias del Convenio de Espoo, un «claro aumento de la producción o del almacenamiento de residuos radiactivos procedentes de una instalación (no exclusivamente de una central nuclear), por ejemplo, del 25 %» y «una prórroga de la vida útil de una instalación».
- 10 Este mismo documento precisa, en una síntesis de su contenido, lo siguiente:

«La presente nota trata de tomar en consideración los puntos de vista diversos y en ocasiones contradictorios expresados en torno a la aplicación del [Convenio de Espoo] a actividades relacionadas con la energía nuclear, en particular las centrales nucleares. No se trata de una nota orientativa: lo que persigue es fomentar el debate sobre las cuestiones básicas objeto de la mesa redonda consagrada a los proyectos relacionados con la energía nuclear que estará incluida en la agenda de la quinta reunión de las Partes del [Convenio de Espoo].

Esta nota no refleja necesariamente las opiniones de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa o de su Secretaría.»

- 11 En el mandato para elaborar las Recomendaciones sobre las buenas prácticas relativas a la aplicación del [Convenio de Espoo] a las actividades relacionadas con la energía nuclear, aprobadas por la séptima reunión de las Partes en el Convenio de Espoo [Minsk (Bielorrusia), 13 a 16 de junio de 2017], se indica que dicho documento tiene por objeto «describir las buenas prácticas existentes en materia de evaluación del impacto ambiental y aplicables a las actividades relacionadas con la energía nuclear».
- 12 En ese mismo mandato se indica que la verificación previa deberá determinar si las actividades nucleares, así como las modificaciones importantes que se hayan introducido en ellas, quedan o no comprendidas en el ámbito de aplicación del Convenio de Espoo. Se precisa que tal verificación «incluye consideraciones relativas a la prórroga, la renovación y la actualización de la licencia (por ejemplo, prolongación de la vida útil), como un aumento sustancial en los niveles de producción o en la producción, el transporte o el almacenamiento de los residuos radioactivos de una instalación (no exclusivamente una central nuclear) y el cierre».

## **2. Convenio de Aarhus**

- 13 En virtud del artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus, el concepto de «autoridad pública» que se define en dicho apartado «no engloba a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes [...] legislativos».
- 14 El artículo 6 del Convenio de Aarhus, titulado «Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas», dispone en sus apartados 1 y 4:

«1. Cada Parte:

- a) aplicará las disposiciones del presente artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas de las enumeradas en el anexo I;

b) aplicará también las disposiciones del presente artículo, de conformidad con su derecho interno, cuando se trate de adoptar una decisión respecto de actividades propuestas no enumeradas en el anexo I que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Las Partes determinarán en cada caso si la actividad propuesta entra en el ámbito de estas disposiciones, [...]

[...]

4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.»

15 El anexo I del Convenio de Aarhus, titulado «Lista de actividades a que se refiere el artículo 6, apartado [1], letra a)», menciona, en el punto 1, quinto guion, las «centrales nucleares y otros reactores nucleares, inclusive el desmantelamiento o la retirada del servicio de esas centrales o reactores».

16 Según el punto 22 de este anexo:

«Toda modificación o ampliación de las actividades que responda en sí a los criterios o umbrales expresados en el presente anexo se registrará por el artículo 6, apartado 1, letra a), del presente Convenio. Cualquier otra modificación o ampliación de las actividades se registrará por el artículo 6, apartado 1, letra b), del presente Convenio.»

17 Las Recomendaciones de Maastricht sobre los medios para promover la participación efectiva del público en el proceso de toma de decisiones en el ámbito medioambiental fueron aprobadas por la quinta reunión de las Partes en el Convenio de Aarhus [Maastricht (Países Bajos), 30 de junio y 1 de julio de 2014]. En la parte titulada «Síntesis» de dichas recomendaciones se indica que estas, aunque no son «ni vinculantes ni exhaustivas», proporcionan, con todo, «orientaciones sobre la aplicación de los artículos 6, 7 y 8 del [Convenio de Aarhus]».

## **B. Derecho de la Unión**

### **1. Directiva de hábitats**

18 El artículo 2 de la Directiva de hábitats precisa en su apartado 2:

«Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.»

19 El artículo 3 de esta Directiva establece en su apartado 1:

«Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada “Natura 2000”. Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE [de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1)].»

20 El artículo 6 de la Directiva de hábitats dispone:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

21 El artículo 7 de la Directiva de hábitats establece:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva [79/409] en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva [79/409] si esta última fecha fuere posterior.»

## **2. Directiva de aves**

22 El artículo 2 de la Directiva de aves dispone que:

«Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas.»

23 El artículo 3 de esta Directiva establece:

«1. Teniendo en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1.

2. La preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de los biotopos y de los hábitats impondrán en primer lugar las medidas siguientes:

- a) creación de zonas de protección;
- b) mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección;
- c) restablecimiento de los biotopos destruidos;
- d) desarrollo de nuevos biotopos.»

24 El artículo 4 de dicha Directiva dispone:

«1. Las especies mencionadas en el anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

[...]

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. [...]

[...]

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar, dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2, la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.»

25 Como resulta de su artículo 18, párrafo primero, la Directiva de aves derogó la Directiva 79/409. El párrafo segundo de este artículo 18 precisa que las referencias a esta última Directiva se entenderán hechas a la Directiva sobre aves con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo VII de esta.

### **3. Directiva EIA**

26 Los considerandos 1, 15 y 18 a 20 de la Directiva EIA tienen el siguiente tenor:

«(1) La Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente [(DO 1985, L 175, p. 40)], ha sido modificada en diversas ocasiones y de forma sustancial. Conviene, en aras de una mayor racionalidad y claridad, proceder a la codificación de dicha Directiva.



[...]

- (15) Conviene establecer disposiciones reforzadas relativas a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en un contexto transfronterizo para tener en cuenta el desarrollo de los acontecimientos a nivel internacional. La Comunidad Europea firmó el [Convenio de Espoo] el 25 de febrero de 1991 y lo ratificó el 24 de junio de 1997.

[...]

- (18) La Comunidad Europea firmó el [Convenio de Aarhus] el 25 de junio de 1998 y lo ratificó el 17 de febrero de 2005.
- (19) Entre los objetivos del Convenio de Aarhus está el de garantizar los derechos de la participación del público en la toma de decisiones en asuntos medioambientales para contribuir a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar de las personas.
- (20) El artículo 6 del Convenio de Aarhus establece disposiciones en relación con la participación del público en las decisiones sobre las actividades específicas enumeradas en su anexo I y sobre las actividades no enumeradas que puedan tener un efecto significativo sobre el medio ambiente.»

27 A tenor del artículo 1, apartados 2 y 4, de esta Directiva:

«2. A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “proyecto”:

- la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,
- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

b) “promotor”: bien el que solicita una autorización relativa a un proyecto privado, bien la autoridad pública que toma la iniciativa respecto de un proyecto;

c) “autorización”: la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto;

[...]

4. La presente Directiva no se aplicará a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico, dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo.»

28 El artículo 2, apartados 1 y 4, de dicha Directiva establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4.

[...]

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, en casos excepcionales, los Estados miembros podrán exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en la presente Directiva todo o parte de un proyecto específico.

En tal caso, los Estados miembros:

- a) examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación;
- b) pondrán a disposición del público afectado la información recogida con arreglo a otras formas de evaluación mencionadas en la letra a), la información relativa a la decisión sobre dicha excepción y las razones por las cuales ha sido concedida;
- c) informarán a la Comisión, previamente a la concesión de la autorización, sobre los motivos que justifican la exención concedida y le proporcionarán las informaciones que ponen, eventualmente, a disposición de sus propios nacionales.

La Comisión transmitirá inmediatamente los documentos recibidos a los demás Estados miembros.

La Comisión informará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la aplicación del presente apartado.»

<sup>29</sup> El artículo 4, apartados 1 y 2, de la misma Directiva dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, los proyectos enumerados en el anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10. Los Estados miembros realizarán dicha determinación:

- a) mediante un estudio caso por caso,
  - o
- b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro.

Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).»

<sup>30</sup> El artículo 5, apartado 3, de la Directiva EIA establece que la información que debe proporcionar el promotor, para los proyectos que, con arreglo al artículo 4 de la citada Directiva, han de ser objeto de una evaluación de impacto ambiental, contendrá, al menos: una descripción del proyecto que contenga información sobre su emplazamiento, diseño y tamaño; una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir, y, si fuera posible, compensar, los efectos adversos significativos; los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente; una exposición de las principales alternativas estudiadas por el promotor y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales, y un resumen no técnico de toda la antedicha información.

31 Según el artículo 7, apartado 1, párrafo primero, de la citada Directiva:

«En caso de que un Estado miembro constate que un proyecto puede tener efectos significativos en el medio ambiente en otro Estado miembro, o cuando un Estado miembro que pueda verse afectado significativamente lo solicite, el Estado miembro en cuyo territorio se vaya a llevar a cabo el proyecto enviará al Estado miembro afectado, tan pronto como sea posible y no después de informar a sus propios ciudadanos, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) una descripción del proyecto, junto con toda la información disponible sobre sus posibles efectos transfronterizos;
- b) información sobre la índole de la decisión que pueda tomarse.»

32 El anexo I de dicha Directiva, titulado «Proyectos contemplados en el apartado 1 del artículo 4», menciona, en el apartado 2, letra b), las «centrales nucleares y otros reactores nucleares, incluidos el desmantelamiento o la puesta fuera de servicio definitivo de tales centrales y reactores».

33 Dicho anexo I menciona, en el apartado 24, «cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el presente anexo, cuando dicha modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el presente anexo».

34 El anexo II de la Directiva EIA menciona, en el punto 13, letra a), «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el anexo I o en este anexo, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente (modificación o extensión no recogidas en el anexo I)».

## C. Derecho belga

### 1. Ley de 31 de enero de 2003

35 La loi sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité (Ley sobre el Abandono Progresivo de la Energía Nuclear con Fines de Producción Industrial de Electricidad), de 31 de enero de 2003 (*Moniteur belge* de 28 de febrero de 2003, p. 9879; en lo sucesivo, «Ley de 31 de enero de 2003») estableció un calendario de abandono gradual de la producción industrial de electricidad mediante fisión de combustibles nucleares por las centrales nucleares.

36 Con arreglo al artículo 2 de esta Ley:

«A efectos de la aplicación de la presente Ley, se entenderá por:

1.º “fecha de arranque industrial”: fecha del acuerdo formal entre el productor de electricidad, los constructores y la firma de ingeniería en virtud del cual se da por finalizada la fase de proyecto y se inicia la fase de producción, a saber, para las centrales existentes:

- Doel 1: 15 de febrero de 1975.
- Doel 2: 1 de diciembre de 1975.
- Doel 3: 1 de octubre de 1982.
- Doel 4: 1 de julio de 1985.

- Tihange 1: 1 de octubre de 1975.
- Tihange 2: 1 de febrero de 1983.
- Tihange 3: 1 de septiembre de 1985.

[...]»

37 En su versión inicial, el artículo 4 de dicha Ley establecía:

«Apartado 1. Las centrales nucleares destinadas a la producción industrial de electricidad mediante fisión de combustibles nucleares serán desactivadas una vez transcurridos cuarenta años a contar desde la fecha de su arranque industrial y, a partir de tal fecha, no podrán continuar produciendo electricidad.

Apartado 2. Todas las autorizaciones individuales de explotación y de producción industrial de electricidad mediante fisión de combustibles nucleares, que hayan sido expedidas con una duración indefinida por el jefe del Estado [...] caducarán una vez transcurridos cuarenta años a contar desde la fecha del arranque industrial de la instalación de producción de que se trate.»

38 Según el artículo 9 de la misma Ley:

«En caso de riesgos para la seguridad de suministro en materia de electricidad, el jefe del Estado podrá, mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, previo dictamen de la Comisión Reguladora de la Electricidad y el Gas, adoptar las medidas necesarias, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 3 a 7 de esta Ley, salvo en caso de fuerza mayor. Dicho dictamen se referirá, en particular, a la incidencia de la evolución de los precios de producción en la seguridad de suministro.»

## **2. Ley de 28 de junio de 2015**

39 La loi modifiant la loi sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique (Ley por la que se modifica, con el objeto de Garantizar la Seguridad de Suministro Energético, la Ley sobre el Abandono Progresivo de la Energía Nuclear con Fines de Producción Industrial de Electricidad), de 28 de junio de 2015 (*Moniteur belge* de 6 de julio de 2015, p. 44423; en lo sucesivo, «Ley de 28 de junio de 2015»), entró en vigor el 6 de julio de 2015.

40 En la exposición de motivos de la Ley de 28 de junio de 2015 se destaca, en particular, que diversos estudios científicos habían puesto de manifiesto una situación potencialmente problemática en materia de seguridad de suministro y que, habida cuenta de la gran incertidumbre ligada a la reactivación de las centrales Doel 3 y Tihange 2, del cierre anunciado de centrales térmicas a lo largo de 2015 y del hecho de que, a corto plazo, no era posible integrar en la red belga la capacidad de generación extranjera, el Gobierno belga decidió, el 18 de diciembre de 2014, prorrogar la explotación de las centrales Doel 1 y Doel 2 por un período de diez años, sin que la explotación de estos reactores pudiera prolongarse más allá de 2025. Se indicaba asimismo que tal prórroga cumpliría lo preceptuado en materia de reevaluación decenal de la seguridad, incluidas, en particular, las medidas previstas por el plan para la explotación a largo plazo de las centrales, elaborado por Electrabel SA, en el que se detallan las medidas que deben tomarse con motivo de la prórroga de la actividad de producción industrial de electricidad de las dos centrales, denominado «Plan “Long Term Operation”» (en lo sucesivo, «Plan LTO»), el reajuste del plan de actuación relativo a las pruebas de resistencia y las autorizaciones necesarias de la Agencia Federal de Control Nuclear (en lo sucesivo, «AFCN»).

- 41 El artículo 4, apartado 1, de la Ley de 31 de enero de 2003 dispone, en su versión modificada por la Ley de 28 de junio de 2015:

«La central nuclear Doel 1 podrá volver a producir electricidad a partir de la entrada en vigor de la [Ley de 28 de junio de 2015]. Será desactivada y no podrá seguir produciendo electricidad a partir del 15 de febrero de 2025. Las demás centrales nucleares destinadas a la producción industrial de electricidad mediante fisión de combustibles nucleares serán desactivadas en las siguientes fechas, a partir de las cuales no podrán seguir produciendo electricidad:

[...]

– Doel 2: 1 de diciembre de 2025.»

- 42 Por otra parte, la Ley de 28 de junio de 2015 completó el artículo 4 de la Ley de 31 de enero de 2003 añadiéndole un apartado 3, que tiene el siguiente tenor:

«Si el convenio mencionado en el artículo 4/2, apartado 3, no está celebrado, como muy tarde, para el 30 de noviembre de 2015, el jefe del Estado adelantará, mediante Decreto del Consejo de Ministros, la fecha señalada en el apartado 1 para las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2 al 31 de marzo de 2016.»

- 43 Finalmente, la Ley de 28 de junio de 2015 insertó en la Ley de 31 de enero de 2003 un artículo 4/2, con la siguiente redacción:

«Apartado 1. El propietario de las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2 satisfará al Estado federal un canon anual, por Doel 1, hasta el 15 de febrero de 2025 y, por Doel 2, hasta el 1 de diciembre de 2025, en contraprestación por la prórroga de la validez del permiso de producción industrial de electricidad mediante fisión de combustibles nucleares.

[...]

Apartado 3. El Estado federal celebrará un convenio con el propietario de las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2 dirigido especialmente a:

- 1.º Precisar el método de cálculo del canon contemplado en el apartado 1.
- 2.º Establecer la indemnización de cada una de las partes en caso de incumplimiento de sus respectivas obligaciones contractuales.»

## II. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 44 El Reino de Bélgica dispone de siete reactores nucleares: cuatro en Doel, en la Región Flamenca (Doel 1, Doel 2, Doel 3 y Doel 4), y tres en Tihange, en la Región Valona (Tihange 1, Tihange 2 y Tihange 3). A efectos del razonamiento seguido en la presente sentencia, cada uno de estos reactores será designado como una central nuclear distinta.
- 45 Las centrales Doel 1 y Doel 2 están en funcionamiento desde el 15 de febrero de 1975 y el 1 de diciembre de 1975, respectivamente. Fueron objeto de una autorización única otorgada en 1974, mediante Real Decreto, por tiempo indefinido.
- 46 La Ley de 31 de enero de 2003, en su redacción original, prohibió, por un lado, la construcción y la explotación de cualquier central nuclear nueva en Bélgica y, por otro, estableció un calendario de abandono gradual de la energía nuclear, disponiendo que, en una fecha determinada, debía cesar la producción industrial de electricidad de todas las centrales en funcionamiento. A tal efecto, estableció

que las autorizaciones individuales de explotación y de producción industrial de electricidad caducarían a los cuarenta años del arranque de la central en cuestión, al mismo tiempo que facultaba al jefe del Estado para modificar este calendario en caso de riesgo para la seguridad de suministro del país.

- 47 La Ley de 18 de diciembre de 2013 por la que se modifica la Ley de 31 de enero de 2003, sin embargo, difirió diez años la fecha de cese de la producción industrial de electricidad de la central Tihange 1, que había sido puesta en funcionamiento el 1 de octubre de 1975. Esta Ley estableció que en la fecha de desactivación prevista en el calendario de abandono de la energía nuclear caducaría únicamente la autorización de producción industrial de electricidad y que la autorización de explotación seguiría en vigor hasta que fuera «adaptada». Asimismo suprimió la posibilidad de que el jefe del Estado modificara el calendario de abandono de la energía nuclear fijado por la Ley de 31 de enero de 2003.
- 48 El 18 de diciembre de 2014, el Gobierno belga decidió que la producción de electricidad de las centrales Doel 1 y Doel 2 también debía prorrogarse diez años.
- 49 El 13 de febrero de 2015, Electrabel, entidad propietaria y explotadora de estas dos centrales, comunicó a la AFCN que el 15 de febrero de 2015, a las 24.00, tendría lugar la desactivación de la central Doel 1 y el cese de su actividad de producción industrial de electricidad, de acuerdo con el calendario fijado por la Ley de 31 de enero de 2003. Se precisaba que tal comunicación sería «radicalmente nula» desde el momento de la entrada en vigor, en caso de producirse, de una ley de prórroga decenal relativa a la referida central, siempre y cuando Electrabel aceptara las condiciones de la prórroga en cuestión.
- 50 La Ley de 28 de junio de 2015 modificó una vez más el calendario de abandono de la energía nuclear fijado por el legislador nacional, difiriendo diez años el plazo fijado para el cese de la producción industrial de electricidad de las centrales Doel 1 y Doel 2. Esta Ley estableció asimismo que la central Doel 1 podía volver a producir electricidad.
- 51 De conformidad con la citada Ley, estas dos centrales deben ser desactivadas y su producción industrial de electricidad debe cesar, en el caso de la central Doel 1, el 15 de febrero de 2025 y, en el caso de Doel 2, el 1 de diciembre de 2025.
- 52 De la resolución de remisión se desprende que, en el curso del procedimiento de elaboración de la expresada Ley, los parlamentarios celebraron diversas audiencias, en las que, entre otros, compareció el director del Organismo Nacional de Residuos Radiactivos y de Materiales Fisionables Enriquecidos, quien indicó que prolongar diez años la actividad de producción de electricidad de esas dos centrales podría conllevar la generación de cerca de 350 m<sup>3</sup> de residuos de explotación.
- 53 En septiembre de 2015, la AFCN confirmó su decisión, adoptada en agosto del mismo año, de no someter las modificaciones proyectadas por la empresa explotadora en el marco del Plan LTO a una evaluación de impacto ambiental.
- 54 Dicha decisión fue recurrida ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica).
- 55 En un Real Decreto de 27 de septiembre de 2015, en el que se precisaban las condiciones de explotación de las centrales Doel 1 y Doel 2, se estableció que Electrabel debía ejecutar el Plan LTO, como muy tarde, a finales de 2019. El citado Real Decreto fue igualmente recurrido ante el Conseil d'État (Consejo de Estado).

- 56 El 30 de noviembre de 2015, Electrabel y el État belge (Estado belga) suscribieron un convenio en el que se acordaba la realización de un plan de inversiones denominado «de rejuvenecimiento», de un importe aproximado de 700 millones de euros, para la prórroga de la explotación de las centrales Doel 1 y Doel 2 hasta la fecha fijada por la Ley de 28 de junio de 2015 (en lo sucesivo, «convenio de 30 de noviembre de 2015»).
- 57 Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, dos asociaciones belgas para la protección del medio ambiente, han interpuesto ante la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica) un recurso de anulación contra la Ley de 28 de junio de 2015. Alegan esencialmente que esta se adoptó incumpliendo las exigencias de evaluación previa que imponen tanto los Convenios de Espoo y de Aarhus como las Directivas EIA, de hábitats y de aves.
- 58 En tales circunstancias, la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben interpretarse el artículo 2, apartados 1 a 3, 6 y 7; el artículo 3, apartado 8; el artículo 5; el artículo 6, apartado 1, y el punto 2 del apéndice I del [Convenio de Espoo] de conformidad con las indicaciones proporcionadas por el Documento de información sobre la aplicación del [Convenio de Espoo] a las actividades relativas a la energía nuclear y las Recomendaciones sobre las buenas prácticas relativas a la aplicación del [Convenio de Espoo] a las actividades relacionadas con la energía nuclear?
- 2) ¿Puede interpretarse el artículo 1, inciso ix), del [Convenio de Espoo], que define la “autoridad competente”, en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de dicho [Convenio] un acto legislativo como la [Ley de 28 de junio de 2015], habida cuenta, en particular, de los diferentes estudios y audiencias que tuvieron lugar en el marco de la adopción de la citada Ley?
- 3) a) ¿Deben interpretarse los artículos 2 a 6 del [Convenio de Espoo] en el sentido de que son de aplicación previa a la adopción de un acto legislativo como la [Ley de 28 de junio de 2015], cuyo artículo 2 difiere la fecha de desactivación y de finalización de la producción industrial de electricidad de las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2?
- b) ¿Es diferente la respuesta a la cuestión enunciada en la letra a) según se trate de la central Doel 1 o de la Doel 2, habida cuenta de la necesidad, respecto de la primera central, de adoptar actos administrativos de ejecución de la susodicha Ley de 28 de junio de 2015?
- c) ¿Puede constituir la seguridad de suministro de electricidad del país una razón imperiosa de interés general que permita establecer excepciones a la aplicación de los artículos 2 a 6 del [Convenio de Espoo] o suspender dicha aplicación?
- 4) ¿Debe interpretarse el artículo 2, apartado 2, del [Convenio de Aarhus] en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de este [Convenio] un acto legislativo como la [Ley de 28 de junio de 2015], teniendo en cuenta o no los diferentes estudios y audiencias que tuvieron lugar en el marco de la adopción de esta Ley?
- 5) a) A la luz, en particular, de las Recomendaciones de Maastricht sobre los medios para promover la participación efectiva del público en el proceso de toma de decisiones en el ámbito medioambiental respecto de un proceso de adopción de decisiones con múltiples etapas, ¿deben interpretarse los artículos 2 y 6 del [Convenio de Aarhus], en relación con el anexo I, punto 1, de este, en el sentido de que son de aplicación previa a la adopción de un acto legislativo como la [Ley de 28 de junio de 2015], cuyo artículo 2 difiere la fecha de desactivación y de finalización de la producción industrial de electricidad de las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2?
- b) ¿Es diferente la respuesta a la cuestión enunciada en la letra a) según se trate de la central Doel 1 o de la Doel 2, habida cuenta de la necesidad, respecto de la primera central, de adoptar actos administrativos de ejecución de la susodicha Ley de 28 de junio de 2015?

- c) ¿Puede constituir la seguridad de suministro de electricidad del país una razón imperiosa de interés general que permita establecer excepciones a la aplicación de los artículos 2 y 6 del [Convenio de Aarhus] o suspender dicha aplicación?
- 6) a) ¿Deben interpretarse, a la luz, en su caso, de los Convenios de Espoo y de Aarhus, el artículo 1, apartado 2, de la Directiva [EIA], en relación con el punto 13, letra a), del anexo II de esta, en el sentido de que son de aplicación al diferimiento de la fecha de desactivación y de finalización de la producción industrial de electricidad de una central nuclear, siendo así que, como en el presente caso, tal diferimiento implica inversiones importantes y mejoras de seguridad para las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2?
- b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión enunciada en la letra a), ¿deben interpretarse los artículos 2 a 8 y 11 y los anexos I, II y III de la Directiva [EIA] en el sentido de que son de aplicación previa a la adopción de un acto legislativo como la [Ley de 28 de junio de 2015], cuyo artículo 2 difiere la fecha de desactivación y de finalización de la producción industrial de electricidad de las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2?
- c) ¿Es diferente la respuesta a las cuestiones enunciadas en las letras a) y b) según se trate de la central Doel 1 o de la Doel 2, habida cuenta de la necesidad, respecto de la primera central, de adoptar actos administrativos de ejecución de la susodicha Ley de 28 de junio de 2015?
- d) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión enunciada en la letra a), ¿debe interpretarse el artículo 2, apartado 4, de la Directiva [EIA] en el sentido de que permite exceptuar el diferimiento de la desactivación de una central nuclear por razones imperiosas de interés general relativas a la seguridad de suministro de electricidad del país de la aplicación de los artículos 2 a 8 y 11 de la misma Directiva?
- 7) ¿Debe interpretarse el concepto de “acto legislativo específico”, a los efectos del artículo 1, apartado 4, de la Directiva [EIA], en el sentido de que excluye del ámbito de aplicación de esta un acto legislativo como la [Ley de 28 de junio de 2015], teniendo en cuenta, en particular, los diferentes estudios y audiencias que tuvieron lugar en el marco de la adopción de esta Ley y con los que podrían realizarse los objetivos de la Directiva antes citada?
- 8) a) ¿Debe interpretarse el artículo 6 de la Directiva [de hábitats], en relación con los artículos 3 y 4 de la Directiva [de aves], leídos, en su caso, a la luz de la Directiva [EIA] y de los Convenios de Espoo y de Aarhus, en el sentido de que son aplicables al diferimiento de la fecha de desactivación y de finalización de la producción industrial de electricidad de una central nuclear, siendo así que, como en el presente caso, tal diferimiento implica inversiones importantes y mejoras de seguridad para las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2?
- b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión enunciada en la letra a), ¿debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva [de hábitats] en el sentido de que es de aplicación previa a la adopción de un acto legislativo como la [Ley de 28 de junio de 2015], cuyo artículo 2 difiere la fecha de desactivación y de finalización de la producción industrial de electricidad de las centrales nucleares Doel 1 y Doel 2?
- c) ¿Es diferente la respuesta a las cuestiones enunciadas en las letras a) y b) según se trate de la central Doel 1 o de la Doel 2, habida cuenta de la necesidad, respecto de la primera central, de adoptar actos administrativos de ejecución de la susodicha Ley de 28 de junio de 2015?
- d) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión enunciada en la letra a), ¿debe interpretarse el artículo 6, apartado 4, de la Directiva [de hábitats], en el sentido de que permite considerar como una razón imperiosa de interés público de primer orden los motivos relativos a la seguridad de suministro de electricidad del país, teniendo en cuenta, en particular, los diferentes estudios y audiencias que tuvieron lugar en el marco de la adopción de la referida Ley de 28 de junio de 2015 y con los que podrían realizarse los objetivos de la Directiva antes citada?



- 9) Si, sobre la base de las respuestas que se den a las cuestiones prejudiciales anteriores, el juez nacional llega a la conclusión de que la Ley [de 28 de junio de 2015] incumple una de las obligaciones derivadas de los Convenios o Directivas antes citados, sin que la seguridad de suministro de electricidad del país pueda constituir una razón imperiosa de interés general que permita establecer excepciones a estas obligaciones, ¿podría mantener los efectos de la Ley de 28 de junio de 2015 con el fin de evitar la inseguridad jurídica y de permitir que se satisfagan las obligaciones de evaluación de las repercusiones medioambientales y de participación del público derivadas de los Convenios o Directivas antes citados?»

### III. Sobre las cuestiones prejudiciales

#### A. Sobre las cuestiones prejudiciales sexta y séptima, relativas a la Directiva EIA

##### 1. Sobre la sexta cuestión prejudicial, letras a) a c)

- 59 Mediante la sexta cuestión prejudicial, letras a) a c), que conviene examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 1, apartado 2, letra a), primer guion, y 2, apartado 1, de la Directiva EIA deben interpretarse en el sentido de que el reinicio, por un período de casi diez años, de la producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su actividad, y el diferimiento, también de diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento, medidas que implican trabajos de modernización de las centrales afectadas, constituyen un proyecto en el sentido de esta Directiva y, en su caso, si tales medidas y trabajos deben someterse a una evaluación de impacto ambiental previa a la adopción de esas medidas por el legislador nacional. El órgano jurisdiccional remitente alberga también dudas sobre la pertinencia de la circunstancia de que, en relación con una de las centrales afectadas, la ejecución de las medidas impugnadas en la instancia exija la adopción de actos ulteriores, como la expedición de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales.
- 60 Dado que la Directiva EIA, según su considerando 1, codifica la Directiva 85/337, la interpretación emanada del Tribunal de Justicia respecto de las disposiciones de esta última Directiva es igualmente válida para las disposiciones idénticas de aquella.

##### a) Sobre el concepto de «proyecto» en el sentido de la Directiva EIA

- 61 Conviene recordar que la definición del término «proyecto» que contiene el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA hace referencia, en el primer guion, a la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras y, en el segundo guion, a otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo.
- 62 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el término «proyecto», en la definición formulada, en particular, en el primer guion del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA, corresponde a obras o a intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de abril de 2012, Pro-Braine y otros, C-121/11, EU:C:2012:225, apartado 31 y jurisprudencia citada).

- 63 La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente va dirigida a dilucidar si las medidas controvertidas en el litigio principal tienen cabida en tal definición, toda vez que, para su ejecución, precisan y, por tanto, van indefectiblemente acompañadas de importantes inversiones y trabajos de modernización de las dos centrales afectadas.
- 64 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se infiere, en efecto, que las medidas controvertidas en el litigio principal implican la realización de trabajos en las centrales Doel 1 y Doel 2 de un volumen considerable, destinados a la modernización de estas y a garantizar el cumplimiento de las actuales normas de seguridad, como acredita el presupuesto asignado a su ejecución, de un importe de 700 millones de euros.
- 65 Según la resolución de remisión, en el convenio de 30 de noviembre de 2015 se acuerda la realización de un plan de inversiones denominado «de rejuvenecimiento», en el que se describen unos trabajos que se consideran necesarios para prorrogar la explotación de las dos centrales nucleares y que comprenden, en particular, las inversiones aprobadas por la AFCN en el marco del Plan LTO para la sustitución de algunas instalaciones por envejecimiento y la modernización de otras, así como las modificaciones que deben efectuarse con arreglo a la cuarta revisión periódica de seguridad y a las pruebas de resistencia llevadas a cabo a raíz del accidente de Fukushima (Japón).
- 66 En particular, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que dichos trabajos tienen por objeto especialmente la modernización de las cúpulas de las centrales Doel 1 y Doel 2, la renovación de las piscinas de almacenamiento del combustible gastado, la instalación de una nueva estación de bombeo y obras de adaptación de los cimientos para una mayor protección de las referidas centrales contra las inundaciones. Según parece, estos trabajos implican no solamente mejoras en las estructuras existentes, sino también la realización de tres construcciones, de las cuales dos van destinadas al alojamiento de los sistemas de ventilación y la tercera a una estructura antiincendios. Pues bien, dada su naturaleza, tales trabajos pueden alterar la realidad física de los correspondientes emplazamientos, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 67 Por otra parte, aunque no se mencionan en la Ley de 28 de junio de 2015, sino que se hace referencia a ellos en el convenio de 30 de noviembre de 2015, los citados trabajos se hallan estrechamente ligados a las medidas adoptadas por el legislador belga.
- 68 En efecto, estas últimas, dada la extensión de la prórroga de la producción industrial de energía decretada, no pudieron ser votadas sin que el legislador belga hubiera tenido conocimiento previamente de la naturaleza y de la viabilidad técnica y financiera de las obras de modernización que implicaban, así como de las inversiones necesarias para su ejecución. Además, en la exposición de motivos de la Ley de 28 de junio de 2015 y en los trabajos preparatorios de esta norma se mencionan expresamente dichas obras de modernización y dichas inversiones.
- 69 Ha de señalarse igualmente que tal relación material entre las medidas impugnadas ante el órgano jurisdiccional remitente y las inversiones mencionadas en el apartado anterior resulta confirmada por el hecho de que la Ley de 28 de junio de 2015 insertó, en el artículo 4 de la Ley de 31 de enero de 2003, un apartado 3, a tenor del cual, en caso de no haberse celebrado un convenio entre el propietario de las centrales Doel 1 y Doel 2 y el Estado belga a más tardar el 30 de noviembre de 2015, el jefe del Estado adelantaría la fecha de desactivación de ambas centrales al 31 de marzo de 2016.
- 70 Por añadidura, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se deduce asimismo que el explotador responsable de las dos centrales se obligó jurídicamente a realizar todos los trabajos no más tarde de finales de 2019.

- 71 Por todas estas consideraciones, unas medidas como las controvertidas en el litigio principal no pueden desligarse de manera artificiosa de unos trabajos que se hallan indisociablemente ligados a ellas, a efectos de la apreciación de la existencia, en el presente asunto, de un proyecto en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), primer guion, de la Directiva EIA. En consecuencia, proceder concluir que, juntos, tales medidas y los trabajos de modernización indisociablemente ligados a ellas forman parte de un mismo «proyecto» en el sentido de la citada disposición, sin perjuicio de las apreciaciones de hecho que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente.
- 72 La circunstancia de que la ejecución de las referidas medidas exija, respecto de una de las dos centrales afectadas, la adopción de actos ulteriores, como la expedición de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, resulta intrascendente en este análisis.

### ***b) Sobre la necesidad de una evaluación de impacto ambiental***

- 73 Con carácter preliminar, es pertinente recordar que, conforme al artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA, si un proyecto, en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de esta Directiva, puede tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, debe someterse a una evaluación de impacto ambiental antes de ser autorizado.
- 74 Por otra parte, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA no exige que cualquier proyecto que pueda tener efectos significativos en el medio ambiente se someta a la evaluación establecida por dicha Directiva, sino que solamente se someterán aquellos que se mencionan en el artículo 4 de la misma Directiva, que se remite a los proyectos enumerados en los anexos I y II de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de marzo de 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros*, C-275/09, EU:C:2011:154, apartado 25).
- 75 Finalmente, de una lectura combinada de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 1, de la Directiva EIA se deduce que los proyectos relacionados en el anexo I de esta Directiva entrañan, por su naturaleza, un riesgo de repercusiones importantes en el medio ambiente y han de ser necesariamente objeto de una evaluación de impacto ambiental (véanse, en este sentido, sobre dicha obligación de evaluación, las sentencias de 24 de noviembre de 2011, *Comisión/España*, C-404/09, EU:C:2011:768, apartado 74, y de 11 de febrero de 2015, *Marktgemeinde Straßwalchen y otros*, C-531/13, EU:C:2015:79, apartado 20).

### ***1) Sobre la aplicación de los anexos I y II de la Directiva EIA***

- 76 El punto 2, letra b), del anexo I de la Directiva EIA menciona, entre los proyectos que, según el artículo 4, apartado 1, de esta, deben ser objeto de una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10 de la misma Directiva, las centrales nucleares y otros reactores nucleares, incluidos su desmantelamiento o su puesta fuera de servicio definitivos.
- 77 Es necesario apreciar, por tanto, si unas medidas como las controvertidas en el litigio principal, junto con los trabajos de los que son indisociables, pueden tener cabida en el punto 24 del anexo I de la Directiva EIA, que se refiere a «cualquier modificación o extensión de un proyecto consignado en el presente anexo, cuando dicha modificación o extensión cumple, por sí sola, los posibles umbrales establecidos en el presente anexo», o en el punto 13, letra a), del anexo II de esa Directiva, que menciona «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el anexo I o en este anexo, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente (modificación o extensión no recogidas en el anexo I)».

- 78 En lo que respecta al punto 24 del anexo I de la Directiva EIA, de su tenor y del sistema que sigue se deduce que hace referencia a las modificaciones o extensiones de un proyecto que, especialmente por su carácter o su magnitud, entrañan un riesgo de repercusiones sobre el medio ambiente similar al del propio proyecto.
- 79 Pues bien, las medidas controvertidas en el litigio principal, que tienen por efecto prolongar, por un período significativo de diez años, la validez de la autorización de producción de electricidad con fines industriales por las dos centrales afectadas, limitada anteriormente a cuarenta años por la Ley de 31 de enero de 2003, combinadas con los importantes trabajos de renovación que han resultado necesarios por tratarse de unas centrales vetustas y por la obligación de ajustar estas a las normas de seguridad, deben ser consideradas de una magnitud comparable a la del arranque inicial de dichas centrales en cuanto al riesgo de repercusiones medioambientales.
- 80 Por consiguiente, procede considerar que aquellas medidas y esos trabajos tienen cabida en el punto 24 del anexo I de la Directiva EIA. En efecto, el proyecto descrito entraña, por sus características, un riesgo de efectos significativos en el medio ambiente, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, y debe necesariamente ser objeto de una evaluación de impacto ambiental conforme al artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva.
- 81 Por añadidura, dado que las centrales Doel 1 y Doel 2 están situadas en las inmediaciones de la frontera del Reino de Bélgica con el Reino de los Países Bajos, es forzoso concluir que tal proyecto puede también tener efectos significativos en el medio ambiente en este último Estado miembro, en el sentido del artículo 7, apartado 1, de la misma Directiva.

## *2) Sobre el momento en que debe realizarse la evaluación de impacto ambiental*

- 82 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva EIA precisa que la evaluación de impacto ambiental prescrita debe efectuarse «antes de concederse la autorización» de los proyectos que constituyen su objeto.
- 83 Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, el carácter previo de tal evaluación se justifica por la necesidad de que, en el proceso de decisión, la autoridad competente tenga en cuenta lo antes posible las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y de decisión, siendo el objetivo evitar, desde el principio, causar contaminación o daños, más que combatir posteriormente sus efectos (sentencia de 31 de mayo de 2018, Comisión/Polonia, C-526/16, no publicada, EU:C:2018:356, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 84 Es oportuno observar igualmente que el artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva EIA define el término «autorización» como la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto, extremo que corresponde determinar en principio al órgano jurisdiccional remitente sobre la base de la normativa nacional aplicable.
- 85 Por otra parte, en caso de que el Derecho nacional prevea que el procedimiento de autorización conste de varias etapas, la evaluación de impacto ambiental de un proyecto debe efectuarse, en principio, tan pronto como sea posible identificar y evaluar todos los efectos que dicho proyecto pueda producir en el medio ambiente (véanse las sentencias de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, apartado 52, y de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros, C-2/07, EU:C:2008:133, apartado 26).
- 86 De esta manera, si una de esas etapas es una decisión principal y la otra una decisión de ejecución que no puede ir más allá de los parámetros determinados por la decisión principal, los efectos que el proyecto pueda producir en el medio ambiente deben identificarse y evaluarse en el procedimiento de adopción de la decisión principal. Solo en el supuesto de que los referidos efectos únicamente sean identificables durante el procedimiento relativo a la decisión de ejecución, la evaluación debería

realizarse durante este último procedimiento (sentencias de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, apartado 52, y de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros, C-2/07, EU:C:2008:133, apartado 26).

- 87 En el presente asunto, si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, sobre la base de la normativa nacional aplicable, si la Ley de 28 de junio de 2015 equivale a una autorización en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva EIA, debe señalarse, en cualquier caso, que dicha Ley establece de manera precisa y sin condiciones, por un lado, el reinicio, por un período de casi diez años, de la producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su producción industrial de electricidad, y, por otro lado, el diferimiento, también por diez años, de la fecha inicialmente fijada por el legislador nacional para el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento.
- 88 De ello se deduce que, si bien es cierto que la ejecución de estas medidas requiere la adopción de actos ulteriores en el marco de un proceso complejo y regulado que tiene por objeto, en particular, garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad y de seguridad física aplicables a dicha actividad de producción industrial de electricidad de origen nuclear y que tales medidas deben ser objeto, en particular, como se deduce de la exposición de motivos de la Ley de 28 de junio de 2015, de una autorización previa de la AFCN, no es menos cierto que, una vez adoptadas por el legislador nacional, ya no se contempla *a priori* la posibilidad de que las referidas medidas, que definen las características esenciales del proyecto, sean discutidas o cuestionadas.
- 89 La circunstancia de que la ejecución de ese proyecto requiera la expedición, para una de las dos centrales afectadas, de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, por su parte, no puede justificar que no se efectúe una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente hasta que no se haya adoptado la citada Ley. Ha de señalarse, asimismo, que, según se indica en la resolución de remisión, antes de dicha adopción se había informado al Parlamento belga de la cantidad adicional de residuos radiactivos, exactamente 350 m<sup>3</sup>, que podía ser generada por las medidas controvertidas en el litigio principal.
- 90 Además, como ha quedado dicho en los apartados 63 a 71 de la presente sentencia, las medidas controvertidas en el litigio principal constituyen, junto con los trabajos de modernización indisociablemente ligados a ellas, un «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), primer guion, de la Directiva EIA.
- 91 De tales consideraciones parece desprenderse a primera vista que la Ley de 28 de junio de 2015 equivale a una autorización en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva EIA o constituye, por lo menos, la primera etapa del proceso de autorización del proyecto controvertido en lo que concierne a sus características esenciales.
- 92 Por lo que respecta a la cuestión de si la evaluación de impacto ambiental debía tener por objeto también los trabajos indisociablemente ligados a las medidas controvertidas en el litigio principal, la respuesta sería afirmativa en caso de que tanto esos trabajos como sus efectos potenciales en el medio ambiente fueran suficientemente identificables en esa fase del procedimiento de autorización, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente. En relación con este punto, de la resolución de remisión se infiere que, como ya se ha señalado en el apartado 68 de la presente sentencia, el Parlamento belga conocía también tanto la naturaleza como el importe de los trabajos requeridos por las medidas contempladas en la Ley de 28 de junio de 2015 antes de que esta fuera adoptada.

- 93 De igual forma, toda vez que el proyecto en cuestión en el litigio principal puede tener efectos significativos en el medio ambiente en otro Estado miembro, se impone advertir que debe someterse asimismo a un procedimiento de evaluación transfronterizo conforme al artículo 7 de la Directiva EIA.
- 94 Por lo expuesto, procede responder a la sexta cuestión prejudicial, letras a) a c), que los artículos 1, apartado 2, letra a), primer guion, 2, apartado 1, y 4, apartado 1, de la Directiva EIA deben interpretarse en el sentido de que el reinicio, por un período de casi diez años, de la producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su actividad, y el diferimiento, también por diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento, medidas que implican trabajos de modernización de las centrales afectadas que pueden alterar la realidad física de los emplazamientos, constituyen un «proyecto» en el sentido de esa Directiva, que, en principio, y sin perjuicio de las verificaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, debe ser objeto de una evaluación de impacto ambiental previa a la adopción de dichas medidas. La circunstancia de que la ejecución de estas últimas implique actos ulteriores, como la expedición, para una de las centrales afectadas, de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, no es determinante a este respecto. Los trabajos indisolublemente ligados a las citadas medidas también deben ser objeto de tal evaluación antes de la adopción de esas mismas medidas si su naturaleza y sus efectos potenciales en el medio ambiente son suficientemente identificables en esta fase, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

## ***2. Sobre la sexta cuestión prejudicial, letra d)***

- 95 Mediante la sexta cuestión prejudicial, letra d), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, apartado 4, de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que un proyecto como el controvertido en el litigio principal puede eximirse de la evaluación de impacto ambiental por razones ligadas a la seguridad de suministro de electricidad del Estado miembro de que se trate.
- 96 Según el artículo 2, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva EIA, en casos excepcionales los Estados miembros pueden exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en esta todo o parte de un proyecto específico, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 de la misma Directiva, relativo a las obligaciones que se imponen a un Estado miembro en cuyo territorio se ha previsto la realización de un proyecto que puede tener efectos medioambientales significativos en otro Estado miembro.
- 97 Si bien no cabe excluir que la necesidad de garantizar la seguridad de suministro de electricidad de un Estado miembro pueda caracterizar un caso excepcional, en el sentido del artículo 2, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva EIA, que justifique eximir un proyecto de la evaluación de impacto ambiental, no se ha de olvidar que el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, letras a) a c), de esta Directiva impone una serie de obligaciones a los Estados miembros que pretendan ampararse en dicha excepción.
- 98 En efecto, en tal caso, los Estados miembros de que se trate deben, primero, examinar la conveniencia de otra forma de evaluación; segundo, poner a disposición del público afectado la información recogida al respecto, y, tercero, informar a la Comisión, previamente a la concesión de la autorización, sobre los motivos que justifican la exención concedida y proporcionarle la información que ponen, eventualmente, a disposición de sus propios nacionales.
- 99 Como señaló el Abogado General en el punto 150 de sus conclusiones, tales obligaciones no constituyen meras formalidades, sino requisitos destinados a que se cumplan, en la medida de lo posible, los objetivos de la Directiva EIA.

- 100 En el presente asunto, aunque corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si el Reino de Bélgica cumple dichas obligaciones, procede constatar que la Comisión ha indicado en sus observaciones escritas que no fue informada por este Estado miembro de la aplicación de la referida excepción.
- 101 Por otra parte, el artículo 2, apartado 4, de la Directiva EIA solo permite eximir un proyecto de la evaluación de impacto ambiental si el Estado miembro de que se trate puede demostrar que el riesgo para la seguridad de suministro de electricidad que invoca es razonablemente probable y que la urgencia del proyecto en cuestión justifica que se prescinda de tal evaluación. Además, como ha quedado dicho en el apartado 96 de la presente sentencia, tal excepción se aplica sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 de esa Directiva, relativo a la evaluación de proyectos que tengan efectos transfronterizos.
- 102 A la vista de las razones expuestas, procede responder a la sexta cuestión prejudicial, letra d), que el artículo 2, apartado 4, de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que autoriza a un Estado miembro a eximir un proyecto como el controvertido en el litigio principal de la evaluación de impacto ambiental con vistas a garantizar la seguridad de su suministro eléctrico únicamente en caso de que dicho Estado miembro demuestre que el riesgo para la seguridad del referido suministro es razonablemente probable y que la urgencia del proyecto en cuestión justifica que se prescinda de tal evaluación, y siempre que no se incumplan las obligaciones establecidas en el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, letras a) a c), de la citada Directiva. Tal posibilidad de exención debe ser entendida, no obstante, sin perjuicio de las obligaciones que el artículo 7 de la misma Directiva impone al Estado miembro en cuestión.

### ***3. Sobre la séptima cuestión prejudicial***

- 103 Mediante la séptima cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartado 4, de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal constituye un acto legislativo nacional específico en el sentido de la referida disposición que esté excluido, en virtud de esta, del ámbito de aplicación de la citada Directiva.
- 104 A este respecto, debe retenerse que el artículo 1, apartado 4, de la Directiva EIA, que reproduce el tenor del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337, supedita la exclusión de un proyecto del ámbito de aplicación de la Directiva EIA al cumplimiento de dos requisitos.
- 105 El primer requisito implica que el proyecto se adopte mediante un acto legislativo específico que presente las mismas características que una autorización. Este acto debe, en particular, conferir al titular del proyecto el derecho a realizarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 106 El proyecto debe además adoptarse en detalle, a saber, de manera suficientemente precisa y definitiva, de suerte que el acto legislativo que lo adopte contenga, al igual que una autorización, todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, una vez tomados en consideración por el legislador. El acto legislativo debe acreditar que los objetivos de la Directiva EIA se han alcanzado en lo que respecta al proyecto en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 107 De ello se deduce que no cabe considerar que un acto legislativo adopte un proyecto detallado, a efectos del artículo 1, apartado 4, de la Directiva EIA, cuando no contenga los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente o requiera la adopción de

otros actos para conferir al titular del proyecto el derecho a realizarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2012, *Solvay y otros*, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 34 y jurisprudencia citada).

- 108 El segundo requisito establecido en el artículo 1, apartado 4, de la Directiva EIA implica que, a través del procedimiento legislativo, se alcancen los objetivos de esta Directiva, incluido el de la disponibilidad de la información. Del artículo 2, apartado 1, de la expresada Directiva resulta, en efecto, que el objetivo esencial de esta consiste en garantizar que, antes de concederse una autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones sobre el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2012, *Solvay y otros*, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 109 Por consiguiente, el legislador debe disponer de información suficiente en el momento de aprobar el proyecto en cuestión. A este respecto, del artículo 5, apartado 3, de la Directiva EIA resulta que la información que el titular del proyecto debe proporcionar contendrá al menos una descripción del proyecto que incluya información relativa a su emplazamiento, diseño y tamaño, una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir y, si fuera posible, compensar, los efectos adversos significativos, así como de los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente, una exposición sucinta de las principales alternativas estudiadas por el titular del proyecto y una indicación de las principales razones de su elección a la vista de las repercusiones sobre el medio ambiente, así como un resumen no técnico de toda esta información (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de octubre de 2011, *Boxus y otros*, C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, EU:C:2011:667, apartado 43, y de 16 de febrero de 2012, *Solvay y otros*, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 37).
- 110 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si en el presente asunto se han cumplido estos requisitos, teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de octubre de 2011, *Boxus y otros*, C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, EU:C:2011:667, apartado 47, y de 16 de febrero de 2012, *Solvay y otros*, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 41).
- 111 Ahora bien, dada la información de que dispone el Tribunal de Justicia, no parece que se hayan satisfecho las referidas exigencias.
- 112 En efecto, si bien el órgano jurisdiccional remitente menciona la existencia de estudios y de audiencias previos a la adopción de la Ley de 28 de junio de 2015, los autos remitidos al Tribunal de Justicia no permiten deducir que el legislador nacional tuvo conocimiento de la información a la que se alude en el apartado 109 de la presente sentencia en relación tanto con las medidas controvertidas en el litigio principal como con los trabajos indisolublemente ligados a tales medidas, respecto de los que se ha considerado, en la respuesta a la sexta cuestión prejudicial, letras a) a c), que juntos constituyen un mismo proyecto.
- 113 Por lo demás, como se desprende en particular del apartado 91 de la presente sentencia, una ley como la de 28 de junio de 2015 podría constituir meramente una primera etapa del proceso de autorización del proyecto en cuestión en el litigio principal, en lo que respecta a los trabajos que conlleva dicho proyecto, de suerte que tampoco se cumpliría uno de los requisitos necesarios para que el proyecto objeto de la mencionada Ley esté excluido del ámbito de aplicación de la Directiva EIA, con arreglo al artículo 1, apartado 4, de esta, a saber, haber sido adoptado en detalle mediante un acto legislativo específico.



114 Por cuanto antecede, procede responder a la séptima cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 4, de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal no constituye un acto legislativo nacional específico en el sentido de la referida disposición que esté excluido, en virtud de esta, del ámbito de aplicación de la citada Directiva.

## **B. Sobre la octava cuestión prejudicial, relativa a la Directiva de hábitats**

### ***1. Sobre la octava cuestión prejudicial, letras a) a c)***

115 Mediante la octava cuestión prejudicial, letras a) a c), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats, en relación con los artículos 3 y 4 de la Directiva de aves, y leído a la luz, en su caso, de la Directiva EIA, debe interpretarse en el sentido de que unas medidas como las controvertidas en el litigio principal, teniendo en cuenta los trabajos que conllevan, de modernización y de ajuste a las actuales normas de seguridad, constituyen un plan o un proyecto que debe ser objeto de evaluación, con arreglo al citado artículo 6, apartado 3, y, en su caso, si esta evaluación debe efectuarse antes de que el legislador adopte tales medidas. El órgano jurisdiccional remitente pregunta también si debe distinguirse, a tal efecto, según que las medidas en cuestión vayan destinadas a una u otra de las dos centrales controvertidas en el litigio principal, dado que, para una de estas centrales, es necesario que se adopten ulteriormente ciertos actos de ejecución, como la expedición de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales.

#### ***a) Observaciones previas***

116 El artículo 6 de la Directiva de hábitats impone a los Estados miembros una serie de obligaciones y de procedimientos específicos dirigidos a garantizar, como se desprende del artículo 2, apartado 2, de esta Directiva, el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés de la Unión para alcanzar el objetivo más general de la misma Directiva que es garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente en lo que atañe a los lugares protegidos por ella [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 106 y jurisprudencia citada].

117 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, mediante un control previo, que un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable al citado lugar únicamente se autorice en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar [sentencias de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 108 y jurisprudencia citada, y de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 38].

118 Este mismo artículo 6, apartado 3, establece un procedimiento de evaluación en el que aparecen dos fases diferenciadas.

119 La primera, mencionada en la primera frase de esta disposición, impone a los Estados miembros la realización de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o un proyecto en un lugar protegido cuando exista la probabilidad de que dicho plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar. La segunda, mencionada en la segunda frase de esta misma disposición, que tiene lugar después de dicha evaluación adecuada, supedita la autorización de tal plan o proyecto al requisito de que no

cause perjuicio a la integridad del lugar afectado, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 de dicho artículo 6 (sentencia de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 32).

- 120 Asimismo, una adecuada evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de este, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o conjuntamente con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar protegido. Las autoridades nacionales competentes solo autorizarán una actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde el punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (sentencia de 7 de noviembre de 2018, Holohan y otros, C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 121 De igual forma, debe indicarse que, por lo que se refiere a las zonas clasificadas como zonas de protección especial, las obligaciones derivadas del artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats sustituyen, conforme al artículo 7 de esta, a las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva de aves, a partir de la fecha de clasificación con arreglo a esta última Directiva cuando esta fecha sea posterior a la fecha de aplicación de la Directiva de hábitats [sentencias de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 109 y jurisprudencia citada, así como de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 27].

#### ***b) Sobre el concepto de «proyecto» en el sentido de la Directiva de hábitats***

- 122 Dado que la Directiva de hábitats no define el concepto de «proyecto» a los efectos de su artículo 6, apartado 3, procede, antes que nada, tomar en consideración el concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, apartados 23, 24 y 26; de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, apartado 38; de 17 de julio de 2014, Comisión/Grecia, C-600/12, no publicada, EU:C:2014:2086, apartado 75, así como de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 60).
- 123 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que si a una actividad se le aplica la Directiva EIA, debe aplicársele, con mayor motivo, la Directiva de hábitats (sentencia de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 65).
- 124 De ello se deduce que, si una actividad se considera proyecto en el sentido de la Directiva EIA, puede ser un proyecto en el sentido de la Directiva de hábitats (sentencia de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 66).
- 125 Habida cuenta de la respuesta dada a la sexta cuestión prejudicial, letras a) a c), procede considerar que unas medidas como las controvertidas en el litigio principal, junto con los trabajos indisolublemente ligados a ellas, constituyen un proyecto en el sentido de la Directiva de hábitats.
- 126 En segundo término, es pacífico que el proyecto en cuestión en el litigio principal no guarda relación con la gestión de un lugar protegido ni es necesario para dicha gestión.
- 127 Por último, no ha de olvidarse que el hecho de que una actividad recurrente haya sido autorizada en virtud del Derecho nacional antes de la entrada en vigor de la Directiva de hábitats no constituye, en sí mismo, un obstáculo para que pueda considerarse, con motivo de cada intervención ulterior, un

proyecto distinto a efectos de la mencionada Directiva, so pena de excluir permanentemente dicha actividad de cualquier evaluación previa de sus repercusiones sobre el lugar en cuestión (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, apartado 41, y de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 77).

- 128 A tal fin, es necesario apreciar si, habida cuenta, en particular, de su persistencia, de su índole o de sus condiciones de realización, debe entenderse que ciertas actividades constituyen una operación única y si dichas actividades pueden considerarse un único y mismo proyecto a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, apartado 47, y de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 78).
- 129 La respuesta será negativa si no existe continuidad ni identidad de una actividad, en particular, en lo que se refiere a sus lugares y condiciones de ejecución (sentencia de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 83).
- 130 En el presente asunto, aunque la actividad de producción industrial de electricidad de las centrales Doel 1 y Doel 2 se había autorizado antes de la entrada en vigor de la Directiva de hábitats, por tiempo indefinido, la Ley de 31 de enero de 2003 limitó, no obstante, ese período de actividad a 40 años, a saber, hasta el 15 de febrero de 2015 para la central Doel 1 y hasta el 1 de diciembre de 2015 para la central Doel 2. Como señala el órgano jurisdiccional remitente, las medidas controvertidas en el litigio principal alteraron dicha opción legislativa, lo cual hizo necesario, en particular, reiniciar una de las dos centrales mencionadas.
- 131 Consta también que, a la hora de aplicar estas medidas, la actividad de producción industrial de ambas centrales no se llevará a cabo en condiciones de ejecución idénticas a las que fueron inicialmente autorizadas, aunque solo sea porque tanto los conocimientos científicos como las nuevas normas de seguridad aplicables han evolucionado, y estas últimas justifican la realización de trabajos de modernización de un volumen considerable, como se ha recordado en los apartados 64 a 66 de la presente sentencia. De la resolución de remisión se deduce además que tras la entrada en vigor de la Directiva de hábitats se concedió una autorización de producción al explotador responsable de las mencionadas centrales, a raíz de un aumento de su potencia.
- 132 De ello se sigue que unas medidas como las controvertidas en el litigio principal, junto con los trabajos indisociablemente ligados a ellas, constituyen un proyecto distinto, sujeto a las normas de evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats.
- 133 La cualidad de legislador de la autoridad nacional competente para aprobar el plan o proyecto en cuestión carece de incidencia. En efecto, contrariamente a lo que establece la Directiva EIA, no caben excepciones a la evaluación que prescribe el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats basadas en que la autoridad competente para autorizar el proyecto en cuestión es el legislador (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 69).

***c) Sobre el riesgo de que un lugar protegido resulte afectado de manera apreciable***

- 134 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la exigencia de una adecuada evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto, establecida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats, está condicionada a que exista la probabilidad o el riesgo de que ese plan o proyecto afecte de manera apreciable al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta, en particular, el principio de cautela, se considera que tal riesgo existe desde el momento en que no pueda excluirse, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, que el plan o el proyecto pueda afectar a los objetivos de

conservación de dicho lugar. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża»), C-441/17, EU:C:2018:255, apartados 111 y 112 y jurisprudencia citada].

- 135 En el asunto de autos, como se infiere de los extractos de los trabajos parlamentarios relativos a la Ley de 28 de junio de 2015 reproducidos en la resolución de remisión, y como señaló también la Abogado General en los puntos 24 a 26 de sus conclusiones, las centrales objeto de las medidas controvertidas en el litigio principal, que están situadas a orillas del Escalda, se hallan en las inmediaciones de zonas protegidas con arreglo a la Directiva de hábitats y a la Directiva de aves, creadas especialmente en favor de especies protegidas de peces y de agnatos que habitan en el citado río.
- 136 A este respecto, conviene retener que la circunstancia de que un proyecto se localice fuera de una zona Natura 2000 no dispensa de las exigencias establecidas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania, C-98/03, EU:C:2006:3, apartados 44 y 51, y de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania, C-142/16, EU:C:2017:301, apartado 29).
- 137 En este caso, es patente que el proyecto controvertido en el litigio principal, tanto por el volumen de los trabajos que implica como por la duración prevista de la prórroga de la actividad de producción industrial de electricidad de las dos centrales, puede comprometer los objetivos de conservación de los lugares situados en las inmediaciones, aunque solo sea por el propio modo de funcionamiento de aquellas y, en particular, por la captación de grandes masas de agua del río cercano destinadas al sistema de refrigeración y por la expulsión de esas masas de agua, pero también por el riesgo de accidente grave que lleva consigo el expresado proyecto (véanse, por analogía, las sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania, C-98/03, EU:C:2006:3, apartado 44, y de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania, C-142/16, EU:C:2017:301, apartado 30), sin que sea necesario distinguir en función de la situación de cada una de las dos centrales.
- 138 Por lo tanto, un proyecto como el controvertido en el litigio principal puede afectar de forma apreciable a un lugar protegido, a los efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats.
- 139 Por las razones que anteceden, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats debe interpretarse en el sentido de que unas medidas como las controvertidas en el litigio principal, junto con los trabajos indisociablemente ligados a ellas, constituyen un proyecto que debe ser objeto de una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar de que se trate de conformidad con dicha Directiva, sin que sea necesario distinguir en función de que tales medidas vayan destinadas a una o a otra de las dos centrales en cuestión.

#### *d) Sobre el momento en que debe efectuarse la evaluación*

- 140 El artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva de hábitats precisa que, una vez realizada la evaluación adecuada, las autoridades nacionales competentes «solo se declararán de acuerdo» con un proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.
- 141 De ello se sigue que tal evaluación debe tener lugar necesariamente antes del expresado acuerdo.
- 142 Por otra parte, aunque la Directiva de hábitats no define las condiciones en las que las autoridades se «declararán de acuerdo» con un proyecto dado con arreglo al artículo 6, apartado 3, de esta, puede acudirse al concepto de «autorización» que figura en el artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva EIA para definir el sentido de esos términos.

- 143 De esta manera, por analogía con lo declarado por el Tribunal de Justicia en lo concerniente a la Directiva EIA, en los casos en que el Derecho nacional establece un procedimiento de autorización que comprende varias etapas, procede considerar que la evaluación exigida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats debe efectuarse, en principio, en cuanto sean suficientemente identificables todos los efectos que el proyecto en cuestión pueda tener en un lugar protegido.
- 144 Por consiguiente, y por razones análogas a las enunciadas en los apartados 87 a 91 de la presente sentencia, una normativa nacional como la Ley de 28 de junio de 2015 presenta las características de un acuerdo de las autoridades sobre el proyecto de que se trata en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats, y la circunstancia de que la ejecución de dicho proyecto deba ser objeto de actos ulteriores, en particular, en relación con una de las dos centrales afectadas, una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, no justifica que se prescinda de una adecuada evaluación de sus repercusiones previa a la adopción de aquella normativa. En lo que respecta, por añadidura, a los trabajos indisolublemente ligados a las medidas controvertidas en el litigio principal, deben ser objeto de una evaluación, en esta fase del procedimiento de autorización del proyecto, si su naturaleza y sus potenciales efectos en los lugares protegidos son suficientemente identificables, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.
- 145 A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a la octava cuestión prejudicial, letras a) a c), que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats debe interpretarse en el sentido de que unas medidas como las controvertidas en el litigio principal, junto con los trabajos de modernización y de ajuste a las normas de seguridad actuales, constituyen un proyecto que debe ser objeto de una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre los lugares de que se trata. Las citadas medidas deben someterse a tal evaluación antes de que sean adoptadas por el legislador. A este respecto, la circunstancia de que la ejecución de las referidas medidas implique actos ulteriores, como la expedición, para una de las centrales afectadas, de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, no es determinante. Los trabajos indisolublemente ligados a estas mismas medidas también deben ser objeto de tal evaluación antes de la adopción de estas últimas si su naturaleza y sus efectos potenciales en los lugares protegidos son suficientemente identificables en esta fase, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

## **2. Sobre la octava cuestión prejudicial, letra d)**

- 146 Mediante la octava cuestión prejudicial, letra d), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 4, de la Directiva de hábitats debe interpretarse en el sentido de que la seguridad de suministro de electricidad de un Estado miembro constituye una razón imperiosa de interés público de primer orden en el sentido de dicha disposición.
- 147 El artículo 6, apartado 4, de la Directiva de hábitats, al constituir una excepción al criterio de autorización enunciado en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de esta Directiva, debe ser objeto de una interpretación estricta y solo puede aplicarse después de que se hayan analizado las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con lo dispuesto en el antedicho apartado 3 [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 189 y jurisprudencia citada].
- 148 En efecto, en virtud del artículo 6, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva de hábitats, en el supuesto de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación efectuada con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de esta Directiva y a falta de soluciones alternativas, debiera sin embargo realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro deberá tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede

protegida [véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-304/05, EU:C:2007:532, apartado 81, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 190].

- 149 Asimismo, conforme al artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, de la Directiva de hábitats, en caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.
- 150 Por lo tanto, la determinación de las repercusiones de un plan o un proyecto a la luz de los objetivos de conservación del lugar de que se trate constituye un requisito previo indispensable para la aplicación del artículo 6, apartado 4, de la Directiva de hábitats, ya que, a falta de esta información, no cabe apreciar si se cumplen los requisitos para aplicar esta excepción. El examen de posibles razones imperiosas de interés público de primer orden y de la existencia de alternativas menos perjudiciales requiere, en efecto, una ponderación con respecto a los perjuicios que el plan o proyecto considerado cause al lugar. Además, con objeto de determinar la naturaleza de eventuales medidas compensatorias, los perjuicios causados al lugar de que se trata deben ser identificados con precisión [sentencias de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-304/05, EU:C:2007:532, apartado 83, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 191 y jurisprudencia citada].
- 151 En el presente asunto, de la resolución de remisión se infiere que la octava cuestión prejudicial, letra d), parte de la premisa según la cual los estudios y las audiencias que se verificaron en la tramitación del procedimiento de adopción de las medidas controvertidas en el litigio principal permitieron realizar una evaluación conforme a las exigencias del artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats.
- 152 No obstante, amén de la circunstancia de que en los autos remitidos al Tribunal de Justicia no consta que esos estudios y audiencias hayan permitido realizar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente conforme a las exigencias de la Directiva EIA, incumbiría, en cualquier caso, al órgano jurisdiccional remitente verificar si puede considerarse que tal evaluación satisface también las exigencias de la Directiva de hábitats (véanse, por analogía, las sentencias de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros, C-295/10, EU:C:2011:608, apartado 62, y de 10 de septiembre de 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, apartado 58).
- 153 Para que así sea, es necesario, en particular, como se ha recordado en el apartado 120 de la presente sentencia, que se identifiquen, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que puedan afectar, por sí mismos o conjuntamente con otros planes o proyectos, a los objetivos de conservación de los lugares protegidos afectados [véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 113 y jurisprudencia citada, y de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 40].
- 154 Correspondería también al órgano jurisdiccional remitente, en su caso, verificar si los estudios y audiencias realizados en la tramitación del procedimiento de adopción de las medidas controvertidas en el litigio principal dieron lugar a conclusiones negativas, dado que, a falta de estas, no ha lugar a aplicar el artículo 6, apartado 4, de la Directiva de hábitats.
- 155 En cuanto a la cuestión de si el objetivo de garantizar la seguridad de suministro de electricidad de un Estado miembro constituye una razón imperativa de interés público de primer orden, en el sentido del artículo 6, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva de hábitats, procede recordar que el interés que puede justificar la realización de un plan o de un proyecto debe ser a la vez «público» y «de primer orden», lo que implica que sea de tal importancia que pueda ponderarse con el objetivo de

conservación de los hábitats naturales, de la fauna, incluida la avifauna, y de la flora silvestre que persigue la citada Directiva (sentencia de 11 de septiembre de 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias* y otros, C-43/10, EU:C:2012:560, apartado 121).

- 156 A este respecto, cabe observar que el artículo 194 TFUE, apartado 1, letra b), menciona la seguridad del abastecimiento energético en la Unión Europea como uno de los objetivos fundamentales de la política de la Unión en el ámbito de la energía (sentencia de 7 de septiembre de 2016, *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 48).
- 157 Además, en cualquier caso, el objetivo de garantizar en todo momento la seguridad de suministro de electricidad en un Estado miembro cumple los requisitos a los que se ha hecho referencia en el apartado 155 de la presente sentencia.
- 158 Sin embargo, si el lugar protegido que puede resultar afectado por un proyecto alberga un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, en el sentido de la Directiva de hábitats, solo la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado puede constituir, en circunstancias como las del litigio principal, una razón de seguridad pública que, en virtud del artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, de esta Directiva, justifique la realización del proyecto.
- 159 Por consiguiente, procede responder a la octava cuestión prejudicial, letra d), que el artículo 6, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva de hábitats debe interpretarse en el sentido de que el objetivo de garantizar en todo momento la seguridad de suministro de electricidad de un Estado miembro constituye una razón imperiosa de interés público de primer orden en el sentido de dicha disposición. El artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, de esta Directiva debe interpretarse en el sentido de que, si el lugar protegido que puede resultar afectado por un proyecto alberga un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, solo la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado puede constituir, en circunstancias como las del litigio principal, una razón de seguridad pública en el sentido de dicha disposición.

### **C. Sobre las cuestiones prejudiciales primera a tercera, relativas al Convenio de Espoo**

- 160 Mediante las cuestiones prejudiciales primera a tercera, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Convenio de Espoo debe interpretarse en el sentido de que unas medidas como las controvertidas en el litigio principal deben someterse a la evaluación de impacto ambiental prescrita por el citado Convenio.
- 161 Ahora bien, en el apartado 93 de la presente sentencia se ha señalado que unas medidas como las controvertidas en el litigio principal forman parte de un proyecto que puede tener efectos significativos en el medio ambiente de otro Estado miembro y que debe ser objeto de un procedimiento de evaluación de sus efectos transfronterizos conforme al artículo 7 de la Directiva EIA, la cual tiene en cuenta, como sugiere su considerando 15, las exigencias del Convenio de Espoo.
- 162 En vista de ello, no ha lugar, por tanto, a responder a las cuestiones prejudiciales primera a tercera, relativas al Convenio de Espoo.

#### **D. Sobre las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, relativas al Convenio de Aarhus**

- 163 Mediante las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6 del Convenio de Aarhus debe interpretarse en el sentido de que las exigencias que establece respecto de la participación del público son aplicables a unas medidas como las controvertidas en el litigio principal.
- 164 De la resolución de remisión se infiere que la Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional) plantea estas cuestiones por las dudas que le suscita la aplicabilidad a tales medidas de la Directiva EIA, la cual, con todo, como se desprende en particular de sus considerandos 18 a 20, tiene presente indefectiblemente las disposiciones del Convenio de Aarhus.
- 165 No obstante, de las respuestas dadas a las cuestiones prejudiciales sexta y séptima se colige que una medidas como las controvertidas en el litigio principal, junto con los trabajos indisolublemente ligados a ellas, constituyen un proyecto que debe ser objeto, antes de su adopción, de una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, en virtud de la Directiva EIA.
- 166 En consecuencia, no ha lugar a responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta.

#### **E. Sobre la novena cuestión prejudicial, relativa al mantenimiento de los efectos de la ley controvertida en el litigio principal**

- 167 Mediante la novena cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión permite a un órgano jurisdiccional nacional mantener los efectos de unas medidas como las controvertidas en el litigio principal el tiempo necesario para corregir su eventual ilegalidad con arreglo a las Directivas EIA y de hábitats.
- 168 Sobre este punto, ha de observarse que, así como la Directiva EIA, en su artículo 2, apartado 1, impone una evaluación previa de los proyectos a los que hace referencia dicha disposición, la Directiva de hábitats establece asimismo que los Estados miembros solo podrán declarar su conformidad respecto de los proyectos sometidos a evaluación en virtud de su artículo 6, apartado 3, tras asegurarse de que no entrañan perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.
- 169 Ahora bien, ni la Directiva EIA ni la Directiva de hábitats precisan las consecuencias que deben extraerse de un incumplimiento de las obligaciones que imponen.
- 170 Mas en virtud del principio de cooperación leal, establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros están obligados a eliminar las consecuencias ilícitas de esa violación del Derecho de la Unión. De este modo, las autoridades nacionales competentes están obligadas a adoptar, en el marco de sus competencias, todas las medidas necesarias para poner remedio a la omisión de una evaluación de impacto ambiental, por ejemplo, retirando o suspendiendo una autorización ya concedida, con vistas a efectuar tal evaluación (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de julio de 2017, Comune di Corridonia y otros, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 171 Esa obligación incumbe también a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen de recursos contra un acto nacional que comporta tal autorización. A este respecto, debe recordarse que, en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar la regulación procesal aplicable a dichos recursos, siempre que, sin embargo, tal regulación no sea menos favorable que la aplicable a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión



(principio de efectividad) (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, apartado 45 y jurisprudencia citada).

- 172 En consecuencia, los órganos jurisdiccionales que conocen de tales asuntos deben adoptar, sobre la base de su ordenamiento nacional, medidas dirigidas a la suspensión o a la anulación de un proyecto que haya sido adoptado sin cumplir la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie y Terre Wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 173 Es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado igualmente que el Derecho de la Unión no se opone a que normas nacionales permitan, en determinados casos, regularizar operaciones o actos que son irregulares desde el punto de vista del Derecho de la Unión (sentencia de 26 de julio de 2017, *Comune di Corridonia y otros*, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 174 No obstante, tal posibilidad debe quedar supeditada al requisito de que no ofrezca a los interesados la oportunidad de eludir las normas de Derecho de la Unión o de verse dispensados de su aplicación y de que dicha posibilidad siga siendo excepcional (sentencia de 26 de julio de 2017, *Comune di Corridonia y otros*, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 175 De esta manera, en caso de omisión de la evaluación de impacto ambiental de un proyecto exigida por la Directiva EIA, si bien incumbe a los Estados miembros eliminar las consecuencias ilícitas de dicha omisión, el Derecho de la Unión no se opone a que se efectúe una evaluación de ese impacto para regularizarla, durante la ejecución del proyecto o incluso una vez realizado este, siempre que se cumpla el doble requisito de que, por un lado, las normas nacionales que permiten esa regularización no ofrezcan a los interesados la oportunidad de eludir las normas del Derecho de la Unión o de verse dispensados de su aplicación y, por otro, que la evaluación efectuada para regularizarla no abarque únicamente el impacto ambiental futuro de ese proyecto, sino que tenga en cuenta también el impacto ambiental ocasionado desde su realización (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de julio de 2017, *Comune di Corridonia y otros*, C-196/16 y C-197/16, EU:C:2017:589, apartado 43, y de 28 de febrero de 2018, *Comune di Castelbellino*, C-117/17, EU:C:2018:129, apartado 30).
- 176 Por analogía, procede considerar que el Derecho de la Unión tampoco se opone a que tal regularización se efectúe, con sujeción a los mismos requisitos, en caso de omisión de la evaluación previa de las repercusiones del proyecto de que se trate sobre un lugar protegido exigida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva de hábitats.
- 177 Debe añadirse que solo el Tribunal de Justicia puede, con carácter excepcional y en atención a consideraciones imperiosas de seguridad jurídica, suspender provisionalmente el efecto de exclusión que ejerce una norma de la Unión sobre el Derecho nacional contrario a ella. En efecto, si los órganos jurisdiccionales nacionales estuvieran facultados para otorgar primacía a las normas nacionales contrarias al Derecho de la Unión, aunque fuera con carácter provisional, se estaría actuando en menoscabo de la aplicación uniforme de este último ordenamiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de septiembre de 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, apartados 66 y 67, y de 28 de julio de 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, apartado 33).
- 178 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado también, en el apartado 58 de su sentencia de 28 de febrero de 2012, *Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), que puede autorizarse excepcionalmente a un órgano jurisdiccional nacional, habida cuenta de la existencia de una consideración imperiosa relacionada, como acontecía en el asunto que dio lugar a esta sentencia, con la protección del medio ambiente, a que aplique la disposición nacional que le

habilita para mantener determinados efectos de un acto nacional anulado, siempre que se cumplan los requisitos que se indican en la misma sentencia. Se infiere así de la antedicha sentencia la voluntad del Tribunal de Justicia de reconocer a un órgano jurisdiccional nacional, caso por caso y con carácter excepcional, la facultad de determinar los efectos de la anulación de una disposición nacional juzgada incompatible con el Derecho de la Unión, siempre que se observen los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, apartado 34).

- 179 En este caso, de acuerdo con la jurisprudencia citada en el apartado 177 de la presente sentencia, compete exclusivamente al Tribunal de Justicia determinar las condiciones en las que puede estar justificado excepcionalmente mantener los efectos de unas medidas como las controvertidas en el litigio principal por consideraciones imperiosas ligadas a la seguridad de suministro de electricidad del Estado miembro afectado. A este respecto, tales consideraciones pueden justificar el mantenimiento de los efectos de medidas nacionales que se han adoptado incumpliendo las obligaciones que se derivan de las Directivas EIA y hábitats solamente si, en la hipótesis de una anulación o una suspensión de los efectos de esas medidas, existiera una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado a la que no se pudiera hacer frente por otros medios y mediante otras alternativas, en particular en el marco del mercado interior.
- 180 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, habida cuenta de los otros medios y alternativas de los que dispone el Estado miembro afectado para garantizar el suministro eléctrico en su territorio, está justificado, de este modo, el mantenimiento excepcional de los efectos de las medidas impugnadas en la instancia por la necesidad de hacer frente a una amenaza de esa clase.
- 181 En cualquier caso, tal mantenimiento solo podrá extenderse el tiempo estrictamente necesario para corregir la ilegalidad.
- 182 Por las razones que han quedado expuestas, procede responder a la novena cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional puede, si el Derecho interno se lo permite, mantener excepcionalmente los efectos de unas medidas, como las controvertidas en el litigio principal, que fueron adoptadas incumpliendo las obligaciones impuestas por las Directivas EIA y de hábitats, si ese mantenimiento está justificado por consideraciones imperiosas relacionadas con la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado a la que no podría hacerse frente por otros medios y otras alternativas, en particular en el marco del mercado interior. Dicho mantenimiento solo podrá extenderse el tiempo estrictamente necesario para corregir la referida ilegalidad.

#### IV. Costas

- 183 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **Los artículos 1, apartado 2, letra a), primer guion, 2, apartado 1, y 4, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, deben interpretarse en el sentido de que el reinicio, por un período de casi diez años, de la producción industrial de electricidad de una central nuclear que había sido cerrada, con el consecuente diferimiento de diez años de la fecha que el legislador nacional había fijado inicialmente para su desactivación y la finalización de su**

actividad, y el diferimiento, también por diez años, de la fecha inicialmente prevista por ese mismo legislador para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad de una central en funcionamiento, medidas que implican trabajos de modernización de las centrales afectadas que pueden alterar la realidad física de los emplazamientos, constituyen un «proyecto» en el sentido de esa Directiva que, en principio, y sin perjuicio de las verificaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, debe ser objeto de una evaluación de impacto ambiental previa a la adopción de dichas medidas. La circunstancia de que la ejecución de estas últimas implique actos ulteriores, como la expedición, para una de las centrales afectadas, de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales no es determinante a este respecto. Los trabajos indisociablemente ligados a las citadas medidas también deben ser objeto de tal evaluación antes de la adopción de esas mismas medidas si su naturaleza y sus efectos potenciales en el medio ambiente son suficientemente identificables en esta fase, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

- 2) El artículo 2, apartado 4, de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que autoriza a un Estado miembro a eximir un proyecto como el controvertido en el litigio principal de la evaluación de impacto ambiental con vistas a garantizar la seguridad de su suministro eléctrico únicamente en caso de que dicho Estado miembro demuestre que el riesgo para la seguridad del referido suministro es razonablemente probable y que la urgencia del proyecto en cuestión justifica que se prescinda de tal evaluación, y siempre que no se incumplan las obligaciones establecidas en el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, letras a) a c), de la citada Directiva. Tal posibilidad de exención debe ser entendida, no obstante, sin perjuicio de las obligaciones que el artículo 7 de la misma Directiva impone al Estado miembro en cuestión.
- 3) El artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal no constituye un acto legislativo nacional específico en el sentido de la referida disposición que esté excluido, en virtud de esta, del ámbito de aplicación de la citada Directiva.
- 4) El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que unas medidas como las controvertidas en el litigio principal, junto con los trabajos de modernización y de ajuste a las normas de seguridad actuales, constituyen un proyecto que debe ser objeto de una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre los lugares de que se trata. Las citadas medidas deben someterse a tal evaluación antes de que sean adoptadas por el legislador. A este respecto, la circunstancia de que la ejecución de las referidas medidas implique actos ulteriores, como la expedición, para una de las centrales afectadas, de una nueva autorización individual de producción de electricidad con fines industriales, no es determinante. Los trabajos indisociablemente ligados a estas mismas medidas también deben ser objeto de tal evaluación antes de la adopción de estas últimas si su naturaleza y sus efectos potenciales en los lugares protegidos son suficientemente identificables en esta fase, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.
- 5) El artículo 6, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que el objetivo de garantizar en todo momento la seguridad de suministro de electricidad de un Estado miembro constituye una razón imperiosa de interés público de primer orden en el sentido de dicha disposición. El artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, de esta Directiva debe interpretarse en el sentido de que, si el lugar protegido que puede resultar afectado por un proyecto alberga un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, solo la

**necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado puede constituir, en circunstancias como las del litigio principal, una razón de seguridad pública en el sentido de dicha disposición.**

- 6) **El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que un órgano jurisdiccional nacional puede, si el Derecho interno se lo permite, mantener excepcionalmente los efectos de unas medidas, como las controvertidas en el litigio principal, que fueron adoptadas incumpliendo las obligaciones impuestas por las Directivas 2011/92 y 92/43, si ese mantenimiento está justificado por consideraciones imperiosas relacionadas con la necesidad de evitar una amenaza real y grave de corte del suministro eléctrico del Estado miembro afectado a la que no podría hacerse frente por otros medios y otras alternativas, en particular en el marco del mercado interior. Dicho mantenimiento solo podrá extenderse el tiempo estrictamente necesario para corregir la referida ilegalidad.**

Firmas