



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 3 martie 2020¹

Cauza C-24/19

A,
B,
C,
D,
E

împotriva

**Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,
cu participarea:
Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW**

[cerere de decizie preliminară formulată de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiliul pentru Litigii în materie de Autorizări, Belgia)]

„Întrebare preliminară – Directiva 2001/42/CE – Evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului – Evaluare ecologică strategică – Noțiunea de planuri și programe – Condiții privind instalarea de parcuri eoliene, stabilite printr-un decret și printr-o circulară administrativă – Consecințe juridice ale lipsei evaluării ecologice strategice – Competență a instanței naționale de a menține în mod provizoriu efectele actelor naționale”

1. Evaluarea efectelor (sau a repercusiunilor) anumitor „proiecte” sau a anumitor „planuri și programe” asupra mediului constituie unul dintre instrumentele esențiale ale dreptului Uniunii pentru obținerea unui nivel ridicat de protecție a acestuia.

2. Evaluarea ecologică a *proiectelor* este reglementată de Directiva 2011/92/UE², iar cea a *planurilor și programelor*, de Directiva 2001/42/CE³. În ceea ce o privește pe aceasta din urmă, Curtea a pronunțat până în prezent – dacă nu greșim – 17 hotărâri, dintre care un număr semnificativ vizează întrebări preliminare adresate de instanțele belgiene.

¹ Limba originală: spaniola.

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2012, L 26, p. 1, denumită în continuare „Directiva EIM”).

³ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului (JO 2001, L 197, p. 30, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 135). Aceasta este cunoscută de asemenea sub denumirea de Directiva privind „evaluarea ecologică strategică” (denumită în continuare „Directiva EES”).

3. Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiliul pentru Litigii în materie de Autorizări, Belgia) adresează Curții o serie de întrebări referitoare la domeniul de aplicare al Directivei EES și îi propune în special să modifice jurisprudența stabilită prin Hotărârea din 22 martie 2012, Inter-Environnement Bruxelles și alții⁴.

4. Aceeași instanță solicită să se stabilească dacă instanțele naționale ar putea menține în mod provizoriu efectele reglementării naționale în litigiu, în ipoteza în care aceasta nu ar fi compatibilă cu dreptul Uniunii, în conformitate cu jurisprudența stabilită prin Hotărârea din 28 februarie 2012, Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne⁵.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2001/42

5. Conform articolului 1:

„Obiectivul prezentei directive este să asigure un înalt nivel de protecție a mediului și să contribuie la integrarea considerațiilor privind mediul în elaborarea și adoptarea planurilor și programelor în vederea promovării dezvoltării durabile, asigurând că, în conformitate cu prezenta directivă, anumite planuri și programe care pot avea efecte semnificative asupra mediului fac obiectul unei evaluări ecologice.”

6. În temeiul articolului 2:

„În sensul prezentei directive:

(a) «planuri și programe» înseamnă planuri și programe, inclusiv cele cofinanțate de Comunitatea Europeană, precum și modificările lor:

- elaborate și/sau adoptate de o autoritate la nivel național, regional sau local sau elaborate de o autoritate în vederea adoptării, printr-o procedură legislativă, de către parlament sau guvern și
- impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative;

(b) «evaluare ecologică» înseamnă elaborarea unui raport privind efectele asupra mediului, realizarea consultărilor, luarea în considerație a raportului de mediu și a rezultatelor consultărilor în luarea deciziilor și furnizarea de informații privind decizia, în conformitate cu articolele 4-9;

[...]”

7. Articolul 3 prevede:

„(1) O evaluare ecologică, în conformitate cu articolul 4-9, se realizează pentru planurile și programele prevăzute la alineatele (2)-(4) care pot avea efecte semnificative asupra mediului.

4 Cauza C-567/10 (denumită în continuare „Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții”, EU:C:2012:159). Conform acestei hotărâri, în esență, Directiva EES include nu numai planurile și programele impuse de o reglementare națională, ci și pe acelea a căror adoptare este prevăzută, dar nu este obligatorie.

5 Cauza C-41/11 (denumită în continuare „Hotărârea Inter-Environnement Wallonie și alții”, EU:C:2012:103).

- (2) Sub rezerva alineatului (3), o evaluare ecologică se realizează pentru toate planurile și programele:
- (a) care sunt elaborate pentru agricultură, silvicultură, pescuit, energie, industrie, transport, gestionarea deșeurilor, gestionarea apei, telecomunicații, turism, planificare urbană și rurală sau utilizarea terenului și care definesc cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II din Directiva 85/337/CEE va putea fi autorizată în viitor;
 - (b) pentru care, având în vedere efectele probabile asupra împrejurimilor, este necesară o evaluare ecologică în temeiul articolelor 6 și 7 din Directiva 92/43/CEE.
- (3) Planurile și programele prevăzute la alineatul (2) care stabilesc utilizarea unor zone mici la nivel local și modificări minore ale planurilor și programelor menționate la alineatul (2) necesită o evaluare ecologică numai în cazul în care statele membre stabilesc că pot avea efecte semnificative asupra mediului.

[...]"

B. Dreptul belgian

1. Secțiunea 5.20.6 din VLAREM II⁶

8. Decretul Guvernului Flamand din 1 iunie 1995 de stabilire a dispozițiilor generale și sectoriale în domeniul igienei mediului (denumit în continuare „VLAREM II”), adoptat pentru punerea în aplicare a unor dispoziții anterioare ale guvernului respectiv⁷, a suferit o modificare importantă în anul 2011⁸, constând în adăugarea secțiunii 5.20.6, intitulată „Instalații de producere a energiei electrice eoliene”.

9. În secțiunea 5.20.6 sunt definite normele privind parcurile eoliene, care se referă la umbra proiectată, la anumite aspecte privind securitatea și la zgomotul acestor instalații de producere a energiei eoliene.

2. Circulara administrativă din 2006⁹

10. Circulara este adresată colegiilor de primari, consilierilor locali, guvernatorilor de provincii, membrilor comisiilor permanente (provinciale) și funcționarilor responsabili de cererile de autorizare.

11. În circulară se stabilesc liniile directoare ale guvernului flamand cu scopul de a oferi suficiente posibilități de dezvoltare pentru energia eoliană terestră și de a diminua efectele sale asupra diferitor domenii (printre altele, natura, peisajul, mediul habitatelor și de viață, economia, zgomotul, eficiența energetică etc.).

6 Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

7 Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Decretul flamand din 5 aprilie 1995 privind stabilirea dispozițiilor generale în materia politicii în domeniul mediului, denumit în continuare „DABM din 1995”), prin care a fost modificat Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (Decretul flamand din 28 iunie 1985 privind autorizația de mediu, denumit în continuare „Decretul privind autorizația de mediu”).

8 Artikel 99 din besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen (Decretul din 23 decembrie 2011 de modificare a Decretului Guvernului Flamand din 6 februarie 1991 de stabilire a normelor flamande privind autorizația de mediu și a Decretului guvernului flamand din 1 iunie 1995 de stabilire a dispozițiilor generale și sectoriale).

9 Omzendbrief van 12 mei 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 „afweginskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” (Circulara din 12 mai 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 privind cadrul de evaluare și condițiile-cadru pentru instalarea de turbine eoliene, denumită în continuare „circulara”). A fost înlocuită cu Omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (Circulara RO/2014/02 din 25 aprilie 2014 privind cadrul de evaluare și condițiile-cadru pentru instalarea de turbine eoliene).

12. Pentru fiecare dintre aceste domenii se formulează norme, care – precum în cazul dispozițiilor din VLAREM II – abordează în mod mai detaliat aspecte precum zgomotul, umbra proiectată, securitatea și natura instalațiilor eoliene.

13. Circulara se întemeiază pe pilonii dezvoltării teritoriale și consumului energetic sustenabile, precum și pe avantajele energiei eoliene și pe valoarea sa economică adăugată în comparație cu alte surse de energie.

14. Principiul teritorial al grupării deconcentrate („clustering”) ocupă un loc central: prin combinarea în cea mai mare măsură posibilă a turbinelor eoliene se urmărește garantarea menținerii suprafețelor libere rămase într-o regiune puternic urbanizată precum Flandra.

15. În sfârșit, circulara descrie rolul așa-numitului Windwerkgroep (Grupul de Lucru privind Energia Eoliană), care are ca atribuții selectarea locurilor pentru parcurile eoliene de mari dimensiuni și prezentarea acestora Minister van Ruimtelijke ordening (ministrul pentru amenajarea teritoriului al guvernului flamand). În plus, grupul de lucru oferă servicii de consultanță în legătură cu anumite cereri de autorizare.

II. Litigiul principal și întrebările preliminare

16. La 25 martie 2011, NV Electrabel (denumită în continuare „Electrabel”) a depus la administrația competentă o cerere de acordare a unui certificat de urbanism în vederea instalării a opt turbine eoliene. În cursul procedurii, aceasta și-a retras cererea cu privire la una dintre turbine.

17. Prin decizia din 30 noiembrie 2016, funcționarul competent¹⁰ a acordat autorizație – supusă anumitor condiții – pentru cinci turbine eoliene, pe terenuri situate de-a lungul autostrăzii E40, în municipiile Aalter și Nevele¹¹. În motivarea deciziei respective se face referire la legislația relevantă, inclusiv la VLAREM II și la circulară.

18. Autorizația a fost acordată după examinarea obiecțiilor și a observațiilor depuse, care priveau, printre altele, efectele asupra valorii peisagistice, poluarea sonoră, amenajarea teritoriului, umbra proiectată și securitatea¹².

19. Cinci dintre reclamânți au solicitat instanței de trimitere să anuleze decizia din 30 noiembrie 2016. Aceștia invocau faptul că s-a întemeiat pe un *corpus* legislativ (VLAREM II și circulara) incompatibil cu articolul 2 litera (a) și cu articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES, ca urmare a faptului că a fost adoptat fără efectuarea evaluării relevante a efectelor asupra mediului.

20. Administrația flamandă consideră că acest *corpus* legislativ nu reprezintă un plan sau un program în sensul Directivei EES, deoarece nu instituie un sistem coerent și suficient de complet pentru implementarea proiectelor eoliene.

21. În pofida explicațiilor furnizate de Hotărârea D’Oultremont și alții¹³, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la validitatea ansamblului normativ flamand (VLAREM II și circulara) și cu privire la temeiul juridic al autorizațiilor în litigiu pentru turbine eoliene, în cazul în care se va considera că respectivul ansamblu normativ ar fi necesitat o evaluare a efectelor asupra mediului.

10 În special, gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (afdeling Oost-Vlaanderen) (funcționarul regional pentru dezvoltare urbanistică al regiunii Flandra, secțiunea Flandra de Est, denumit în continuare „administrația flamandă”).

11 Conform planurilor regionale în vigoare, o parte dintre parcelele pe care urmau să fie instalate turbinele eoliene se aflau pe un teren agricol și o altă parte pe un teren agricol cu valoare peisagistică.

12 Analiza apelor, studiul privind efectele asupra mediului, evaluarea bunei amenajări a teritoriului, precum și procesul prealabil de consultare au fost tratate în mod detaliat.

13 Hotărârea din 27 octombrie 2016 (C-290/15, denumită în continuare „Hotărârea D’Oultremont”, EU:C:2016:816).

22. În plus, instanța de trimitere solicită Curții să își reconsidere jurisprudența constantă, stabilită începând cu Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, cu privire la sintagma „impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative”, utilizată la articolul 2 litera (a) din Directiva EES¹⁴.

23. Potrivit instanței naționale, Curtea ar trebui să ofere o interpretare care să reflecte într-o măsură mai mare intenția legiuitorului Uniunii, ceea ce ar determina-o să limiteze aplicarea dispoziției respective la actele care trebuie să fie adoptate în mod obligatoriu de legiuitorul național, iar nu numai la actele *incluse* în categoria actelor cu putere de lege sau administrative naționale. Instanța de trimitere arată că această interpretare a fost cea propusă inițial de avocata generală Kokott în Concluziile prezentate în cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții¹⁵.

24. În acest context, Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiliul pentru Litigii în materie de Autorizări, Belgia) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„Articolul 2 litera (a) și articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2001/42/CEE determină ca articolul 99 din Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Decretul Guvernului Flamand din 23 decembrie 2011 de modificare a Decretului Guvernului Flamand din 6 februarie 1991 de stabilire a normelor flamande privind autorizația de mediu și a Decretului Guvernului Flamand din 1 iunie 1995 de stabilire a dispozițiilor generale și sectoriale în domeniul igienei mediului), referitor la adaptarea acestor decrete la dezvoltarea tehnologică și care introduce în VLAREM II secțiunea 5.20.6, privind instalațiile de producere a energiei electrice eoliene, și Omzendbrief «Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines» (Circulara «Cadru de evaluare și condiții-limită în instalarea de centrale energetice eoliene» din anul 2006) [denumite în continuare, împreună, și «instrumentele în discuție»], care conțin, ambele, diferite dispoziții privind instalarea de centrale energetice eoliene, precum și, printre altele, măsuri de siguranță și norme privind proiecția de umbră și nivelul de zgomot definite în funcție de domeniul de planificare, să trebuiască să fie calificate drept «plan sau program» în sensul dispozițiilor citate ale directivei? În cazul în care se va dovedi că înainte de adoptarea instrumentelor în discuție trebuia efectuată o evaluare de mediu, instanța de trimitere poate menține, cu titlu provizoriu, efectele juridice ale acestor instrumente nelegale? Cu privire la acest subiect este necesar să fie puse câteva subîntrebări:

- 1) O măsură politică, precum circulara în discuție, a cărei competență de elaborare se bazează pe puterea de apreciere și pe libertatea de decizie politică a autorității în cauză, motiv pentru care nu este propriu-zis definită o autoritate competentă pentru elaborarea de «planuri și programe» și pentru care nu este prevăzută nicio procedură formală de elaborare, poate fi considerată ca fiind un «plan sau program» în sensul articolului 2 litera (a) din Directiva EES?
- 2) Este suficient, pentru a fi considerată «plan sau program» în sensul articolului 2 litera (a) din Directiva EES, ca o măsură politică sau o normă generală, cum sunt instrumentele în discuție, să limiteze parțial puterea de apreciere a autorității competente pentru acordarea autorizației, chiar dacă aceasta nu reprezintă o necesitate sau o condiție necesară pentru acordarea autorizației sau nu ar urma să stabilească un cadru pentru viitoare autorizații, deși legiuitorul Uniunii a privit acest scop ca parte integrantă a noțiunii de «planuri și programe»?

¹⁴ Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 31.

¹⁵ Concluziile din 17 noiembrie 2011, Inter-Environnement Bruxelles și alții (C-567/10, EU:C:2011:755, punctele 14-20).

- 3) O măsură politică, precum circulara în discuție, a cărei elaborare se impune din motive de securitate juridică și deci fără nicio obligație legală, poate fi considerată ca fiind un «plan sau program» în sensul articolului 2 litera (a) din Directiva EES, iar o astfel de interpretare poate să fie contrară jurisprudenței Curții conform căreia interpretarea teleologică a unei directive nu poate să difere în mod fundamental de voința exprimată în mod clar a legiuitorului Uniunii?
- 4) Secțiunea 5.20.6 din VLAREM II, care conține reguli a căror adoptare nu a fost impusă, poate fi considerată ca fiind un «plan sau program» în sensul articolului 2 litera (a) din Directiva EES, iar o astfel de interpretare poate să fie contrară jurisprudenței Curții conform căreia interpretarea teleologică a unei directive nu poate să difere în mod fundamental de voința exprimată în mod clar a legiuitorului Uniunii?
- 5) O măsură politică și un decret guvernamental normativ, precum instrumentele în discuție, care au un caracter indicativ limitat sau cel puțin nu fixează un cadru din care să poată să decurgă dreptul de a efectua un proiect și care nu creează dreptul la un cadru în care proiectele pot fi permise, pot fi considerate ca fiind un «plan sau program» în sensul articolului 2 litera (a) și al articolului 3 alineatul (2) din Directiva EES, «care define[ște] cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor [...] va putea fi autorizată în viitor», iar o astfel de interpretare este contrară jurisprudenței Curții conform căreia interpretarea teleologică a unei directive nu poate să difere în mod fundamental de voința exprimată în mod clar a legiuitorului Uniunii?
- 6) O măsură politică cum este Circulara EME/2006/01 – RO/2006/02, care are un caracter pur orientativ, și/sau un decret guvernamental normativ cum este secțiunea 5.20.6 din VLAREM II, care stabilește doar cerințe minime în vederea acordării autorizației, fiind în definitiv o reglementare generală complet autonomă, ambele cuprinzând doar un număr limitat de criterii și modalități, nici această măsură, nici acest decret guvernamental nefiind prin ele însele determinante pentru orice criteriu sau orice modalitate, astfel putându-se argumenta că, pe baza unor împrejurări obiective, se poate exclude că acestea ar putea avea efecte semnificative asupra mediului, pot fi considerate ca fiind un «plan sau program» în sensul articolului 2 litera (a) și al articolului 3 alineatele (1) și (2) din Directiva EES și, astfel, ca fiind acte legislative care, prin stabilirea regulilor și a procedurilor de control aplicabile domeniului în cauză, prevăd un număr semnificativ de criterii și modalități pentru autorizarea și punerea în aplicare a unuia sau mai multor proiecte care au în mod previzibil efecte semnificative asupra mediului?
- 7) În cazul unui răspuns negativ la întrebarea precedentă, o instanță poate să constate ea însăși acest lucru după adoptarea decretului sau a pseudoactelor normative (cum sunt prezentele norme din VLAREM II și circulara)?
- 8) O instanță, în cazul în care este competentă doar indirect cu privire la o excepție aplicabilă *inter partes* și în cazul în care din răspunsul la întrebările preliminare reiese că instrumentele în discuție sunt nelegale, poate să dispună menținerea efectelor decretului nelegal și/sau ale circularii nelegale în cazul în care instrumentele nelegale contribuie la un obiectiv de protecție a mediului, care este de asemenea urmărit printr-o directivă în sensul articolului 288 TFUE, iar condițiile prevăzute de legislația Uniunii pentru o asemenea menținere (astfel cum sunt stabilite în Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement [C-379/15, denumită în continuare «Hotărârea Association France Nature Environnement, EU:C:2016:603»]) sunt îndeplinite?
- 9) În cazul unui răspuns negativ la a opta întrebare, o instanță poate să dispună menținerea efectelor proiectului atacat pentru a îndeplini astfel în mod indirect condițiile prevăzute de dreptul Uniunii cu privire la menținerea efectelor juridice ale planului sau ale programului care contravine Directivei EES (astfel cum este stabilit în Hotărârea Association France Nature Environnement)?

25. Au prezentat observații scrise A și alții, guvernele belgian și neerlandez, guvernul Regatului Unit, precum și Comisia.

26. În ședința desfășurată la 9 decembrie 2019 au intervenit A și alții, intervenienta din litigiul principal Organisație voor Duurzame Energie Vlaanderen VZM (Organizația pentru energie din surse regenerabile din Flandra, VZM), guvernele belgian și neerlandez, precum și Comisia.

III. Analiza întrebărilor preliminare

A. *Observație introductivă*

27. Instanța de trimitere formulează nouă întrebări preliminare, care pot fi grupate în două categorii:

- prin intermediul primelor șapte întrebări, aceasta solicită să se stabilească dacă noțiunea de planuri și programe cu efecte semnificative asupra mediului care trebuie să facă obiectul unei evaluări ecologice [articolul 2 litera (a) și articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES] include o reglementare națională precum cea în litigiu;
- prin intermediul ultimelor două întrebări, instanța de trimitere ridică problema dacă ar fi posibilă limitarea în timp a efectelor eventualei anulări a reglementării naționale respective, precum și a autorizațiilor acordate în temeiul său.

28. Înainte de a răspunde la aceste întrebări, având în vedere că Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiliul pentru Litigii în materie de Autorizări, Belgia) sesizează Curtea pentru prima dată cu o cerere de decizie preliminară, trebuie să stabilim dacă aceasta este o instanță în sensul articolului 267 TFUE¹⁶.

29. Conform informațiilor furnizate, consiliul respectiv este un organ jurisdicțional înființat în anul 2009 prin articolul 4.8.1 din Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Codul legislativ flamand privind amenajarea teritoriului), care se pronunță cu privire la acțiunile împotriva deciziilor de înregistrare și a deciziilor de acordare sau de refuzare a certificatelor de urbanism sau a autorizațiilor de parcelare, precum și la cele împotriva autorizațiilor de mediu și a exproprierilor.

30. Este vorba despre o instanță independentă, formată din 8 judecători de contencios administrativ, ale cărei hotărâri pot fi atacate cu recurs la Consiliul de Stat. Aceasta soluționează litigiile prin intermediul unei proceduri contradictorii, aplicând normele juridice ale Regiunii Flandra în domeniul mediului și al urbanismului.

31. Prin urmare, toate datele sugerează că aceasta poate fi calificată drept instanță competentă să invoce articolul 267 TFUE.

B. *Introducere în Directiva EES*

32. Directiva EES aplică principiul integrării și al protecției mediului (articolele 11 și 191 TFUE) și impune realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului atunci când se întocmesc și se aprobă planuri și programe care pot avea efecte semnificative asupra mediului.

¹⁶ Pentru a aprecia dacă organul de trimitere are caracterul unei „instanțe” în sensul articolului 267 TFUE, Curtea ia în considerare un ansamblu de elemente, precum originea legală a organului, caracterul său permanent, caracterul obligatoriu al competenței sale, natura contradictorie a procedurii, aplicarea de către organ a normelor de drept, precum și independența acestuia [a se vedea în special Hotărârea din 17 iulie 2014, Torresi (C-58/13 și C-59/13, EU:C:2014:2088, punctul 17), Hotărârea din 6 octombrie 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, punctul 17), și Hotărârea din 16 februarie 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 27)].

33. Deși termenul „strategică” nu apare nici în titlul, nici în textul său, aceasta este cunoscută în general drept „Directiva privind evaluarea ecologică strategică”, deoarece plasează evaluarea respectivă la un nivel mai înalt (mai *strategic*) decât cel stabilit de Directiva EIM.

34. Directiva EES nu conține condiții de fond pentru autorizarea proiectelor, ci urmărește să garanteze în principal că, atunci când se aprobă anumite planuri și programe, se iau în considerare efectele lor asupra mediului. Aceasta este în esență o directivă privind procedura, care stabilește pentru statele membre etapele pe care trebuie să le urmeze pentru identificarea și evaluarea efectelor asupra mediului ale anumitor planuri și programe.

35. Concepută astfel, evaluarea ecologică strategică (denumită în continuare „EES”) urmărește să ajute factorii de decizie politică să ia hotărâri bine întemeiate, bazate pe informații obiective și pe consultări cu publicul, părțile interesate și autoritățile competente.

36. Directiva EES și Directiva EIM se completează: prima încearcă să devanseze analiza efectelor asupra mediului¹⁷ la etapa planificării strategice a acțiunilor de către autoritățile naționale. Evaluarea efectelor asupra mediului pe care o impune este, așadar, mai amplă sau mai cuprinzătoare decât cea realizată cu privire la un proiect determinat.

37. Plecând de la această premisă, este dificil de stabilit gradul de importanță al condiției privind EES. Este clar că aceasta este mai importantă decât evaluarea proiectelor individuale, dar și că nu ar trebui extinsă la toate reglementările unui stat membru care au efecte asupra mediului.

38. Nu este, cu siguranță, simplu să se diferențieze între i) *proiectele* cu impact asupra mediului, care intră în domeniul de aplicare al Directivei EIM, ii) *planurile sau programele* cu efecte semnificative asupra mediului, supuse Directivei EES, și iii) *reglementările naționale* care au anumite repercusiuni asupra mediului, excluse de la evaluarea ecologică. Limitele dintre aceste trei categorii se află la baza întrebărilor preliminare adresate de instanța de trimitere.

39. Aplicarea Directivei EES a ridicat în fața autorităților din statele membre dificultăți, pe care Comisia a încercat să le înlăture¹⁸. Elementul-cheie constă în stabilirea semnificației noțiunii de „planuri și programe” și în identificarea în cadrul acestora a celor cu efecte semnificative asupra mediului.

17 În sensul cel mai larg (care ar include atât planurile și programele, cât și proiectele), evaluarea ecologică se justifică prin necesitatea ca, în cadrul procesului decizional, autoritatea competentă să ia în considerare efectele asupra mediului în toate procesele de planificare tehnică și de luare de decizie. Scopul său este de a preveni apariția poluării sau a fenomenelor nocive de la bun început, mai degrabă decât să se încerce ulterior a se neutraliza efectele acestora. A se vedea Hotărârea din 3 iulie 2008, Comisia/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380, punctul 58), Hotărârea din 26 iulie 2017, Comune di Corridonia și alții (C-196/16 și C-197/16, denumită în continuare „Hotărârea Comune di Corridonia și alții”, EU:C:2017:589, punctul 33), Hotărârea din 31 mai 2018, Comisia/Polonia (C-526/16, nepublicată, EU:C:2018:356, punctul 75), și Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian din Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 73).

18 Comisia Europeană, Ghidul cu privire la punerea în aplicare a Directivei 2001/42 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului, 2006 (https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf). A se vedea de asemenea Documentul COM(2017) 234 final din 15 mai 2017, Raportul Comisiei către Consiliu și Parlamentul European întemeiat pe articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2001/42/CE privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului. În doctrină, McGuinn, J., Oulès, L., Banfi, P., McNeill, A., O'Brien, S., Lukakova, Z., Sheate, W., Kolaric, S., și Sadauskis R., *Study to support the REFIT evaluation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive)*, 2019 (<https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/REFIT%20Study.pdf>).

C. Primele șapte întrebări preliminare: noțiunea de „plan și program” utilizată de Directiva EES

40. Normele care reglementează domeniul de aplicare al Directivei EES figurează în principal în două articole legate între ele:

- articolul 2 litera (a) stabilește condițiile cumulative pe care trebuie să le îndeplinească planurile și programele pentru a intra în domeniul de aplicare al directivei: a) să fie elaborate și/sau adoptate de o autoritate la nivel național, regional sau local sau elaborate de o autoritate în vederea adoptării, printr-o procedură legislativă, de către parlament sau guvern și b) să fie impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative;
- articolul 3 alineatul (2) litera (a) subliniază condițiile pentru identificarea în cadrul planurilor și programelor respective a celor care pot avea efecte semnificative asupra mediului și, prin urmare, care trebuie supuse unei EES: a) să fie elaborate pentru anumite sectoare și activități economice și b) să definească cadrul pentru autorizarea în viitor a proiectelor.

41. Din combinarea acestor dispoziții iau naștere, în realitate, patru condiții, pe care le vom analiza imediat, atât pentru a prezenta limitele lor în general, cât și pentru a stabili dacă sunt respectate de o reglementare regională precum cea în discuție în prezenta cauză.

1. Elaborarea sau adoptarea planului sau programului de către o autoritate din statul membru

42. Prima condiție, a cărei apreciere nu ar trebui să pună probleme de interpretare, este ca reglementarea națională să fie adoptată sau elaborată de o autoritate dintr-un stat membru, la nivel național, regional sau local.

43. Instanța de trimitere afirmă că autoritățile regionale flamande au aprobat secțiunea 5.20.6 din VLAREM II în aplicarea Decretului privind autorizațiile de mediu. Aceasta arată de asemenea¹⁹ că atât secțiunea 5.20.6, cât și circulara au fost adoptate în aplicarea Directivei 2009/28/CE²⁰.

44. Totuși, guvernul belgian consideră că această primă condiție nu este aplicabilă în ceea ce privește secțiunea 5.20.6 din VLAREM II, nu pentru că nu este vorba despre dispoziții imputabile administrației regionale, ci pentru că acestea sunt lipsite de dimensiunea programatică sau planificatoare. Ne vom pronunța ulterior cu privire la acest argument, deși ne exprimăm în avans în sensul că natura normativă a secțiunii respective este incontestabilă.

45. În ceea ce privește circulara, revine instanței de trimitere sarcina de a preciza caracteristicile sale în dreptul național, în privința cărora au existat dezacorduri între părți.

46. Conform informațiilor aflate la dispoziția Curții, se pare că circulara a fost elaborată și aprobată ca act administrativ, fără să implice propriu-zis că regiunea Flandra își exercită puterea legislativă sau de reglementare. Prin aceasta se exprimă voința administrației flamande de a proceda (în condițiile prevăzute de circulară însăși) la aplicarea normelor privind instalarea parcurilor eoliene.

47. Mai exact, potrivit guvernului belgian, circulara include liniile directoare pe care autoritatea regională intenționează să le urmeze atunci când exercită o putere discreționară în anumite cazuri, precum cel al acordării de autorizații pentru instalarea turbinelor eoliene.

¹⁹ Punctul 10.2 din decizia de trimitere preliminară.

²⁰ Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE (JO 2009, L 140, p. 16).

48. Sub rezerva, încă o dată, a aprecierii instanței de trimitere, considerăm că, în cazul în care conținutul circularei creează obligații pentru administrația regională flamandă, care a adoptat-o sub formă de linii directoare pentru acțiunile sale viitoare²¹, circulara ar putea fi inclusă în noțiunea de plan sau program utilizată de Directiva EES. Aceasta nu s-ar aplica dacă ar fi vorba despre un text care nu implică nicio obligație juridică, inclusiv *ad intra*.

2. Planuri sau programe impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative

a) Considerații generale

49. Conform articolului 2 litera (a) a doua liniuță din Directiva EES, planurile sau programele adoptate de autoritățile dintr-un stat membru care intră în domeniul său de aplicare sunt cele „impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative”.

50. Începând cu Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, trebuie considerate ca fiind „impuse”, în sensul și în scopul aplicării Directivei EES, planurile și programele a căror adoptare este reglementată de acte cu putere de lege sau de acte administrative naționale care stabilesc autoritățile competente pentru a le adopta, precum și procedura de elaborare a acestora²².

51. Prin această abordare, Curtea a efectuat o interpretare *largă* a Directivei EES, considerând că aceasta se aplică planurilor și programelor prevăzute de acte cu putere de lege sau de acte administrative naționale, indiferent dacă adoptarea lor este *obligatorie* sau *opțională*.

52. În cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții, avocata generală Kokott a propus o interpretare mai restrictivă: singurele planuri și programe care trebuiau supuse EES erau cele a căror adoptare era *obligatorie*, fiind impusă de o normă de drept național²³.

53. Instanța de trimitere invită Curtea să își modifice jurisprudența și să o adapteze la această interpretare mai restrictivă. Guvernul Regatului Unit susține această propunere, pe care, la momentul respectiv, a împărtășit-o și Supreme Court (Curtea Supremă, Regatul Unit) în Hotărârea HS2 Action Alliance²⁴. Guvernul belgian a fost de asemenea în favoarea sa, cu titlu subsidiar, în observațiile scrise, dar a renunțat la ea în ședință. A și alții, Comisia și guvernul neerlandez se opun acestei idei și își reafirmă sprijinul pentru jurisprudența respectivă: niciunul dintre ei și nici chiar, în definitiv, guvernul belgian nu propun o schimbare jurisprudențială în sensul sugerat de instanța de trimitere.

54. Curtea ar trebui să abandoneze sau, dimpotrivă, să consolideze interpretarea sintagmei „impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative”?

21 A se vedea prin analogie Hotărârea din 8 martie 2016, Grecia/Comisia (C-431/14 P, EU:C:2016:145, punctul 69 și jurisprudența citată), în care se statuează: „adoptând norme de conduită și anunțând, prin publicarea acestora, că le va aplica în viitor situațiilor vizate de acestea, Comisia își autolimitează exercitarea puterii de apreciere menționate și nu se poate abate de la aceste norme fără să riște să fie sancționată, dacă este cazul, în temeiul unei încălcări a principiilor generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime.”

22 Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 31, Hotărârea din 7 iunie 2018, Thybaut și alții (C-160/17, denumită în continuare „Hotărârea Thybaut și alții”, EU:C:2018:401, punctul 43), și Hotărârea din 12 iunie 2019, CFE (C-43/18, denumită în continuare „Hotărârea CFE”, EU:C:2019:483, punctul 54).

23 Concluziile avocatei generale Kokott din 17 noiembrie 2011, Inter-Environnement Bruxelles și alții (C-567/10, EU:C:2011:755, punctele 18 și 19). În Concluziile sale din 25 ianuarie 2018 prezentate în cauza Inter-Environnement Bruxelles ASBL și alții (C-671/16, EU:C:2018:39, punctele 41 și 42), avocata generală Kokott și-a reiterat opinia, asigurând că Curtea a extins domeniul de aplicare al Directivei EES mai mult decât urmărirea legiuitorului și decât puteau să prevadă statele membre.

24 HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, punctele 175-189.

55. În opinia noastră, în polemica referitoare la acest aspect există argumente întemeiate în favoarea ambelor teze²⁵. Dacă în ultimă instanță alegem să îi propunem Curții să își nuanțeze jurisprudența, o facem pentru că, astfel cum s-a arătat în ședință, nu s-a invocat niciun argument *nou* care să încline balanța în favoarea modificării sale.

56. Lipsa unor *noi* argumente este însoțită de reluarea de către instanța de trimitere și de către cei care susțin această abordare a considerațiilor prezentate deja de avocata generală Kokott, pe care Curtea nu le-a reținut, astfel cum rezultă dintr-o serie de hotărâri pronunțate începând cu anul 2012²⁶.

57. În aceste condiții, nu există motive suficiente pentru a propune altă soluție. În ocazii similare am afirmat că²⁷, într-o situație precum cea din litigiul principal, considerăm că este mai prudent să se opteze pentru stabilitatea jurisprudenței, cu alte cuvinte, pentru a da întâietate criteriului *stare decisis* pe baza faptului că este cel mai adecvat cerințelor de securitate juridică.

58. Soluția problemei constă în modul de interpretare a Directivei EES pentru care se optează:

- dacă predomină o interpretare literală și istorică a articolului 2 litera (a) a doua liniuță din aceasta, se poate susține că numai planurile și programele a căror adoptare este impusă prin lege trebuie supuse unei evaluări a impactului asupra mediului;
- dimpotrivă, dacă predomină o interpretare sistematică și teleologică a dispoziției respective, planurile și programele a căror adoptare este opțională, dar care sunt impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative trebuie incluse de asemenea în domeniul de aplicare al Directivei EES și trebuie supuse unei EES atunci când au efecte semnificative asupra mediului.

59. Cu riscul de a repeta conținutul unei polemici care, astfel cum am menționat, nu prezintă prea multe elemente noi, ne limităm să subliniem bazele hermeneutice în favoarea interpretării menținute de Curte până în prezent.

60. Interpretarea literală a articolului 2 litera (a) a doua liniuță nu pare concludentă. Termenul „impuse” poate însemna programe și planuri „stabilite”, „solicitate”, „prevăzute”, dar este ambiguu în ceea ce privește aspectul dacă acoperă exclusiv sau nu planurile și programele a căror adoptare este obligatorie pentru autoritățile naționale²⁸. Aforismul *in claris non fit interpretatio* nu este aplicabil în acest caz.

61. Având în vedere că toate versiunile lingvistice ale unui act al Uniunii au aceeași valoare, pentru a menține unitatea în interpretarea dreptului Uniunii trebuie, așadar, în caz de divergențe între aceste versiuni, să se interpreteze dispoziția în cauză în funcție de economia generală și de finalitatea reglementării din care face parte²⁹. Prin urmare, trebuie să apelăm la criterii sistematice și teleologice, dar vom face referire mai întâi la interpretarea istorică a articolului 2 litera (a) a doua liniuță din Directiva EES.

25 A se vedea analiza doctrinei efectuată de Ricketts, S., și Munn, J., „The Meaning of «Required by Legislative, Regulatory or Administrative Provisions»”, în Jones, G., Scotford, E. (editori), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017, p. 63-79.

26 În ceea ce privește abordările identificate în cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții, doctrina a considerat că „for AG Kokott, the focus was upon the Directive as a legal instrument negotiated by the Member States. By contrast, the Court focused on the Directive as an effective legal device that operates according its own legal integrity” [Fisher, E., „Blazing Upstream? Strategic Environmental Assessment as «Hot» Law”, Jones, G., și Scotford, E. (editori), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success?*, Hart Publishing, Oxford, 2017, p. 174].

27 Recent, în Concluziile prezentate în cauzele La Quadrature du net și alții (C-511/18 și C-512/18, EU:C:2020:6, punctul 123).

28 Termenii „exige” în limba franceză și „exigido” în limba portugheză se caracterizează prin aceeași ambiguitate precum cel în limba spaniolă. Cei din versiunile în limbile engleză („required”), română („impuse”) sau germană („erstellt werden müssen”) par să facă referire la planuri și programe a căror adoptare este obligatorie. Dimpotrivă, adjectivul italian „previsti” sugerează includerea planurilor și programelor a căror adoptare este opțională.

29 A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 aprilie 1998, EMU Tabac și alții (C-296/95, EU:C:1998:152, punctul 36), Hotărârea din 20 noiembrie 2003, Kyocera (C-152/01, EU:C:2003:623, punctele 32 și 33), și Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctele 48 și 49).

62. Dacă luăm în considerare geneza acestei dispoziții, sintagma „impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative” nu figura în propunerea inițială a Comisiei³⁰ și nici într-o versiune modificată ulterior³¹. Aceasta a fost adăugată de Consiliu în Poziția comună adoptată la 30 martie 2002, fără a fi schimbată de Parlamentul European³².

63. Din introducerea sintagmei respective de către Consiliu s-ar putea deduce că acesta urmărea ca anumite planuri și programe să facă obiectul EES, însă nu că intenția sa expresă era de a le limita exclusiv la cele care trebuie adoptate în mod obligatoriu. Cele a căror adoptare este opțională, în cazul în care sunt prevăzute de acte cu putere de lege sau de acte administrative, pot avea efecte la fel de semnificative asupra mediului, chiar mai importante, decât cele obligatorii. Este riscant să se prezume că voința Consiliului a fost de a le exclude de la EES numai pentru că anumite state susțineau că evaluarea respectivă ar putea descuraja adoptarea lor de către autoritățile naționale³³.

64. Având în vedere că nici interpretarea literală și nici cea istorică nu sunt concludente, este necesar să apelăm la interpretarea sistematică și la cea teleologică.

65. Din punct de vedere sistematic, Directiva EES se aplică numai „anumitor” planuri și programe cu efecte semnificative asupra mediului, însă nu tuturor. Excluderile prevăzute la articolul 3 alineatele (8) și (9) din aceasta nu se referă la cele prevăzute de reglementările naționale, a căror adoptare este opțională, ci la cele:

- al căror scop unic este apărarea națională sau protecția civilă;
- financiare sau bugetare și
- cofinanțate din fondurile structurale ale Uniunii.

66. Interpretarea largă a adjectivului „impuse” permite o mai bună includere în domeniul de aplicare al Directivei EES a planurilor și programelor ale căror adoptare și elaborare, conform drepturilor naționale, nu pot fi reduse la binomul obligatoriu/opțional, întrucât implică ipoteze multiple în ambele situații.

30 Propunerea de directivă a Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului (COM/96/0511 final – SYN 96/0304) (JO 1997, C 129, p. 14).

31 COM(1999) 73 final din 22 februarie 1999 (JO 1999, C 83, p. 13).

32 Poziția comună (CE) nr. 25/2000 din 30 martie 2000 adoptată de Consiliu în conformitate cu procedura stabilită la articolul 251 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, în vederea adoptării unei Directive a Parlamentului European și a Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului (JO 2000, C 137, p. 11). În aceasta se arată că „s-a modificat definiția noțiunii de «planuri și programe», clarificându-se astfel că aceasta se referă numai la planurile și programele impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative, a căror elaborare ori adoptare sau ambele revin în sarcina unei autorități sau pe care o autoritate le elaborează pentru a fi adoptate printr-o procedură administrativă, în temeiul diverselor proceduri și reglementări ale statelor membre”.

33 Teza contrară a fost susținută de avocata generală Kokott în Concluziile sale din 17 noiembrie 2011 prezentate în cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții (C-567/10, EU:C:2011:755, punctele 15-21).

67. Caracterul eterogen al practicii adoptate de statele membre cu ocazia elaborării acestor planuri și programe³⁴ constituie un argument în favoarea unei interpretări largi a termenului „impuse”. Acest argument este și mai relevant dacă atragem atenția că modificările planurilor și programelor, care sunt supuse aceluiași tratament precum cel aplicabil adoptării și elaborării lor, necesită o evaluare ecologică, cu condiția respectării criteriilor prevăzute de directivă³⁵.

68. De obicei, aceste modificări sunt dispuse de autoritățile din statele membre fără să existe o *obligatie legală* de a le introduce. Interpretarea restrictivă a termenului „impuse” le-ar exclude *de facto* din domeniul de aplicare al Directivei EES, inclusiv atunci când efectele lor asupra mediului ar fi semnificative.

69. Interpretarea teleologică a articolului 2 litera (a) a doua liniuță din Directiva EES este de asemenea în favoarea unei accepțiuni largi a termenului „impuse”, care să permită includerea planurilor și programelor adoptate în mod voluntar de autoritățile naționale.

70. Având în vedere obiectivul Directivei EES (de a garanta un nivel ridicat de protecție a mediului), dispozițiile care stabilesc domeniul său de aplicare și, mai exact, cele care definesc actele la care se referă nu ar trebui interpretate în mod restrictiv³⁶.

71. Interpretarea *pro mediu* a Directivei EES își găsește temei de asemenea în dreptul primar:

- conform articolului 191 alineatul (2) TFUE [succesorul articolului 174 alineatul (2) CE], politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un „nivel ridicat de protecție”, ținând seama de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Uniunii;
- articolul 3 alineatul (3) TUE prevede că Uniunea acționează concret pentru un „nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului”³⁷.

72. Obiectivul Directivei EES (reamintim, acela de a garanta un nivel *ridicat* de protecție a mediului) ar putea fi compromis printr-o interpretare a termenului „impuse” care ar exclude de la EES planurile și programele prevăzute de reglementările naționale, dar a căror adoptare este opțională. Această interpretare ar aduce atingere, cel puțin parțial, efectului util al directivei respective³⁸, contrar obiectivului său de a institui o procedură de control al actelor de natură normativă care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului.

34 Directiva EES nu definește termenii „planuri” și „programe”, aceștia fiind tratați în mod identic. Pentru o caracterizare a ambilor, deși este neclară, având în vedere diferențele dintre statele membre, poate fi util Ghidul [Comisiei] cu privire la punerea în aplicare a Directivei 2001/42 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului, 2006 (https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf), potrivit căruia „tipul de document care, în anumite state membre, este considerat plan este acela în care se prezintă modul în care se intenționează să se instituie sau să se pună în aplicare un regim sau o politică. Acesta ar putea include, de exemplu, planurile de utilizare a terenului, în care se definește modul în care se va utiliza terenul sau în care se stabilesc normele sau se oferă orientări cu privire la tipul de proiect care ar putea fi adecvat sau autorizat pentru anumite zone sau în care se precizează criteriile care trebuie luate în considerare la elaborarea proiectelor noi. Planurile de gestionare a deșeurilor, planurile de gestionare a bazinelor hidrografice etc. [...]. În anumite state membre, program înseamnă, în general, planul care include un set de proiecte dintr-o anumită zonă; de exemplu, ar putea fi calificat drept program un plan de regenerare urbană care cuprinde mai multe proiecte de construcție diferite”.

35 Curtea a statuat în mod constant că noțiunea de „planuri și programe” include nu numai elaborarea, ci și modificarea acestora și urmărește să garanteze că cerințe care pot avea efecte semnificative asupra mediului fac obiectul unei evaluări ecologice [Hotărârea din 8 mai 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” și alții, C-305/18, EU:C:2019:384, punctul 52, și Hotărârea CFE, punctul 71].

36 Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 37, Hotărârea Thybaut și alții, punctele 38-40, Hotărârea CFE, punctele 36 și 37, și Hotărârea din 12 iunie 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, punctele 23 și 24).

37 Hotărârea din 21 decembrie 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punctele 41 și 42).

38 Hotărârea din 22 septembrie 2011, Valčiukienė și alții (C-295/10, EU:C:2011:608, punctul 42).

73. Considerăm că abordarea menținută până în prezent de Curte nu aduce atingere și nu este contrară intenției respective a legiuitorului. Posibilitatea de a aplica Directiva EES și în privința planurilor și programelor prevăzute de reglementarea națională, dar a căror adoptare este opțională, nu implică faptul că planurile respective necesită *întotdeauna* acea evaluare: este necesar, în plus, ca acestea să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 3 din Directiva EES.

74. În special, trebuie subliniată condiția ca planurile și programele respective să includă *cadrul normativ* pentru autorizarea ulterioară a proiectelor cu efecte semnificative asupra mediului. În opinia noastră, acesta este elementul-cheie pentru a extinde domeniul de aplicare al Directivei EES în măsura corespunzătoare fără a interfera excesiv cu activitatea legislativă a statelor membre.

75. Prin urmare, apreciem că, pentru a obține o aplicare rezonabilă, efectivă și omogenă a Directivei EES, Curtea ar trebui să își nuanțeze mai degrabă jurisprudența cu privire la domeniul de aplicare al acestui *cadru normativ* decât pe cea referitoare la sintagma „impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative”.

b) *Aplicarea acestor criterii ad casum*

76. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara pot fi considerate planuri sau programe „impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative”.

77. În ceea ce privește secțiunea 5.20.6 din VLAREM II, instanța de trimitere confirmă că adoptarea sa era prevăzută la articolul 20 din Decretul privind autorizația de mediu, precum și la articolul 5.1.1 din DABM. Aceasta arată de asemenea că, inclusiv în cazul în care ar fi prevăzută legal, secțiunea nu ar fi obligatorie pentru autoritățile regionale flamande, care ar fi putut să nu o adopte.

78. Conform interpretării Curții rezumate mai sus, a cărei menținere o susținem, trebuie să se considere că respectiva secțiune 5.20.6 din VLAREM II include un plan sau un program *impus* prin acte cu putere de lege sau acte administrative, în sensul articolului 2 litera (a) a doua liniuță din Directiva EES.

79. În ceea ce privește circulara, Comisia arată că aceasta nu poate fi încadrată în categoria respectivă deoarece normele privind protecția mediului aplicabile în regiunea Flandra pentru instalarea parcurilor eoliene nu prevedeau în mod specific adoptarea sa. Circulara ar fi rezultatul unei decizii politice independente a administrației regionale flamande, nefiind prevăzută legal³⁹.

80. Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă circulara, ca urmare a conținutului său, dezvoltă și completează secțiunea 5.20.6 din VLAREM II într-o asemenea măsură încât dobândește caracter mai mult sau mai puțin evident de act administrativ⁴⁰. Dacă, în conformitate cu dreptul belgian, circulara autolimitează sfera de acțiune a administrației înseși, stabilind modele de comportament care trebuie urmate de asemenea de particulari, ar putea să se considere că aceasta era *prevăzută* de Decretul privind autorizația de mediu din 1985 și de DABM.

3. *Plan sau program privind o activitate sau un sector economic care intră în domeniul de aplicare al Directivei EES*

81. Articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES prevede că, sub rezerva alineatului (3) al dispoziției respective, o evaluare ecologică se realizează pentru toate planurile și programele care sunt elaborate, printre altele, „pentru [...] energie, [...] planificare urbană și rurală sau utilizarea terenului”.

³⁹ În mod logic, posibilitatea de a adopta circulare administrative este recunoscută de dreptul administrativ belgian în mod generic. A se vedea nota de subsol 56 de mai jos.

⁴⁰ Instanța de trimitere o califică drept „pseudoreglementare”.

82. Secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara se referă la sectorul energiei, concret, la instalarea parcurilor eoliene. Normele privind zgomotul aplicabile turbinelor eoliene influențează amplasarea acestora în zonele locuite, motiv pentru care au efecte de asemenea asupra planificării urbane și rurale, precum și asupra utilizării terenului.

83. Prin urmare, nu există îndoieli că obiectivul respectivului *corpus* intră în domeniul de aplicare al Directivei EES.

4. Plan sau program de natura unui cadru de referință pentru autorizarea proiectelor supuse Directivei EIM

84. Articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES prevede că planurile sau programele nu numai că trebuie să se refere la unul dintre sectoarele incluse în această dispoziție, ci este necesar ca:

- acestea să fixeze cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor poate fi autorizată în viitor și
- proiectele adoptate să figureze printre cele enumerate în anexele I și II la Directiva EIM⁴¹.

85. În ceea ce privește a doua condiție, secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara se referă la un tip de instalație menționată expres în anexa II punctul 3 litera (i) din Directiva EIM sub denumirea „Instalații destinate transformării energiei eoliene în energie electrică (parcuri eoliene)”⁴².

86. Referitor la prima condiție, articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES prevede că planul sau programul stabilește un cadru de referință în care punerea în aplicare a proiectelor poate fi autorizată în viitor drept condiție obligatorie pentru supunerea acestora unei EES.

87. Curtea a statuat că noțiunea „planuri și programe” se referă la orice act care stabilește, prin definirea normelor și a procedurilor, un ansamblu semnificativ de criterii și de modalități pentru autorizarea și pentru punerea în aplicare a unuia sau a mai multe proiecte care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului⁴³.

88. Prin urmare, un act este considerat *cadru* pentru autorizarea viitoare a punerii în aplicare a proiectelor și deci plan sau program supus EES atunci când include un ansamblu semnificativ de criterii și de modalități (reguli și proceduri) pentru punerea în aplicare a proiectelor care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului⁴⁴.

89. Această interpretare „urmărește să garanteze [...] că cerințe care pot avea efecte semnificative asupra mediului fac obiectul unei evaluări ecologice”⁴⁵ în cadrul unei succesiuni de norme; a *sensu contrario*, evită ca EES să fie impusă în temeiul unor criterii sau condiții stabilite în mod independent.

41 Importanța acestei condiții reiese de asemenea din faptul că articolul 3 alineatul (4) din Directiva EES prevede că „[s]tatele membre determină dacă planurile și programele, altele decât cele prevăzute la alineatul (2), care definesc cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor poate fi autorizată în viitor, pot avea efecte semnificative asupra mediului”.

Pentru a fi exhaustivi, trebuie adăugat că există cel puțin încă o obligație de a realiza o evaluare ecologică strategică a planurilor și programelor, care să nu depindă de un cadru pentru autorizarea proiectelor. Este vorba despre articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Directiva EES, conform căruia se realizează o evaluare pentru planurile și programele supuse evaluării specifice a efectelor prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din la Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), care include numai o parte dintre efectele asupra mediului.

42 Curtea s-a pronunțat în acest sens în Hotărârea D’Oultremont, punctele 42-44.

43 Hotărârea din 11 septembrie 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias și alții (C-43/10, EU:C:2012:560, punctul 95), Hotărârea D’Oultremont, punctul 49, Hotărârea din 8 mai 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” și alții (C-305/18, EU:C:2019:384, punctul 50), și Hotărârea CFE, punctul 61.

44 Caracterul extensiv al acestei interpretări este evidențiat în Gonthier, E., „La Cour de justice de l’Union européenne définit la notion de «plan et programme»”, *Aménagement-Environnement*, 2017, nr. 3, p. 184 și 185.

45 Hotărârea din 7 iunie 2018, Inter-Environnement Bruxelles și alții (C-671/16, EU:C:2018:403, punctul 54).

90. Prin urmare, noțiunea „ansamblu semnificativ de criterii și de modalități” (reguli și proceduri) trebuie înțeleasă în mod calitativ, iar nu cantitativ. Este suficient ca *ansamblul* să fie semnificativ, iar nu exhaustiv, pentru ca planul sau programul care îl stabilește să necesite o EES. Astfel, se evită de asemenea posibilele strategii de eludare a obligațiilor prevăzute de Directiva EES care se pot materializa printr-o fragmentare a măsurilor, reducând astfel efectul util al acestei directive⁴⁶.

91. Această jurisprudență trebuie aplicată reglementării flamande în litigiu (secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara, în cazul în care aceasta are efecte juridice), luând în considerare elementele pe care le vom indica în continuare.

92. În primul rând și în principal, Curtea a subliniat că o reglementare (în cauza respectivă, valonă) privind instalarea parcurilor eoliene, care coincide parțial cu reglementarea flamandă analizată în prezenta cauză, reprezenta un cadru pentru adoptarea proiectelor cu efecte semnificative asupra mediului. Astfel reiese în mod clar din Hotărârea D’Oultremont⁴⁷.

93. Este adevărat că există anumite diferențe între cele două norme, însă reglementarea flamandă în discuție în prezenta cauză stabilește în mod detaliat prevederi, referitoare la aspecte sensibile (zgomotul, umbra proiectată, securitatea și natura turbinelor eoliene), similare cu cele abordate de decretul valon.

94. În principiu, niciun proiect de instalare a unui parc eolian în Flandra nu ar putea fi autorizat dacă nu îndeplinește condițiile prevăzute de reglementarea menționată. Prin urmare, informațiile disponibile indică faptul că este vorba despre un cadru de referință neexhaustiv, dar semnificativ pentru autorizarea proiectelor pentru parcuri eoliene, ale cărui efecte asupra mediului sunt incontestabile.

95. Guvernul belgian însuși recunoaște în mod implicit că secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara reprezintă un cadru de referință semnificativ pentru autorizarea proiectelor pentru parcuri eoliene, atunci când asigură, în ceea ce privește eventuala limitare a efectelor în timp ale hotărârii, că declararea nelegalității acestora ar avea drept consecință faptul că nu ar mai exista condiții de mediu valide din punct de vedere juridic pentru instalațiile eoliene⁴⁸.

96. Singurul argument invocat de Comisie este faptul că dispozițiile secțiunii 5.20.6 din VLAREM II referitoare la zgomotul produs de turbinele eoliene sunt relevante pentru autorizarea proiectelor de parcuri eoliene, deoarece determină în mod direct amplasarea acestora în raport cu locuințele și cu zonele rezidențiale. Situația ar fi diferită în cazul normelor privind umbra proiectată și securitatea turbinelor eoliene, care vizează faza de exploatare a parcurilor eoliene respective: analiza impactului acestora trebuie efectuată în conformitate cu Directiva EIM, iar nu cu Directiva EES.

97. Nu împărtășim această abordare, deoarece se concentrează pe analiza individualizată a dispozițiilor planului sau programului, iar nu pe acesta în ansamblul său. În plus, cerințele privind umbra proiectată și securitatea turbinelor eoliene trebuie să fie avute în vedere de asemenea la momentul instalării acestora, indiferent dacă au efecte ulterior asupra exploatării parcului eolian (astfel cum se întâmplă, în definitiv, cu normele privind zgomotul).

46 Hotărârea D’Oultremont, punctul 48, Hotărârea Thybaut și alții, punctul 55, Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 55, precum și Concluziile avocatei generale Kokkot prezentate la 17 noiembrie 2011 în această din urmă cauză (EU:C:2011:755, punctele 25 și 26).

47 Hotărârea D’Oultremont, punctul 50: „[...] Decretul din 13 februarie 2014 privește, în special, normele tehnice, modalitățile de exploatare (în special umbrele stroboscopice), prevenirea accidentelor și a incendiilor (printre altele, oprirea eolienei), normele de nivel sonor, reabilitarea, precum și constituirea unei siguranțe pentru eoliene. Astfel de norme prezintă o importanță și o întindere suficient de semnificative pentru determinarea condițiilor aplicabile sectorului în cauză și alegerile în special de ordin ecologic efectuate prin intermediul normelor respective sunt chemate să stabilească condițiile în care proiectele concrete de amplasare și de exploatare a siturilor eoliene vor putea fi autorizate în viitor”.

48 Observațiile scrise, punctul 97.

98. În al doilea rând, Curtea consideră că noțiunea de „planuri și programe” poate include actele adoptate prin acte cu putere de lege sau acte administrative.

99. Curtea s-a opus excluderii măsurilor legislative din dubla noțiune de „planuri și programe”, deoarece aceste măsuri figurează în mod expres în definiția articolului 2 litera (a) prima liniuță din Directiva EES⁴⁹. Ea a respins de asemenea analogia cu categoriile stabilite în Convenția de la Aarhus⁵⁰ și în Protocolul de la Kiev⁵¹, subliniind că această directivă diferă de cele două tratate internaționale „în măsura în care [...] nu conține dispoziții specifice referitoare la politici sau la reglementări generale care ar impune o delimitare față de «planuri și programe»”⁵².

100. Potrivit guvernului belgian, secțiunea 5.20.6 din VLAREM II ar constitui o reglementare cu caracter general, fără dimensiune programatică sau planificatoare, care nu urmărește să modifice cadrul existent pentru instalarea parcurilor eoliene. Secțiunea respectivă nu s-ar încadra în noțiunea de plan sau program și, prin urmare, nu ar necesita o EES⁵³.

101. Acest argument ar conduce, în realitate, la reinterpretarea Directivei EES în lumina Convenției de la Aarhus și a Protocolului de la Kiev, în temeiul cărora actele cu putere de lege sau actele administrative nu fac obiectul evaluării efectelor asupra mediului.

102. Astfel cum am subliniat mai sus, Curtea a respins această interpretare în Hotărârea D’Oultremont. Prin urmare, o normă internă cu caracter administrativ (precum în prezenta cauză) ar necesita o EES cu condiția să stabilească un cadru de referință semnificativ pentru realizarea proiectelor de parcuri eoliene. Acesta ar fi cazul, după cum am arătat deja, al normelor analizate în Hotărârea D’Oultremont, ale căror prevederi, reamintim, sunt parțial similare cu cele în litigiu.

103. În al treilea rând, jurisprudența Curții nu stabilește că planurile și programele „trebuie să aibă ca obiect amenajarea unui anumit teritoriu”, ci că acestea trebuie să „prive[ască], într-un context mai larg, amenajarea unor teritorii sau a unor zone în general”⁵⁴.

104. Secțiunea 5.20.6 din VLAREM II, asemenea reglementării valone analizate în cauza D’Oultremont, se referă la teritoriul unei regiuni (Flandra) în ansamblul său. Valorile-limită ale zgomotului fixate de aceasta sunt strâns legate de teritoriul respectiv, fiind stabilite în funcție de diversele tipuri de utilizare a zonelor geografice. Prin aplicarea ei se deduc locurile în care se pot instala turbine eoliene, precum în cazul municipiilor Aalter și Nevele.

49 Hotărârea din 17 iunie 2010, Terre wallonne și Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 și C-110/09, EU:C:2010:355, punctul 41), și Hotărârea D’Oultremont, punctul 52.

50 Convenția din 1998 privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (JO 2005, L 124, p. 4), adoptată prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

51 Protocolul din 2003 privind evaluarea strategică de mediu la Convenția CEE/ONU de la Espoo din 1991 privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier (JO 2008, L 308, p. 35), adoptat prin Decizia 2008/871/CE a Consiliului din 20 octombrie 2008 (JO 2008, L 308, p. 33).

52 Hotărârea D’Oultremont, punctul 53. A se vedea de asemenea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate la 25 ianuarie 2018 în cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții (C-671/16, EU:C:2018:39, punctele 32-37).

53 Guvernul belgian citează în susținerea tezei sale o hotărâre a Curții Constituționale belgiene (hotărârea nr. 33/2019 din 28 februarie 2019, cauza 6662, p. 43 și următoarele, disponibilă la adresa <https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-033f.pdf>) și două hotărâri ale Raad van State [Consiliul de Stat (Secția de contencios administrativ), Țările de Jos] (nr. 201709167/1/R3 și nr. 201807375/1/R3) din 3 aprilie 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1064).

54 Hotărârea D’Oultremont, punctele 45 și 46.

105. În sfârșit, Curtea a statuat că trebuie evitat ca același plan sau program să fie supus mai multor EES. În acest scop și cu condiția ca evaluarea efectelor acestora să fi fost realizată în prealabil, sunt excluse din regimul EES planurile și programele care se înscriu într-o ierarhie de acte care au făcut ele însele obiectul unei evaluări a efectelor pe care le au asupra mediului și despre care se poate considera în mod rezonabil că interesele pe care Directiva EES urmărește să le protejeze au fost suficient luate în considerare în acest cadru⁵⁵.

106. În temeiul acestei jurisprudențe, dacă secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara ar face parte dintr-o succesiune de norme a căror adoptare ar fi făcut deja obiectul unei EES, aceasta nu ar trebui supusă în mod obligatoriu altei evaluări specifice.

107. Nu există informații în dosarul cauzei care să permită confirmarea acestei împrejurări. Secțiunea 5.20.6 din VLAREM II se întemeiază pe Decretul privind autorizația de mediu, însă condițiile pe care le stabilește pentru instalarea parcurilor eoliene nici măcar nu coincid cu cele ale normei de bază. Secțiunea 5.20.6 din VLAREM II reprezintă, astfel cum a arătat Comisia în ședință, un plan sau un program *nou* în sensul Directivei EES.

108. Am arătat mai sus că revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă circulara, ca urmare a conținutului său, dezvoltă și completează secțiunea 5.20.6 din VLAREM II sub forma unui act administrativ ascuns⁵⁶. În caz afirmativ, aceasta ar trebui supusă de asemenea Directivei EES, deoarece, la prima vedere, conține standarde de calitate a mediului privind zgomotul mai puțin stricte decât secțiunea 5.20.6 din VLAREM II, permițând instalarea turbinelor eoliene pe terenuri neautorizate în acest scop de această din urmă normă.

109. Circulara pare să ofere autorităților administrative din Flandra posibilitatea de a admite mai ușor excepții privind normele în vigoare din VLAREM II în legătură cu instalarea turbinelor eoliene. Aceasta ar confirma faptul că, potrivit jurisprudenței Curții, circulara ar putea fi inclusă în domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES⁵⁷.

110. În concluzie, un *corpus* legislativ precum cel în discuție în prezenta cauză, ale cărui norme reglementează cadrul de accesare a autorizațiilor pentru parcuri eoliene în ceea ce privește umbra proiectată, securitatea și zgomotul, este inclus în noțiunea de „planuri și programe” prevăzută la articolul 2 litera (a) din Directiva EES și poate avea un efect semnificativ asupra mediului. În aceeași măsură, acesta necesită realizarea unei EES, în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) litera (a) din directiva respectivă.

D. A opta și a noua întrebare preliminară

111. Instanța de trimitere solicită să se clarifice efectele pe care le-ar avea hotărârea Curții asupra planurilor și programelor (și deciziile individuale adoptate pe baza acestora) în cazul în care secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara ar fi trebuit să fie supuse unei EES. Concret, aceasta dorește să se stabilească dacă s-ar putea limita efectele unei eventuale anulări pentru a menține temporar efectele acestor norme, în vederea protecției mediului și a asigurării aprovizionării cu energie electrică.

55 Hotărârea din 10 septembrie 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punctul 55), Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 42, și Hotărârea CFE, punctul 73.

56 Nu suntem în măsură să ne pronunțăm cu privire la natura și la efectele juridice ale circularelor în dreptul belgian, aspect care trebuie clarificat în conformitate cu deciziile Conseil d'État (Consiliul de Stat).

57 În ceea ce privește perimetrul de consolidare urbană referitor la centrul Orp-le-Petit – localitate care depinde de comuna Orp-Jauche (Belgia) –, care modifica planul de sector, planul de amenajare comunală și regulamentul comunal de urbanism (care constituie în sine planuri și programe în sensul Directivei EES), Curtea a considerat că acesta trebuie să primească aceeași calificare și să fie supus aceluiași regim juridic, asigurând că, „deși un asemenea act nu cuprinde și nu poate cuprinde norme pozitive, posibilitatea pe care o instituie de a permite obținerea cu mai multă ușurință de derogări de la normele de urbanism în vigoare modifică cadrul juridic și are drept efect introducerea PCU în discuție în litigiul principal în domeniul de aplicare al articolului 2 litera (a) și al articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES” (Hotărârea Thybaut și alții, punctele 57 și 58).

112. În plus, aceasta întrebă dacă respectiva limitare în timp s-ar putea aplica nu numai în acțiunile (directe) în anulare împotriva planurilor și programelor adoptate fără realizarea unei EES, ci și în acțiunile (indirecte) în care nulitatea invocată cu privire la planurile și programele respective reprezintă motivul – sau unul dintre motivele – pentru care se atacă deciziile individuale de autorizare a proiectelor care le pun în aplicare.

113. Subliniem că instanța de trimitere formulează această ultimă întrebare subliniind în același timp că nu este competentă, conform dreptului belgian, să anuleze secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara⁵⁸. Aceasta trebuie să soluționeze numai acțiunea în anulare formulată împotriva unei decizii individuale de autorizare a unor turbine eoliene⁵⁹, însă în cuprinsul acesteia s-a invocat, ca excepție de nelegalitate, posibila nulitate a secțiunii 5.20.6 din VLAREM II și a circularei.

114. Potrivit Curții, „[î]n lipsa, în directiva [EES], a unor prevederi referitoare la consecințele care trebuie deduse dintr-o încălcare a dispozițiilor procedurale pe care aceasta le conține, revine statelor membre obligația de a adopta, în cadrul competențelor lor, toate măsurile necesare, generale sau speciale, pentru ca toate «planurile» sau «programele» care pot avea «efecte semnificative asupra mediului» în sensul Directivei 2001/42 să facă obiectul unei evaluări ecologice, înainte de adoptarea lor, în conformitate cu mijloacele procedurale și cu criteriile prevăzute de directiva menționată”⁶⁰.

115. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, statele membre sunt ținute să elimine consecințele ilicite ale unei încălcări a dreptului Uniunii, obligație care revine, în cadrul competențelor sale, fiecărui organ al statului membru în cauză.

116. Concret, în ceea ce privește obligația de a acoperi lipsa evaluării ecologice impuse de Directiva EES, din jurisprudența respectivă rezultă că:

- suspendarea sau anularea actului afectat de un astfel de viciu revine de asemenea instanțelor naționale sesizate cu o acțiune formulată împotriva unui act de drept național adoptat cu încălcarea Directivei EES;
- normele de procedură aplicabile unor astfel de acțiuni rezultă din ordinea juridică internă a fiecărui stat membru, însă cu condiția ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele care se aplică unor situații similare de natură internă (principiul echivalenței) și să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității);
- instanțele sesizate în această privință trebuie să adopte, în temeiul dreptului lor național, măsuri de suspendare sau de anulare a planului sau programului adoptat cu încălcarea obligației de a efectua o EES, astfel cum prevede directiva menționată⁶¹.

117. Conform acestei obligații generale, un plan sau un program adoptat fără realizarea unei EES, prin încălcarea Directivei EES, ar trebui suspendat, anulat sau înlăturat de instanța națională pentru a asigura supremația dreptului Uniunii. *A fortiori*, autorizațiile de proiecte întemeiate pe acestea ar trebui supuse aceluiași tratament.

⁵⁸ A se vedea nota de subsol 68 de mai jos.

⁵⁹ Autorizația acordată Electrabel pentru instalarea a cinci turbine în municipiile Aalter și Nevele.

⁶⁰ Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctul 42, Hotărârea Association France Nature Environnement, punctul 29, Hotărârea Comune di Corridonia și alții, punctul 34, și Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian din Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 75).

⁶¹ Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, punctele 43-46, Hotărârea Association France Nature Environnement, punctele 30-32, Hotărârea Comune di Corridonia și alții, punctul 35, și Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctele 171 și 172).

118. Cu toate acestea, Curtea a admis că se „poate, cu titlu excepțional și pentru considerații imperative de securitate juridică, să acorde o suspendare provizorie a efectului de înlăturare avut de o normă din dreptul Uniunii asupra dreptului național contrar acesteia”⁶².

119. Curtea își rezervă în exclusivitate această prerogativă, statuând că, dacă instanțele naționale ar avea puterea de a conferi supremație dispozițiilor naționale contrare dreptului Uniunii, chiar și numai cu titlu provizoriu, s-ar aduce atingere aplicării uniforme a dreptului Uniunii.

120. Prin urmare, Curtea admite că o instanță națională poate, atunci când dreptul intern o permite, în mod excepțional și de la caz la caz, să limiteze în timp anumite efecte ale declarării nelegalității unei dispoziții de drept național care a fost adoptată cu încălcarea obligațiilor prevăzute de Directiva EES.

121. Pentru a utiliza această posibilitate, în situații precum cea din prezenta cauză, o astfel de limitare trebuie să se impună printr-o cerință imperativă legată de protecția mediului și ținându-se seama de împrejurările specifice ale cauzei cu care este sesizată instanța națională. Această posibilitate excepțională nu poate să fie însă exercitată decât dacă sunt îndeplinite toate condițiile care reies din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie⁶³, la care vom face referire în continuare⁶⁴.

122. În ceea ce privește Directiva EIM, Curtea a statuat de asemenea⁶⁵ că, în cazul omiterii evaluării privind impactul unui proiect asupra mediului, deși statele membre trebuie să elimine consecințele ilicite ale acesteia, dreptul Uniunii nu se opune ca o asemenea evaluare să fie efectuată cu titlu de regularizare, în condițiile în care proiectul este în curs de realizare sau chiar după ce a fost realizat, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții⁶⁶.

123. Din această jurisprudență rezultă că, în cazuri excepționale, Curtea oferă instanțelor naționale posibilitatea să suspende în mod temporar și în condiții stricte „efectul de înlăturare” a supremației Directivei EES pentru a proteja o cerință imperativă de interes general, precum mediul sau asigurarea alimentării cu energie electrică a unei țări.

124. Până în prezent, această posibilitate a fost acceptată în cazul acțiunilor în anulare introduse în fața instanțelor naționale împotriva planurilor și programelor incluse în domeniul de aplicare al Directivei EES a căror adoptare nu făcuse obiectul unei EES⁶⁷. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă posibilitatea respectivă ar putea fi extinsă la acțiunile împotriva deciziilor individuale de autorizare a instalării turbinelor eoliene, care pun în aplicare planurile și programele respective⁶⁸.

62 Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, denumită în continuare „Hotărârea Winner Wetten”, EU:C:2010:503, punctele 66 și 67), și Hotărârea Association France Nature Environnement, punctul 33.

63 Punctele 59-63. A se vedea în același sens Hotărârea Association France Nature Environnement, punctul 43.

64 Într-un studiu recent se analizează asemănările și diferențele dintre jurisprudența stabilită prin Hotărârea Winner Wetten, care instituie o procedură centralizată, sub controlul Curții, pentru suspendarea aplicării efectului de înlăturare a principiului supremației dreptului Uniunii asupra normelor naționale contrare acestuia, și cea stabilită prin Hotărârea Association France Nature Environnement, care instituie o procedură descentralizată pentru punerea în aplicare a suspendării respective, atribuită instanțelor naționale în condiții foarte stricte. Studiul respectiv insistă asupra rolului important al acestei jurisprudențe în ceea ce privește împiedicarea vidurilor juridice care pot fi determinate de aplicarea strictă a efectului de înlăturare a principiului supremației (Dogan, M., „Primacy and the remedy of disaplication”, *Common Market Law Review*, 2019, nr. 4, p. 1490-1505).

65 Hotărârea Comune di Corridonia și alții, punctul 43, Hotărârea din 28 februarie 2018, Comune di Castibellino (C-117/17, EU:C:2018:129, punctul 30), și Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctul 175).

66 Pe de o parte, ca normele naționale care permit această regularizare să nu ofere persoanelor interesate ocazia să eludeze sau să nu aplice normele dreptului Uniunii și, pe de altă parte, ca evaluarea efectuată cu titlu de regularizare să nu aibă ca obiect doar impactul viitor al acestui proiect asupra mediului, ci să țină seama de toate efectele asupra mediului produse de la realizarea proiectului menționat.

67 Hotărârea Inter-Environnement Wallonie și Hotărârea Association France Nature Environnement.

68 Astfel cum am arătat, potrivit instanței de trimitere, în ceea ce privește excepția de nelegalitate invocată în litigiul cu care este sesizată, dreptul belgian îi permite să anuleze numai decizii individuale, nu și planuri sau programe.

125. Părțile care au formulat observații adoptă poziții contrare în ceea ce privește această chestiune:

- Comisia consideră că posibilitatea de a menține în mod excepțional efectele planurilor și programelor contrare Directivei EES este acceptată numai în cazul unei acțiuni directe în anulare împotriva planurilor și programelor respective. În opinia sa, nu există motive pentru extinderea acestei posibilități la deciziile individuale de autorizare;
- guvernul belgian propune teza contrară. În opinia sa, configurația procedurală a unei excepții de nelegalitate (prin intermediul căreia se atacă în mod indirect planul sau programul însuși, ca urmare a încălcării Directivei EES, drept mijloc pentru a contesta validitatea autorizației acordate pentru un anumit proiect) încurajează aplicarea acestei jurisprudențe a Curții⁶⁹.

126. Argumentul guvernului belgian ni se pare, *in abstracto*, mai convingător. În definitiv, prin intermediul celor două căi de atac (acțiuni directe sau indirecte) se urmărește același obiectiv, și anume înlăturarea din ordinea juridică a hotărârilor și a normelor contrare, în sensul prezentei cauze, dreptului Uniunii.

127. Unul dintre argumentele care au determinat Curtea să își dezvolte jurisprudența cu privire la menținerea temporară a efectelor unui act național contrar dreptului Uniunii este preocuparea pentru securitatea juridică. Situația de insecuritate (sau vidul de reglementare) provocată de declararea nevalidității actului respectiv se agravează prin admiterea *erga omnes* a acțiunilor (directe) în anulare, însă acest lucru se întâmplă și în cazul acțiunilor indirecte, atunci când se admit excepțiile de nelegalitate⁷⁰. Multiplicarea acestora din urmă poate avea de fapt aceleași consecințe ca anularea directă a dispoziției corespunzătoare⁷¹.

128. Aplicarea paralelismului luat în considerare de Curte în cauza Winner Wetten ar justifica, așadar, faptul că suspendarea temporară a „efectului de înlăturare” a supremației de către instanța națională ar putea fi pusă în aplicare și în cazul excepțiilor de nelegalitate invocate împotriva deciziilor individuale prin care se pun în aplicare planuri și programe adoptate cu încălcarea Directivei EES⁷².

129. În plus, nu trebuie să se omită că obligația de a realiza o EES constituie o cerință *procedurală* care trebuie respectată în contextul aprobării anumitor planuri și programe. Este posibil ca acestea din urmă, chiar dacă nu au fost supuse cerinței respective, să aibă un conținut *material* care să reflecte un nivel înalt de protecție a mediului.

130. Această împrejurare (care justifică parțial jurisprudența „permisivă” a Curții, prezentată mai sus) se referă atât la acțiunile în anulare directe împotriva planului sau programului adoptat cu omiterea EES prevăzute, cât și la acțiunile indirecte, în care încălcarea dreptului Uniunii este invocată prin intermediul unei excepții de nelegalitate împotriva deciziilor individuale de punere în aplicare a planului sau programului.

131. În sfârșit, protecția mediului și asigurarea aprovizionării unui stat membru cu energie electrică reprezintă motive imperative de interes general, acceptate de Curte drept temelii pentru suspendarea „efectului de înlăturare” a supremației asupra dreptului național adoptat cu încălcarea Directivei EES.

69 Guvernul respectiv susține în acest sens că acțiunile directe în anulare împotriva planurilor și programelor trebuie introduse într-un termen scurt, în timp ce excepțiile de nelegalitate pot fi invocate fără limită de timp. În acest din urmă caz, securitatea juridică are o sferă de acțiune mai largă, ca urmare a punerii în aplicare a planurilor și programelor într-un număr mai mare de decizii individuale.

70 În anumite state membre, mecanismele lor procedurale permit extinderea efectelor unei hotărâri de anulare pronunțate în cadrul unei acțiuni indirecte la alte situații similare. Dacă dreptul belgian conține unul dintre aceste mecanisme, nulitatea autorizației s-ar putea extinde și la altele similare, în temeiul nevalidității secțiunii 5.20.6 din VLAREM și a circularei, ceea ce ar echivala cu interzicerea cu efecte *erga omnes* a aplicării celor două, în urma constatării incompatibilității acestora cu Directiva EES.

71 La punctul 65 din Hotărârea Winner Wetten se arată că: „În exercitarea acestei competențe, Curtea se poate afla printre altele în situația de a suspenda efectele anulării sau ale constatării invalidității unui astfel de act până la adoptarea unui nou act prin care se remediază nelegalitatea constatată”.

72 Hotărârea Winner Wetten, punctele 67 și 68.

132. În prezenta cauză, cel puțin unul dintre aceste motive imperative (protecția mediului)⁷³ ar putea justifica menținerea temporară a efectelor autorizațiilor de construcție a cinci turbine eoliene în municipiile Aalter și Nevele și, în mod indirect, ale regulilor care au fost respectate.

133. Această posibilitate excepțională pe care Curtea o poate oferi instanței nu poate să fie însă exercitată decât dacă sunt îndeplinite toate condițiile care reies din Hotărârea Inter-Environnement Wallonie⁷⁴, și anume:

- dispoziția națională atacată să constituie o măsură de transpunere corectă a dreptului Uniunii în domeniul protecției mediului;
- adoptarea și intrarea în vigoare a unei noi dispoziții de drept național să nu permită evitarea efectelor negative asupra mediului care decurg din anularea dispoziției de drept național atacate;
- anularea dispoziției naționale în litigiu să aibă drept consecință crearea unui vid juridic în ceea ce privește transpunerea dreptului Uniunii în domeniul protecției mediului care ar fi mai dăunător pentru acesta, în sensul că această anulare s-ar manifesta printr-o protecție mai redusă și ar contraveni astfel chiar obiectivului esențial al dreptului Uniunii, și
- menținerea excepțională a efectelor dispoziției de drept național atacate să nu acopere decât perioada strict necesară pentru adoptarea măsurilor care să permită remedierea neregularității constatate.

134. Conform indicațiilor din decizia de trimitere și observațiilor prezentate, aceste condiții sunt îndeplinite în prezentul litigiu:

- secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara constituie o măsură de transpunere adecvată a unei norme de drept al Uniunii în materia protecției mediului, și anume a Directivei 2009/28. Dezvoltarea producției de energie electrică prin intermediul parcurilor eoliene reprezintă un element indispensabil al strategiei statului belgian pentru anul 2020 privind producția de energie electrică din surse regenerabile;
- secțiunea 5.20.6 din VLAREM II și circulara au fost o componentă relevantă a legislației belgiene privind instalarea parcurilor eoliene și, potrivit instanței de trimitere, începând de la 31 martie 2012, acestea au constituit în mare măsură temeiul pentru acordarea autorizațiilor individuale de instalare a turbinelor eoliene;
- prin adoptarea și prin intrarea în vigoare a unei noi dispoziții de drept național nu s-ar putea evita efectele negative asupra mediului rezultate din anularea secțiunii 5.20.6 din VLAREM II și a circularei. Anularea respectivă ar da naștere posibilității de a contesta în cascadă legalitatea autorizațiilor de instalare a turbinelor eoliene în regiunea Flandra începând de la 31 martie 2012, una dintre consecințe fiind că s-ar putea dispune inclusiv suspendarea lor;
- anularea secțiunii 5.20.6 din VLAREM II și a circularei ar conduce la crearea unui vid juridic în ceea ce privește transpunerea dreptului Uniunii în materia protecției mediului, care ar fi mai dăunător pentru acesta. Concret, s-ar elimina din dreptul național al regiunii Flandra normele de referință privind zgomotul, umbra proiectată și securitatea turbinelor eoliene, cu riscul ca acestea să poată fi implementate prin intermediul unor standarde de protecție mai scăzute.

⁷³ Cu toate că această apreciere trebuie efectuată de instanța de trimitere, nu există indicii că încetarea activității celor cinci turbine eoliene din Aalter și Nevele va avea un efect semnificativ asupra furnizării energiei electrice în Belgia, după cum a subliniat Comisia în ședință. Situația ar fi diferită dacă, în urma creșterii numărului de acțiuni împotriva unor autorizații similare, anularea ar afecta toate turbinele eoliene din Flandra.

⁷⁴ Punctele 59-63. A se vedea în același sens Hotărârea Association France Nature Environnement, punctul 43.

135. În concluzie, pare mai logică varianta în care Curtea oferă instanței naționale posibilitatea, atunci când dreptul național o permite⁷⁵, să mențină în mod excepțional efectele secțiunii 5.20.6 din VLAREM II și ale circularei, precum și ale autorizațiilor acordate în temeiul acestor norme pentru instalarea turbinelor eoliene, pe perioada strict necesară pentru adoptarea măsurilor prin care să se remedieze nelegalitatea constatată, cu alte cuvinte, pe perioada prevăzută pentru ca autoritățile regionale competente să efectueze EES a acestui *corpus* legislativ.

136. În plus, în cazul în care această evaluare ar fi favorabilă, odată ce a fost acoperită lipsa EES, reglementarea flamandă ar putea fi aplicată în continuare sub formă de plan sau program adaptat la dispozițiile Directivei EES.

IV. Concluzie

137. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Consiliul pentru Litigii în materie de Autorizări, Belgia) după cum urmează:

- „1) O reglementare națională care conține norme clare cu privire la umbra proiectată, la securitate și la zgomotul produs de parcurile eoliene, drept cadru de referință pentru autorizarea amplasării și a caracteristicilor viitoarelor proiecte de instalare a turbinelor eoliene, este inclusă în noțiunea de «planuri și programe» prevăzută la articolul 2 litera (a) din Directiva 2001/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului și are efecte semnificative asupra mediului, astfel încât trebuie supusă în prealabil unei evaluări ecologice strategice, în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din directiva respectivă.
- 2) Instanța națională poate limita efectele în timp ale hotărârii pronunțate în procedura principală, în cazul în care a admis excepția de nelegalitate a reglementării naționale în litigiu, pentru a menține temporar efectele autorizațiilor de instalare a turbinelor eoliene în vederea protecției mediului și, dacă este cazul, pentru a asigura aprovizionarea cu energie electrică. Această posibilitate este condiționată de îndeplinirea condițiilor stabilite în Hotărârea din 28 februarie 2012, Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), referitoare, în sensul prezentei cauze, la Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, de modificare și ulterior de abrogare a Directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE.”

⁷⁵ În acest scop, instanța națională are la dispoziție mecanisme atât legale, cât și jurisprudențiale, conform punctului 10.1 din decizia de trimitere.