CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA LAILA MEDINA
prezentate la 11 septembrie 2025[1]

Cauza C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
împotriva
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Irlanda),
Attorney General,
Intervenientă:
Drumakilla Limited

[cerere de decizie preliminară formulată de High Court (Înalta Curte, Irlanda)]

(Trimitere preliminară – Mediu – Directiva 92/43/CEE – Conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică – Articolul 12 – Sistem de protecție riguroasă a anumitor specii de animale – Articolul 16 – Derogare acordată în anticiparea unei cereri pentru autorizație de construire pentru un proiect care intră sub incidența Directivei 2011/92/UE – Articolul 11 – Convenția de la Aarhus – Articolul 9 alineatul (2) – Autonomie procedurală – Principiul efectivității – Norme procedurale pentru contestarea validității unei decizii de derogare și a unei decizii de aprobare de dezvoltare)

[1] Limba originală: engleza.

I. Introducere

1. Prezentele concluzii privesc o cerere de decizie preliminară referitoare la interpretarea Directivei habitate [2] și a Directivei EEM [3]. Această cerere a fost formulată de High Court (Înalta Curte, Irlanda) în cadrul unei acțiuni intentate de un grup de persoane fizice [4] împotriva deciziei de derogare acordate de autoritățile irlandeze, în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, pentru a facilita construirea de unități rezidențiale în fosta mănăstire carmelită din Delgany (comitatul Wicklow, Irlanda) [5]. Această mănăstire este în prezent locul în care se găsește o colonie importantă de microlilieci, care reprezintă specii strict protejate enumerate în anexa IV la Directiva habitate [6].

2. Această cerere își are originea în faptul că reclamanții din litigiul principal nu au contestat validitatea deciziei de derogare în discuție în termenul care, potrivit instanței de trimitere, este prevăzut de dreptul irlandez. Derogarea menționată – care, în opinia acestei instanțe, este motivată „în mod absurd” – a fost contestată în același timp cu decizia de acordare a aprobării de dezvoltare, după ce termenul expirase. Potrivit instanței de trimitere, acest lucru presupune ca cererea de anulare a deciziei de derogare să fie considerată tardivă și respinsă, sub rezerva oricărei norme de drept al Uniunii care impune un rezultat contrar.

3. Prezenta cauză ridică, în primul rând, probleme de ordin procedural. În special, se impune ca Curtea să stabilească dacă o normă procedurală națională care prevede un termen diferit pentru a contesta validitatea, pe de o parte, a unei decizii de derogare acordate în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate și, pe de altă parte, a unei decizii privind aprobarea de dezvoltare care intră în domeniul de aplicare al Directivei EEM este compatibilă cu dreptul Uniunii, în special în raport cu principiul accesului larg la justiție consacrat de Convenția de la Aarhus [7]. În acest scop, Curtea va trebui să reflecteze la consecințele procedurale care decurg din Hotărârea din 24 februarie 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121) [8], în care a statuat în esență că o decizie de derogare adoptată în temeiul Directivei habitate face parte, în anumite condiții, din procedura de aprobare de dezvoltare instituită de Directiva EEM. În al doilea rând, prezenta cauză oferă Curții ocazia de a furniza clarificări suplimentare cu privire la condițiile esențiale pe care o autoritate competentă dintr-un stat membru trebuie să le respecte atunci când permite unui dezvoltator de proiect care intră sub incidența Directivei EEM să deroge de la interdicțiile prevăzute de Directiva habitate.

2 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, denumită în continuare „Directiva habitate”).

3 Directiva 2011/92/UE a 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 EEM”).

4 Denumite în continuare „reclamanții din litigiul principal”.

5 Denumit în continuare „proiectul de dezvoltare”.

6 A se vedea de asemenea Comisia Europeană, „Planul de acțiune al UE pentru conservarea tuturor speciilor de lilieci în Uniunea Europeană (2018-2024)” și „Document complementar” din 13 ianuarie 2023, disponibile la adresa https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details

7 Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus (Danemarca) la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”).

8 Hotărârea în cauza Namur-Est Environnement.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul internațional

4. Articolul 9 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Accesul la justiție”, prevede:

„[…]

(2) Fiecare parte, în cadrul legislației interne proprii, se asigură că membrii publicului interesat:

(a) care au un interes suficient; sau

(b) cărora li se afectează un drept, în cazul în care procedurile administrative legale ale unei părți solicită aceasta ca o precondiție, accesul la o procedură de recurs în fața instanței și/sau a altui organism independent și imparțial stabilit prin lege, pentru a contesta, ca fond și ca procedură, legalitatea oricărei decizii, act sau omisiuni care face obiectul prevederilor articolului 6, în cazul în care legislația națională prevede astfel și fără a prejudicia prevederile punctului 3 sau alte prevederi relevante ale acestei convenții.

[…]

(5) Pentru o mai mare eficiență a dispozițiilor prezentului articol, fiecare parte se asigură că publicului i se furnizează informații privind accesul la căile de atac administrative și judiciare și se preocupă de stabilirea unor mecanisme de asistență adecvate pentru îndepărtarea sau reducerea barierelor financiare și de altă natură din calea accesului la justiție.”

B. Dreptul Uniunii Europene

1. Directiva habitate

5. Articolul 12 alineatul (1) din Directiva habitate are următorul cuprins:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a institui un sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate în anexa IV litera (a) în aria lor de extindere, interzicând:

[…]

(b) perturbarea deliberată a speciilor respective, în special în timpul perioadei de reproducere, cuibărire, hibernare și migrare;

[…]

(d) deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere sau de odihnă.”

6. Potrivit articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate:

„Statele membre pot deroga de la dispozițiile articolelor 12, 13, 14 și 15 literele (a) și (b), cu condiția ca derogarea să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală și în măsura în care nu există o alternativă satisfăcătoare la derogare, în următoarele scopuri:

(a) pentru a proteja fauna și flora sălbatică și pentru a conserva habitatele naturale;

[…]

(c) în folosul sănătății și siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic și în situații care ar avea efecte benefice de importanță majoră asupra mediului;

[…]”.

7. Anexa IV la Directiva habitate, intitulată „Speciile de animale și plante de importanță comunitară care au nevoie de protecție strictă”, prevede:

„[…]

(a) ANIMALE

VERTEBRATE

[…]

MICROCHIROPTERA

[…]”.

2. Directiva EEM

8. În conformitate cu articolul 1 din Directiva EEM:

„(1) Prezenta directivă se aplică evaluării efectelor proiectelor publice și private care pot avea efecte importante asupra mediului.

(2) În sensul prezentei directive se aplică următoarele definiții:

(a) «proiect» înseamnă:

– executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau lucrări;

[…]

(c) «aprobare de dezvoltare» înseamnă decizia autorității sau a autorităților competente care împuternicesc inițiatorul proiectului să își realizeze proiectul;

[…]

(g) «evaluarea impactului asupra mediului» înseamnă un proces care constă în:

(i) pregătirea unui raport de evaluare a impactului asupra mediului de către inițiatorul proiectului, […]

[…]

(iv) prezentarea unei concluzii motivate de către autoritatea competentă cu privire la impactul semnificativ al proiectului asupra mediului, ținând seama de rezultatele examinării menționate la punctul (iii) și, după caz, de propria examinare suplimentară; și

(v) includerea concluziei motivate a autorității competente în oricare dintre deciziile menționate la articolul 8a.

[…]”

9. Articolul 2 din Directiva EEM prevede:

„(1) Statele membre adoptă toate măsurile necesare pentru a asigura că, înaintea acordării aprobării de dezvoltare, proiectele care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului, în temeiul, între altele, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor, fac obiectul unei cereri de aprobare de dezvoltare și al unei evaluări a efectelor lor asupra mediului. Respectivele proiecte sunt definite la articolul 4.

[…]”

10. Articolul 4 din Directiva EEM prevede:

„[…]

(2) Sub rezerva articolului 2 alineatul (4), pentru proiectele enumerate în anexa II, statele membre stabilesc dacă proiectul trebuie supus unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10. Statele membre stabilesc aceasta:

(a) pe baza unei analize de la caz la caz;

sau

(b) pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate de statul membru.

Statele membre pot decide aplicarea ambelor proceduri menționate la literele (a) și (b).

[…]

(4) În cazul în care statele membre decid să solicite luarea unei decizii în cazul proiectelor enumerate în anexa II, inițiatorul proiectului furnizează informații cu privire la caracteristicile proiectului și la efectele sale semnificative probabile asupra mediului. Lista detaliată a informațiilor care trebuie furnizate este specificată în anexa IIA. […]

[…]”.

11. În conformitate cu articolul 6 din Directiva EEM:

„[…]

(2) În vederea asigurării participării efective a publicului interesat la procedurile de luare a deciziilor, publicul este informat, pe cale electronică și prin anunțuri publice sau prin alte mijloace adecvate, cu privire la următoarele aspecte, de la începutul procedurilor de luare a deciziilor privind mediul menționate la articolul 2 alineatul (2) și, cel mai târziu, de îndată ce informațiile pot fi furnizate în mod rezonabil:

(a) solicitarea de aprobare de dezvoltare;

[…]”.

12. Articolul 11 din Directiva EEM cuprinde norme privind acțiunile introduse împotriva deciziilor care fac obiectul participării publicului în conformitate cu Directiva EEM:

„(1) Statele membre se asigură, în conformitate cu sistemul legislativ intern aplicabil, că membrii publicului interesat:

(a) care au un interes suficient; sau

(b) care pretind încălcarea unui drept, atunci când procedurile de drept administrativ al unui stat membru impun această condiție preliminară,

au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui organism independent sau imparțial instituit în conformitate cu legea, prin care este contestată legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă.

(2) Statele membre stabilesc stadiul în care pot fi contestate deciziile, acțiunile sau omisiunile.

[…]

(5) Pentru creșterea eficienței dispozițiilor prezentului articol, statele membre se asigură că informațiile practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare sunt puse la dispoziția publicului.”

C. Dreptul irlandez

13. Ordinul 84 regula 21 din Rules of the Superior Courts [Regulamentul Instanțelor Superioare] [9] are următorul cuprins:

(1) Cererea de încuviințare a exercitării controlului jurisdicțional trebuie depusă în termen de trei luni de la data la care motivele cererii au apărut pentru prima dată.

[9] Denumit în continuare „RSC”.

[…]

(3) Fără a aduce atingere dispozițiilor alineatului (1), instanța poate, în urma unei cereri formulate în acest sens, să prelungească termenul în care poate fi introdusă o cerere de încuviințare a exercitării controlului jurisdicțional, iar instanța nu va prelungi acest termen decât dacă are convingerea că:

(a) există motive întemeiate și suficiente în acest sens, și

(b) împrejurările care au condus la nedepunerea cererii de încuviințare în termenul menționat la alineatul (1) fie:

(i) se aflau în afara controlului, ori

(ii) nu ar fi putut fi anticipate în mod rezonabil de către

solicitantul unei astfel de prelungiri de termen.

[…]”.

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

14. La 17 ianuarie 2020, în vederea obținerii unei autorizații de amenajare a teritoriului pentru un proiect de dezvoltare, Drumakilla Limited [10] a depus la National Parks and Wildlife Service [Serviciul parcurilor naționale și al vieții sălbatice] (Irlanda) o cerere de decizie de derogare în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate. Cererea se referea la lilieci de talie mică, specii strict protejate potrivit anexei IV la directiva menționată, în special în cadrul grupului de animale *Microchiroptera*. Decizia de derogare a fost emisă la 4 martie 2020 și a fost ulterior modificată la 21 iulie 2020 pentru a include liliacul urecheat brun *(Plecotus auritus)*.

15. La 21 octombrie 2020, Drumakilla a depus o cerere de autorizație de amenajare a teritoriului pentru proiectul de dezvoltare. Cererea a fost însoțită de un raport privind verificarea preliminară evaluării efectelor asupra mediului și de decizia de derogare modificată.

16. La 15 februarie 2021, An Bord Pleanála (autoritatea irlandeză pentru amenajarea teritoriului) a acordat autorizația de amenajare pentru proiect [11]. În decizia sa, aceasta a apreciat că raportul de verificare preliminară prezentat de Drumakilla identifică și descrie în mod adecvat efectele probabile ale proiectului de dezvoltare asupra mediului. În plus, în opinia An Bord Pleanála, dezvoltarea propusă nu era susceptibilă de a avea efecte semnificative asupra mediului, având în vedere natura și amplasarea sitului. Prin urmare, aceasta a concluzionat că nu este necesară o evaluare a efectelor asupra mediului.

17. La 25 martie 2021, reclamanții din litigiul principal au contestat decizia privind autorizația de amenajare a teritoriului și decizia de derogare.

[10] „Drumakilla” sau „inițiatorul proiectului”.

[11] Acordarea autorizației de amenajare trebuie înțeleasă în sensul că se referă la conceptul de „aprobare de dezvoltare”, astfel cum este definit la articolul 1 alineatul (2) litera (c) din Directiva EEM.

18. High Court (Înalta Curte, Irlanda), care este instanța de trimitere în prezenta cauză, a respins cererea de anulare a deciziei privind autorizația de amenajare a teritoriului. În schimb, a amânat pronunțarea asupra contestației formulate împotriva deciziei de derogare.

19. În această privință, instanța de trimitere arată, în primul rând, că, deși decizia de derogare arată că nu există alternativă satisfăcătoare la acordarea acestei derogări, din înscrisuri nu reiese nicio examinare a unei alternative cu efecte mai reduse asupra speciilor strict protejate sau a opțiunii de a nu acorda autorizația. Se poate deduce de aici că este probabil să nu se fi efectuat o astfel de examinare a soluțiilor alternative. În plus, instanța de trimitere arată că decizia de derogare menționează că aceasta este emisă în interesul protecției speciilor în cauză, concluzie care, în opinia sa, este „vădit nerezonabilă, chiar absurdă”.

20. În al doilea rând, instanța de trimitere subliniază că legislația irlandeză nu include nicio normă specifică prin care se reglementează termenul pentru contestarea validității unei decizii de derogare, ceea ce înseamnă că acestei contestații i se aplică normele generale privind controlul jurisdicțional. În această privință, instanța de trimitere explică faptul că, în temeiul Ordinului 84 regula 21 din RSC, cerere de încuviințare a exercitării controlului jurisdicțional trebuie formulată în termen de trei luni de la data la care au apărut pentru prima dată motivele cererii sau, la cererea suplimentară a solicitanților, de la data la care solicitantul a luat sau ar fi trebuit să ia cunoștință de decizia contestată.

21. În al treilea rând, instanța de trimitere mai arată că, în măsura în care, potrivit legislației irlandeze, o decizie de derogare în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate constituie o decizie distinctă pe fond și nu face parte dintr-o serie de decizii intermediare care conduc la o aprobare definitivă pentru un proiect, aceasta trebuie atacată individual în termenul legal de prescripție prevăzut la Ordinul 84 regula 21 din RSC, iar nu după adoptarea unei decizii definitive privind o cerere de eliberare a unei autorizații de amenajare a teritoriului. Potrivit instanței de trimitere, aceste termene sunt previzibile în mod rezonabil.

22. În al patrulea rând, instanța de trimitere precizează că, în litigiul principal, reclamanții nu au contestat decizia privind autorizarea de amenajare pe baza viciilor din decizia de derogare. Acesta este motivul pentru care, potrivit acestei instanțe, a fost respinsă contestația împotriva deciziei privind autorizarea de amenajare, deși contestația împotriva deciziei de derogare rămâne nesoluționată.

23. În al cincilea rând, instanța de trimitere subliniază că reclamanții din litigiul principal nu a contestat validitatea deciziei de derogare în termen de trei luni de la momentul la care a luat sau ar fi trebuit să ia cunoștință de aceasta, și anume la data la care Drumakilla a solicitat autorizația de amenajare a teritoriului. În consecință, această instanță consideră că respectiva contestație este tardivă și trebuie respinsă. Instanța de trimitere înclină să considere că nu există nicio normă de drept al Uniunii care să impună o soluție contrară. Totuși, întrucât această poziție nu este dincolo de orice îndoială, instanța de trimitere a considerat oportun să sesizeze Curtea.

24. În aceste condiții, High Court (Înalta Curte, Irlanda) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 11 din Directiva [EEM], interpretat în lumina principiului accesului larg la justiție prevăzut la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, are ca efect faptul că, în cazul în care un proiect în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva [EEM], care face obiectul unei cereri pentru aprobare de dezvoltare (denumită în continuare «aprobare

principală»), nu poate fi realizat fără ca inițiatorul să fi obținut în prealabil o altă autorizație (denumită în continuare «aprobare secundară»), și atunci când autoritatea competentă pentru acordarea aprobării principale pentru un astfel de proiect își păstrează capacitatea de a evalua impactul proiectului asupra mediului într-un mod mai strict decât s-a făcut în cazul aprobării secundare, o astfel de aprobare secundară (în cazul în care a fost acordată înainte de aprobarea principală) trebuie tratată ca făcând parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare în alte scopuri decât în privința domeniului de aplicare a aspectelor care trebuie luate în considerare sau evaluate în temeiul Directivei [EEM], fie în general, fie în cazul în care aprobarea secundară este o decizie adoptată în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva [habitate] și care autorizează un dezvoltator să deroge de la măsurile aplicabile de protecție a speciilor pentru a realiza proiectul?

2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este unul afirmativ, articolul 11 din Directiva [EEM], interpretat în lumina principiului accesului larg la justiție prevăzut la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, are ca efect faptul că reglementările interne naționale privind data de la care începe să curgă termenul pentru contestarea validității unei decizii adoptate în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva [habitate] («aprobarea secundară») trebuie interpretate în sensul că se opun ca acest termen să înceapă să curgă înainte de data adoptării aprobării de dezvoltare în cauză («aprobarea principală»), fie în general, fie în cazul în care: (i) proiectul a făcut obiectul analizei de la caz la caz avute în vedere la articolul 4 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2011/92 și/sau (ii) decizia în temeiul articolului 4 alineatul (5) în sensul aprobării principale a fost adoptată după ce a fost acordată aprobarea secundară și simultan cu decizia privind aprobarea principală, și/sau (iii) procedura de contestare a validității aprobării secundare nu conține niciun motiv de contestare a aprobării principale relevante prin referire la presupusa nevaliditate a aprobării secundare, și/sau (iv) reclamantul nu solicită o prelungire a termenului de contestare a aprobării secundare, solicitare care este prevăzută de dreptul intern pentru o contestație tardivă, în absența vreunei norme contrare de drept al Uniunii?

3) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este unul afirmativ și în cazul în care răspunsul la a doua întrebare este, în general, unul negativ, Directiva [EEM], interpretată în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale și/sau a principiului accesului larg la justiție prevăzut la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, are ca efect faptul că un termen prevăzut de dreptul intern al unui stat membru pentru introducerea unei căi de atac în vederea valorificării unui drept prevăzut de această directivă trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, dar nu este necesar să fie specificat în mod expres în legislație în conformitate cu articolul 11 alineatul (2) din Directiva [EEM] și/sau în informații practice puse la dispoziția publicului cu privire la accesul la căile de atac administrative și judiciare în conformitate cu articolul 11 alineatul (5) din Directiva [EEM] și/sau să fie determinat în mod definitiv cu certitudine de jurisprudența internă, astfel încât răspunsul la a doua întrebare nu este afectat de faptul că în dreptul intern al unui stat membru este prevăzut un termen previzibil de natură generală care se aplică acțiunilor de drept public în general, inclusiv pentru contestarea unei decizii adoptate în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva [habitate] și care autorizează un dezvoltator să deroge de la măsurile aplicabile de protecție a speciilor pentru a realiza proiectul, chiar dacă acest lucru este mai degrabă implicit decât explicit în dreptul intern în cauză?

4) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este unul afirmativ și fie răspunsul la a doua întrebare este unul afirmativ, fie răspunsul la a treia întrebare este unul negativ, articolul 16 alineatul (1) din Directiva [habitate] are ca efect faptul că o autoritate competentă nu poate concluziona că nu există «o alternativă satisfăcătoare» la o decizie care autorizează un dezvoltator să deroge de la măsurile aplicabile de protecție a speciilor pentru a realiza un proiect în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva [EEM], cu excepția cazului în care autoritatea competentă ia în mod efectiv în considerare alternative, cum ar fi o locație sau un proiect alternativ ori refuzul derogării?

5) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este unul afirmativ și fie răspunsul la a doua întrebare este unul afirmativ, fie răspunsul la a treia întrebare este unul negativ, articolul 16 alineatul (1) din Directiva [EEM] are ca efect faptul că o autoritate competentă nu poate concluziona că «pentru a proteja fauna și flora sălbatică și pentru a conserva habitatele naturale» trebuie să adopte o decizie care autorizează un dezvoltator să deroge de la măsurile aplicabile de protecție a speciilor pentru a realiza un proiect în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva [habitate], cu excepția cazului în care o anumită protecție identificată este creată prin derogarea însăși, mai degrabă decât prin măsuri de atenuare adoptate pentru a reduce sau a compensa prejudiciul creat de etapele autorizate prin decizia de derogare?”.

25. Cererea de decizie preliminară a fost depusă la grefa Curții la 26 ianuarie 2024. Reclamanții din litigiul principal, Minister for Housing, Local Government and Heritage (ministrul locuințelor, autorităților locale și patrimoniului, Irlanda), Irlanda, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. Nu a avut loc nicio ședință de audiere a pledoariilor în prezenta cauză. Cu toate acestea, părțile au răspuns în scris la întrebările adresate de Curte la 3 martie 2025.

IV. Analiză

26. Prin întrebările sale, instanța de trimitere solicită clarificări cu privire la interpretarea articolului 11 din Directiva EEM și a articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, în special în lumina principiului accesului larg la justiție consacrat la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus.

27. Mai precis, prin intermediul primelor trei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Directiva EEM, și anume articolul 11 alineatul (2) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că, în cazul în care un proiect de dezvoltare nu poate fi autorizat fără ca inițiatorul proiectului să fi obținut în prealabil o decizie de derogare în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, această decizie trebuie considerată ca făcând parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare, în special în alte scopuri decât cele referitoare la domeniul de aplicare al elementelor care trebuie evaluate în temeiul Directivei EEM *(prima întrebare preliminară)*. Instanța de trimitere adresează această întrebare pentru a clarifica dacă termenul de contestare a legalității unei decizii de derogare poate să expire înainte de data deciziei privind aprobarea de dezvoltare, în special atunci când solicitantul nu contestă validitatea aprobării de dezvoltare din cauza unor vicii care afectează decizia de derogare *(a doua întrebare preliminară)*. În schimb, presupunând că termenul de contestare a legalității unei decizii de derogare poate să expire înainte de data deciziei privind aprobarea de dezvoltare, instanța de trimitere ridică problema dacă acest termen trebuie să fie specificat în legislația adoptată sau în informațiile practice menționate la articolul 11 alineatul (5) din Directiva EEM sau dacă acesta poate fi pur și simplu previzibil în mod rezonabil *(a treia întrebare preliminară)*.

28. În continuare, prin intermediul ultimelor două întrebări, instanța de trimitere urmărește să clarifice în esență (i) dacă articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate impune o examinare efectivă a soluțiilor alternative înainte de adoptarea unei decizii de derogare *(a patra întrebare preliminară)* și (ii) dacă această dispoziție se opune ca o autoritate competentă să concluzioneze că este în interesul protecției faunei și florei sălbatice și al conservării habitatelor naturale să adopte o decizie de autorizare pentru inițiatorul proiectului a unei derogări de la dispozițiile articolului 12 din această directivă în vederea realizării unui proiect de dezvoltare *(a cincea întrebare preliminară)*.

29. În măsura în care prima, a doua și a treia întrebare vizează același aspect procedural referitor la condițiile privind termenele aplicabile în dreptul național pentru contestarea validității unei decizii de derogare acordate în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate în vederea realizării unui proiect care intră sub incidența Directivei EEM, le vom examina împreună. Ulterior, vom examina a patra și a cincea întrebare, care se referă la condițiile de fond pe care trebuie să le îndeplinească o autoritate competentă atunci când decide în privința acordării unei derogări de la măsurile de protecție a speciilor în scopul facilitării unui proiect de dezvoltare.

A. Cu privire la prima, la a doua și la a treia întrebare preliminară

30. Prin intermediul primelor două întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 11 alineatul (2) din Directiva EEM trebuie interpretat în sensul că termenul de prescripție pentru contestarea validității unei decizii de derogare adoptate în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, în vederea realizării unui proiect de dezvoltare care intră sub incidența Directivei EEM, poate expira înainte de data acordării aprobării de dezvoltare. Dacă aceasta este situația, instanța de trimitere solicită în continuare, prin intermediul celei de a treia întrebări, să se stabilească dacă articolul 11 alineatul (5) din Directiva EEM trebuie interpretat în sensul că termenele de prescripție aplicabile deciziilor de derogare trebuie să fie specificate în mod expres în legislația națională sau în informațiile practice menționate în această dispoziție a directivei.

31. Cu titlu introductiv, amintim că, potrivit articolelor 2 și 6 din Directiva EEM, anumite proiecte care constau în realizarea de lucrări de construcții [12] necesită, înainte de acordarea unei autorizații de către autoritățile competente, i) o evaluare a efectelor asupra mediului și ii) participarea publicului.

32. În ceea ce privește evaluarea impactului asupra mediului, aceasta constă în esență într-un raport care prezintă toate efectele semnificative pe care le poate avea proiectul asupra mediului [13]. Această evaluare este sistematică [14] pentru tipurile de proiecte enumerate în anexa I la Directiva EEM [15], în timp ce, pentru cele enumerate în anexa II la aceasta, inclusiv pentru proiectele de dezvoltare urbană, cum este cazul în litigiile principale, această directivă lasă statelor membre sarcina de a stabili dacă un proiect trebuie să se supună acestei evaluări [16]. Pentru acest tip de proiect, inițiatorul trebuie totuși să furnizeze informații care să descrie caracteristicile proiectului

[12] A se vedea articolul 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva EEM.

[13] A se vedea articolul 1 alineatul (2) litera (g) și articolul 3 alineatul (1) din Directiva EEM.

[14] A se vedea considerentul (8) al Directivei EEM.

[15] A se vedea articolul 4 alineatul (1) din Directiva EEM. Evaluarea efectelor asupra mediului este necesară pentru proiecte precum centralele nucleare, căile ferate de lungă distanță, autostrăzile, drumurile expres, instalațiile de eliminare a deșeurilor periculoase și barajele de o anumită capacitate. De exemplu, această dispoziție s-a aplicat proiectului vizat de hotărârea Namur-Est Environnement.

[16] A se vedea articolul 4 alineatul (2) din Directiva EEM, care prevede că această decizie poate fi luată pe baza unei analize de la caz la caz sau pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate de statul membru.

și efectele semnificative pe care acesta le poate avea asupra mediului [17]. În plus, în cazul în care proiectul poate avea un impact asupra unor specii strict protejate în temeiul Directivei habitate, jurisprudența Curții a stabilit că aceste efecte trebuie tratate în cadrul evaluării de mediu a proiectului [18].

33. În schimb, în ceea ce privește participarea publicului, aceasta se referă la procesul prin care publicul interesat, astfel cum este definit la articolul 1 alineatul (2) litera (e) din Directiva EEM, are posibilitatea de a-și exprima opiniile, astfel încât să fie luate în considerare în decizia finală (aprobarea de dezvoltare). Obiectivul principal al participării publicului este de a asigura că publicul interesat este implicat efectiv din stadiul inițial în procedurile de adoptare a deciziilor cu impact asupra mediului, contribuind la conștientizarea publicului cu privire la problemele de mediu și la întărirea susținerii pentru deciziile care trebuie adoptate [19]. Acest obiectiv este consolidat prin asigurarea faptului că membrii publicului interesat au acces la o cale de atac prin care este contestată legalitatea deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din Directiva EEM [20]. Este important de remarcat faptul că derogările de la normele dreptului Uniunii privind protecția speciilor trebuie să fie puse la dispoziția publicului interesat [21].

34. În plus, Curtea a avut deja ocazia să analizeze relația care există între, pe de o parte, o decizie de derogare adoptată în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate și, pe de altă parte, procedura pentru aprobarea de dezvoltare prevăzută de Directiva EEM. Aceasta era întrebarea centrală la care a răspuns Hotărârea Namur-Est Environnement, în care Curtea a examinat, în primul rând, dacă trebuie să se considere că decizia de derogare face parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare la momentul adoptării acestei decizii în vederea realizării unui proiect care intră sub incidența articolului 1 alineatul (2) litera (a) din Directiva EEM. În ceea ce privește această problemă, Curtea a examinat în continuare, în al doilea rând, dacă participarea publicului necesară pentru proiectele care intră în domeniul de aplicare al Directivei EEM trebuie să fi fost deja asigurată înainte de adoptarea unei decizii de derogare.

35. Trebuie arătat că, în Hotărârea Namur-Est Environnement, Curtea a considerat că o derogare acordată în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate constituie o decizie prealabilă [22] care cuprinde doar o evaluare parțială a efectelor pe care un proiect le poate produce asupra unor specii strict protejate [23]. Pentru acest motiv, Curtea a considerat că o decizie de derogare trebuie în mod necesar să fie adoptată înainte de acordarea aprobării de dezvoltare [24]. În plus, Curtea a statuat că, în cazul în care un stat membru încredințează competența de a evalua efectele asupra mediului ale unui proiect în temeiul Directivei habitate unei alte autorități decât cea căreia îi încredințează competența de a acorda aprobarea de dezvoltare, această evaluare parțială nu poate aduce atingere evaluării de ansamblu pe care această din urmă autoritate trebuie, în orice caz, să o efectueze [25]. Pe această bază, Curtea a concluzionat că decizia de derogare face parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare, în condițiile în care, pe de o

17 A se vedea articolul 4 alineatul (3) și anexele II și II.A la Directiva EEM.

18 Hotărârea Namur-Est Environnement, punctul 52.

19 A se vedea considerentele (16) și (17) și articolul 9 alineatul (1) litera (b) din Directiva EEM.

20 A se vedea articolul 11 alineatele (1) și (3) din Directiva EEM.

21 A se vedea articolul 6 alineatul (3) litera (a) din Directiva EEM coroborat cu articolul 5 alineatul (1) litera (b) din aceasta. A se vedea de asemenea în această privință Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punctele 48 și 49).

22 Hotărârea Namur-Est Environnement, punctele 62 și 65.

23 *Ibid*., punctul 59.

24 *Ibid*, punctul 59.

25 *Ibid*., punctul 62.

parte, realizarea proiectului menționat nu poate interveni fără ca inițiatorul proiectului să fi obținut decizia de derogare și în care, pe de altă parte, autoritatea competentă pentru aprobarea de dezvoltare păstrează posibilitatea de a aprecia efectele acestuia asupra mediului cu mai multă strictețe decât s-a apreciat în decizia menționată [26].

36. Deși Hotărârea Namur-Est Environnement privea un proiect supus obligației unei evaluări complete a efectelor asupra mediului în temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva EEM [27], constatările Curții din această hotărâre trebuie să se aplice în care, în temeiul articolului 4 alineatul (2), este de competența statului membru să stabilească dacă un proiect trebuie să fie supus acestei evaluări (verificări preliminare), astfel cum este cazul în litigiile principale.

37. În această privință, arătăm mai întâi că atât evaluarea completă a efectelor, cât și verificarea preliminară urmăresc să asigure integrarea considerațiilor de mediu în procesul decizional instituit de Directiva EEM pentru proiectele de dezvoltare [28], inclusiv acelea realizate pe baza informației pe care publicul care poate fi vizat de proiectul respectiv are dreptul să o pună la dispoziție potrivit acelei directive [29].

38. În plus, astfel cum a declarat Curtea în Hotărârea Namur-Est Environment, decizia de derogare constituie o decizie prealabilă în vederea deciziei care trebuie luată potrivit articolului 4 alineatul (2) din Directiva EEM. Articolul 4 alineatul (5) din Directiva EEM nu lasă loc niciunui dubiu în această privință, întrucât prevede în mod expres că, în aceste cazuri, autoritatea competentă ia decizia pe baza rezultatelor verificărilor *preliminare* sau ale evaluărilor efectelor asupra mediului realizate în temeiul unei reglementări a Uniunii, alta decât Directiva EEM, inclusiv, așadar, Directiva habitate.

39. În sfârșit, pentru a se determina, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din Directiva EEM, dacă un proiect trebuie să fie supus unei evaluări integrale a impactului asupra mediului, articolul 4 alineatul (3) din această directivă impune luarea în considerare a criteriilor de selecție stabilite în anexa III [30]. Aceasta înseamnă că, atunci când evaluarea derulată în contextul procedurii de derogare potrivit articolului 16 din Directiva habitate nu îndeplinește aceste criterii, autoritatea competentă își menține competența de a evalua cu mai multă strictețe efectele asupra speciilor protejate, în mod similar cu cel menționat de Curte în Hotărârea Namur-Est Environnement.

40. Rezultă că, într-o situație precum cea descrisă în decizia de trimitere, trebuie să se considere că decizia de derogare în cauză face parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare, în condițiile stabilite în hotărârea Namur-Est Environnement [31].

[26] *Ibid.*, punctul 1 din dispozitiv.

[27] A se vedea Hotărârea Namur-Est Environnement, punctul 48.

[28] A se vedea articolul 8a alineatul (1) litera (b) din Directiva EEM. A se vedea de asemenea, ca element interpretativ în această privință, articolul 11 TFUE, care prevede că cerințele în materie de protecție a mediului trebuie integrate în punerea în aplicare a acțiunilor Uniunii.

[29] A se vedea în acest sens considerentul (7) al Directivei EEM.

[30] A se vedea în special punctul 3 din această anexă, sub titlul „Tipurile și caracteristicile impactului potențial”.

[31] A se vedea punctul 35 din prezentele concluzii.

41. Rămâne să se stabilească dacă, în cazul în care trebuie să se considere că decizia de derogare în cauză face parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare, în condițiile stabilite în hotărârea Namur-Est Environnement, legislația națională poate impune ca această decizie să fie atacată înainte de expirarea termenului de prescripție prevăzut pentru contestarea aprobării de dezvoltare.

42. În această privință, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, potrivit Directivei EEM, statele membre dispun de libertatea de a stabili normele de procedură și condițiile în temeiul cărora se poate emite o decizie finală privind acordarea aprobării de dezvoltare [32]. Aceasta înseamnă că statele membre nu sunt obligate să prevadă o procedură unică în cadrul căreia să se decidă în privința tuturor efectelor unui proiect asupra mediului prin intermediul unei autorizații unice. Dimpotrivă, Curtea a precizat că statele membre dispun de o marjă de apreciere care le permite să repartizeze diferitele competențe aferente evaluării de mediu a unui proiect între mai multe autorități, atribuind fiecăreia o competență decizională în materie [33]. Rezultă că, în cadrul evaluării efectelor asupra mediului ale unui proiect care intră sub incidența Directivei EEM, inclusiv în cadrul verificării preliminare, pot fi adoptate decizii distincte, ceea ce implică în mod necesar că acestea pot fi contestate în diferite etape în temeiul dreptului național, potrivit normelor procedurale prevăzute pentru fiecare dintre aceste căi de atac.

43. Cu toate acestea, Curtea a precizat de asemenea că exercitarea marjei lor de apreciere trebuie să îndeplinească cerințele stabilite de Directiva 2011/92 și să garanteze respectarea deplină a obiectivelor urmărite de aceasta [34]. În special, din moment ce Curtea a interpretat în mod expres articolul 16 din Directiva habitate în sensul că o derogare acordată în temeiul acestei dispoziții constituie o decizie prealabilă în sensul procedurilor stabilite în Directiva EEM, care nu poate anticipa conținutul deciziei ulterioare privind aprobarea de dezvoltare a unui proiect adoptate de către autoritatea competentă, această interpretare nu se poate limita, în opinia noastră, la considerații de ordin material, astfel cum solicită în esență instanța de trimitere. Astfel cum vom explica în continuare, hotărârea pronunțată de Curte în cauza Namur-Est Environnement trebuie să antreneze în mod necesar consecințe pe plan procedural, inclusiv în ceea ce privește normele legate de perioadele de limitare aplicabile contestațiilor formulate împotriva unei decizii de derogare, în special pentru publicul interesat.

44. De la bun început, observăm că avocata generală Kokott prezintă pe scurt aceste consecințe în Concluziile prezentate în cauza Namur-Est Environnement, cu care suntem de asemenea de acord [35]. În opinia sa, împrejurarea că o decizie de derogare are caracter provizoriu implică faptul că orice cale de atac distinctă împotriva acestei decizii ar trebui introdusă fără a ține seama de constatările evaluării efectelor asupra mediului efectuate în vederea eliberării aprobării de dezvoltare [36]. În consecință, în temeiul articolului 11 din Directiva EEM, autorizația de amenajare ar trebui să fie supusă unei căi de atac complete, odată ce autoritatea competentă a adoptat decizia finală privind evaluarea efectelor proiectului în cauză asupra mediului [37].

45. Astfel cum s-a arătat deja la punctul 36 din prezentele concluzii, punctul de vedere de mai sus se extinde în mod necesar la cazul în care revine statului membru, potrivit articolului 4 alineatul (2) din Directiva EEM, sarcina de a stabili dacă un proiect trebuie supus unei evaluări a

[32] A se vedea Hotărârea din 3 martie 2011, Comisia/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, punctele 72-74).

[33] Hotărârea Namur-Est Environnement, punctul 56.

[34] Hotărârea Namur-Est Environnement, punctul 57 și jurisprudența citată.

[35] Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] *Ibid*., punctul 73.

[37] *Ibid*., punctul 74.

efectelor asupra mediului, din moment ce decizia trebuie să fie considerată că face parte din procedura de aprobare de dezvoltare. În plus, în opinia noastră, o abordare diferită de cea prezentată de avocata generală Kokott în concluziile sale ar fi de natură să încalce principiul efectivității care se aplică autonomiei procedurale a statelor membre, astfel cum este recunoscută de dreptul Uniunii. Astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții, acest principiu impune ca statele membre să nu instituie modalități procedurale care să facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii [38].

46. În această privință, trebuie arătat că, deși nu există nicio obligație legală, în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, de a implica publicul interesat în adoptarea unei decizii de derogare, Curtea a precizat în mod expres, în ceea ce privește proiectele care intră în domeniul de aplicare al Directivei EEM, că participarea publicului în ceea ce privește aceste derogări trebuie asigurată în mod efectiv înainte de adoptarea deciziei privind aprobarea de dezvoltare [39]. Aceasta se aplică unei decizii care urmează să fie adoptată în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Directiva EEM, în care publicul interesat trebuie să fie implicat pentru a se asigura, ca în cazul unei evaluări complete a impactului, că opiniile publicului privind efectele asupra mediului sunt luate în considerare [40].

47. Prin urmare, dacă o decizie de derogare nu poate fi contestată după ce publicul interesat a fost implicat în procedura decizională care conduce la aprobarea de dezvoltare, acest public ar fi privat de exercitarea atât a drepturilor sale de participare, astfel cum sunt recunoscute de jurisprudența Curții referitoare la Directiva EEM, cât și a dreptului său de acces la un control jurisdicțional. În esență, aceasta ar însemna că obiectivul de a asigura un acces larg la justiție, astfel cum este prevăzut la articolul 11 din Directiva EEM și la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus [41], nu ar fi atins.

48. În plus, în măsura în care o derogare adoptată în temeiul articolului 16 din Directiva habitate constituie o decizie prealabilă care face obiectul unei evaluări ulterioare de către autoritatea competentă care eliberează aprobarea de dezvoltare, această derogare nu își poate atinge pe deplin potențialul, din punctul de vedere al publicului interesat, până când această autoritate nu adoptă decizia sa finală. Într-adevăr, numai în acel moment are autorizația de derogare utilitate practică, astfel cum pare să recunoască Irlanda în observațiile sale, din moment ce nicio activitate de dezvoltare nu poate avea loc până la acel moment.

49. Astfel, o condiție impusă publicului interesat de a contesta o decizie de derogare care face parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare înainte ca autoritatea competentă să se fi pronunțat cu privire la necesitatea unei evaluări a efectelor asupra mediului în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Directiva EEM riscă să încalce principiul efectivității. În definitiv, într-o asemenea situație, publicul interesat ar fi obligat să intervină în fața unei instanțe naționale în mod prematur, fără a putea să facă o prezentare completă a cauzei. În același timp, există, de asemenea, riscul ca această instanță să facă o apreciere juridică incompletă. Cumulate, aceste

[38] A se vedea printre altele Hotărârea din 8 mai 2025, M.K. (C-324/23, EU:C:2025:324, punctul 51).

[39] Hotărârea Namur-Est Environnement, punctul 79 și punctul 2 din dispozitiv. În special, Curtea a considerat că participarea publicului este efectivă în această privință atunci când, în primul rând, intervine înainte de adoptarea deciziei care trebuie luată de autoritatea competentă pentru aprobarea de dezvoltare a acestui proiect, în al doilea rând, permite publicului să se exprime în mod util și complet asupra ansamblului efectelor asupra mediului ale proiectului menționat și, în al treilea rând, autoritatea competentă pentru aprobarea de dezvoltare a unui asemenea proiect poate ține seama pe deplin de participarea menționată.

[40] A se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C 243/15, EU:C:2016:838, punctele 46-49), în care Curtea a considerat că participarea publicului trebuie asigurată ca parte a procedurii de decizie în privința impactului asupra mediului.

[41] A se vedea prin analogie Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Gemeinde Altrip ș.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punctul 37).

aspecte ar afecta obiectivul general de asigurare a unei revizuiri eficiente a tuturor aspectelor relevante care au un impact asupra salvgardării speciilor strict protejate și, prin urmare, asupra unuia dintre obiectivele principale ale Directivei EEM.

50. Rezultă că, atunci când o decizie de derogare în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate face parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare prevăzută de Directiva EEM, cum este cazul în litigiul principal, termenul de contestare a legalității acestei derogări pentru publicul interesat nu poate expira înainte de adoptarea unei decizii definitive privind aprobarea de dezvoltare. În caz contrar, ar fi subminate nu numai drepturile de participare ale publicului interesat, ci și eficacitatea controlului jurisdicțional al deciziei de derogare.

51. Punctul de vedere de mai sus nu aduce atingere, mai întâi, cerinței ca un destinatar al unei decizii de derogare, precum inițiatorii proiectului, să conteste validitatea deciziei respective într-o etapă anterioară. De exemplu, constatăm că Hotărârea din 6 iulie 2023, Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545), a vizat o dispoziție națională care, în esență, incriminează aceleași activități precum cele enumerate la articolul 12 din Directiva habitate, cu excepția cazului în care se acordă o decizie de derogare. Într-un asemenea caz, o normă procedurală precum cea în discuție în litigiul principal, care calculează termenul de contestare a validității acestei decizii de la data la care a fost adoptată sau la care ar fi putut fi cunoscută, nu ar trebui să fie pusă în discuție în temeiul principiului efectivității. Cu toate acestea, pentru motivele deja expuse la punctele 46-50 de mai sus, care se referă la dreptul de participare a publicului și la dreptul de acces la justiție al publicului interesat, normele naționale care privesc calculul termenelor trebuie să asigure că publicul respectiv are posibilitatea de a acționa în fața unei instanțe după adoptarea aprobării de dezvoltare.

52. În al doilea rând, în opinia noastră, concluzia la care s-a ajuns în cadrul prezentei analize nu poate fi pusă în discuție prin raportare la principiul securității juridice. În definitiv, prin garantarea faptului că publicul interesat poate exercita o cale de atac împotriva unei decizii de derogare numai (i) după ce autoritatea competentă a stabilit, dintr-o perspectivă globală, dacă un proiect trebuie supus unei evaluări a efectelor asupra mediului și (ii) după ce a fost asigurată participarea efectivă a publicului interesat, se poate conferi mai multă siguranță procedurii în ansamblul său.

53. În al treilea rând, în scopul prezentei analize, împrejurarea, invocată de instanța de trimitere în decizia de trimitere, conform căreia reclamanții din litigiul principal nu au contestat decizia privind autorizația de amenajare a teritoriului pe baza viciilor deciziei de derogare, ni se pare irelevantă. Întrucât decizia de derogare face parte din procedura de aprobare de dezvoltare, astfel cum se argumentează în prezentele concluzii, invaliditatea acestei decizii trebuie să aibă în mod necesar un impact asupra implementării proiectului de dezvoltare, care nu poate fi realizată fără această decizie.

54. Având în vedere considerațiile care precedă, apreciem că articolul 11 alineatul (2) din Directiva EEM trebuie interpretat în sensul că, atunci când o decizie de derogare adoptată în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate face parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare prevăzută de Directiva EEM, termenul de contestare a legalității acestei autorizații de derogare nu poate expira pentru publicul interesat înainte de data deciziei privind aprobarea de dezvoltare.

55. În măsura în care a treia întrebare preliminară se întemeiază pe premisa potrivit căreia termenul de contestare a legalității unei autorizații de derogare poate să expire înainte de această dată, nu este necesar să se răspundă la această întrebare care privește, astfel cum s-a arătat la punctul 30 de mai sus, interpretarea articolului 11 alineatul (5) din Directiva EEM.

B. Cu privire la a patra și la a cincea întrebare preliminară

56. Din analiza primei și a celei de a doua întrebări preliminare rezultă că, în cazul în care se aplică constatările Curții din Hotărârea Namur-Est Environnement, termenul de contestare a legalității unei decizii de derogare nu poate să expire pentru publicul interesat înainte de data aprobării de dezvoltare. Întrucât aceasta este premisa pe care se întemeiază a patra și a cincea întrebare, în cazul în care Curtea ar fi de acord cu analiza noastră, ar trebui să răspundă și la aceste întrebări preliminare.

57. Amintim că, prin intermediul celei de a patra și al celei de a cincea întrebări adresate, instanța de trimitere urmărește să clarifice condițiile care trebuie îndeplinite, din punct de vedere material, în vederea acordării unei decizii de derogare în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate. Mai precis, instanța de trimitere ridică, în primul rând, problema dacă această dispoziție impune o examinare efectivă a soluției alternative la derogarea solicitată, de exemplu cu privire la localizarea speciei în cauză, sau pur și simplu alternativa de a nu acorda deloc această derogare. În al doilea rând, instanța de trimitere întreabă dacă articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate se opune ca o autoritate competentă să adopte o decizie de derogare în vederea realizării unui proiect de dezvoltare pentru motivul că acest proiect este în interesul protecției faunei și florei sălbatice și al conservării habitatelor naturale, astfel cum a procedat autoritatea competentă în cauza principală.

58. Astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 5 și 6 din prezentele concluzii, articolul 12 din Directiva habitate instituie un sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate la litera (a) din anexa IV la aceasta. Scopul acestei dispoziții este de a asigura supraviețuirea și protecția speciilor de animale vulnerabile prin interzicerea activităților care ar putea dăuna acestora sau habitatelor lor. În special, aceasta interzice deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere și de odihnă ale acestor animale.

59. La rândul său, articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate definește condițiile în care statele membre pot face excepții de la măsurile stricte de protecție a anumitor specii de animale și pot deroga astfel de la dispozițiile articolului 12 din directiva menționată. Aceste derogări sunt permise în împrejurări specifice, enumerate în mod precis și exhaustiv, de exemplu pentru a proteja fauna și flora sălbatică [42] sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic [43].

60. Potrivit jurisprudenței Curții, deși articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate autorizează statele membre să deroge de la dispozițiile articolului 12 din aceasta, o derogare adoptată în acest temei este supusă, în măsura în care permite statelor membre respective să nu își îndeplinească obligațiile pe care le implică sistemul de protecție riguroasă a speciilor naturale, condiției să nu

[42] A se vedea articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate.

[43] A se vedea articolul 16 alineatul (1) litera (c) din Directiva habitate.

existe o alternativă satisfăcătoare și aceleia ca această derogare să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală [44].

61. În continuare, Curtea a subliniat că sarcina probei privind existența condițiilor cerute pentru fiecare derogare revine autorității care ia decizia de derogare [45]. În plus, din moment ce articolul 16 din Directiva habitate constituie o excepție de la sistemul de protecție prevăzut de această directivă, el trebuie interpretat în mod restrictiv [46]. Această dispoziție trebuie aplicată, de asemenea, în mod corespunzător, pentru a răspunde unor cerințe precise și unor situații specifice [47].

62. În primul rând, se poate deduce cu ușurință din considerațiile precedente ale Curții că, atunci când autoritatea competentă intenționează să acorde o derogare în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, această autoritate trebuie să examineze, cu titlu preliminar, dacă obiectivul urmărit prin această derogare poate fi atins printr-o alternativă satisfăcătoare. Curtea a precizat fără echivoc în această privință că o asemenea derogare nu poate interveni decât în măsura în care nu există o alternativă care să permită atingerea obiectivului urmărit în mod satisfăcător [48]. Obligația de a examina soluții alternative în cadrul unei cereri de derogare este extrem de importantă, întrucât, potrivit modului de redactare a articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate, lipsa acestor soluții alternative și împrejurarea că proiectul propus dăunează menținerii populațiilor din speciile în cauză într-un stadiul corespunzător de conservare în aria de extindere naturală reprezintă condiții prealabile pentru acordarea acestei derogări [49], înseamnă că o astfel de cerere trebuie respinsă în cazul în care aceste condiții nu sunt îndeplinite [50].

63. În plus, trebuie subliniat că, potrivit jurisprudenței Curții, examinarea efectuată de autoritatea competentă trebuie să fie însoțită de îndeplinirea unei alte obligații formale relevante. Astfel, atunci când se pronunță cu privire la o cerere de derogare, autoritatea competentă trebuie să furnizeze o motivare precisă și adecvată care face referire la motivele, la condițiile și la cerințele prevăzute la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate [51] și în special la lipsa unei alternative satisfăcătoare care să permită atingerea obiectivelor invocate în susținerea derogării în cauză [52]. Trebuie amintit că această obligație este esențială în special în scopul exercitării, de către publicul interesat, a dreptului de acces la justiție, astfel cum este descris în prima parte a prezentelor concluzii. În definitiv, respectarea obligației de motivare trebuie să permită publicului menționat, în cadrul aplicării măsurilor de protecție a speciilor, să înțeleagă motivele pentru care autoritatea competentă a adoptat decizia după finalizarea procedurii de derogare și să decidă astfel, în cele mai bune condiții și în deplină cunoștință de cauză, dacă să formuleze o acțiune împotriva acesteia. În același timp, motivarea trebuie să permită acelei instanțe să își exercite competența de control jurisdicțional și să aprecieze în special dacă decizia este sau nu viciată de o eroare [53].

[44] Hotărârea din 11 iulie 2024, WWF Österreich ș.a. (C-601/22, EU:C:2024:595, punctul 49 și jurisprudența citată).

[45] *Ibid*., punctul 50 și jurisprudența citată.

[46] *Ibid*. punctul 50 și jurisprudența citată.

[47] *Ibid*., punctul 51 și jurisprudența citată.

[48] A se vedea Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 47).

[49] A se vedea, în acest sens, Hotărârea din 10 mai 2007, Comisia/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274, punctul 115).

[50] A se vedea, în acest sens, hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda (C-342/05, EU:C:2007:341, punctul 31).

[51] *Ibidem*, punctul 25 și jurisprudența citată.

[52] *Ibidem*, punctul 30.

[53] A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, punctul 33). În plus, expunerea de motive este relevantă și pentru autoritatea responsabilă de efectuarea evaluării de mediu a unui proiect și de adoptarea deciziei de aprobare de dezvoltare în temeiul Directivei EEM, astfel cum se explică în prima parte a prezentelor concluzii.

64. În speță, din informațiile furnizate în decizia de trimitere reiese că nu a fost examinată o soluție alternativă cu impact mai redus asupra speciilor strict protejate sau pur și simplu alternativa de a nu acorda deloc autorizația pentru proiect. Instanța de trimitere subliniază în special că decizia de derogare în discuție în litigiul principal se limitează la a constata că „nu [există] nicio soluție satisfăcătoare”. Deși revine instanței respective sarcina de a efectua aprecierea finală în această privință, se poate deduce din aceste informații că autoritatea competentă în mod vădit pare că nu și-a îndeplinit obligațiile care decurg din articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate, și anume obligația de a examina existența unei soluții alternative satisfăcătoare și obligația de a furniza o motivare precisă și adecvată în această privință, astfel cum impune în mod expres jurisprudența Curții [54].

65. În al doilea rând, în ceea ce privește aspectul dacă o autoritate competentă poate concluziona, într-o decizie de derogare, că este în interesul protecției faunei și florei sălbatice, precum și al conservării habitatelor naturale să autorizeze un inițiator de proiect să deroge de la dispozițiile articolului 12 din Directiva habitate, observăm că această afirmație se referă în special la motivele de derogare prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (a) din această directivă.

66. Până în prezent, Curtea nu a avut niciodată ocazia să interpreteze sensul acestei dispoziții în jurisprudența sa. Cu toate acestea, din formularea articolului 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate rezultă că acordarea unei derogări pentru acest motiv impune să se demonstreze că derogarea în cauză favorizează, în general, protecția faunei și a florei sălbatice, precum și conservarea habitatelor naturale. În esență, articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate prevede un mecanism de punere în balanță a necesității de a proteja anumite specii și habitate cu necesitatea potențială de a gestiona alte specii sau habitate care pot fi amenințate. Acesta permite o abordare flexibilă a conservării, recunoscând că, în anumite contexte, sunt necesare intervenții pentru a asigura sănătatea pe termen lung a ecosistemelor. Astfel cum s-a arătat deja, întrucât articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate constituie o excepție de la sistemul de protecție prevăzut de această directivă, el trebuie interpretat în mod restrictiv și, potrivit jurisprudenței Curții, în lumina principiului precauției [55].

67. În acest context, pare dificil să se considere, astfel cum arată Comisia, că un proiect de dezvoltare precum cel în discuție în litigiul principal, destinat construcției de unități rezidențiale și care va avea ca rezultat distrugerea siturilor de odihnă ale unei colonii a unei specii protejate, poate intra sub incidența motivului de derogare prevăzut la articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât, contrar obligațiilor care revin autorităților competente, astfel cum s-a arătat deja la punctul 63 din prezentele concluzii, nu este furnizat niciun motiv pentru a explica în ce mod ar contribui proiectul în cauză la protejarea faunei și florei sălbatice și la conservarea habitatelor naturale. Rezultă că, astfel cum arată instanța de trimitere, toate aceste elemente, luate împreună, sugerează o eroare vădită a autorității competente în indicarea motivului adecvat al derogării aplicate proiectului în discuție în litigiul principal.

68. Având în vedere cele de mai sus, concluzionăm că articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate trebuie interpretat în sensul că autoritatea competentă trebuie să efectueze o examinare efectivă a soluțiilor alternative în vederea acordării unei derogări în temeiul acestei dispoziții și

[54] Aceasta este abordarea descrisă de guvernul irlandez în „Guidance on the Strict Protection of Certain Animal and Plant Species under the Habitats Directive in Ireland”, paginile 11 și 12, disponibil la https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf

[55] A se vedea prin analogie Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctele 66 și 69).

trebuie să formuleze motive specifice care să susțină derogarea aplicată. În plus, autoritatea competentă nu se poate prevala de motivul de derogare prevăzut la articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva habitate pentru a autoriza un proiect de dezvoltare, în special în lipsa unei motivări care să explice modul în care acest proiect promovează protecția faunei și florei sălbatice și conservarea habitatelor naturale.

V. Concluzie

69. Pe baza analizei prezentate mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de High Court (Înalta Curte, Irlanda) după cum urmează:

(1) Articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului

trebuie interpretat în sensul că, atunci când o decizie de derogare adoptată în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică face parte din procedura pentru aprobarea de dezvoltare prevăzută de Directiva 2011/92, termenul de contestare a legalității acestei derogări nu poate expira pentru publicul interesat înainte de data deciziei privind aprobarea de dezvoltare.

(2) Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 92/43

trebuie interpretat în sensul că autoritatea competentă trebuie să efectueze o examinare efectivă a soluțiilor alternative în vederea acordării unei derogări în temeiul acestei dispoziții și trebuie să formuleze motive specifice care să susțină derogarea aplicată. În plus, autoritatea competentă nu se poate prevala de motivul de derogare prevăzut la articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Directiva 92/43 pentru a autoriza un proiect de dezvoltare, în special în lipsa unei motivări care să explice modul în care acest proiect promovează protecția faunei și florei sălbatice și conservarea habitatelor naturale.