Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 16 septembrie 2021 [1]

Cauza C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
împotriva
Landkreis Rosenheim,
cu participarea:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[cerere de decizie preliminară formulată de
Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania)]

„Trimitere preliminară – Mediu – Evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului – Evaluare ecologică strategică – Noțiunea de planuri și programe – Regulament privind protecția peisajului care prevede interdicții și cerințe de autorizare generale fără o legătură specifică cu proiecte concrete – Consecințe juridice ale lipsei unei evaluări ecologice strategice – Limitarea în timp a efectelor hotărârii – Competența instanței naționale de a menține în mod provizoriu efectele normelor naționale”

1. În prezenta trimitere preliminară se ridică probleme similare celor abordate de Curte în Hotărârea din 25 iunie 2020 privind turbinele eoliene la Aalter și la Nevele [2], legate de evaluarea ecologică a planurilor și programelor (denumită în continuare „EES”).

2. În concluziile noastre prezentate în cauza respectivă am arătat că evaluarea efectelor asupra mediului ale anumitor „proiecte” sau „planuri și programe” reprezintă unul dintre instrumentele-cheie ale dreptului Uniunii pentru atingerea unui nivel înalt de protecție a mediului [3].

[1] Limba originală: spaniola.

[2] Hotărârea A și alții (Turbine eoliene la Aalter și la Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, denumită în continuare „Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele”).

[3] Concluziile din 3 martie 2020 (C-24/19, EU:C:2020:143, punctul 1, denumite în continuare „Concluziile Turbine eoliene la Aalter și la Nevele”).

3. Evaluarea ecologică a *proiectelor* este reglementată de Directiva 2011/92/UE[4], iar cea a *planurilor și programelor* de Directiva 2001/42/CE[5]. Cele două directive se completează reciproc, întrucât aceasta din urmă „încearcă să devanseze analiza efectelor asupra mediului 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”[6].

4. Astfel cum am arătat în concluziile respective, „[p]lecând de la această premisă, este dificil de stabilit gradul de importanță al condiției privind [evaluarea ecologică strategică prevăzută de Directiva] EEM. 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[i]”[7].

5. Prezenta cauză este un exemplu bun al acestei dificultăți, care pare să persiste în pofida clarificărilor din Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele. Va fi necesar să se clarifice și mai bine situațiile în care un plan sau un program conține un cadru de referință pentru elaborarea de proiecte care intră sub incidența anexelor I și II la Directiva EEM și, prin urmare, necesită o EES prealabilă.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2001/42

6. 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.”

7. În conformitate cu articolul 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

[4] 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 EEM”).

[5] 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. 07, p. 135). Cunoscută de asemenea drept „Directiva privind «evaluarea ecologică strategică»” (denumită în continuare „Directiva EES”).

[6] Concluziile Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 36.

[7] *Ibidem*, punctul 37.

– 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 considerare a raportului de mediu și a rezultatelor consultărilor în luarea deciziilor și furnizarea de informații privind decizia, în conformitate cu articolele 4-9;

[…]”

8. Articolul 3 prevede:

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

(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; [sau]

(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.

(4) Statele 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.

(5) Statele membre stabilesc dacă planurile sau programele prevăzute la alineatele (3) și (4) pot avea efecte semnificative asupra mediului fie printr-o examinare a fiecărui caz, fie prin specificarea tipurilor de planuri și programe, fie prin ambele abordări. În acest scop, statele membre țin seama în toate cazurile de criteriile specifice descrise în anexa II, pentru a se asigura că planurile și programele care pot avea efecte semnificative asupra mediului sunt cuprinse în prezenta directivă.

[…]”

B. Dreptul german

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (Legea privind evaluarea efectelor asupra mediului)

9. Articolul 2 alineatul (7)[8] arată:

„(7) În sensul prezentei legi, sunt considerate planuri și programe numai planurile și programele prevăzute în legislația federală sau în actele juridice ale Uniunii Europene

1. care sunt elaborare și adoptate de o autoritate publică,

2. care sunt în curs de elaborare de către o autoritate publică în vederea adoptării lor de către un guvern sau printr-o procedură legislativă, sau

3. care sunt în curs de elaborare de către un terț în vederea adoptării lor de către o autoritate publică.

[…]”

10. Articolul 35 prevede:

„(1) Este necesară efectuarea unei evaluări ecologice strategice în cazul planurilor și al programelor

1. enumerate în anexa 5 punctul 1, sau

2. enumerate în anexa 5 punctul 2, care stabilesc un cadru pentru deciziile privind eligibilitatea proiectelor enumerate în anexa 1 sau a proiectelor care, în conformitate cu legislația landului, necesită o evaluare a efectelor asupra mediului sau o evaluare preliminară a fiecărui caz concret.

(2) Planurile și programele care nu sunt menționate la alineatul (1) necesită o evaluare ecologică strategică numai în cazul în care stabilesc un cadru pentru decizia privind eligibilitatea proiectelor enumerate în anexa 1 sau a altor proiecte și, în urma unei evaluări preliminare a fiecărui caz concret, în sensul alineatului 4, sunt susceptibile de a avea efecte semnificative asupra mediului […].

(3) Planurile și programele oferă un cadru pentru decizia privind eligibilitatea proiectelor dacă conțin criterii relevante pentru deciziile ulterioare de autorizare, în special în ceea ce privește necesitatea, domeniul de aplicare, amplasarea, natura sau condițiile de funcționare a proiectelor sau în ceea ce privește utilizarea resurselor.

[…]”

[8] Versiunea din 24 februarie 2010 (BGBl. I, p. 94), astfel cum a fost modificată prin articolul 2 din Legea din 12 decembrie 2019 (BGBl. I, p. 2513).

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (Legea federală din 29 iulie 2009 privind protecția naturii și conservarea peisajelor)

11. Articolul 20[9] stipulează:

„[…]

2. Pot beneficia de protecție părți ale naturii și ale peisajului

[…]

4) în conformitate cu articolul 26, în calitate de arii protejate peisagistic.

[…]”

12. Articolul 26 prevede:

„1. Ariile protejate peisagistic sunt arii stabilite prin norme cu caracter obligatoriu din punct de vedere juridic, în care este necesară o protecție specială a naturii și a peisajelor

1) pentru conservarea, dezvoltarea sau restabilirea performanței și a funcționării ecosistemelor sau a capacității de regenerare și pentru utilizarea durabilă a bunurilor naturale, inclusiv pentru protecția biotopurilor și a habitatelor anumitor specii de faună și floră sălbatică,

2) pentru asigurarea diversității, a specificității și a frumuseții sau a importanței istorice și culturale deosebite a peisajului, sau

3) pentru importanța lor deosebită în ceea ce privește activitățile recreative.

2. În special, în conformitate cu articolul 5 alineatul 1 și cu dispozițiile altor norme mai detaliate, sunt interzise toate acțiunile care modifică natura acestor arii sau care sunt contrare obiectivului specific de protecție a acestora.”[10]

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) (Legea bavareză din 23 februarie 2011 privind protecția naturii, conservarea peisajelor și activitățile recreative în aer liber)

13. Articolul 12 alineatul (1)[11] arată:

„(1) Protecția părților naturii și ale peisajului în conformitate cu articolul 20 alineatul 2 punctele 1, 2, 4, 6 și 7 din Legea federală privind protecția naturii și conservarea peisajelor se asigură prin intermediul unui regulament, cu excepția cazului în care prezenta lege prevede altfel […].”

[9] Versiunea din 29 iulie 2009 (BGBl. I, p. 2542), astfel cum a fost modificată prin articolul 1 din Legea din 15 septembrie 2017 (BGBl. I, p. 3434).

[10] După ședința organizată în această cauză, articolul 22 din BNatSchG a fost completat cu alineatele 2a și 2b pentru a permite menținerea în vigoare a actelor juridice care au definit zone de protecție a naturii și a peisajelor încălcând Directiva EEM, întrucât nu au făcut obiectul unei EES prealabile.

[11] GVBl., p. 82, astfel cum a fost modificată prin articolul 11a alineatul 4 din Legea din 10 decembrie 2019 (GVBl., p. 686).

14. Articolul 18 stabilește:

„(1) O autorizație administrativă solicitată în conformitate cu o normă de protecție cu putere de lege este înlocuită cu o autorizație administrativă solicitată în temeiul altor dispoziții; această autorizație se emite numai dacă sunt îndeplinite condițiile pentru emiterea autorizației solicitate în temeiul normei de protecție cu putere de lege și cu acordul autorității competente în temeiul legislației privind protecția naturii.

[…]”

15. Conform articolului 51:

„(1) Sunt competente:

[…]

3. Landkreise [circumscripțiile administrative teritoriale] și comunele autonome pentru adoptarea dispozițiilor cu putere de lege privind ariile protejate peisagistic prevăzute la articolul 26 din BNatSchG,

[…]”

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet «Inntal Süd» (Regulamentul districtului Rosenheim din 10 aprilie 2013 privind aria protejată peisagistic „Inntal Süd”)

16. Articolul 1 din acest regulament [12] prevede că „[b]eneficiază de protecție […] cursul râului Inn, inclusiv bazinul hidrografic și câmpiile sale aluviale”.

17. În ceea ce privește obiectivul de protecție, articolul 3 prevede:

„Obiectivul urmărit de aria protejată peisagistic «Inntal Süd» este

1. să asigure performanța ecosistemului; în special, să conserve, să promoveze și să refacă pădurile aluviale și pădurile moarte, precum și condițiile de viață ale speciilor tipice de faună și floră adaptate la acestea și a biocenozelor lor;

2. să asigure diversitatea, specificitatea și frumusețea peisajului natural; în special, să consolideze caracterul peisajului fluvial și să conserve peisajul cultural agricol;

3. să mențină și să optimizeze funcționarea regimului apelor pentru a facilita de asemenea continuitatea cursului râului Inn și a afluenților săi, precum și reținerea apelor la suprafață;

4. să protejeze și să conserve pentru public părțile de peisaj importante pentru activitățile recreative, respectând în același timp, în cea mai mare măsură posibilă, natura și peisajul, și să direcționeze deplasările în cadrul activităților recreative.”

[12] ABl. des Landkreises Rosenheim nr. 5 din 26 aprilie 2013 (denumit în continuare „Regulamentul Inntal Süd” sau „Regulamentul”).

18. În conformitate cu articolul 4, referitor la interdicții, „[î]n aria protejată peisagistic sunt interzise toate acțiunile care modifică natura sa sau care sunt contrare obiectivului de protecție urmărit (articolul 3)”.

19. Conform articolului 5:

„(1) Este necesară obținerea unei autorizații emise de Landratsamt Rosenheim (Administrația districtului Rosenheim), în calitate de autoritate de grad inferior responsabilă pentru protecția naturii (articolul 43 alineatul 2 punctul 3 din BayNatSchG), de către persoanele care, în cadrul ariei protejate peisagistic, intenționează:

1. să construiască, să transforme sau să modifice utilizarea oricărui tip de construcție [articolul 2 alineatul 1 din Bayerische Bauordnung (Codul bavarez privind construcțiile)], inclusiv atunci când nu este necesară o autorizație în conformitate cu legislația în domeniul construcțiilor; această categorie include, printre altele, următoarele:

   a) clădiri, de exemplu locuințe, clădiri ale exploatației agricole sau forestiere, case de vacanță, timonerii, cabine de duș sau magazii pentru unelte, standuri de vânzare […]

   b) garduri și alte bariere;

   c) debarcadere și construcții pe maluri;

   d) modificări ale suprafeței terenului ca urmare a lucrărilor de excavare sau a rambleurilor, în special amenajarea și exploatarea de noi cariere de piatră, balastiere, cariere de nisip, gropi de nămol sau cariere de argilă și alte foraje, precum și de halde de deșeuri. Aceste prevederi nu se aplică rambleurilor sau lucrărilor de excavare efectuate pe o suprafață de până la 500 m^2 și cu o înălțime sau o adâncime de 0,3 m în vederea îmbunătățirii solului pe terenuri utilizate deja în scopuri agricole;

2. în cazul în care nu se referă la construcții care sunt incluse deja la punctul 1,

   a) montarea de panouri publicitare și afișe, inclusiv dispozitive publicitare, cu o suprafață mai mare de 0,5 m^2, cu condiția ca acestea să nu indice, în clădirile rezidențiale și în spațiile comerciale, denumirea locuințelor și a magazinelor;

   b) instalarea de fire, cabluri sau conducte pe suprafața solului sau în subteran și montarea de stâlpi;

   c) construirea sau modificarea substanțială a drumurilor, a suprafețelor carosabile sau a spațiilor, în special a terenurilor de camping, a terenurilor de sport, a locurilor de joacă și a zonelor pentru scăldat sau a altor facilități similare;

   d) instalarea de furgonete de distribuție sau montarea, amplasarea și exploatarea de puncte de vânzare și de distribuitoare automate;

3) conducerea oricărui tip de autovehicul în afara drumurilor, a suprafețelor carosabile și a spațiilor deschise circulației publice sau parcarea lor în astfel de zone; […]

4) extragerea apei de la suprafață dincolo de utilizarea obișnuită permisă sau din subsol, modificarea corpurilor de apă, a malurilor sau a albiei acestora, a debitului de intrare sau de ieșire a apelor sau a nivelului piezometric, crearea de noi corpuri de apă sau construirea de sisteme de drenaj;

5) drenarea, asanarea sau distrugerea de orice fel ori deteriorarea semnificativă a biotopurilor cu o valoare ecologică specială în sensul articolului 30 din BNatSchG și al articolului 23 din BayNatSchG, în special a turbăriilor, a mlaștinilor, a plantațiilor de trestie, a mlaștinilor de mari dimensiuni, a pajiștilor umede bogate în ciperacee și stufăriș, a pajiștilor de molizi, a izvoarelor, a turbăriilor împădurite, a pădurilor, a terenurilor mlăștinoase și a pădurilor aluviale, precum și a zonelor naturale sau seminaturale de ape interioare curgătoare sau stătătoare, inclusiv malurile acestora și vegetația riverană naturală sau seminaturală, precum și a zonelor de colmatare naturale sau seminaturale, a brațelor moarte și a zonelor inundate periodic; […]

6) ararea, fertilizarea sau împădurirea pajiștilor care produc litieră pentru animale, transformarea în pajiști cu diverse recolte pe an sau în pășuni;

7) urmărirea, capturarea sau uciderea animalelor sălbatice sau eliminarea locurilor de reproducere, a habitatelor sau a cuiburilor acestora:

8) tăierea, doborârea sau îndepărtarea în orice alt mod, în mediile deschise și în afara pădurilor, a arborilor individuali, a tufișurilor, a gardurilor vii sau a pâlcurilor arbustive ori a arbuștilor din zona de câmpie care alcătuiesc peisajul; […]

9) tăierea totală sau parțială a pădurilor, efectuarea unei împăduriri inițiale sau tăierea rasă în acest context a unei suprafețe de peste 0,5 hectare, transformarea pădurilor caducifoliate, mixte sau aluviale, în păduri formate predominant din conifere sau înființarea de culturi specializate (de exemplu pepiniere);

10) distrugerea sau modificarea substanțială a vegetației riverane, a plantațiilor de trestie sau de stuf sau a populațiilor de plante acvatice de pe malurile corpurilor de apă, pătrunderea în populațiile de trestie sau în masele de plante acvatice și utilizarea de mijloace chimice pentru îndepărtarea sau controlul trestiei sau pentru curățarea șanțurilor; […]

11) depozitarea deșeurilor, a molozului și a altor obiecte, în cazul în care nu fac deja obiectul legislației privind deșeurile, în alte locuri decât cele autorizate, chiar dacă nu se urmărește realizarea de terasamente, în sensul legislației privind construcțiile;

12) camparea sau parcarea rulotelor (inclusiv a remorcilor rabatabile) ori a vehiculelor locuibile motorizate în afara amplasamentelor autorizate sau permiterea unor astfel de practici;

13) determinarea decolării sau a aterizării aeronavelor, în sensul Luftverkehrgesetz (Legea privind navigația aeriană), în afara aerodromurilor autorizate.

(2) Fără a aduce atingere altor reglementări, autorizația se acordă în cazul în care măsura prevăzută nu are niciunul dintre efectele enumerate la alineatul (4) sau în cazul în care aceste efecte pot fi compensate prin intermediul unor dispoziții accesorii.

[…]”

20. În ceea ce privește derogările, articolul 7 subliniază:

„(1) În condițiile prevăzute la articolul 67 din BNatSchG, în cazuri individuale se poate acorda o derogare de la interdicțiile prevăzute la articolul 4 din prezentul regulament […].”

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

21. Landkreis Rosenheim (districtul Rosenheim, Germania) a adoptat Regulamentul Inntal Süd cu efect de la 27 aprilie 2013, fără a-l supune unei EES și nici unei examinări prealabile acestei evaluări.

22. Regulamentul plasează sub regim de protecție o zonă cu o suprafață de 4 021 de hectare, cu aproximativ 650 de hectare mai mică decât cea vizată de normele anterioare, din anii 1952 și 1977, care au fost abrogate în totalitate sau parțial.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (denumită în continuare „Bund Naturschutz”) este o asociație pentru protecția mediului care a participat la procedura de elaborare a Regulamentului Inntal Süd. Fiind nemulțumită de conținutul său, aceasta l-a atacat la Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria, Germania), care i-a respins acțiunea ca inadmisibilă.

24. Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) trebuie să se pronunțe cu privire la recursul în casare („cererea de recurs”) declarat împotriva hotărârii primei instanțe.

25. Potrivit instanței de trimitere, recursul ar fi inadmisibil conform legislației naționale. În ceea ce privește cererea de control al legalității, recurenta nu poate invoca nicio încălcare a legii, astfel încât nu are calitate procesuală activă. Această cerere este inadmisibilă întrucât Regulamentul Inntal Süd nu este o decizie și nu este supusă, în temeiul dreptului național, obligației de a efectua o EES sau o examinare prealabilă.

26. Totuși, aceasta adaugă că răspunsul la întrebările preliminare ar putea conduce la admiterea concluziilor formulate de Bund Naturschutz.

27. Primele două întrebări au scopul de a clarifica dacă, în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES, era necesară efectuarea unei EES în ceea ce privește regulamentul. În cazul în care aceasta era obligatorie, recursul ar fi admisibil și ar fi admis inclusiv pe fond: în mod cert, instanța ar trebui să declare nulitatea Regulamentului Inntal Süd ca urmare a omiterii unei etape procedurale necesare pentru adoptarea sa.

28. Cea de a treia întrebare, referitoare la articolul 3 alineatul (4) din Directiva EES, este de asemenea relevantă pentru soluționarea litigiului. În cazul în care Regulamentul Inntal Süd stabilește un cadru în care proiectele vor putea fi autorizate în viitor, în sensul dispoziției respective, districtul Rosenheim, în conformitate cu dreptul național, ar fi trebuit să îl supună unei examinări prealabile și, prin urmare, unei examinări a fiecărui caz, în sensul articolului 3 alineatul (5) din Directiva EES. În această ipoteză, recursul ar fi admisibil și fondat și s-ar impune anularea regulamentului.

29. În acest context, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) adresează următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva [EES] trebuie interpretat în sensul că un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II la Directiva 2011/92/UE (Directiva EEM) va putea fi autorizată în viitor este definit deja atunci când un regulament privind protejarea naturii și a peisajelor prevede interdicții generale cu posibilitatea unor scutiri, precum și obligații de autorizare care nu au o legătură specifică cu proiectele menționate în anexele la Directiva EEM?

2) Articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva [EES] trebuie interpretat în sensul că planurile și programele au fost elaborate pentru agricultură, silvicultură, utilizarea terenului etc. atunci când acestea urmăresc să definească un cadru de referință tocmai pentru unu sau mai multe dintre aceste sectoare? Sau, pentru a proteja natura și peisajul, este suficient să se prevadă interdicții generale și obligații de autorizare care trebuie examinate în cadrul procedurilor de aprobare privind un număr mare de proiecte și de utilizări și care pot avea efecte indirecte («în mod automat») asupra unuia sau mai multora dintre aceste sectoare?

3) Articolul 3 alineatul (4) din Directiva [EES] trebuie interpretat în sensul că un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor este definit atunci când un regulament adoptat în scopul protejării naturii și a peisajelor prevede interdicții generale și obligații de autorizare pentru o serie de proiecte și de măsuri efectuate în aria de conservare, descrise în mod abstract, dar la adoptarea acestuia nu sunt nici previzibile, nici preconizate proiecte concrete, neexistând, așadar, o legătură specifică cu proiectele concrete?”

30. Au formulat observații scrise Bund Naturschutz, districtul Rosenheim, Landesanwaltschaft Bayern, guvernele german, ceh și irlandez, precum și Comisia Europeană. Cu excepția guvernului ceh, toate acestea au participat la ședința desfășurată la 7 iunie 2021.

III. Analiză

A. Prima și a doua întrebare preliminară

31. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES trebuie interpretat în sensul că o reglementare precum regulamentul în discuție constituie un plan sau un program supus obligației de a efectua o EES.

32. În Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, Curtea a statuat, printre altele, următoarele:

„– Finalitatea directivei menționate este astfel, după cum se amintește la articolul 1 din aceasta, să asigure un înalt nivel de protecție a mediului și să contribuie la integrarea considerațiilor privind mediul în elaborarea și adoptarea planurilor și a programelor în vederea promovării dezvoltării durabile.”

„– În acest scop, astfel cum reiese din respectivul articol 1, obiectivul esențial al Directivei 2001/42 constă în supunerea planurilor și a programelor care pot avea efecte semnificative asupra mediului unei evaluări ecologice cu ocazia elaborării acestora și înainte de adoptarea lor.”

„– În plus, interpretarea extinsă a noțiunii de «planuri și programe» este conformă cu angajamentele internaționale ale Uniunii, astfel cum rezultă acestea în special din articolul 2 alineatul (7) din Convenția de la Espoo [13].”

33. Dispozițiile care reglementează domeniul de aplicare al Directivei EES sunt incluse 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 fi incluse în domeniul de aplicare al directivei: „elaborarea [sau] adoptarea lor, sau ambele, să revină în sarcina unei autorități la nivel național, regional sau local sau să fie 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) stabilește condițiile pentru identificarea, dintre planurile și programele respective, a celor care pot avea efecte semnificative asupra mediului și, prin urmare, trebuie să facă obiectul unei EES: (a) elaborarea lor pentru anumite sectoare și activități economice (sensibile) și (b) necesitatea ca acestea să „definească” un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor.

34. Articolul 3 alineatul (4) din Directiva EES extinde obligația de a realiza o EES la planurile și programele privind activități nesensibile, însă care au efecte semnificative asupra mediului. Aceste planuri și programe fac obiectul celei de a treia întrebări preliminare.

35. Din combinarea acestor dispoziții rezultă în realitate patru condiții, pe care le vom analiza pentru a determina dacă o reglementare locală precum Regulamentul Inntal Süd reprezintă un plan sau un program inclus în domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES.

36. Instanța de trimitere pornește de la premisa că, în lumina jurisprudenței Curții, regulamentul respectiv „constituie un plan sau un program în sensul articolului 2 litera (a) din Directiva [EES]” [14]. Suntem de acord cu această afirmație, după cum vom arăta.

1. Elaborarea sau adoptarea planului sau a programului de către o autoritate a unui stat membru

37. Prima condiție, a cărei apreciere nu prezintă în general probleme de interpretare, este ca reglementarea să fi fost adoptată sau elaborată de o autoritate a unui stat membru la nivel național, regional sau local.

38. În prezenta cauză nu se contestă faptul că regulamentul a fost adoptat de o autoritate locală germană, și anume districtul Rosenheim.

[13] Punctele 45, 46 și 49, cu citarea Hotărârii din 22 septembrie 2011, Valčiukienė și alții (C-295/10, EU:C:2011:608, punctul 37), și a Hotărârii din 7 iunie 2018, Thybaut și alții (C-160/17, EU:C:2018:401, denumită în continuare „Hotărârea Thybaut și alții”, punctul 61).

[14] Decizia de trimitere, punctul 19.

2. Plan sau program prevăzut de acte cu putere de lege sau prin acte administrative

39. În conformitate cu articolul 2 litera (a) a doua liniuță din Directiva EES, planurile sau programele adoptate de autoritățile unui stat membru care sunt incluse în domeniul de aplicare al acesteia sunt cele „impuse prin acte cu putere de lege sau acte administrative".

40. În urma Hotărârii Inter-Environnement Bruxelles și alții, trebuie considerate ca fiind „impuse", în sensul și în scopul aplicării directivei menționate, planurile și programele a căror adoptare este reglementată de acte cu putere de lege sau de norme administrative naționale care stabilesc autoritățile competente pentru a le adopta, precum și procedura de elaborare a acestora [15].

41. Prin abordarea respectivă, Curtea a dat o interpretare *largă* Directivei 2001/42, 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* [16].

42. Această jurisprudență a fost „contestată" și s-a propus în mod expres Curții să o modifice în cauza Turbine eoliene la Aalter și la Nevele.

43. Totuși, în acea cauză, Curtea a refuzat să își modifice jurisprudența anterioară. Acesta a statuat din nou că „obiective[le directivei] ar risca să fie compromise dacă articolul 2 litera (a) din [aceasta] ar fi interpretat în sensul că numai planurile sau programele a căror adoptare este obligatorie sunt vizate de obligația unei evaluări ecologice prevăzute de această directivă. Astfel, pe de o parte, […] adoptarea planurilor sau a programelor menționate nu este impusă adeseori cu caracter general. Pe de altă parte, o asemenea interpretare ar permite ca un stat membru să eludeze cu ușurință această obligație de evaluare ecologică, omițând în mod deliberat să prevadă că autoritățile competente au obligația să adopte astfel de planuri sau programe" [17].

44. Articolul 2 litera (a) a doua liniuță din Directiva EES trebuie interpretat, așadar, „în sensul că trebuie considerate drept «impuse», în sensul și în scopul aplicării acestei directive, planurile și programele a căror adoptare este reglementată de acte cu putere de lege sau de norme administrative naționale care stabilesc autoritățile competente pentru a le adopta și procedura de elaborare a acestora" [18].

45. Landesanwaltschaft Bayern invită din nou Curtea să își modifice jurisprudența [19], dar, în opinia noastră, nu aduce noi argumente puternice în susținerea tezei sale. La rândul său, instanța de trimitere nu adresează nicio întrebare cu privire la acest aspect.

[15] Hotărârea din 22 martie 2012, Inter-Environnement Bruxelles și alții, (C-567/10, EU:C:2012:159, denumită în continuare „Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții", punctul 31), Hotărârea Thybaut și alții, punctul 43, și Hotărârea din 12 iunie 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, denumită în continuare „Hotărârea CFE", punctul 54).

[16] În cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții, avocata generală Kokott a dat o interpretare mai restrictivă: ar fi necesară efectuarea unei EES numai în ceea ce privește planurile și programele a căror adoptare este *obligatorie*, fiind impuse de o normă de drept național (Concluziile din 17 noiembrie 2011 prezentate de avocata generală Kokott în cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții, C-567/10, EU:C:2011:755, punctele 18 și 19). În Concluziile din 25 ianuarie 2018 prezentate în cauza Inter-Environnement Bruxelles și alții (C-671/16, EU:C:2018:39, punctele 41 și 42), avocata generală Kokott și-a reiterat teza, afirmând că Curtea a extins domeniul de aplicare al Directivei EES mai mult decât a intenționat legiuitorul și decât au putut preconiza statele membre.

[17] Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 48.

[18] Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 52.

[19] Punctul 10 din observațiile scrise ale Landesanwaltschaft Bayern.

46. În urma Hotărârii Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, considerăm că problema a fost soluționată definitiv de către Marea Cameră a Curții și că nu există niciun motiv pentru a revizui jurisprudența respectivă.

47. Potrivit instanței de trimitere [20], Regulamentul Inntal Süd a fost adoptat în temeiul dispozițiilor de abilitare din BNatSchgG. Prin urmare, ar fi vorba despre o măsură *prevăzută* de dispozițiile legale, chiar dacă elaborarea sa nu este *obligatorie*. Acesta îndeplinește, așadar, cea de a doua condiție pentru a fi plan sau program supus obligației de a efectua o EES.

3. Plan sau program elaborat pentru un sector economic (sensibil) care este inclus în domeniul de aplicare al Directivei EES

48. Articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES precizează că, sub rezerva alineatului (3) al dispoziției menționate, „o evaluare ecologică se realizează pentru toate planurile și programele […] care sunt elaborate pentru agricultură, silvicultură, pescuit, energie, industrie, transport, gestionarea deșeurilor, gestionarea apei, telecomunicații, turism, planificare urbană și rurală sau utilizarea terenului”.

49. Potrivit Curții, „[a]rticolul 3 din Directiva 2001/42 subordonează obligația de a supune un plan sau un program specific unei evaluări ecologice condiției ca planul sau programul vizat de această dispoziție să poată avea efecte semnificative asupra mediului […]. Mai precis, potrivit articolului 3 alineatul (2) litera (a) din această directivă, fac obiectul unei evaluări ecologice sistematice planurile și programele elaborate pentru anumite sectoare și care definesc cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II din Directiva 2011/92 va putea fi autorizată în viitor […]” [21].

50. Este vorba despre sectoare *sensibile* din punctul de vedere al mediului, astfel cum reiese din anexele I și II la Directiva EEM și din Directiva 92/43/CEE [22], care sunt supuse în mod sistematic unei EES [23].

51. Potrivit instanței de trimitere, Regulamentul Inntal Süd a fost adoptat pentru un *sector* (protecția naturii și conservarea peisajelor) care nu ar îndeplini cerințele prevăzute la articolul 5 din Directiva EES și, prin urmare, nu figurează printre cele menționate la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din directiva respectivă [24].

[20] Punctul 19 din decizia de trimitere, care menționează ca temei juridic al regulamentului articolul 12 alineatul (1) prima teză, articolul 20 alineatul (2) și articolul 26 din BNatSchgG (care reglementează competența de a adopta, de a modifica sau de a abroga regulamentele privind zonele de protecție a peisajului) coroborate cu articolul 51 alineatul (1) punctul 3 și cu articolul 52 din BayNatSchG (care prevăd entitatea administrativă competentă – în speță districtul Rosenheim – și, respectiv, procedura).

[21] Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 65.

[22] 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).

[23] Totuși, în cazul în care planurile și programele din aceste sectoare sensibile prevăd utilizarea unor zone mici la nivel local și modificări minore ale planurilor sau programelor respective, acestea trebuie evaluate numai în cazul în care statele membre stabilesc că pot avea efecte semnificative asupra mediului [articolul 3 alineatul (3) din Directiva EES]. A se vedea considerentul (10) al directivei menționate.

[24] Decizia de trimitere, punctul 27. Instanța de trimitere deduce din considerentul (10) al Directivei EES, din articolul 3 alineatul (2) litera (a) și din articolul 5 că necesită o EES planurile și programele elaborate și orientate în mod explicit către unul dintre sectoarele menționate la articolul 3 alineatul (2) litera (a), care nu ar include sectorul în discuție în prezentul litigiu.

52. În plus, aceasta adaugă că Curtea nu s-a pronunțat decât cu puține ocazii asupra condiției privind „elaborarea” pentru un sector determinat, motiv pentru care îi solicită să clarifice:

– dacă „elaborarea” presupune o orientare specifică axată pe unul dintre sectoarele menționate la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES sau

– dacă este suficient ca planurile și programele să aibă efecte asupra sectoarelor respective (în speță, agricultura, silvicultura și utilizarea terenului), chiar dacă acestea au fost elaborate pentru un alt sector care nu este menționat în această dispoziție (în speță, protecția naturii și conservarea peisajelor) [25].

53. Este cert că Curtea nu a fost foarte exigentă în ceea ce privește analizarea acestei condiții pentru a decide dacă un plan sau un program necesită o EES înainte de a fi adoptat. Este suficient ca planul sau programul să privească, să afecteze, să se refere la sau să aibă efecte asupra unuia dintre sectoarele respective pentru a se considera că a fost *elaborat* pentru acel sector, dacă figurează printre cele reglementate la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES [26].

54. Curtea a interpretat de asemenea în sens larg sectoarele sensibile enumerate în articolul respectiv. Concret, aceasta:

– a statuat că referirea atât la „planificare urbană”, cât și la „utilizarea terenului” arată că „sectorul vizat nu se limitează la utilizarea terenului, înțeleasă în sens strict, și anume decuparea teritoriului în zone și definirea activităților permise în interiorul acestor zone, ci acoperă în mod necesar un domeniu mai larg” [27];

– a interpretat că un decret prin care se adoptă un perimetru de consolidare urbană, care permite devierea de la normele de urbanism referitoare la construcții și amenajarea teritoriului, intră sub incidența sectorului „planific[ării] urban[e] și rural[e] sau [al] utiliz[ării] terenului”, în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES [28];

– a statuat că este necesară o EES în ceea ce privește un decret prezidențial de stabilire a unor măsuri de protecție a zonei unui masiv muntos și a anumitor parcuri metropolitane [29], care, la articolul 1, arăta printre altele că obiectivul său era „protecția peisajului” [30].

25 Decizia de trimitere, punctul 29.

26 A se vedea Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 66, Hotărârea din 8 mai 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” și alții (C-305/18, EU:C:2019:384, punctul 48), Hotărârea din 7 iunie 2018, Inter-Environnement Bruxelles și alții (C-671/16, EU:C:2018:403, denumită în continuare „Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții”, punctele 42-45), Hotărârea Thybaut și alții, punctele 47-49, și Hotărârea din 27 octombrie 2016, D'Oultremont și alții (C-290/15, EU:C:2016:816, denumită în continuare „Hotărârea D'Oultremont și alții”, punctul 44).

27 Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 43.

28 Hotărârea Thybaut și alții, punctele 48 și 49.

29 Era vorba despre Decretul prezidențial nr. 187/2011 din 14 iunie 2011 privind stabilirea unor măsuri de protecție a zonei masivului muntos Ymittos și a parcurilor metropolitane Goudi și Ilissia, pentru a adapta protecția acestui sit la planul director de amenajare pentru marea regiune Atena. Potrivit articolului 1 din acesta, „[o]biectul prezentului decret este protecția eficientă a masivului muntos Ymittos și a suprafețelor sale periferice prin intermediul administrării și conservării ecologice a habitatelor, a florei și a faunei, al valorificării activităților sale ecologice importante pentru bazinul Atica, *al protecției peisajului* și al controlului construcțiilor” (sublinierea noastră).

30 Hotărârea de 10 septembrie 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punctul 20).

55. În opinia noastră, nimic nu se opune *elaborării* unor măsuri naționale de protecție a naturii și a peisajelor *pentru* sectoarele sensibile menționate la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES, chiar dacă nu ar urmări în mod direct și specific, ci în mod indirect, conservarea acestora. Prin urmare, odată îndeplinite celelalte condiții, planurile și programele corespunzătoare vor necesita, în general, o EES înainte de a fi adoptate.

56. În observațiile sale scrise, Comisia susține că articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES conține o listă exhaustivă a sectoarelor specifice, care nu poate fi completată și nici extinsă la alte sectoare care nu sunt prevăzute în mod expres, deoarece aceasta a fost intenția legiuitorului [31].

57. Hotărârile Curții nu includ noi sectoare sensibile în această listă exhaustivă. Acestea se limitează la o interpretare nerestrictivă a sectoarelor menționate în listă și nu impun ca planul sau programul să fi fost elaborat cu o orientare directă și expresă spre unu sau mai multe dintre sectoarele respective, fiind suficient să le privească, să se refere la ele sau să aibă efecte asupra lor.

58. Împărtășim interpretarea Curții și considerăm că nu există niciun motiv pentru a propune modificarea acestei linii jurisprudențiale.

59. Modul de redactare a articolului 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES susține această interpretare a dispoziției. Diverse versiuni lingvistice utilizează o terminologie care asigură aplicarea sa oricărui plan sau program elaborat *pentru* sectoarele sensibile [32]. Acest termen permite interpretarea textului astfel încât să nu fie necesar ca planul sau programul să fie orientat în mod expres și exclusiv către unul dintre sectoarele respective: este suficient ca acesta să aibă efecte semnificative asupra sa.

60. Contrar opiniilor guvernelor german, irlandez și ceh, o asemenea interpretare nu implică o extindere nejustificată a domeniului de aplicare al articolului 3 alineatul (2) din Directiva EES în detrimentul alineatului (4) al aceluiași articol. În opinia noastră, prin aceasta se evită ca statele membre să eludeze obligativitatea efectuării unei EES în ceea ce privește planurile și programele care au efecte asupra sectoarelor sensibile, disimulându-le sub o terminologie diferită atunci când arată, de exemplu, că acestea vizează protecția naturii și a peisajelor.

61. În realitate, obiecțiile cu privire la acest aspect pornesc de la o anumită eroare terminologică: protecția naturii și a peisajelor nu este un *sector* propriu-zis care să poată fi pus pe picior de egalitate cu cele enumerate în mod specific la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES. Dacă ar fi posibilă o astfel de asimilare, ar intra în joc regula hermeneutică *inclusio unius, exclusio alterius* și, prin urmare, lipsa acelui *pretins sector* din listă ar echivala cu excluderea sa.

62. Cu toate acestea, sectoarele enumerate în cuprinsul dispoziției acoperă domenii de activitate determinate (agricultură, pescuit, transporturi, energie, telecomunicații etc.), în timp ce protecția naturii și a peisajului este un obiectiv transversal, care poate inspira și justifica în sine măsuri care vor avea efecte, în mod direct sau indirect, asupra fiecăruia dintre acele sectoare sensibile.

[31] În Propunerea de directivă a Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului [COM(96) 511 final; JO 1997, C 129, p. 14], Comisia a propus o listă deschisă și neexhaustivă de sectoare sensibile în privința cărora era obligatorie efectuarea unei EES prealabile în ceea ce privește planurile și programele. Cu toate acestea, poziția comună adoptată de Consiliu la 30 martie 2000 (JO 2000, C 137, p. 11) în vederea adoptării unei directive a Parlamentului European și a Consiliului privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului a decis să introducă o listă exhaustivă de sectoare sensibile.

[32] Planuri și programe „que se elaboren con respecto a» (versiunea în limba spaniolă), „élaborés pour" (versiunea în limba franceză), „which are prepared for" (versiunea în limba engleză), „che sono elaborati per" (versiunea în limba italiană), „que tenham sido preparados para" (versiunea în limba portugheză). Versiunea în limba germană pare mai restrictivă, făcând referire la planuri și programe care „in den Bereichen […] ausgearbeitet werden".

63. Nu există motive pentru care cerințele prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din Directiva EES ar putea fi „adaptate” [33] la planurile și programele din sectoarele enumerate, iar nu, dimpotrivă, la un regulament care să urmărească în mod direct protecția naturii și a peisajului și să le influențeze în mod indirect. În opinia noastră, nimic nu împiedică elaborarea unui raport care să identifice, să descrie și să evalueze posibilele efecte semnificative asupra mediului care rezultă din aplicarea unui plan sau a unui program ce are drept obiectiv protecția naturii și a peisajului [34].

64. Regulamentul Inntal Süd, prin protejarea naturii și a peisajelor în una dintre zonele stabilite de legislația bavareză (care acoperă aproximativ 30 % din teritoriul acestui land), are efecte simultane asupra unora dintre *sectoarele sensibile* menționate anterior.

65. Bund Naturschutz prezintă efectul său asupra „utilizării terenului”, un sector inclus în mod expres la articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES. Regulamentul stabilește, printre altele, norme privind efectuarea de lucrări de construcție și desfășurarea de activități agricole și forestiere, astfel încât legătura cu „utilizarea terenului” (inclusiv cu „planificarea rurală și urbană”) pare incontestabilă [35].

66. Regulamentul impune cerința de a obține o autorizație administrativă prealabilă pentru o gamă largă de activități în aria protejată [36]. Aceste autorizații *protejează* terenurile împotriva anumitor tipuri de utilizări și constituie, în opinia noastră, măsuri referitoare la utilizarea terenului și la planificarea rurală și urbană: astfel cum am arătat, ambele sectoare sunt menționate la articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva EES.

67. Concret, articolul 5 din regulament prevede necesitatea autorizării pentru construirea de clădiri [37], gestionarea apelor [38], conservarea pajiștilor [39] sau exploatarea forestieră, [40] printre alte acțiuni [41].

[33] Decizia de trimitere, punctul 27.

[34] Nimic nu ar împiedica identificarea, descrierea și evaluarea efectelor asupra mediului ale unei norme precum regulamentul, atât pozitive, cât și negative (de exemplu cele care rezultă din limitarea domeniului său de aplicare teritorial în raport cu cele anterioare pentru a permite proiecte de construcție de locuințe în zone protejate până atunci). Prin aceasta nu se aduce atingere faptului că, având în vedere că regulamentul în speță nu include un cadru de referință veritabil, nu trebuie neapărat să fie supus unei EES, astfel cum vom analiza în continuare.

[35] Instanța de trimitere recunoaște (punctul 22 din decizia de trimitere) că „regulamentul prevede […] anumite interdicții generale și obligații de autorizare *aplicabile un număr mare de proiecte și de utilizări*”. Sublinierea noastră.

[36] Avocata generală Kokott, în Concluziile prezentate în cauzele CFE și Terre wallonne (C-43/18 și C-321/18, EU:C:2019:56, punctul 43), s-a limitat să afirme că „[r]ezervele manifestate de diferitele părți cu privire la posibilitatea ca desemnarea unei arii speciale de conservare sau stabilirea obiectivelor de conservare ale siturilor Natura 2000 dintr-o regiune să fie atribuite unuia dintre aceste domenii [prevăzute la articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2001/43] sunt ușor de înțeles”.

[37] Articolul 5 alineatul (1) punctul 1.

[38] Articolul 5 alineatul (1) punctele 4 și 5.

[39] Articolul 5 alineatul (1) punctul 6.

[40] Articolul 5 alineatul (1) punctele 8, 9 și 10.

[41] Potrivit Bund Naturschutz (p. 17 din versiunea în limba franceză a observațiilor sale scrise), același articol ar putea afecta utilizarea terenului și viitoarele lucrări de construcție, întrucât nu include o „clauză preventivă de deschidere”, astfel cum este interpretată în jurisprudența națională. Răspunsul la această afirmație va depinde însă de interpretarea dreptului național.

4. Plan sau program care stabilește un cadru de referință pentru autorizarea în viitor a proiectelor care intră sub incidența Directivei EEM

68. Pe lângă elaborarea sa pentru anumite sectoare sensibile, un plan sau un program trebuie supus în mod obligatoriu unei EES, în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES, în cazul în care definește cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II la Directiva EEM va putea fi autorizată în viitor [42].

69. Prin urmare, articolul respectiv prevede că, pentru a fi supuse unei EES:

– planurile sau programele trebuie să definească un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor și

– trebuie să fie vorba despre proiecte enumerate în anexele I și II la Directiva EEM.

a) Plan sau program care prevede autorizarea proiectelor prevăzute în anexele I și II la Directiva EEM

70. În conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din Directiva EEM, noțiunea de „proiect” include:

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

– alte intervenții în mediul natural și asupra peisajului, inclusiv cele care implică exploatarea resurselor minerale.

71. Termenul „proiect” corespunde, în ceea ce privește modul de redactare [în special a articolului 1 alineatul (2) litera (a) prima liniuță din Directiva EEM], unor lucrări sau intervenții care modifică realitatea fizică a sitului [43].

72. Conform articolului 2 alineatul (1) din Directiva EEM, proiectele care trebuie supuse evaluării sunt cele care pot avea „efecte semnificative asupra mediului, în temeiul, între altele, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor”, astfel cum sunt definite la articolul 4, care face trimitere la cele enumerate în anexele I și II la aceasta [44].

73. O interpretare coroborată a articolului 2 alineatul (1) și a articolului 4 alineatul (1) din Directiva EEM evidențiază faptul că proiectele enumerate în anexa I la aceasta implică, prin natura lor, riscul de a avea efecte semnificative asupra mediului și trebuie supuse în mod necesar unei EEM [45].

74. În ceea ce privește proiectele enumerate în anexa II, statele membre vor stabili dacă acestea vor face obiectul unei EEM prin efectuarea unei analize de la caz la caz sau pe baza unor praguri sau criterii predefinite.

[42] Hotărârea de 8 mai 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” și alții (C-305/18, EU:C:2019:384, punctul 47), și Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 65.

[43] Hotărârea din 19 aprilie 2012, Pro-Braine și alții (C-121/11, EU:C:2012:225, punctul 31), Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctul 62), și Hotărârea din 9 septembrie 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, punctul 32).

[44] Hotărârea din 17 martie 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest și alții (C-275/09, EU:C:2011:154, punctul 25), și Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctul 74).

[45] Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Spania (C-404/09, EU:C:2011:768, punctul 74), Hotărârea din 11 februarie 2015, Marktgemeinde Straßwalchen și alții (C-531/13, EU:C:2015:79, punctul 20), și Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctul 75).

75. Regulamentul Inntal Süd include dispoziții privind activități care nu se încadrează în noțiunea de proiect prevăzută de Directiva EEM, menționată anterior, precum și dispoziții care se încadrează în această noțiune.

76. Astfel, după cum subliniază Comisia [46], regulamentul include anumite activități care, deși sunt supuse obligației de a obține o autorizație administrativă prealabilă, nu se încadrează în noțiunea de proiect [47]. Niciuna dintre acestea nu presupune realizarea unor lucrări de construcții sau a altor instalații sau lucrări și nici intervenții fizice asupra mediului natural sau a peisajului. Prin urmare, activitățile respective nu corespund noțiunii de proiect prevăzute de Directiva EEM și, prin urmare, norma care le prevede nu necesită o EES prealabilă.

77. Cu toate acestea, Regulamentul Inntal Süd prevede în același timp necesitatea unei autorizări pentru desfășurarea în aria protejată a altor activități care figurează pe lista proiectelor enumerate în anexele I și II la Directiva EEM. În această situație se regăsesc mai multe activități dintre cele menționate la articolele 4 și 5 din directiva respectivă [48]. În rest, amintim că instanța de trimitere împărtășește această opinie [49].

78. Astfel cum am arătat, aceste din urmă activități (supuse autorizării în temeiul articolului 5 din regulament) se integrează cu ușurință printre proiectele enumerate în anexele I și II la Directiva EEM [50].

79. În plus, articolul 5 alineatul (1) punctul 1 din regulament menționează necesitatea obținerii unei autorizații pentru „construirea, modificarea sau schimbarea destinației *lucrărilor de orice natură*[51], inclusiv în cazul în care acestea nu ar necesita autorizație de construcție”. La astfel de lucrări fac referire mai multe tipuri de proiecte dintre cele enumerate în anexele I și II la Directiva EEM.

80. Pe scurt, Regulamentul Inntal Süd ar putea, în principiu, să fie calificat drept unul dintre planurile sau programele care prevăd autorizarea proiectelor prevăzute în anexele I și II la Directiva EEM, în ceea ce privește necesitatea unei EES prealabile.

46 Punctul 22 din observațiile sale scrise.

47 Printre acestea figurează: „instalarea de furgonete distribuitoare sau montarea, amplasarea și exploatarea de puncte de vânzare și de distribuitoare automate [articolul 5 alineatul (1) punctul 2 litera d)], „conducerea oricărui tip de autovehicul în afara drumurilor, a suprafețelor carosabile și a spațiilor deschise circulației publice sau parcarea lor în astfel de zone” [articolul 5 alineatul (1) punctul 3], „camparea sau parcarea rulotelor (inclusiv a remorcilor rabatabile) ori a vehiculelor locuibile motorizate în afara amplasamentelor autorizate sau permiterea unor astfel de practici” [articolul 5 alineatul (1) punctul 12], „determinarea decolării sau a aterizării aeronavelor, în sensul Luftverkehrgesetz (Legea privind navigația aeriană), în afara aerodromurilor autorizate” [articolul 5 alineatul (1) punctul 13].

48 În conformitate cu articolul 4, sunt interzise „în aria protejată peisagistic toate acțiunile care modifică natura sa sau care sunt contrare obiectivului de protecție urmărit”. Articolul 5 extinde interdicția la „construirea, transformarea sau modificarea utilizării oricărui tip de construcție […]” [alineatul (1) punctul 1], instalarea de fire, cabluri sau conducte pe suprafața solului sau în subteran și montarea de stâlpi [alineatul (1) punctul 2 litera (b)], „construirea sau modificarea substanțială a drumurilor, a suprafețelor carosabile sau a spațiilor, în special a terenurilor de camping, a terenurilor de sport, a locurilor de joacă și a zonelor pentru scăldat sau a altor facilități similare” [alineatul (1) punctul 2 litera (c)], „extragerea apei de la suprafață dincolo de utilizarea obișnuită permisă sau din subsol, modificarea corpurilor de apă, a malurilor sau a albiei acestora, a debitului de intrare sau de ieșire a apei sau a nivelului piezometric, crearea de noi corpuri de apă sau construirea de sisteme de drenaj” [alineatul (1) punctul 4], „tăierea, doborârea sau îndepărtarea în orice alt mod, în mediile deschise și în afara pădurilor, a arborilor individuali, a tufișurilor, a gardurilor vii sau a pâlcurilor arbustive ori a arbuștilor din zona de câmpie care alcătuiesc peisajul […]” [alineatul (1) punctul 8], „tăierea totală sau parțială a pădurilor, efectuarea unei împăduriri inițiale sau tăierea rasă în acest context a unei suprafețe mai mari de 0,5 hectare, transformarea pădurilor caducifoliate, mixte sau aluviale în păduri cu o suprafață predominantă de conifere sau înființarea de culturi specializate (de exemplu, pepiniere)” [alineatul (1) punctul 9].

49 Punctul 36 din prezentele concluzii.

50 Proiecte pentru „construirea de autostrăzi și drumuri expres” [anexa I punctul 7 litera (b)], „construirea unei șosele cu patru sau mai multe benzi” [anexa I punctul 7 litera (c)], „proiecte hidraulice agricole, inclusiv proiecte de irigare și de asanare și desecare a solului” [anexa II punctul 1 litera (c)] sau „împăduriri inițiale și defrișări în vederea reconversiei solului” [anexa II punctul 1 litera (d)].

51 Sublinierea noastră.

81. Următorul pas este să se verifice dacă regulamentul conține și un cadru de referință pentru elaborarea în viitor a proiectelor care intră sub incidența Directivei EEM.

b) Plan sau program care definește un cadru pentru autorizarea proiectelor

82. Articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES prevede că planul sau programul trebuie să definească un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II din Directiva EEM va putea fi autorizată în viitor.

83. Această condiție este cea care presupune cele mai mari dificultăți în ceea ce privește punerea în aplicare a Directivei EES. Astfel cum am subliniat cu altă ocazie, „condiția ca planurile și programele respective să includă *cadrul normativ* pentru autorizarea ulterioară a proiectelor cu efecte semnificative asupra mediului [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” [52].

84. Sintagma „care definesc cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor” nu face nicio trimitere la legislațiile naționale. Așadar, aceasta este o noțiune autonomă a dreptului Uniunii care trebuie interpretată în mod uniform pe teritoriul său [53].

85. Un plan sau un program va defini un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor care intră sub incidența Directivei EEM va putea fi autorizată în viitor atunci când reprezintă „act[e] care stabile[sc], prin definirea normelor și a procedurilor de control aplicabile sectorului în cauză, un ansamblu semnificativ de criterii și de modalități pentru autorizarea și pentru punerea în aplicare a unuia sau mai multor proiecte care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului” [54].

86. În acest mod se asigură evaluarea ecologică a specificațiilor care pot avea efecte semnificative asupra mediului [55] în cadrul unei succesiuni de norme; a *sensu contrario*, se evită impunerea unei EES ca urmare a unor criterii sau condiții stabilite în mod izolat.

87. Curtea a precizat că sintagma „un ansamblu semnificativ de criterii și de modalități” trebuie interpretată în sens 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 într-o fragmentare a măsurilor, reducând astfel efectul util al acestei directive [56].

88. O legislație națională va stabili un cadru pentru elaborarea proiectelor prevăzute în anexele I și II la Directiva EEM numai dacă acel cadru este adecvat pentru punerea în aplicare a astfel de proiecte [57].

[52] Concluziile Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 74.

[53] Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 75.

[54] Hotărârea D'Oultremont și alții, punctul 49, Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 53, Hotărârea CFE, punctul 61, și Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 67.

[55] Hotărârea din 28 februarie 2012, Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, denumită în continuare „Hotărârea Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne”, punctul 42), Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 54, și Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 68.

[56] Concluziile Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 90. A se vedea Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctul 55, Hotărârea CFE, punctul 64, și Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 70.

[57] Această teză este împărtășită în observațiile lor scrise de Comisie și de guvernele german (punctul 22 din observațiile sale), ceh (punctele 14, 19 și 23 din observațiile sale) și irlandez (punctele 32 și 40 din observațiile sale).

89. Nu este necesar ca planul sau programul să prevadă în mod expres și detaliat proiectele, însă ni se pare indispensabil ca acesta să conțină un număr suficient de criterii care vor trebui luate în considerare pentru a determina conținutul, elaborarea și punerea sa în aplicare.

90. Cu alte cuvinte, un plan sau un program va putea avea efecte semnificative asupra mediului și va necesita o EES prealabilă dacă introduce dispoziții privind amplasarea, caracteristicile, dimensiunea, condițiile de funcționare ale proiectelor respective sau alocarea de resurse în cadrul acestor proiecte.

91. Conform acestei jurisprudențe, acestea defineau un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor, întrucât includeau unui număr semnificativ de criterii și de modalități pentru elaborarea lor, printre care figurau:

– o reglementare valonă care privea mai ales „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” [58];

– o reglementare flamandă (un ordin și o circulară) care conține diferite dispoziții privind amplasarea și exploatarea unor turbine eoliene, printre care măsuri referitoare la proiecția de umbră, la siguranță, precum și la standardele de zgomot [59];

– un regulament de urbanism (din Bruxelles-Capitală) care stabilea anumite cerințe pentru realizarea de proiecte imobiliare, norme aplicabile tuturor construcțiilor, și anume imobilelor, indiferent de natura lor, și tuturor vecinătăților lor, inclusiv „zonelor de spațiu deschis” și „zonelor de trecere”, indiferent dacă acestea sunt private sau accesibile publicului [60].

92. Prin urmare, planurile și programele examinate de Curte în cauzele D’Oultremont și alții, Inter-Environnement Bruxelles și alții și Turbine eoliene din Aalter și Nevele stabileau cadrele pentru aprobarea proiectelor și, prin urmare, impuneau obligația de a efectua o EES înainte de adoptarea lor.

93. Regulamentul Inntal Süd se regăsește de asemenea în această situație? Revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă aceasta se regăsește în situația respectivă și dacă conține un ansamblu semnificativ de criterii aplicabile pentru a stabili conținutul, procedura de elaborare și punerea în aplicare a proiectelor prevăzute în anexele I și II la Directiva 2001/42. În decizia de trimitere, aceasta pare să afirme că regulamentul nu se încadrează în situația menționată și împărtășim în esență punctul său de vedere, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare.

[58] Hotărârea D’Oultremont și alții, punctul 50, în care Curtea a adăugat că „[a]stfel 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 determine condițiile în care proiectele concrete de amplasare și de exploatare a siturilor eoliene vor putea fi autorizate în viitor”.

[59] Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele.

[60] Hotărârea Inter-Environnement Bruxelles și alții, punctele 48-50.

94. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire aspectul dacă Regulamentul Inntal Süd definește realmente un cadru de referință pentru elaborarea proiectelor. În opinia sa, regulamentul „nu conține norme specifice de aprobare a proiectelor [și nici nu] reglementează aprobarea (într-un sector specific) a proiectelor, ci are scopul de a împiedica aprobarea lor sau, în orice caz, de a se asigura că acestea respectă dispozițiile privind protecția naturii” [61].

95. Informațiile furnizate Curții în prezenta cauză susțin această opinie.

96. În primul rând, Regulamentul Inntal Süd introduce (articolul 4) o interdicție generală în aria protejată a tuturor actelor care modifică caracterul ariei sau care sunt contrare obiectivului de protecție. Această interdicție generală pare să coincidă cu cea prevăzută la nivel federal de articolul 26 alineatul 2 din BNatSchG și nu include alte modificări care să permită ca regulamentul să fie calificat drept plan sau program care definește un cadru pentru elaborarea proiectelor.

97. În al doilea rând, este adevărat că articolul 5 din Regulamentul Inntal Süd prevede autorizații privind activitățile desfășurate în aria protejată și stabilește limite exacte în anumite cazuri [de exemplu, articolul 5 alineatul (1) punctul 1 literele a) și c), articolul 5 alineatul (2) litera a) punctul 9 și articolul 5 alineatul (1) punctul 9]. Cu toate acestea, majoritatea interdicțiilor și a autorizațiilor au caracter general și sunt necesare măsuri suplimentare pentru ca acestea să poată condiționa în mod direct elaborarea și punerea în aplicare a proiectelor incluse în domeniul de aplicare al Directivei EEM.

98. Astfel cum precizează Comisia [62], având în vedere caracterul nedeterminat al dispozițiilor regulamentului, acesta nu include criterii și modalități specifice de autorizare a proiectelor. Este necesar să se recurgă la alte dispoziții pentru elaborarea proiectelor respective, întrucât regulamentul nu oferă ca atare un cadru de referință pentru autorizarea proiectelor care intră sub incidența Directivei EES.

99. Hotărârea CFE nu este contrară explicațiilor pe care tocmai le-am dat, ci dimpotrivă. Reglementarea în discuție în litigiul amintit era un decret al guvernului Regiunii Bruxelles-Capitală prin care se desemna un sit Natura 2000 [63]. Pentru a atinge obiectivele de conservare și de protecție definite, decretul respectiv a stabilit măsuri preventive și interdicții generale și specifice. În acest scop, punea în aplicare decizii și se încadra într-o ierarhie de măsuri privind protecția mediului, inclusiv planuri de dezvoltare viitoare.

100. În pofida aprecierii instanței de trimitere [64], Curtea a statuat că, sub rezerva verificărilor care îi revin acesteia, „un decret cum este cel în discuție în litigiul principal, prin care un stat membru desemnează [o arie specială de conservare (ASC) și stabilește obiective de conservare, precum și anumite măsuri de prevenire, nu se numără printre «planurile și programele» pentru care este obligatorie o evaluare a efectelor ecologice” [65].

61 Decizia de trimitere, punctul 25.

62 Observațiile sale scrise, punctul 33.

63 „Pădurea Soignes cu lizierele și domeniile împădurite învecinate și Valea Woluwe. Complexul Pădurea Soignes – Valea Woluwe”.

64 Instanța de trimitere considera că desemnarea unui sit precum ASC are efecte juridice asupra adoptării de planuri și asupra examinării unei cereri de autorizație care afectează acest sit, atât în materie procedurală, cât și în calitate de criteriu de decizie, astfel încât aceasta contribuia la definirea cadrului acțiunilor care vor fi în principiu admise, încurajate sau interzise și, prin urmare, nu este străină de noțiunea de „plan și program” (Hotărârea CFE, punctul 63).

65 Hotărârea CFE, punctele 62 și 74.

101. Între articolul 5 din Regulamentul Inntal Süd și articolul 15 din decretul belgian există nenumărate asemănări.

102. În concluzie, propunem Curții să interpreteze articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva EES în sensul că aceasta nu include în domeniul său de aplicare un regulament care are drept obiectiv protecția naturii și a peisajului și care introduce interdicții generale (cu scutiri) și obligații de autorizare, dar care nu instituie norme suficient de detaliate cu privire la conținutul, la elaborarea și la punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II la Directiva EEM, deși conține anumite măsuri referitoare la activități incluse în proiectele respective.

B. Cea de a treia întrebare preliminară

103. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 3 alineatul (4) din Directiva EES trebuie interpretat în sensul că un regulament precum cel în discuție în prezenta cauză constituie cel puțin un plan sau un program cu efecte semnificative asupra mediului în alte sectoare decât cele prevăzute la alineatul (2) al dispoziției respective.

104. Reamintim că articolul 3 alineatul (4) din Directiva EES extinde domeniul său de aplicare. Spre deosebire de articolul 3 alineatul (2), acesta nu pleacă în mod automat de la prezumția că anumite planuri și programe au efecte semnificative asupra mediului, ci solicită statelor membre să stabilească acest aspect. Planurile și programele la care se extinde sunt cele care definesc un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor, altele decât cele menționate la articolul 3 alineatul (2), va putea fi autorizată în viitor.

105. Obligația prevăzută la articolul 3 alineatul (4) din Directiva EES [asemenea obligației prevăzute la articolul 3 alineatul (2) litera (a)] depinde de aspectul dacă planul sau programul în cauză definește cadrul în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor [66].

106. Întrucât ne-am propus să răspundem la primele două întrebări preliminare în sensul că un regulament precum cel în speță nu definește un cadru în care punerea în aplicare a proiectelor va putea fi autorizată în viitor, trebuie să concluzionăm că acesta nu se încadrează nici în noțiunea de planuri și programe în alte sectoare, pentru care, conform articolului 3 alineatul (4) din Directiva EES, se impune o EES prealabilă.

107. Atât planurile și programele din sectoarele sensibile prevăzute la articolul 3 alineatul (2), cât și cele din alte sectoare care nu sunt sensibile, dar care au efecte asupra mediului, enumerate la articolul 3 alineatul (4) din Directiva EES, trebuie să definească un cadru pentru aprobarea și punerea în aplicare a unor proiecte concrete. În această privință considerăm că există o suprapunere între cele două tipuri de planuri și programe.

108. Prin urmare, ar fi ilogic să se respingă faptul că Regulamentul Inntal Süd instituie un cadru pentru punerea în aplicare a proiectelor în sectoarele sensibile și să se admită în același timp că acesta instituie un astfel de cadru în cazul sectoarelor nesensibile.

[66] Hotărârea CFE, punctul 60.

C. Posibilă limitare a efectelor hotărârii Curții

109. Landesanwaltschaft Bayern și guvernul german solicită Curții să limiteze efectele hotărârii sale în cazul în care ar declara că Regulamentul Inntal Süd necesită o EES prealabilă: aceasta ar trebui să limiteze efectele în timp ale hotărârii sau să suspende temporar efectul de înlăturare a supremației Directivei EES.

110. În lumina considerațiilor care precedă, considerăm că nu se impune efectuarea unei EES înainte de adoptarea unei reglementări precum Regulamentul Inntal Süd. În aceste condiții, temerile privind existența unui vid legislativ exprimate de Landesanwaltschaft Bayern și de guvernul german se risipesc.

111. Prin urmare, nu este necesar să se ridice problema limitării efectelor hotărârii de interpretare a Curții sau a suspendării efectului de înlăturare a supremației Directivei EES asupra unei norme naționale contrare acesteia.

112. Totuși, pentru eventualitatea în care Curtea nu ar împărtăși poziția noastră și ar decide că o normă precum Regulamentul Inntal Süd necesită o EES prealabilă, vom analiza, în subsidiar, posibilitățile de limitare a consecințelor hotărârii sale.

113. Instanța de trimitere subliniază că, până în prezent, în Republica Federală Germania s-a considerat că zonele de conservare a naturii și a peisajelor, inclusiv zonele speciale de conservare în sensul Directivei 92/43 [67], nu trebuiau să facă obiectul unei EES prealabile. Aceasta adaugă că:

– în cazul în care Curtea ar constata, în conformitate cu dreptul Uniunii, obligația de a efectua o EES sau, în orice caz, o evaluare prealabilă în temeiul dreptului național, este probabil că numeroase desemnări de arii protejate efectuate după expirarea termenului de transpunere a Directivei EES, și anume 21 iulie 2004, vor fi afectate de neregularități procedurale;

– în conformitate cu legislația națională, o asemenea neregularitate presupune, în principiu, lipsa de efecte a actului cu putere de lege corespunzător [68]. Recunoașterea obligației de a efectua o EES sau o evaluare prealabilă ar putea astfel „să reducă în mod considerabil nivelul de protecție a naturii și a peisajului atins în Germania” [69].

114. Aceste afirmații nu determină totuși instanța de trimitere să solicite limitarea efectelor hotărârii (viitoare) a Curții. Tăcerea sa în această privință este, în opinia noastră, un indiciu important în sensul că nu există motive suficiente pentru a justifica o astfel de limitare [70].

[67] Prezenta trimitere preliminară nu ridică nicio problemă privind habitatele naturale și speciile sălbatice de floră și de faună de interes comunitar, care fac obiectul Directivei 92/43. Regimul juridic al acestor habitate și specii nu poate face pur și simplu obiectul dispozițiilor privind planurile și programele prevăzute de Directiva EES.

[68] Potrivit instanței de trimitere (punctul 16 din decizia de trimitere), lipsa efectelor ar putea fi invocată de orice persoană care dorește să realizeze un proiect în aria protejată. În această ipoteză, instanța competentă ar fi obligată să analizeze, în mod incident, validitatea regulamentului, fără ca dreptul național să prevadă vreun termen, întrucât, adaugă aceasta, regulamentele – spre deosebire de actele administrative – nu dobândesc caracter definitiv.

[69] Punctul 16 din decizia de trimitere, *in fine*.

[70] Instanța de trimitere subliniază (punctul 16 din decizia de trimitere) importanța problemelor ridicate, însă, astfel cum am menționat, nu solicită în mod expres Curții să limiteze efectele unei eventuale hotărâri din care va rezulta incompatibilitatea regulamentului cu Directiva EES.

115. Dimpotrivă, Landesanwaltschaft Bayern și guvernul german au insistat în ședință asupra consecințelor negative asupra protecției mediului pe care le-ar avea invalidarea ariilor de protecție a naturii și a peisajului și au reiterat cererea lor, pe care au exprimat-o deja în faza scrisă a procedurii [71].

116. Pentru a remedia această situație, Bund Naturschutz a propus în ședință să nu se aplice Directiva EES în ceea ce privește desemnarea *inițială* a ariilor de protecție a naturii, ceea ce ar avea un impact pozitiv. Ar fi supuse directivei numai modificările *ulterioare* ale ariilor respective, având în vedere că acestea sunt cele care reduc nivelul de protecție a mediului.

117. Nu suntem de acord cu această soluție. Directiva EES nu face distincție între aprobarea inițială și modificarea ulterioară a planurilor și a programelor atunci când prevede obligația de a efectua o EES prealabilă. În plus, Curtea a subliniat că EES se aplică de asemenea planurilor și programelor cu efecte pozitive asupra mediului [72].

118. Reamintim că, potrivit Curții, întrucât „[î]n lipsa, în directiva în cauză, 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 particulare, pentru ca toate «planurile» sau «programele» care pot avea «efecte semnificative asupra mediului» în sensul directivei menționate să facă obiectul unei evaluări ecologice, în conformitate cu mijloacele procedurale și cu criteriile prevăzute de această directivă” [73].

119. Potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante, în temeiul principiului cooperării loiale, prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, statele membre sunt obligate să elimine consecințele ilicite ale unei astfel de încălcări a dreptului Uniunii. Rezultă că autoritățile naționale competente, inclusiv instanțele naționale sesizate cu o acțiune împotriva unui act de drept intern adoptat cu încălcarea dreptului Uniunii, au obligația de a lua, în cadrul competențelor lor, toate măsurile necesare pentru a remedia omiterea unei EES [74].

120. 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*, autorizările proiectelor bazate pe acestea ar trebui să aibă aceeași soartă [75].

[71] Aceștia au atras de asemenea atenția asupra sarcinii administrative pe care o presupune redeschiderea procedurilor de desemnare a ariilor și efectuarea unor EES prealabile, în cazul în care ar fi obligatorii.

[72] Hotărârea CFE, punctul 41.

[73] Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 82, și Hotărârea din 28 iulie 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, denumită în continuare „Hotărârea Association France Nature Environnement”, punctul 30).

[74] Acest raționament și cele prezentate la punctele ulterioare se aliniază cu cele din Concluziile Turbine eoliene la Aalter și la Nevele.

[75] A se vedea în acest sens Hotărârea Association France Nature Environnement, punctele 31 și 32, Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Comisia/Irlanda (Parcul eolian din Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punctul 75), și Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 83.

1. Limitarea efectelor în timp ale hotărârii pronunțate cu privire la o cerere de decizie preliminară

121. Hotărârile Curții pronunțate cu privire la o cerere de decizie preliminară în interpretare produc efecte de la data intrării în vigoare a normei de drept al Uniunii care face obiectul interpretării [76].

122. Curtea admite o excepție de la această regulă numai în mod foarte restrictiv, în aplicarea principiului general al securității juridice, inerent ordinii juridice a Uniunii. Pentru aceasta este necesar să existe buna-credință a mediilor interesate și riscul unor perturbări grave, sarcina dovedirii lor revenind statului care le invocă [77].

123. În opinia noastră, argumentele prezentate de Landesanwaltschaft Bayern și de guvernul german în ceea ce privește adoptarea regulamentului în litigiu nu sunt suficiente pentru a justifica cererea lor.

124. Din interpretarea articolelor 2 și 3 din Directiva EES efectuată de Curte în Hotărârea din anul 2012 pronunțată în cauza Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne era cel puțin previzibil să se deducă faptul că normele germane care reglementează zonele de protecție puteau, în funcție de conținutul lor, să fie calificate drept planuri și programe supuse obligației de realizare a unei EES prealabile, chiar dacă aceasta nu era prevăzută de normele naționale.

125. De asemenea, era previzibil ca Curtea să aprecieze că nu numai planurile și programele cu efecte negative asupra mediului, ci și cele cu efecte pozitive (precum cele care stabilesc zone de protecție a naturii), ar trebui să facă obiectul unei EES [78].

126. Lipsa unor acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate de Comisie împotriva Republicii Federale Germania (pentru neefectuarea unor EES înainte de adoptarea planurilor sau programelor privind zonele de protecție a naturii și a peisajului) nu reprezintă în sine un motiv pentru a invoca buna-credință a autorităților germane.

127. Nu ni se par concludente nici motivele invocate de aceste autorități pentru a susține că anularea normelor privind zonele de protecție a naturii și a peisajului ar avea, *eo ipso*, consecințe „catastrofale” în Germania, astfel cum a afirmat unul dintre intervenienți în cadrul ședinței. Împotriva acestor motive pledează:

– pe de o parte, faptul că lipsa de efecte a Regulamentului Inntal Süd ar putea avea chiar un efect pozitiv asupra mediului dacă, așa cum susține Bund Naturschutz, ar presupune aplicarea

[76] Potrivit unei jurisprudențe constante, interpretarea pe care Curtea o dă unei norme de drept al Uniunii în exercitarea competenței pe care i-o conferă articolul 267 TFUE lămurește și precizează semnificația și domeniul de aplicare ale acestei norme astfel cum trebuie sau ar fi trebuit să fie înțeleasă și aplicată de la momentul intrării sale în vigoare. Rezultă că norma astfel interpretată poate și trebuie să fie aplicată de instanță unor raporturi juridice născute și constituite înainte de pronunțarea hotărârii asupra cererii de interpretare, dacă, pe de altă parte, sunt întrunite condițiile care permit sesizarea instanțelor competente cu un litigiu referitor la aplicarea normei respective (Hotărârea din 3 octombrie 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, punctul 60), și Hotărârea din 16 septembrie 2020, Romenergo și Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, punctul 47).

[77] Hotărârea din 3 octombrie 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, punctul 61), și Hotărârea din 16 septembrie 2020, Romenergo și Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, punctele 48 și 50). La punctul 49 din această din urmă hotărâre se precizează că Curtea nu a recurs la această soluție decât în circumstanțe bine determinate, în special în cazul în care exista un risc de repercusiuni economice grave, cauzate mai ales de numărul mare de raporturi juridice constituite cu bună-credință pe baza reglementării considerate ca fiind în mod legal în vigoare și reieșea că particularii și autoritățile naționale au fost determinați să adopte un comportament neconform cu dreptul Uniunii ca urmare a unei incertitudini obiective și importante privind domeniul de aplicare al normelor de drept al Uniunii, incertitudine la care contribuise eventual însuși comportamentul altor state membre sau al Comisiei Europene (Hotărârea din 3 octombrie 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, punctul 62 și jurisprudența citată).

[78] Hotărârea CFE, punctul 41. Am arătat anterior că în această situație se regăsea evaluarea ecologică a proiectelor care fac obiectul Directivei EEM în Hotărârea de 25 iulie 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, punctul 41).

regulamentului anterior, ceea ce ar extinde zona de protecție existentă până atunci, care a fost redusă prin regulamentul respectiv;

– pe de altă parte, faptul că menținerea pentru această zonă și pentru toate zonele similare a celorlalte norme sectoriale permite controlul administrativ al unei mari părți a activităților care pot avea efecte asupra mediului.

2. Suspendarea temporară a efectului de înlăturare a supremației Directivei 2001/42 asupra dreptului național contrar acesteia

128. Curtea a recunoscut că este posibil, cu titlu excepțional și pentru considerații imperative de securitate juridică, să se acorde o suspendare provizorie a efectului de înlăturare avut de o normă din dreptul Uniunii asupra dreptului național contrar acesteia [79].

129. Curtea își rezervă în mod exclusiv această prerogativă, din jurisprudența ei rezultând că:

– dacă instanțele naționale ar avea puterea de a conferi dispozițiilor naționale supremație în raport cu dreptul Uniunii față de care aceste dispoziții sunt contrare, chiar și numai cu titlu provizoriu, s-ar aduce atingere aplicării uniforme a dreptului Uniuni [80];

– dacă dreptul național permite acest lucru, o instanță națională poate limita cu titlu excepțional și în urma unei analize de la caz la caz efectele temporare ale unei hotărâri prin care se constată nelegalitatea unei dispoziții de drept național adoptate cu încălcarea obligațiilor prevăzute de Directiva EES.

130. Între părțile din litigiu există divergențe în ceea ce privește aspectul dacă dreptul german permite menținerea provizorie a normelor privind zonele de protecție a naturii după ce au fost anulate. Landesanwaltschaft Bayern susține că dreptul național interzice acest lucru [81], însă, potrivit Bund Naturschutz, jurisprudența instanței de trimitere ar tolera o astfel de aplicare provizorie în cazurile de anulare din motive formale [82].

131. Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă dispune de căile procedurale necesare pentru a menține cu titlu provizoriu normele privind zonele de protecție a naturii și a peisajului, în pofida faptului că acestea au fost anulate [83]. În caz contrar, jurisprudența Curții privind limitarea în timp a efectului de înlăturare a supremației dreptului Uniunii nu ar fi aplicabilă.

132. În ipoteza în care dreptul național german ar permite acest lucru, ar trebui totuși să se verifice și dacă înlăturarea temporară a supremației dreptului Uniunii este justificată de o considerație imperativă legată de protecția mediului și dacă sunt îndeplinite celelalte condiții stabilite în Hotărârea Inter-Environnement Wallonie Terre wallonne [84].

[79] Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punctele 66 și 67), și Hotărârea Association France Nature Environnement, punctul 33.

[80] Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctul 177), și Hotărârea Turbine eoliene la Aalter și la Nevele, punctul 84.

[81] Punctul 50 din observațiile sale scrise.

[82] Observațiile scrise ale Bund Naturschutz, p. 25, care citează Hotărârea Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) din 25 octombrie 1979 – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48-56, punctul 11. În ședință, guvernul german și Landesanwaltschaft Bayern au contestat faptul că jurisprudența respectivă ar putea fi extrapolată la situația din speță.

[83] După ședință, Curtea a fost informată cu privire la introducerea în articolul 22 a alineatelor 2a și 2b, care permit menținerea zonelor de protecție.

[84] Punctele 59-63. În același sens, a se vedea Hotărârea Association France Nature Environnement, punctul 43.

133. Cerința imperativă de interes general invocată de autoritățile germane este aceea că, în cazul anulării regulamentului respectiv și a altora similare, s-ar reduce nivelul de protecție a mediului.

134. În opinia noastră, nu s-a demonstrat în mod satisfăcător că posibila invaliditate sau pierdere a eficacității [85] regulamentelor privind zonele de protecție a naturii și a peisajului (ca urmare a faptului că acestea nu au făcut obiectul unei EES prealabile) ar da naștere în mod inevitabil unui vid juridic de o asemenea amploare încât protecția mediului ar fi periclitată. Există mai multe argumente care susțin contrariul:

– zonele protejate înainte de intrarea în vigoare a Directivei EES în anul 2004 nu vor fi afectate;

– în zonele a căror protecție a fost acordată după anul 2004, pierderea eficacității (sau, după caz, nulitatea) regulamentelor adoptate fără efectuarea unei EES prealabile poate fi „neutralizată”, cel puțin parțial, prin aplicarea normelor de protecție anterioare, așa cum am arătat deja;

– în cazul în care, astfel cum subliniază instanța de trimitere, regulamentele adoptate fără efectuarea unei EES prealabile, dar care nu au fost atacate în mod direct la momentul oportun pot fi atacate prin intermediul unui mecanism indirect (excepție de nelegalitate sau acțiune incidentă), nu s-a dovedit că hotărârea prin care se finalizează procedura respectivă are caracter *erga omnes* [86];

– se menține caracterul obligatoriu al normelor federale și ale landurilor, care transpun conținutul Directivei EES, împreună cu posibilitatea de a opri implementarea proiectelor care au efecte negative asupra mediului;

– există de asemenea mecanisme de control, în temeiul legislației sectoriale, al activităților care pot avea efecte negative asupra mediului, prin aplicarea normelor de urbanism privind construcțiile, gestionarea apei, mineritul, excavările și terasamentele, agricultura, silvicultura, turismul și alte activități similare.

IV. Concluzie

135. În lumina considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) după cum urmează:

„1) Articolul 3 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2001/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului trebuie interpretat în sensul că domeniul său de aplicare nu include un regulament privind protecția naturii și a peisajului care introduce interdicții generale (cu scutiri) și obligații de autorizare, dar care nu instituie norme suficient de detaliate cu privire la conținutul, la elaborarea și la punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II la Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, deși conține anumite măsuri referitoare la activitățile incluse în proiectele respective.

[85] Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă, în temeiul dreptului național, neefectuarea unei EES anterior adoptării regulamentului conduce la invaliditatea (nulitatea) acestuia din urmă sau doar la pierderea eficacității sale.

[86] Revine instanței de trimitere sarcina de a analiza care sunt efectele – *erga omnes* sau limitate doar la acțiunea *indirectă* în cauză – ale unei hotărâri pronunțate într-un litigiu inițiat împotriva deciziei de respingere a autorizării unui proiect individual, după ce apreciază viciul de formă care afectează regulamentul respectiv. În acest sens facem trimitere la punctele 125-130 din Concluziile Turbine eoliene la Aalter și la Nevele.

2) Articolul 3 alineatul (4) din Directiva 2001/42/CE trebuie interpretat în sensul că nu se aplică unui regulament privind protejarea naturii și a peisajelor care nu constituie un plan sau un program cu efecte semnificative asupra mediului în alte sectoare decât cele menționate la alineatul (2) al acestui articol întrucât nu include norme suficient de detaliate privind conținutul, elaborarea și punerea în aplicare a proiectelor enumerate în anexele I și II la Directiva 2011/92.”