HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

26 mai 2011 *

În cauzele conexate C-165/09-C-167/09,

având ca obiect cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 234 CE de Raad van State (Țările de Jos), prin deciziile din 29 aprilie 2009, primite de Curte la 30 aprilie 2009, în procedurile

Stichting Natuur en Milieu (C-165/09),

Stichting Greenpeace Nederland,

Soții B. Meijer,

E. Zwaag,

F. Pals

împotriva

College van Gedeputeerde Staten van Groningen,

* Limba de procedură: olandeza.

și

Stichting Natuur en Milieu (C-166/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

împotriva

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

și

Stichting Natuur en Milieu (C-167/09),

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Greenpeace Nederland,

Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne

împotriva

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

cu participarea

RWE Eemshaven Holding BV, fostă RWE Power AG (C-165/09),

Electrabel Nederland NV (C-166/09),

College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam (C-166/09 și C-167/09),

E.On Benelux NV (C-167/09),

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano (raportor), președinte de cameră, domnii J.-J. Kasel, E. Levits și M. Safjan și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 14 octombrie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Stichting Natuur en Milieu, de domnul J. G. Vollenbroek, în calitate de agent;

— pentru Stichting Greenpeace Nederland, de domnul J. G. Vollenbroek, în calitate de agent, și de B. N. Kloostra, advocaat;

— pentru Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, de domnul J. G. Vollenbroek, în calitate de agent;

— pentru College van Gedeputeerde Staten van Groningen, de domnii A. Ayal și W. J. W. Snippe, în calitate de agenți;

— pentru College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, de doamna B. J. M. Verras, în calitate de agent;

— pentru RWE Eemshaven Holding BV, fostă RWE Power AG, de D. N. Broerse și de J. J. Peelen, advocaten, precum și de domnul M. Werner, Rechtsanwalt;

— pentru E.On Benelux NV, de J. M. Osse, J. C. A. Houdijk și A. A. Freriks, advocaten, precum și de doamna E. Broeren, Rechtsanwalt;

— pentru Electrabel Nederland NV, de P. Wytinck, M. van der Woude și M. M. Kaajan, advocaten;

— pentru guvernul olandez, de doamnele C. M. Wissels, B. Koopman și M. A. M. de Ree, precum și de domnul Y. de Vries, în calitate de agenți;

— pentru guvernul danez, de doamna V. Pasternak Jørgensen, precum și de domnii R. Holdgaard și C. Vang, în calitate de agenți;

— pentru guvernul francez, de domnul S. Menez, în calitate de agent;

— pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul S. Fiorentino, avvocato dello Stato;

— pentru guvernul austriac, de domnul E. Riedl, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de doamna A. Alcover San Pedro și de domnul F. Ronkes Agerbeek, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 decembrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare privesc interpretarea articolului 9 din Directiva 96/61/CE a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 257, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 183), în versiunea inițială, precum și în versiunea codificată prin Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 24, p. 8, denumită în continuare „Directiva IPPC"), și dispozițiile relevante în raport cu împrejurările din acțiunile principale ale Directivei 2001/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind plafoanele naționale de emisie pentru anumiți poluanți atmosferici (JO L 309, p. 22, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 231, denumită în continuare „Directiva NEC").

2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor litigii, în cauza C-165/09, între fundațiile Stichting Natuur en Milieu (denumită în continuare „Natuur en Milieu") și Stichting Greenpeace Nederland (denumită în continuare „Greenpeace"), precum și patru persoane fizice, pe de o parte, și College van Gedeputeerde Staten van Groningen (guvernul provinciei Groningen), pe de altă parte, privind o decizie prin care acesta din urmă a eliberat societății RWE Eemshaven Holding BV, fostă RWE Power AG (denumită în continuare „RWE"), o autorizație pentru construirea și exploatarea unei centrale electrice pe teritoriul provinciei Groningen, și, în cauzele C-166/09 și C-167/09, între fundațiile Natuur en Milieu, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (denumită în continuare „Milieufederatie"), Greenpeace, precum și asociația Vereniging van Verontruste Burgers van Voorne (asociație a cetățenilor din Voorne preocupați

de nivelul factorilor dăunători pentru mediu, denumită în continuare „VVBV”), pe de o parte, și College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (guvernul provinciei Zuid-Holland), pe de altă parte, privind deciziile prin care această autoritate a eliberat autorizații societății Electrabel Nederland NV (denumită în continuare „Electrabel”) și, respectiv, societății E.On Benelux NV (denumită în continuare „E.On”) în vederea construirii și exploatării a două centrale electrice pe teritoriul provinciei Zuid-Holland.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

Directiva IPPC

3 Întrucât Directiva IPPC a codificat și a înlocuit Directiva 96/61, dispozițiile acesteia din urmă vor fi reproduse în continuare în versiunea consolidată, care nu determină o modificare a conținutului.

4 Considerentele (3) și (9) ale Directivei IPPC prevăd:

„(3) Al cincilea program de acțiune pentru mediu […] a acordat prioritate controlului integrat al poluării ca parte semnificativă a progresului spre un echilibru mai durabil între activitățile umane și dezvoltarea socioeconomică, pe de o parte, și resursele și capacitatea de regenerare a naturii, pe de altă parte.

(9) Obiectivul unei abordări integrate de control al poluării este acela de a preveni emisiile în aer, apă sau sol oriunde este posibil, având în vedere gestionarea deșeurilor, și, unde nu este posibil, de a minimiza aceste emisii pentru a se atinge un nivel înalt de protecție a mediului în ansamblul său."

5 Articolul 2 punctul 7 din Directiva IPPC definește standardul de calitate a drept „totalitatea cerințelor care trebuie respectate la un moment dat de un anumit mediu sau de o anumită componentă a acestuia, astfel cum sunt prevăzute în legislația comunitară".

6 Potrivit articolului 2 punctul 12 din această directivă, „cele mai bune tehnici disponibile" înseamnă „[…] stadiul cel mai eficient și mai avansat în dezvoltarea activităților și a metodelor lor de exploatare care indică adecvarea din punct de vedere practic a anumitor tehnici pentru a constitui, în principiu, o referință în stabilirea valorilor-limită de emisie, determinate pentru a preveni și, acolo unde nu este posibil, pentru a reduce în ansamblu emisiile și impactul acestora asupra mediului în întregul său".

7 Articolul 4 din Directiva IPPC prevede:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că nicio instalație nouă nu este exploatată fără autorizație eliberată în conformitate cu prezenta directivă […]."

8 Articolul 9 din Directiva IPPC prevede:

„(1) Statele membre se asigură că autorizația cuprinde toate măsurile necesare pentru îndeplinirea cerințelor de la articolele 3 și 10 pentru acordarea autorizațiilor, pentru a atinge un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său, prin măsuri de protecție a aerului, a apei și a solului.

[…]

(3) Autorizația prevede valorile-limită de emisie pentru substanțe poluante, în special pentru cele menționate în anexa III, care este probabil să fie emise de instalația respectivă în cantități semnificative, luându-se în considerare natura acestora și potențialul lor de a transfera poluarea dintr-un mediu în altul (apă, aer, sol). Dacă este necesar, autorizația cuprinde cerințele adecvate pentru protecția solului și a apelor subterane, precum și măsurile privind gestionarea deșeurilor generate de instalație. După caz, valorile-limită pot fi completate sau înlocuite cu parametri sau cu măsuri tehnice echivalente.

[…]

(4) Fără a aduce atingere articolului 10, valorile-limită de emisie, parametrii și măsurile tehnice echivalente menționate la alineatul (3) se bazează pe cele mai bune tehnici disponibile, fără a prescrie utilizarea unei tehnici sau tehnologii specifice, dar luându-se în considerare caracteristicile tehnice ale instalației respective, localizarea geografică a acesteia, precum și condițiile locale de mediu. În toate situațiile, condițiile autorizației cuprind prevederi referitoare la limitarea la minim a poluării la distanță sau transfrontaliere și asigură un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său.

[…]

(7) Autorizația mai poate cuprinde alte condiții specifice în sensul prezentei directive, în cazul în care acestea sunt considerate necesare de către statul membru sau de către autoritatea competentă.

(8) Fără a aduce atingere obligației de a pune în aplicare o procedură de autorizare în conformitate cu prezenta directivă, statele membre pot stabili anumite cerințe pentru anumite categorii de instalații în cadrul unor norme obligatorii generale, în loc să le includă în condițiile individuale de autorizare, cu condiția asigurării unei abordări integrate și a unui nivel la fel de ridicat de protecție a mediului în ansamblul său."

9 Articolul 10 din această directivă are următorul cuprins:

„În cazul în care un standard de calitate a mediului impune cerințe mai stricte decât cele care pot fi îndeplinite prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile, autorizația prevede măsuri suplimentare specifice, fără a aduce atingere altor măsuri care pot fi luate pentru a se respecta standardele de calitate a mediului."

10 Articolul 19 alineatul (2) din Directiva IPPC prevede:

„În absența unor valori-limită de emisie stabilite la nivel comunitar în temeiul prezentei directive, valorile-limită de emisie relevante cuprinse în directivele enumerate în anexa II și în alte acte legislative comunitare se aplică în calitate de valori-limită minime de emisie în conformitate cu prezenta directivă pentru instalațiile menționate în anexa I."

11 Anexa II la Directiva IPPC enumeră următoarele directive:

„1. Directiva 87/217/CEE a Consiliului din 19 martie 1987 privind prevenirea și reducerea poluării mediului cu azbest

2. Directiva 82/176/CEE a Consiliului din 22 martie 1982 privind valorile-limită și obiectivele de calitate pentru evacuările de mercur din sectorul electrolizei cloralcanilor

3. Directiva 83/513/CEE a Consiliului din 26 septembrie 1983 privind valorile-limită și obiectivele de calitate pentru evacuările de cadmiu

4. Directiva 84/156/CEE a Consiliului din 8 martie 1984 privind valorile-limită și obiectivele de calitate pentru evacuările de mercur din alte sectoare industriale decât cel al electrolizei cloralcanilor

5. Directiva 84/491/CEE a Consiliului din 9 octombrie 1984 privind valorile-limită și obiectivele de calitate pentru evacuările de hexaclorciclohexan

6. Directiva 86/280/CEE a Consiliului din 12 iunie 1986 privind valorile-limită și obiectivele de calitate pentru evacuările anumitor substanțe periculoase incluse în lista I din anexa la Directiva 76/464/CEE

7. Directiva 2000/76/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 decembrie 2000 privind incinerarea deșeurilor

8. Directiva 92/112/CEE a Consiliului din 15 decembrie 1992 privind procedurile de armonizare a programelor de reducere, în vederea eliminării, a poluării cauzate de deșeurile din industria dioxidului de titan

9. Directiva 2001/80/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații de ardere de dimensiuni mari

10. Directiva 2006/11/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 februarie 2006 privind poluarea cauzată de anumite substanțe periculoase deversate în mediul acvatic al Comunității

11. Directiva 2006/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 aprilie 2006 privind deșeurile

12. Directiva 75/439/CEE a Consiliului din 16 iunie 1975 privind eliminarea uleiurilor uzate

13. Directiva 91/689/CEE a Consiliului din 12 decembrie 1991 privind deșeurile periculoase

14. Directiva 1999/31/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri”

Directiva NEC

12 Considerentele (11) și (12) ale Directivei NEC prevăd:

„(11) O serie de plafoane naționale pentru fiecare stat membru privind emisiile de dioxid de sulf, oxizi de azot, compuși organici volatili și amoniac este o metodă rentabilă de atingere a obiectivelor intermediare de mediu. Aceste plafoane de emisie permit Comunității și statelor membre flexibilitate în modul de conformare la acestea.

(12) Este necesar ca statele membre să fie răspunzătoare de punerea în aplicare a măsurilor necesare pentru a se conforma plafoanelor naționale privind emisia. Se impune evaluarea progresului în ceea ce privește conformarea la plafoanele de emisie. Prin urmare, trebuie elaborate și raportate Comisiei programe naționale de reducere a emisiilor, care să cuprindă informații privind măsurile adoptate sau preconizate pentru conformarea la plafoanele de emisie.”

13 Considerentul (19) al Directivei NEC prevede următoarele:

„Este necesar ca dispozițiile prezentei directive să se aplice fără a duce atingere legislației comunitare care reglementează emisiile acestor poluanți din anumite surse și nici dispozițiilor [Directivei 96/61] cu privire la valorile limită de emisie și utilizarea celor mai bune tehnici disponibile."

14 Articolul 1 din Directiva NEC prevede că scopul acesteia este de a limita emisiile de poluanți cu efect de acidifiere și eutrofizare și de precursori ai ozonului pentru a îmbunătăți protecția mediului și a sănătății omului împotriva riscurilor de efecte nocive produse de acidifiere, eutrofizarea solului și ozonul de la nivelul solului.

15 Articolul 4 din Directiva NEC, intitulat „Plafoane naționale de emisie", prevede:

„(1) Până în 2010, statele membre își limitează emisiile naționale anuale de poluanți dioxid de sulf (SO_2), oxizi de azot (NO_x), compuși organici volatili (COV) și amoniac (NH_3) la cantități care să nu depășească plafoanele de emisie prevăzute în anexa I, luând în considerare modificările realizate prin măsuri comunitare adoptate ca urmare a rapoartelor prevăzute la articolul 9.

(2) Statele membre garantează că plafoanele de emisie prevăzute în anexa I nu sunt depășite în niciun an începând cu 2010."

16 Potrivit articolului 6 din aceeași directivă:

„(1) Până la 1 octombrie 2002, statele membre elaborează programe pentru reducerea progresivă a emisiilor naționale de poluanți menționați la articolul 4, cu scopul de a respecta cel puțin plafoanele naționale de emisie stabilite în anexa I, până în 2010.

(2) Programele naționale cuprind informații privind politicile și măsurile adoptate și preconizate, precum și privind estimările cuantificate ale efectului acestor politici și măsuri asupra emisiilor de poluanți în 2010. Trebuie indicate modificările considerabile anticipate din distribuția geografică a emisiilor naționale.

(3) Statele membre actualizează și revizuiesc, dacă este necesar, programele naționale până la 1 octombrie 2006.

(4) Statele membre pun la dispoziția publicului și a organizațiilor corespunzătoare, cum ar fi organizațiile pentru mediu, programele elaborate în conformitate cu alineatele (1), (2) și (3). Informațiile puse la dispoziția publicului și a organizațiilor în temeiul acestui alineat trebuie să fie clare, inteligibile și ușor accesibile."

17 Articolul 7 alineatele (1) și (2) din Directiva NEC are următorul cuprins:

„(1) Statele membre pregătesc și actualizează anual inventarele emisiilor naționale și estimările emisiilor pentru 2010 pentru poluanții menționați la articolul 4.

(2) Statele membre își realizează inventarele emisiilor și estimările acestora cu ajutorul metodologiilor prevăzute în anexa III."

18 Articolul 8 alineatele (1) și (2) din această directivă prevede:

„(1) În fiecare an, până la 31 decembrie, statele membre înaintează un raport Comisiei și Agenției Europene de Mediu privind inventarele emisiilor naționale și estimările de emisii pentru 2010, realizate în conformitate cu articolul 7. Statele membre înaintează un raport privind inventarele finale ale emisiilor pentru penultimul an și asupra inventarelor provizorii ale emisiilor pentru anul anterior. Estimările emisiilor cuprind informații care să permită o apreciere cantitativă a principalelor premise socioeconomice utilizate la elaborarea acestor estimări.

(2) Până la 31 decembrie 2002, statele membre informează Comisia cu privire la programele elaborate în conformitate cu articolul 6 alineatele (1) și (2).

Până la 31 decembrie 2006, statele membre informează Comisia cu privire la programele actualizate elaborate în conformitate cu articolul 6 alineatul (3)."

19 Anexa I la Directiva NEC prevede pentru Regatul Țărilor de Jos un plafon de emisie de 50 de kilotone de SO_2 și de 260 de kilotone de NO_x care trebuie atinse cel târziu în 2010.

Reglementarea națională

20 Transpunerea în dreptul intern a Directivei 96/61, precum și a Directivei IPPC s-a realizat prin modificarea anumitor dispoziții din Legea privind gestionarea mediului (Wet Milieubeheer, denumită în continuare „WMB"). Potrivit articolului 8.1 alineatul 1 litera b din WMB, este interzisă modificarea unei instalații menționate în Directiva 96/61 și, ulterior, în Directiva IPPC, în lipsa unei autorizații în acest sens sau convertirea funcționalității acesteia.

21 În particular, articolul 8.10 alineatul 1 din WMB prevede că autorizația pentru construirea și exploatarea unei astfel de instalații poate fi refuzată numai în interesul protecției mediului. Articolul 8.10 alineatul 2 litera a precizează în această privință că autorizația trebuie refuzată în orice caz dacă prin acordarea sa nu se poate garanta utilizarea în instalație a celor mai bune tehnici disponibile.

22 Potrivit articolului 8.11 alineatul 2 din WMB, în interesul protecției mediului, autorizația poate fi însoțită de condiții.

23 În ceea ce privește Directiva NEC, autoritățile olandeze au adoptat mai multe inițiative și măsuri în vederea punerii în aplicare și a transpunerii sale.

24 În conformitate cu articolul 8 alineatul 2 din directiva menționată, secretarul de stat pentru locuințe, amenajarea teritoriului și gestionarea mediului (staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) a întocmit și a notificat Comisiei, în 2002, Raportul în legătură cu programul național referitor la plafoanele de emisie privind acidifierea și poluarea atmosferică pe scară largă („Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002"). În 2003, acesta

a redactat nota de punere în aplicare referitoare la plafoanele de emisie privind acidifierea și poluarea atmosferică pe scară largă („Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003 Erop of eronder"), în care sunt descrise măsurile avute în vedere și sunt repartizate plafoanele de emisie naționale pe fiecare sector.

25 La 6 iulie 2005 au intrat în vigoare Legea din 16 iunie 2005 de modificare a „Legii privind poluarea aerului" (punere în aplicare a Directivei CE privind plafoanele de emisie naționale) [Wet van 16 juni 2005 tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds), denumită în continuare „Legea de modificare"], precum și decretul de punere în aplicare a Directivei CE privind plafoanele de emisie naționale (Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds).

26 Programul național privind politica de mediu a fost revizuit și actualizat, conform articolului 8 alineatul (2) din Directiva NEC, în 2006. În acest scop, ministrul pentru locuințe, amenajarea teritoriului și gestionarea mediului (Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, denumit în continuare „ministrul") a adoptat un raport referitor la plafoanele de emisie privind acidifierea și poluarea atmosferică pe scară largă („Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2006"), care cuprinde un ansamblu de cerințe legale, de măsuri fiscale și de acorduri obligatorii, conceput pentru a respecta, până cel târziu la 31 decembrie 2010, plafoanele de emisie stabilite pentru Regatul Țărilor de Jos.

27 La 28 iunie 2007, în urma notei de punere în aplicare referitoare la plafoanele de emisie privind acidifierea și poluarea atmosferică pe scară largă, redactată de secretarul de stat pentru locuințe, amenajarea teritoriului și gestionarea mediului, ministrul a stabilit plafonul sectorial de emisie de SO_2 în sectorul energiei la un total de 13,5 kilotone pe an, independent de punerea în funcțiune a unor noi centrale. La 26 iunie 2008, s-a încheiat un protocol al unui acord privind SO_2, obligatoriu și executoriu între autoritățile naționale vizate, autoritățile provinciale (printre care cele din

Zuid-Holland și din Groningen) și toate companiile de electricitate, în vederea impunerii respectării acestei limite de emisie în sectorul energiei de toți semnatarii pentru perioada de până la 31 decembrie 2019.

28 În schimb, în cadrul plafonului național de emisie de NO_x, autoritățile olandeze au instituit un sistem de comercializare a drepturilor de emisie, pe baza unui obiectiv de 55 de kilotone de emisie de NO_x în 2010 pentru marile lor instalații industriale.

Acțiunile principale și întrebările preliminare

29 În cauza C-165/09, prin decizia din 11 decembrie 2007, College van Gedeputeerde Staten van Groningen a eliberat RWE o autorizație pentru construirea și exploatarea în zona industrială Eemshaven din Eemsmond a unei centrale electrice pe bază de cărbune pulverizat și de biomasă.

30 Totalul anual al emisiilor produse de această instalație, de la intrarea funcțiune, prevăzută cel mai devreme în 2012, ar trebui să se ridice la 1 454 de tone de SO_2, care reprezintă aproximativ 2,9 % din plafonul național de emisie pentru acest poluant.

31 Natuur en Milieu, Greenpeace, domnul și doamna Meijer, precum și domnii E. Zwaag și F. Pals au formulat la Raad van State o acțiune împotriva acestei decizii.

32 În cauza C-166/09, la 11 martie 2008, College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland a autorizat proiectul întocmit de Electrabel privind construirea și exploatarea pe Missouriweg din Rotterdam a unei centrale electrice pe bază de cărbune pulverizat și de biomasă.

33 Această centrală, care nu va fi pusă în funcțiune înainte de 2013, ar trebui să producă o cantitate de emisii anuale care se ridică la 580 de tone de SO_2 și 730 de tone de NO_x, și anume 1,2 % și, respectiv, 0,3 % din plafoanele naționale de emisie stabilite pentru SO_2 și NO_x.

34 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace, precum și VVBV au atacat la Raad van State decizia de acordare a respectivei autorizații.

35 În cauza C-167/09, prin decizia din 26 octombrie 2007, College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland a eliberat E.On o autorizație de revizie parțială pentru o instalație nouă de producere a electricității pe bază de combustie, în special de cărbune, cu sediul în Coloradoweg, în zona industrială din Rotterdam.

36 Totalul anual al emisiilor prevăzut de la punerea în funcțiune, cel mai devreme în 2012, ar trebui să se ridice la 923 de tone de SO_2 și 1 535 de tone de NO_x, care reprezintă cifrele de 1,8 % și, respectiv, de 0,6 %, corespunzătoare plafoanelor naționale de emisie pentru SO_2 și NO_x.

37 Natuur en Milieu, Milieufederatie, Greenpeace, precum și VVBV au formulat la Raad van State o acțiune împotriva deciziei menționate de acordare a autorizației.

38 În cadrul acestor trei acțiuni, reclamantele din acțiunile principale au invocat în esență că, ținând cont de faptul că plafoanele de emisie stabilite pentru Regatul Țărilor de Jos prin Directiva NEC nu vor fi respectate la sfârșitul anului 2010, autoritățile competente nu ar fi trebuit să acorde autorizațiile respective sau, cel puțin, ar fi trebuit să le elibereze însoțite de condiții mai stricte.

39 În decizia de trimitere, Raad van State împărtășește ideea potrivit căreia, la data eliberării respectivelor autorizații, politicile și măsurile adoptate nu erau suficiente pentru a permite Regatului Țărilor de Jos să atingă, până la sfârșitul anului 2010, obiectivul prevăzut la articolul 4 din Directiva NEC.

40 Astfel, după cum ar rezulta în special din Raportul referitor la plafoanele de emisie privind acidifierea și poluarea atmosferică pe scară largă redactat de ministru, din raportul redactat în martie 2008 de AEA Energy & Environment referitor la evaluarea planurilor naționale prezentate în temeiul Directivei NEC, precum și la starea mediului în 2008 („Milieubalans 2008”), adoptat de Planbureau voor de Leefomgeving (Oficiul de planificare pentru calitatea vieții), plafoanele naționale de emisie de SO_2 și de NO_x vor fi, potrivit estimărilor, probabil depășite în Țările de Jos în 2010 în lipsa unei schimbări de politică.

41 Astfel, în cadrul diferitelor acțiuni principale, instanța de trimitere a fost obligată să ridice problema anumitor aspecte de drept al Uniunii care sunt redactate identic, cu următoarele excepții:

— în cauza C-165/09, doar plafonul de emisie de SO_2 stabilit prin Directiva NEC este în discuție, în timp ce cauzele C-166/09 și C-167/09 se referă și la plafonul de emisie de NO_x prevăzut de această directivă;

— ținând cont de momentul în care au avut loc situațiile de fapt din acțiunile principale, prima întrebare preliminară adresată în cauzele C-165/09 și C-167/09 privește interpretarea articolului 9 din Directiva 96/61, în timp ce în cauza C-166/09 această întrebare se referă la aceeași dispoziție al cărei text este identic în versiunea codificată prin Directiva IPPC.

42 În aceste condiții, Raad van State a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții, în fiecare dintre acțiunile principale, următoarele întrebări preliminare:

„1) Obligația de interpretare conformă cu directiva presupune ca obligațiile prevăzute de Directiva [96/61] (în prezent Directiva [IPPC]) [(cauzele C-165/09 și C-167/09)] [sau] de Directiva [IPPC] [(cauza C-166/09)], transpuse în [WMB], să poată și să trebuiască să fie interpretate în sensul că, la soluționarea unei cereri de eliberare a unei autorizații de mediu, trebuie să se țină seama pe deplin de plafonul de emisie de SO_2 [(cauza C-165/09)] [sau] de plafoanele de emisie de SO_2 și de NO_x [(cauzele C-166/09 și C-167/09)] prevăzute de Directiva [NEC], în special în ceea ce privește obligațiile prevăzute la articolul 9 alineatul (4) din Directiva [IPPC]?

2) a) Obligația unui stat membru de a se abține să adopte dispoziții de natură să compromită în mod serios realizarea rezultatului prevăzut de o directivă se aplică de asemenea perioadei cuprinse între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva NEC?

b) În perioada cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, statele membre în cauză au, pe lângă sau în locul obligației de abținere, obligații pozitive în cazul în care la sfârșitul perioadei menționate va avea loc sau riscă să aibă loc o depășire a plafoanelor naționale de SO_2 și/sau de NO_x prevăzute de Directiva NEC?

c) Pentru a răspunde la întrebările 2 a) și 2 b), are importanță faptul că din cererea de eliberare a unei autorizații de mediu pentru instalații care vor contribui sau riscă să contribuie la depășirea plafonului național de emisie de SO_2 și/sau de NO_x prevăzut de Directiva NEC rezultă că instalațiile vor fi puse în funcțiune cel mai devreme în 2011?

3) a) Obligațiile menționate în cadrul celei de a doua întrebări presupun obligația statului membru în cauză de a refuza eliberarea unei autorizații de mediu sau de a o elibera însoțită de prevederi și de restricții în cazul în care nu se garantează că instalațiile pentru care se solicită autorizația nu vor contribui sau nu riscă să contribuie la depășirea plafonului național de emisie de SO_2 și/sau de NO_x prevăzut de Directiva NEC? Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să se țină seama de măsura în care instalațiile în cauză vor contribui sau riscă să contribuie la această depășire?

b) Rezultă, dimpotrivă, din Directiva NEC că un stat membru, chiar în cazul depășirii sau al riscului de depășire a plafonului național de emisie de SO_2 și/sau de NO_x, dispune de o marjă de apreciere pentru a asigura realizarea obiectivelor prevăzute de directivă astfel încât acesta poate ca, în loc să refuze eliberarea autorizației sau să o elibereze însoțită de prevederi și de restricții, să adopte alte măsuri, precum măsuri de compensare?

4) În cazul în care statele membre au obligațiile avute în vedere la întrebările 2) și 3), poate un particular invoca respectarea acestor obligații în fața instanței naționale?

5) a) Un particular poate invoca în mod direct articolul 4 din Directiva NEC?

b) În cazul unui răspuns afirmativ, particularul respectiv poate invoca acest articol în mod direct începând cu data de 27 noiembrie 2002 sau numai începând cu data de 31 decembrie 2010? Pentru a răspunde la această întrebare, are importanță faptul că din cererea de eliberare a unei autorizații de mediu rezultă că instalațiile autorizate vor fi puse în funcțiune cel mai devreme în 2011?

6) În special, în cazul în care acordarea unei autorizații de mediu și/sau adoptarea altor măsuri contribuie la depășirea plafonului național de emisie de SO_2 și/sau de NO_x prevăzut de Directiva NEC sau riscă să contribuie la această depășire, poate un particular să invoce, în temeiul articolului 4 din această directivă:

a) un drept general de a solicita adoptarea de către statul membru în cauză a unui pachet de măsuri prin intermediul cărora să se limiteze, cel târziu până în 2010, emisiile naționale anuale de SO_2 și/sau de NO_x astfel încât să nu se depășească plafonul național de emisie prevăzut de Directiva NEC sau, dacă nu este posibil, a unui pachet de măsuri prin intermediul cărora să se limiteze emisiile la acest nivel cât mai repede posibil după această dată;

b) dreptul concret de a solicita adoptarea de către statul membru în cauză a unor măsuri specifice privind anumite instalații – spre exemplu, sub forma refuzului de a elibera o autorizație sau sub forma eliberării acesteia însoțite de prevederi sau de restricții – care să contribuie la limitarea, până în 2010, a emisiilor naționale anuale de SO_2 și de NO_x astfel încât să nu se depășească plafonul național de emisie prevăzut de Directiva NEC sau, dacă nu este posibil, a unui pachet de măsuri specifice care să determine limitarea emisiilor la acest nivel cât mai repede posibil după această dată?

c) Pentru a răspunde la întrebările 6 a) și 6 b), are importanță măsura în care instalațiile în cauză contribuie la această depășire sau la acest risc de depășire a plafonului?”

43 Prin Ordonanța președintelui Curții din 24 iunie 2009, cauzele C-165/09, C-166/09 și C-167/09 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la admisibilitate

44 RWE, Electrabel și E.On contestă admisibilitatea cererilor de pronunțare a unor hotărâri preliminare adresate.

45 În particular, aceste societăți susțin că întrebările formulate, pe de o parte, în măsura în care privesc interpretarea dispozițiilor Directivei NEC, nu au nicio legătură cu obiectul acțiunilor principale, care se referă la eliberarea unei autorizații de mediu în temeiul normelor naționale prin care s-a asigurat transpunerea în dreptul intern a Directivei IPPC, și, pe de altă parte, au caracter ipotetic, în măsura în care programele naționale adoptate ar permite Regatului Țărilor de Jos să nu depășească, după 31 decembrie 2010, plafoanele de emisie stabilite pentru SO_2 și pentru NO_x.

46 În plus, E.On arată că Raad van State ar fi putut soluționa acțiunile principale în temeiul unei jurisprudențe existente și deja consacrate, care nu ar lăsa niciun dubiu aspra modului corect de aplicare a dreptului Uniunii în discuție.

47 În această privință, trebuie amintit că, în temeiul unei jurisprudențe constante, în cadrul unei proceduri prevăzute la articolul 267 TFUE, care este întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, instanța națională este singura competentă să constate și să aprecieze faptele din acțiunea principală, precum și să interpreteze și să aplice dreptul național. De asemenea, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea, cât și pertinența

întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (a se vedea Hotărârea din 12 aprilie 2005, Keller, C-145/03, Rec., p. I-2529, punctul 33, Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini, C-119/05, Rep., p. I-6199, punctul 43, precum și Hotărârea din 11 septembrie 2008, Eckelkamp și alții, C-11/07, Rep., p. I-6845, punctele 27 și 32).

48 Curtea poate refuza să se pronunțe în special atunci când este evident că interpretarea unei norme de drept al Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale ori atunci când problema este de natură ipotetică (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec., p. I-2099, punctul 39, și Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer, C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 25).

49 Or, situația în prezentele procese este diferită.

50 Astfel, în deciziile de trimitere, Raad van State, pe de o parte, ridică tocmai problema dacă obligațiile care decurg din Directiva IPPC, și în special din articolul 9, impun autorităților naționale competente ca, la acordarea unei autorizații în temeiul acestei directive (denumită în continuare „autorizație de mediu”), să țină cont de plafoanele naționale de SO_2 și de NO_x stabilite de Directiva NEC. În consecință, nu se poate susține că interpretarea dispozițiilor acestei directive nu are nicio legătură cu obiectul acțiunii principale.

51 Pe de altă parte, Raad van State ridică problema privind întinderea obligațiilor care incumbă statelor membre în temeiul articolului 4 din Directiva NEC, precum și al altor dispoziții relevante ale acesteia, în special în ipotezele în care subzistă riscurile ca aceste state să nu respecte plafoanele naționale de SO_2 și de NO_x stabilite de această directivă. Or, întrucât aprecierea informațiilor tehnice și a datelor științifice la care se referă Raad van State în această ultimă privință nu este împărtășită de toate părțile și întrucât astfel de riscuri nu pot fi excluse, nu rezultă, cel puțin nu în

mod evident, că întrebările adresate au caracter ipotetic în privința deciziilor pe care instanța națională trebuie să le pronunțe în acțiunile principale.

52 În plus, referitor la argumentul formulat de E.ON potrivit căruia întrebările adresate în prezentele cauze privesc o interpretare a dreptului Uniunii care decurge destul de clar dintr-o jurisprudență consacrată a Curții, trebuie amintit că articolul 267 TFUE permite întotdeauna unei instanțe naționale ca, în cazul în care consideră oportun, să adreseze din nou Curții întrebări de interpretare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 martie 1963, Da Costa și alții, 28/62-30/62, Rec., p. 59, 76, Hotărârea din 6 octombrie 1982, Cilfit și alții, 283/81, Rec., p. 3415, punctul 15, precum și Hotărârea din 12 octombrie 2010, Rosenbladt, C-45/09, Rep., p. I-9391, punctul 31).

53 În consecință, cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare trebuie considerate admisibile.

Cu privire la fond

Observații introductive

54 În cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare adresate Curții, instanța de trimitere menționează atât Directiva 96/61, cât și Directiva IPPC, având în vedere momentul când au avut loc situațiile de fapt din acțiunile principale.

55 Cu toate acestea, întrucât textele articolelor 9 din Directivele 96/61 și IPPC, menționate în cadrul primei întrebări preliminare, sunt identice și trebuie, așadar, interpretate în

același mod (a se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, Rec., p. I-7213, punctul 91, precum și Hotărârea din 24 noiembrie 2005, ATI EAC e Viaggi di Maio și alții, C-331/04, Rec., p. I-10109, punctul 20), Curtea poate oferi un răspuns util la întrebările amintite făcând trimitere doar la versiunea consolidată a acestor dispoziții.

Cu privire la prima întrebare

56 Prin intermediul primei întrebări, Raad van State solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 9 alineatele (1), (3) și (4) din Directiva IPPC trebuie interpretat în sensul că, la eliberarea unei autorizații de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale, autoritățile naționale competente sunt obligate să includă, printre condițiile de acordare a acestei autorizații, plafoanele naționale de emisie de SO_2 și de NO_x stabilite de Directiva NEC.

57 În această privință, trebuie constatat de la început că, astfel cum au susținut toate statele membre care au intervenit în prezentul proces, niciunul dintre alineatele articolului 9 din Directiva IPPC sus-menționate nu fac trimitere, explicit sau implicit, la aceste plafoane de emisie.

58 Articolul 9 alineatul (1) nu se referă la respectivele plafoane de emisie atunci când obligă statele membre să se asigure că autorizația cuprinde toate măsurile necesare pentru îndeplinirea cerințelor de la articolul 3 din Directiva IPPC. Acesta se limitează, în fapt, să prevadă, pe de o parte, ca instalația să fie exploatată astfel încât să fie luate măsurile adecvate pentru a nu se produce nicio poluare semnificativă, în special prin aplicarea celor mai bune tehnici disponibile, și, pe de altă parte, ca să fie evitată sau limitată producerea de deșeuri pentru a se reduce impactul asupra mediului, ca energia să fie utilizată în mod eficient și să se ia măsurile necesare pentru prevenirea accidentelor sau pentru limitarea consecințelor acestora, precum și ca să se evite

orice risc de poluare și să se readucă amplasamentul unde a funcționat respectiva instalație într-o stare satisfăcătoare la încetarea definitivă a activității.

59 Nici din alineatul (1) al articolului 9 din Directiva IPPC coroborat cu alineatul (4) al acestui articol nu rezultă vreo referire la faptul că impune autorităților naționale competente obligația de a respecta, eventual, și condițiile de eliberare a autorizației prevăzute la articolul 10 din această directivă.

60 Astfel, acest din urmă articol menționează în special ca autorizația să prevadă măsuri suplimentare în cazul în care „standarde de calitate a mediului" impun cerințe mai stricte decât cele care pot fi îndeplinite prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile.

61 Totuși, din modul de redactare a articolului 2 punctul 7 din Directiva IPPC rezultă că aceste norme constituie reguli care stabilesc „cerințe[…] care trebuie respectate la un moment dat de un anumit mediu sau de o anumită componentă a acestuia" și sunt, așadar, legate de caracteristicile calitative ale elementelor protejate.

62 Or, astfel cum a subliniat și avocatul general la punctul 63 din concluzii, plafoanele naționale de emisie prevăzute de Directiva NEC nu au astfel de caracteristici, întrucât fac trimitere la cantitatea totală de substanțe poluante care pot fi evacuate în atmosferă, iar nu la cerințe concrete de ordin calitativ referitoare la concentrațiile de substanțe poluante, pe care acest mediu special trebuie să le îndeplinească la un moment dat.

63 De asemenea, din articolul 9 alineatul (3) din Directiva IPPC nu rezultă nicio referire la plafoanele de emisie în discuție. Astfel, potrivit acestei dispoziții, orice autorizație de mediu trebuie să prevadă, desigur, valorile-limită de emisie pentru substanțe poluante care este probabil să fie emise de instalațiile respective, printre care figurează în special SO_2 și de NO_x.

64 Totuși, articolul 19 alineatul (2) din Directiva IPPC prevede în această privință că, în absența unor valori-limită de emisie stabilite la nivel comunitar, valorile cuprinse „în directivele enumerate în anexa II și în alte acte legislative comunitare" se aplică în calitate de valori-limită minime de emisie pentru aceste instalații.

65 Or, se impune constatarea faptului că Directiva NEC, pe de o parte, nu figurează printre directivele enumerate în anexa II. Pe de altă parte, prin faptul că prevede plafoane naționale de emisie pentru poluanții evacuați în atmosferă prin multiple surse și activități nespecificate, această directivă nu poate fi considerată nici un „alt act legislativ comunitar" care stabilește valori-limită de emisie, în măsura în care valorile-limită de emisie constituie, potrivit articolului 2 din Directiva IPPC, „masa, exprimată prin anumiți parametri specifici, concentrația și/sau nivelul unei anumite emisii, care nu poate fi depășită pe parcursul unuia sau al mai multor intervale de timp […] [care] se aplică în mod normal în punctul în care emisiile părăsesc instalația".

66 În sfârșit, la articolul 9 alineatul (4) din Directiva IPPC nu există nicio referire implicită la plafoanele prevăzute de Directiva NEC. Astfel, pe de o parte, prima teză a acestei dispoziții se limitează să prevadă că valorile-limită de emisie trebuie să se bazeze pe aplicarea celor mai bune tehnici disponibile, fără a prescrie utilizarea unei tehnici sau a unei tehnologii specifice, dar luându-se în considerare caracteristicile tehnice ale instalației respective, localizarea geografică a acesteia, precum și condițiile locale de mediu.

67 Pe de altă parte, obligația, prescrisă în a doua teză a acestei dispoziții, de a proceda astfel încât condițiile autorizației să cuprindă prevederi referitoare la limitarea la minim a poluării la distanță sau transfrontaliere și să asigure un nivel ridicat de protecție a mediului în ansamblul său nu poate fi interpretată decât în cadrul sistemului de instituit de Directiva IPPC însăși și în special de regula formulată în cuprinsul primei teze a acestui alineat, potrivit căreia valorile-limită de emisie trebuie să se bazeze în mod obligatoriu pe cele mai bune tehnici disponibile.

68 Pe de altă parte, trebuie adăugat că Directiva IPPC, adoptată în temeiul articolului 175 alineatul (1) CE în vederea realizării obiectivelor și principiilor politicii de mediu a Uniunii menționate la articolul 174 CE, nu urmărește o armonizare completă. În acest context, statele membre păstrează posibilitatea, potrivit articolului 9 alineatele (7) și (8) din această directivă, de a prevedea alte condiții de autorizare specifice, eventual mai stricte, precum și de a stabili anumite cerințe pentru anumite categorii de instalații în cadrul unor norme obligatorii generale, cu condiția asigurării unei abordări integrate și a unui nivel la fel de ridicat de protecție a mediului în ansamblul său.

69 După aceste precizări, trebuie constatat în continuare că Directiva NEC nu instituie pentru autoritățile naționale competente nici obligația ca, la acordarea unei autorizații de mediu, să considere plafoanele de emisie naționale de SO_2 și de NO_x drept condiție de autorizare.

70 Dimpotrivă, legiuitorul Uniunii a prevăzut în mod explicit, în considerentul (19) al Directivei NEC, că aceasta ar trebui să se aplice „fără a aduce atingere [dispozițiilor Directivei IPPC], cu privire la valorile-limită de emisie și la utilizarea celor mai bune tehnici disponibile”, lăsând astfel să se înțeleagă că obligațiile care incumbă statelor membre în temeiul Directivei NEC nu le pot afecta în mod direct pe cele care rezultă în special din articolul 9 din Directiva IPPC.

71 În sfârșit, această interpretare se coroborează prin finalitatea diferită și prin economia generală a fiecăreia dintre cele două directive în discuție.

72 Astfel, obiectivul Directivei IPPC, așa cum este definit, în esență, la articolul 1, este prevenirea și controlul integrat al poluării prin punerea în aplicare a unor măsuri destinate prevenirii și, dacă nu este posibil, reducerii emisiilor în aer, apă sau sol care provin din activitățile menționate în anexa I, pentru a se atinge un nivel înalt de protecție a mediului în ansamblul său. Această abordare integrată se materializează printr-o coordonare adecvată a procedurii și a condițiilor de autorizare a instalațiilor industriale cu potențial de poluare important (a se vedea în acest sens, pentru Directiva 96/61, Hotărârea din 22 ianuarie 2009, Association nationale pour la protection des eaux et rivières și OABA, C-473/07, Rep., p. I-319, punctele 25 și 26).

73 În acest scop, astfel cum a menționat și Comisia în Comunicarea prezentată la 18 decembrie 2007 către Consiliu, către Parlamentul European, către Comitetul Economic și Social și către Comitetul Regiunilor – Către o politică mai eficientă în domeniul emisiilor industriale [COM(2007) 843 final], Directiva IPPC stabilește principiile care guvernează autorizarea și controlul marilor instalații industriale, pe baza unei abordări integrate și prin aplicarea celor mai bune tehnici disponibile, care reprezintă tehnicile cele mai eficiente pentru a se atinge un nivel înalt de protecție a mediului, luând în considerare costurile și beneficiile.

74 În schimb, scopul Directivei NEC, astfel cum rezultă din articolele 1 și 2, este de a limita emisiile, provenite din orice sursă, de poluanți cu efect de acidifiere și eutrofizare și de precursori ai ozonului pentru a îmbunătăți protecția mediului și a sănătății omului și de avansa în sensul obiectivelor pe termen lung de nedepășire a nivelurilor și încărcărilor critice.

75 În plus, astfel cum rezultă în mod clar din articolul 4, precum și din considerentele (11) și (12) ale Directivei NEC, aceasta are la bază o abordare pur programatică, în temeiul căreia statele membre beneficiază de o amplă marjă de manevră în ceea ce privește alegerea politicilor și a măsurilor care trebuie adoptate sau concepute în cadrul programelor naționale referitoare la toate sursele de poluare pentru a reduce emisiile în mod progresiv și structural, în special cele de SO_2 și de NO_x, la cantități care să nu depășească, cel mai târziu la sfârșitul anului 2010, plafoanele de emisie menționate în anexa I la această directivă. Rezultă că realizarea obiectivelor stabilite de aceasta nu pot interfera în mod direct cu procedurile de acordare a unei autorizații de mediu.

76 Având în vedere toate considerațiile care precedă, trebuie, așadar, să se răspundă la prima întrebare că articolul 9 alineatele (1), (3) și (4) din Directiva IPPC trebuie interpretat în sensul că, la eliberarea unei autorizații de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale, precum cea în discuție în acțiunile principale, statele membre nu sunt obligate să includă, printre condițiile de acordare a acestei autorizații, plafoanele naționale de emisie de SO_2 și de NO_x stabilite de Directiva NEC, deși trebuie să respecte obligația care decurge din Directiva NEC de a adopta sau de a concepe, în cadrul programelor naționale, politici și măsuri adecvate și coerente care să reducă, în ansamblul lor, emisiile, în special de acești poluanți, la cantități care să nu depășească, cel târziu la sfârșitul anului 2010, plafoanele menționate în anexa I la această directivă.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

77 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească, pe de o parte, ce obligații revin statelor membre în temeiul Directivei NEC în perioada cuprinsă între 27 noiembrie 2002, data expirării termenului de transpunere a acesteia, și 31 decembrie 2010, termenul la expirarea căruia respectivele state trebuie să respecte

plafoanele de emisie stabilite de aceasta. Pe de altă parte, instanța de trimitere ridică problema dacă, având în vedere aceste obligații, autoritățile naționale competente ar putea fi obligate să refuze sau să limiteze eliberarea unei autorizații de mediu ori chiar să adopte măsuri de compensare specifice în cazul depășirii sau al riscului de depășire a plafoanelor naționale de emisie de SO_2 și de NO_x prevăzute de Directiva NEC.

Referitor la abținerea de la adoptarea unor măsuri de natură să compromită grav realizarea rezultatului impus printr-o directivă

78 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cursul termenului de transpunere a unei directive, statele membre destinatare ale acesteia trebuie să se abțină de la adoptarea unor dispoziții de natură să compromită grav realizarea rezultatului impus prin această directivă (Hotărârea din 18 decembrie 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec., p. I-7411, punctul 45, Hotărârea din 8 mai 2003, ATRAL, C-14/02, Rec., p. I-4431, punctul 58, precum și Hotărârea din 23 aprilie 2009, VTB-VAB și Galatea, C-261/07 și C-299/07, Rep., p. I-2949, punctul 38). O astfel de obligație de abținere impusă tuturor autorităților naționale (a se vedea Hotărârea din 4 iulie 2006, Adeneler și alții, C-212/04, Rec., p. I-6057, punctul 122, precum și jurisprudența citată) trebuie interpretată în sensul că se referă la adoptarea oricărei măsuri, generale și specifice, care poate avea un astfel de efect compromițător.

79 Această obligație de abținere este impusă statelor membre, în temeiul aplicării articolului 4 alineatul (3) TUE coroborat cu articolul 288 al treilea paragraf TFUE, și în perioada tranzitorie în care li se permite statelor să aplice în continuare sistemele naționale, deși nu sunt conforme cu directiva în cauză (a se vedea Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-316/04, Rec., p. I-9759, punctul 42, și Hotărârea din 14 septembrie 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-138/05, Rec., p. I-8339, punctul 42).

80 Rezultă, așadar, că o astfel de obligație este respectată și în perioada tranzitorie prevăzută la articolul 4 din Directiva NEC, în care li se permite statelor membre ca încă să nu respecte cantitățile de emisii anuale la nivel național menționate în anexa I la această directivă. Instanța națională are obligația să verifice respectarea acestei obligații în funcție de dispozițiile și de măsurile a căror analiză a legalității face obiectul sesizării acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, citată anterior, punctul 46).

81 În această privință, este totuși necesar de subliniat că o astfel de verificare trebuie în mod obligatoriu efectuată pe baza unei aprecieri globale, ținând cont de pachetul de politici și de măsuri adoptate pe teritoriul național în cauză.

82 Astfel, având în vedere sistemul instituit prin Directiva NEC și în special abordarea programatică pe care o cuprinde, astfel cum s-a amintit la punctul 75 din prezenta hotărâre, realizarea rezultatului impus prin această directivă nu poate fi în mod serios împiedicată de statele membre decât prin adoptarea și prin punerea în aplicare a unui pachet de politici și de măsuri care, ținând seama mai ales de efectele lor concrete, precum și de durata lor în timp, tolerează sau creează o situație critică având în vedere cantitatea totală de emisii evacuate în atmosferă de toate sursele de poluare, de natură să compromită în mod absolut respectarea, la sfârșitul anului 2010, a plafoanelor menționate în anexa I la directiva menționată (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, citată anterior, punctele 47 și 49).

83 Rezultă că o simplă măsură specifică referitoare la o singură sursă de SO_2 și de NO_x, care ar consta în decizia de a acorda o autorizație de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale, nu este, în sine, susceptibilă să compromită grav rezultatul impus prin Directiva NEC, și anume limitarea emisiilor evacuate în atmosferă de aceste surse de poluare la cantități anuale totale care să nu depășească, cel târziu în 2010, plafoanele naționale menționate. Această concluzie se aplică cu atât mai mult atunci când, în împrejurări precum cele din acțiunile principale, instalația în cauză urmează să fie pusă în funcțiune cel mai devreme în cursul anului 2012.

Referitor la obligațiile pozitive impuse statelor membre în perioada tranzitorie cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010

84 Referitor la problema dacă și, eventual, ce obligații pozitive sunt impuse statelor membre în perioada tranzitorie cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, trebuie să se amintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, obligația unui stat membru de a lua toate măsurile necesare pentru atingerea rezultatului prevăzut de o directivă este o obligație imperativă impusă de articolul 288 al treilea paragraf TFUE și de directiva însăși (Hotărârea din 26 februarie 1986, Marshall, 152/84, Rec., p. 723, punctul 48, Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții, C-72/95, Rec., p. I-5403, punctul 55, precum și Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, citată anterior, punctul 40).

85 Din această obligație rezultă că, în decursul termenului de transpunere, statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a garanta că rezultatul impus de directivă va fi atins la expirarea acestui termen (Hotărârea Inter-Environnement Wallonie, citată anterior, punctul 44). Acest lucru este valabil și în cazul unei perioade tranzitorii precum cea prevăzută la articolul 4 din Directiva NEC.

86 În această privință, trebuie subliniat că Directiva NEC prevede ea însăși anumite obligații pozitive ale statelor membre în această perioadă, care privesc în special definirea unor strategii de intervenție la nivel global în scopul reducerii progresive, cel târziu până la sfârșitul anului 2010, a emisiilor anuale de poluanți avuți în vedere la cantități care să nu depășească plafoanele stabilite în anexa I la această directivă.

87 Mai exact, potrivit articolului 6 și articolului 8 alineatul (2) din Directiva NEC, statele membre trebuie să elaboreze, până la 1 octombrie 2002, iar ulterior, dacă este necesar, să actualizeze și să revizuiască, cel târziu până la 1 octombrie 2006, programele pentru reducerea progresivă a emisiilor în cauză, pe care acestea sunt obligate să le pună la dispoziția publicului și a organizațiilor corespunzătoare prin informații clare, inteligibile și ușor accesibile, precum și să le înainteze Comisiei în termenele prevăzute.

Articolul 7 alineatele (1) și (2), precum și articolul 8 alineatul (1) din Directiva NEC obligă de asemenea statele membre să pregătească și să actualizeze anual inventarele emisiilor naționale menționate, precum și estimările emisiilor pentru 2010. Un raport privind inventarele finale ale emisiilor pentru penultimul an și asupra inventarelor provizorii ale emisiilor pentru anul anterior, precum și estimările de emisii naționale pentru 2010 trebuie înaintate Comisiei și Agenției Europene de Mediu în fiecare an până la 31 decembrie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2008, Comisia/Luxemburg, C-273/08, punctele 2 și 11).

88 Referitor la conținutul concret al acestor programe naționale, trebuie totuși constatat că, astfel cum s-a amintit la punctul 75 din prezenta hotărâre, ampla marjă de manevră conferită statelor membre de Directiva NEC nu permite ca acestea să fie limitate în dezvoltarea acestor programe și să fie astfel obligate să adopte sau să se abțină să adopte măsuri sau inițiative specifice din motive care nu au legătură cu evaluările strategice care țin cont, în ansamblu, de împrejurările de fapt și de diferitele interese publice și private existente.

89 Impunerea unor eventuale prevederi în acest sens, în special cele care urmăresc să permită statelor membre să asigure un anumit echilibru între diferitele interese implicate, ar contraveni voinței legiuitorului Uniunii. În plus, aceasta ar conduce la crearea unor constrângeri excesive pentru state și, din acest motiv, ar fi contrară principiului proporționalității prevăzut la articolul 5 TUE, amintit în mod expres în considerentul (13) al Directivei NEC, principiu care impune ca mijloacele utilizate de o dispoziție de drept al Uniunii să fie apte pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestora (a se vedea Hotărârea din 6 decembrie 2005, ABNA și alții, C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 68 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 8 iunie 2010, Vodafone și alții, C-58/08, Rep., p. I-4999, punctul 51).

90 În aceste condiții, rezultă că articolul 288 al treilea paragraf TFUE și Directiva NEC însăși nu impun statelor membre, în perioada tranzitorie cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, nici să refuze sau să limiteze acordarea unei autorizații de mediu, precum cele în cauză în acțiunile principale, nici să adopte măsuri de compensare specifice pentru fiecare autorizație de acest gen eliberată, nici măcar în cazul depășirii sau al riscului de depășire a plafoanelor naționale de emisie de SO_2 și de NO_x.

91 Având în vedere toate considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a doua și la a treia întrebare că, în perioada tranzitorie cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, prevăzută la articolul 4 din Directiva NEC,

— articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 288 al treilea paragraf TFUE, precum și Directiva NEC impun ca statele membre să se abțină de la adoptarea unor măsuri de natură să compromită grav realizarea rezultatului impus prin această directivă;

— adoptarea de către statele membre a unei măsuri specifice referitoare la o singură sursă de SO_2 și de NO_x nu este, în sine, susceptibilă să compromită grav rezultatul impus prin Directiva NEC. Instanța națională are obligația să verifice dacă aceasta este situația în cazul fiecăreia dintre deciziile de acordare a unei autorizații de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale, precum cele în discuție în acțiunile principale;

— articolul 288 al treilea paragraf TFUE și articolul 6, articolul 7 alineatele (1) și (2), precum și articolul 8 alineatele (1) și (2) din Directiva NEC impun statelor membre, pe de o parte, să elaboreze, să actualizeze și să revizuiască, dacă este necesar, programele de reducere progresivă a emisiilor naționale de SO_2 și de NO_x, pe care sunt obligate să le pună la dispoziția publicului și a organizațiilor

corespunzătoare prin informații clare, inteligibile și ușor accesibile, precum și să le înainteze Comisiei în termenele prevăzute, și, pe de altă parte, să pregătească și să actualizeze anual inventarele emisiilor naționale menționate, precum și estimările de emisii naționale pentru 2010, pe care trebuie să le înainteze Comisiei și Agenției Europene de Mediu în fiecare an în termenele prevăzute;

— articolul 288 al treilea paragraf TFUE și Directiva NEC însăși nu impun statelor membre nici să refuze sau să limiteze acordarea unei autorizații de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale, precum cele în cauză în acțiunile principale, nici să adopte măsuri de compensare specifice pentru fiecare autorizație de acest gen eliberată, nici măcar în cazul depășirii sau al riscului de depășire a plafoanelor naționale de emisie de SO_2 și de NO_x.

Cu privire la a patra, la a cincea și la a șasea întrebare

92 Prin intermediul celei de a patra, al celei de a cincea și al celei de a șasea întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă și, eventual, în ce măsură un particular poate invoca în mod direct în fața instanțelor naționale obligațiile prevăzute la articolele 4 și 6 din Directiva NEC.

93 În această privință, trebuie amintit de la început că, potrivit unei jurisprudențe constante, în toate situațiile în care dispozițiile unei directive sunt, din punctul de vedere al conținutului, necondiționate și suficient de precise, particularii sunt îndreptățiți să le invoce împotriva statului membru, fie în cazul în care acesta s-a abținut să transpună directiva în dreptul național în temenele stabilite, fie în cazul în care a transpus-o incorect (a se vedea în special Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții,

C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357, punctul 11, Hotărârea din 11 iulie 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Rec., p. I-6325, punctul 25, precum și Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții, C-397/01-C-403/01, Rec., p. I-8835, punctul 103).

94 Astfel, după cum a amintit în nenumărate rânduri Curtea, ar fi incompatibil cu caracterul obligatoriu pe care articolul 288 al treilea paragraf TFUE îl recunoaște directivei să se excludă, în principiu, posibilitatea ca obligația impusă de aceasta să fie invocată de persoanele vizate. Această apreciere se aplică în special în cazul unei directive al cărei obiectiv este de a controla, precum și de a reduce poluarea atmosferică și care urmărește, așadar, să protejeze sănătatea publică (a se vedea Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek, C-237/07, Rep., p. I-6221, punctul 37).

95 Trebuie totuși să se amintească în acest sens că o dispoziție din dreptul Uniunii este necondiționată în cazul în care enunță o obligație care nu este însoțită de nicio condiție și nu este nici subordonată, în privința executării sau a efectelor, adoptării vreunui act fie al instituțiilor Uniunii, fie al statelor membre (a se vedea în special Hotărârea din 3 aprilie 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, Rec., p. 211, precum și Hotărârea din 23 februarie 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava și alții, C-236/92, Rec., p. I-483, punctul 9).

96 Or, în ceea ce privește articolul 4 din Directiva NEC, se impune constatarea faptului că nu întrunește caracteristicile menționate anterior.

97 Astfel, apreciat în contextul său, acest articol are un caracter pur programatic, întrucât se limitează să enunțe un obiectiv care trebuie atins, lăsând statelor membre o amplă marjă de manevră în ceea ce privește mijloacele prin care să realizeze acest obiectiv.

98 Rezultă că, în măsura în care nu prevede nicio obligație necondiționată și suficient de precisă care impune adoptarea unor politici sau a unor măsuri specifice și punctuale menite să permită realizarea rezultatului impus, particularii nu se pot prevala în mod direct în fața unei instanțe naționale de articolul 4 din Directiva NEC pentru a pretinde, înainte de 31 decembrie 2010, ca autoritățile competente să refuze sau să limiteze adoptarea unei decizii de acordare a unei autorizații de mediu, precum cele în cauză în acțiunile principale, sau chiar să adopte măsuri de compensare specifice ca urmare a eliberării unei astfel de autorizații.

99 În schimb, articolul 6 din Directiva NEC are caracter necondiționat și suficient de precis, întrucât impune statelor membre în termeni neechivoci, pe de o parte, potrivit alineatelor (1)-(3), să elaboreze programe naționale de reducere progresivă a emisiilor naționale, în special cele de SO_2 și de NO_x, pentru a se conforma plafoanelor menționate în anexa I la această directivă cel târziu până la sfârșitul anului 2010 și, pe de altă parte, potrivit alineatului (4) al aceluiași articol, să pună aceste programe la dispoziția publicului și a organizațiilor corespunzătoare, precum organizațiile de mediu, prin informații clare, inteligibile și ușor accesibile.

100 Rezultă că persoanele fizice și juridice direct interesate trebuie să poată obține de la autoritățile competente, dacă este cazul, prin sesizarea instanțelor naționale, respectarea și aplicarea unor astfel de norme de drept al Uniunii.

101 În ceea ce privește conținutul programelor care trebuie elaborate, deși este adevărat, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 88 din prezenta hotărâre, că statele membre dispun de o amplă marjă de manevră în legătură cu alegerea inițiativelor specifice pe care să le pună în aplicare, este de asemenea adevărat că acestea nu au obligația de a adopta politici și măsuri astfel încât să nu se producă nicio depășire înainte de sfârșitul anului 2010.

102 Cu toate acestea, rezultă din articolul 6 din Directiva NEC, precum și economia acestei directive, care vizează reducerea progresivă a emisiilor naționale de poluanți expres menționați, că statele membre au, în perioada tranzitorie cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, obligația de a adopta sau de a concepe politici și măsuri adecvate și coerente care să reducă, în ansamblul lor, emisiile de acești poluanți astfel încât să se conformeze plafoanelor naționale prevăzute în anexa I la directiva menționată.

103 Din acest punct de vedere, este necesar să se arate că, deși statele membre dispun astfel de o putere de apreciere, articolul 6 din Directiva NEC cuprinde totuși limite referitoare la exercitarea acesteia, susceptibile să fie invocate în fața instanțelor naționale în ceea ce privește adecvarea pachetului de politici și de măsuri adoptate sau concepute în cadrul respectivelor programe naționale la obiectivul respectiv de limitare, cel târziu până la sfârșitul anului 2010, a emisiilor de poluanți vizați la cantități care să nu depășească plafoanele stabilite pentru fiecare stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea Janecek, citată anterior, punctul 46).

104 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la a patra, la a cincea și la a șasea întrebare după cum urmează:

— articolul 4 din Directiva NEC nu este necondiționat și suficient de precis pentru a putea fi invocat de particulari în fața instanțelor naționale înainte de data de 31 decembrie 2010;

— articolul 6 din Directiva NEC conferă particularilor direct interesați drepturi care pot fi invocate în fața instanțelor naționale pentru a putea pretinde ca, în perioada tranzitorie cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, statele membre să adopte sau să conceapă, în cadrul programelor naționale, politici și măsuri adecvate și coerente care să reducă, în ansamblul lor, emisiile de acești poluanți astfel încât să se conformeze plafoanelor naționale prevăzute în anexa I la directiva menționată cel târziu până la sfârșitul anului 2010 și să pună programele

elaborate în acest scop la dispoziția publicului și a organizațiilor corespunzătoare prin informații clare, inteligibile și ușor accesibile.

Cu privire la cheltuielile de judecată

105 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

1) Articolul 9 alineatele (1), (3) și (4) din Directiva 96/61/CE a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării, în versiunea inițială, precum și în versiunea codificată prin Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării trebuie interpretat în sensul că, la eliberarea unei autorizații de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale, precum cea în discuție în acțiunile principale, statele membre nu sunt obligate să includă, printre condițiile de acordare a acestei autorizații, plafoanele naționale de emisie de SO_2 și de NO_x stabilite de Directiva NEC, deși trebuie să respecte obligația care decurge din Directiva NEC de a adopta sau de a concepe, în cadrul programelor naționale, politici și măsuri adecvate și coerente care să reducă, în ansamblul lor, emisiile,

în special de acești poluanți, la cantități care să nu depășească, cel târziu la sfârșitul anului 2010, plafoanele menționate în anexa I la această directivă.

2) În perioada tranzitorie cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, prevăzută la articolul 4 din Directiva 2001/81,

— articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 288 al treilea paragraf TFUE, precum și Directiva 2001/81 impun ca statele membre să se abțină de la adoptarea unor măsuri de natură să compromită grav realizarea rezultatului impus prin această directivă;

— adoptarea de către statele membre a unei măsuri specifice referitoare la o singură sursă de SO_2 și de NO_x nu este, în sine, susceptibilă să compromită grav rezultatul impus prin Directiva 2001/81. Instanța națională are obligația să verifice dacă aceasta este situația în cazul fiecăreia dintre deciziile de acordare a unei autorizații de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale, precum cele în discuție în acțiunile principale;

— articolul 288 al treilea paragraf TFUE și articolul 6, articolul 7 alineatele (1) și (2), precum și articolul 8 alineatele (1) și (2) din Directiva 2001/81 impun statelor membre, pe de o parte, să elaboreze, să actualizeze și să revizuiască, dacă este necesar, programele de reducere progresivă a emisiilor naționale de SO_2 și de NO_x, pe care sunt obligate să le pună la dispoziția publicului și a organizațiilor corespunzătoare prin informații clare, inteligibile și ușor accesibile, precum și să le înainteze Comisiei în termenele prevăzute, și, pe de altă parte, să pregătească și să actualizeze anual inventarele emisiilor naționale menționate, precum și estimările

de emisii naționale pentru 2010, pe care trebuie să le înainteze Comisiei și Agenției Europene de Mediu în fiecare an în termenele prevăzute;

— **articolul 288 al treilea paragraf TFUE și Directiva 2001/81 însăși nu impun statelor membre nici să refuze sau să limiteze acordarea unei autorizații de mediu pentru construirea și exploatarea unei instalații industriale, precum cele în cauză în acțiunile principale, nici să adopte măsuri de compensare specifice pentru fiecare autorizație de acest gen eliberată, nici măcar în cazul depășirii sau al riscului de depășire a plafoanelor naționale de emisie de SO_2 și de NO_x.**

3) **Articolul 4 din Directiva 2001/81 nu este necondiționat și suficient de precis pentru a putea fi invocat de particulari în fața instanțelor naționale înainte de data de 31 decembrie 2010.**

Articolul 6 din Directiva 2001/81 conferă particularilor direct interesați drepturi care pot fi invocate în fața instanțelor naționale pentru a putea pretinde ca, în perioada tranzitorie cuprinsă între 27 noiembrie 2002 și 31 decembrie 2010, statele membre să adopte sau să conceapă, în cadrul programelor naționale, politici și măsuri adecvate și coerente care să reducă, în ansamblul lor, emisiile de acești poluanți astfel încât să se conformeze plafoanelor naționale prevăzute în anexa I la directiva menționată cel târziu până la sfârșitul anului 2010 și să pună programele elaborate în acest scop la dispoziția publicului și a organizațiilor corespunzătoare prin informații clare, inteligibile și ușor accesibile.

Semnături