



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 18 octombrie 2012¹

Cauza C-260/11

**The Queen, la cererea
David Edwards și alții,
împotriva
Environment Agency și alții**

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Supreme Court (Regatul Unit)]

„Convenția de la Aarhus — Directiva 2003/35/CE — Directiva 85/337/CEE — Evaluarea efectelor asupra mediului — Directiva 96/61/CE — Prevenirea și controlul integrat al poluării — Acces la justiție — Noțiunea «cost prohibitiv» al procedurilor judiciare”

I – Introducere

1. Cât de mult poate să coste procedura judiciară într-o cauză referitoare la mediu? Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește această problemă. În temeiul Convenției de la Aarhus² și al dispozițiilor de punere în aplicare a acesteia prevăzute de Directiva privind evaluarea efectelor asupra mediului (denumită în continuare „Directiva EIA”)³ și de Directiva privind prevenirea și controlul integrat al poluării (denumită în continuare „Directiva PCIP”)⁴, procedurile judiciare în litigiile în materia mediului nu pot avea un cost prohibitiv.

2. Cu toate acestea, în Anglia și în Țara Galilor, cheltuielile efectuate în fața instanței determină riscuri procedurale considerabile, în special din cauza onorariilor care se plătesc în mod obișnuit reprezentanților părților. În consecință, ca urmare a încheierii unei proceduri în domeniul mediului, Supreme Court dorește să afle cum ar trebui să aplice convenția și dispozițiile corespunzătoare ale directivelor în cadrul unui litigiu având ca obiect obligarea la plata cheltuielilor de judecată.

1 — Limba originală: germana.

2 — Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, JO 2005, L 124, p. 4.

3 — Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a Directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție (JO L 156, p. 17, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 8), codificată prin Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2012, L 26, p. 1).

4 — 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), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35, 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) și înlocuită de Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării) (JO L 334, p. 17).

II – Cadrul juridic

A – Dreptul internațional

3. Dispozițiile relevante privind cheltuielile de judecată efectuate într-o procedură în domeniul mediului sunt cuprinse în Convenția de la Aarhus, care a fost semnată de Comunitatea Europeană de la acel moment la 25 iunie 1998 la Aarhus (Danemarca)⁵.

4. Accesul la justiție este menționat în al șaptelea, al optulea și al optsprezecelea considerent al convenției:

„Recunoscând, de asemenea, că orice persoană are dreptul să trăiască într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale și că are sarcina, atât la nivel individual, cât și în asociere cu alții, să protejeze și să îmbunătățească mediul în beneficiul generațiilor prezente și viitoare,

Considerând că, pentru a fi capabili să mențină acest drept și să respecte prezenta sarcină, cetățenii trebuie să aibă acces la informație, să fie îndreptățiți a participa la luarea deciziei și să poată avea acces la justiție în probleme de mediu și recunoscând în această privință că cetățenii pot avea nevoie de asistență pentru a-și exercita dreptul,

[...]

Preocupate de necesitatea de a pune la dispoziția publicului, inclusiv a organizațiilor, a unor mecanisme juridice eficiente, astfel încât interesele legitime ale acestuia să fie protejate, iar legea să fie aplicată; [...]

5. Obiectivul fundamental al convenției este prevăzut la articolul 1:

„Pentru a contribui la protejarea dreptului fiecărei persoane din generațiile prezente și viitoare de a trăi într-un mediu propice sănătății și bunăstării sale, fiecare parte garantează drepturile de acces la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu în conformitate cu dispozițiile prezentei convenții.”

6. Articolul 3 alineatul (8) din convenție menționează cheltuielile de judecată:

„Fiecare parte se asigură că persoanele care își exercită drepturile în conformitate cu dispozițiile prezentei convenții nu sunt penalizate, persecutate sau hărțuite în niciun fel pentru implicarea lor. Prezenta dispoziție nu aduce atingere puterii instanțelor naționale de a impune costuri rezonabile în cadrul procedurilor judiciare.”

7. Articolul 9 din convenție reglementează accesul la justiție în materie de mediu. Alineatele (4) și (5) menționează, printre altele, costurile:

„(4) În plus față de alineatul (1) și fără a-i aduce atingere, procedurile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) prevăd căi de atac adecvate și eficiente, inclusiv prin măsuri provizorii, după caz, și sunt oneste, echitabile, oportune și nu exagerat de costisitoare. [...]

(5) [...]; [fiecare parte] [...] se preocupă de stabilirea unor mecanisme de asistență adecvate pentru îndepărtarea sau reducerea barierelor financiare și de altă natură din calea accesului la justiție.”

5 — Aprobata prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201).

8. În sfârșit, trebuie să se facă referire la practica decizională a Comitetului pentru Respectarea Convenției de la Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee, denumit în continuare „Comitetul pentru Respectarea Convenției”). Comitetul pentru Respectarea Convenției, care este format din experți, a fost instituit de părți cu scopul de a contribui la verificarea respectării dispozițiilor convenției prevăzute la articolul 15 din aceasta. Comitetul examinează în principal plângerile formulate de particulari⁶. El își încheie investigațiile prin așa-numitele „constatări și recomandări”.

B – Dreptul Uniunii

9. În vederea punerii în aplicare a Convenției de la Aarhus, Directiva 2003/35/CE⁷ a introdus articolul 10a în Directiva EIA și articolul 15a în Directiva PCIP. Ambele dispoziții reglementează accesul la justiție în litigii în materie de mediu și prevăd, fiecare, la alineatul (5)⁸:

„Orice astfel de procedură trebuie să fie corectă, echitabilă, rapidă și cu un cost care să nu fie prohibitiv.”

III – Situația de fapt și cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare

10. Prezenta procedură își are originea într-o cerere formulată de domnul David Edwards referitoare la exercitarea controlului judiciar asupra unei decizii adoptate de Environment Agency, prin care se acorda unei fabrici de ciment autorizația de funcționare. Se constată că întreprinderea în cauză nu a participat la această procedură.

11. Cererea a fost respinsă în primă instanță în anul 2005. Domnul Edwards a atacat ulterior această decizie la Court of Appeal. La această instanță, doamna Pallikaropoulos a fost introdusă în cauză în calitate de apelantă pentru fazele ulterioare ale procedurii după retragerea domnului Edwards. Responsabilitatea sa în ceea ce privește cheltuielile de judecată în fața Court of Appeal a fost plafonată la 2 000 GBP. Court of Appeal a respins apelul, iar în anul 2006 doamna Pallikaropoulos a fost obligată la plata cheltuielilor de judecată către intimați, stabilite la suma menționată plafonată la 2 000 GBP.

12. Doamna Pallikaropoulos a atacat ulterior această hotărâre la House of Lords. Ea a solicitat, *in limine litis*, să se dispună o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată, constând în limitarea responsabilității sale pentru cheltuielile de judecată inerente acestei căi de atac. House of Lords a respins cererea sa, printre altele, pentru motivul că aceasta nu a furnizat informații nici cu privire la mijloacele sale financiare, nici cu privire la identitatea și la mijloacele financiare ale persoanelor pe care le reprezenta.

13. La 16 aprilie 2008, House of Lords a confirmat decizia Court of Appeal de respingere a apelului formulat de doamna Pallikaropoulos. La 18 iulie 2008, House of Lords a pronunțat o decizie referitoare la cheltuielile de judecată, prin care s-a dispus obligarea doamnei Pallikaropoulos la plata tuturor cheltuielilor de judecată aferente căii de atac formulate în fața House of Lords.

6 — A se vedea <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>.

7 — Citată la nota de subsol 3.

8 — Devenit articolul 11 alineatul (4) al doilea paragraf din Directiva 2011/92 și, pentru o perioadă intermediară, articolul 16 alineatul (4) al doilea paragraf din Directiva 2008/1, care a devenit ulterior articolul 25 alineatul (4) al doilea paragraf din Directiva 2010/75.

14. Decizia referitoare la cheltuielile de judecată face în prezent obiectul litigiului în fața Supreme Court, care a înlocuit House of Lords. În această procedură, Supreme Court adresează Curții de Justiție următoarele întrebări:

- „1) Cum ar trebui să abordeze o instanță națională problema obligării la plata cheltuielilor de judecată a unui membru al publicului care are calitatea de reclamant care a căzut în pretenții într-o acțiune de mediu, având în vedere cerințele articolului 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, astfel cum este transpus de articolul 10a din Directiva EIA și de articolul 15a din Directiva PCIP?
- 2) Aspectul dacă cheltuielile de judecată sunt sau nu sunt «prohibitive» în sensul articolului 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, astfel cum este transpus de directive, ar trebui stabilit pe baza unor criterii obiective (prin referire, de exemplu, la capacitatea unui membru «obișnuit» al publicului de a-și îndeplini o potențială obligație de plată a cheltuielilor de judecată) sau ar trebui stabilit pe baza unor criterii subiective (prin referire la mijloacele materiale ale unui anumit reclamant) sau printr-o combinație a celor două criterii?
- 3) Sau trebuie să se considere că acest aspect este exclusiv o problemă de drept național al statului membru, supus doar condiției obținerii rezultatului prevăzut de directive, și anume ca procedura în cauză să nu aibă «un cost prohibitiv»?
- 4) Atunci când se analizează dacă procedura are sau nu are «un cost prohibitiv», prezintă relevanță faptul că reclamantul nu a fost în realitate împiedicat să inițieze sau să continue procedura?
- 5) Este permisă o abordare diferită a acestor aspecte în stadiul (i) unui apel sau (ii) al unui recurs, în raport cu abordarea care se impune a fi adoptată în primă instanță?”

15. Doamna Pallikaropoulos, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Regatul Danemarcei, Irlanda, Republica Elenă și Comisia Europeană au prezentat observații scrise, precum și observații orale în cadrul ședinței din 13 septembrie 2012.

IV – Apreciere juridică

16. La prima și la a treia întrebare adresate de Supreme Court trebuie să se răspundă împreună, întrucât acestea privesc la modul teoretic marja de apreciere a statelor membre în ceea ce privește transpunerea dispozițiilor care fac obiectul litigiului (a se vedea în acest sens secțiunea A). Pe baza răspunsului la aceste două întrebări, se poate răspunde pe rând la celelalte întrebări referitoare la aspecte specifice (a se vedea în acest sens secțiunile B, C și D).

A – Cu privire la prima și la a treia întrebare: marja de apreciere pentru adoptarea de măsuri naționale

17. Prima și a treia întrebare se referă în esență la aspectul dacă Curtea poate să se pronunțe asupra modului în care o instanță națională trebuie să abordeze problema obligării la plata cheltuielilor de judecată a unui membru al publicului care are calitatea de reclamant care a căzut în pretenții, având în vedere cerința evitării unor proceduri care să aibă un cost prohibitiv, sau dacă acest aspect este exclusiv o problemă de drept național al statului membru, cu singura condiție ca costul procedurii în cauză să nu devină „prohibitiv”.

18. Articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, precum și articolul 10a alineatul (5) din Directiva EIA și articolul 15a alineatul (5) din Directiva PCIP prevăd, fiecare, că procedurile în materie de mediu trebuie să fie corecte, echitabile, rapide și cu un cost care să nu fie prohibitiv.

19. Astfel cum a amintit Irlanda, în temeiul articolului 288 al treilea paragraf TFUE, o directivă este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele. Această libertate fundamentală a statelor membre nu este pusă în discuție de faptul că directivele transpun de asemenea o dispoziție cu o formulare identică a unei convenții internaționale încheiate de Uniune.

20. În prezenta cauză, marja de apreciere astfel acordată este foarte extinsă, întrucât dispozițiile menționate nu conțin alte cerințe privind modul în care costurile prohibitive urmează să fie evitate într-un caz concret.

21. Marea diversitate a sistemelor de repartizare a costurilor din statele membre evidențiază necesitatea acestei marje de apreciere. Nici articolul 9 alineatul (4) din convenție, nici dispozițiile directivelor nu urmăresc realizarea unei armonizări exhaustive a acestor sisteme de repartizare a costurilor. Acestea impun doar realizarea adaptărilor selective necesare.

22. Drept concluzie intermediară, se poate, așadar, constata că revine, în principiu, statelor membre obligația de a stabili modul de obținere a rezultatului prevăzut la articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, la articolul 10a din Directiva EIA și la articolul 15a din Directiva PCIP, și anume faptul ca procedurile judiciare care intră sub incidența acestora să nu aibă un cost prohibitiv.

23. Cu toate acestea, marja de apreciere a statelor membre nu este nelimitată. Curtea a amintit deja în legătură cu respectiva convenție că, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii. Statele membre au totuși responsabilitatea de a asigura, în fiecare caz concret, o protecție efectivă a acestor drepturi⁹.

24. Prin urmare, reglementările statelor membre trebuie să împiedice efectiv în fiecare caz concret posibilitatea ca procedurile judiciare care intră sub incidența dispozițiilor menționate să aibă un cost prohibitiv.

25. Modul de interpretare a noțiunii „cost prohibitiv”, așadar modul de stabilire a rezultatului prevăzut la articolul 9 alineatul (4) din convenție și de directive nu poate fi lăsat în sarcina statelor membre, întrucât din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul de aplicare ale acesteia trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama de contextul prevederii și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză; în această privință, Curtea se întemeiază în plus pe principiul egalității¹⁰. Spre deosebire, de exemplu, de termenii „interes suficient” și „încălcarea a unui drept”, în cazul noțiunii „cost prohibitiv”, directivele nu fac trimitere la dreptul național.

9 — Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, Rep., p. I-1255, punctul 47); a se vedea de asemenea Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, Rep., 2008, p. I-2483, punctul 44 și urm.).

10 — Hotărârea din 18 ianuarie 1984, Ekro (327/82, Rec., 107, punctul 11), Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, punctul 37), și Hotărârea din 19 iulie 2012, Pie Optiek (C-376/11, punctul 33).

26. Indicii privind ceea ce trebuie să se înțeleagă prin prevenirea unor proceduri cu costuri prohibitive pot fi deduse din modul de redactare a dispoziției, dar și din contextul acesteia¹¹, și anume, în lipsa unor referiri suplimentare în Directiva 2003/35, în special din Convenția de la Aarhus. În plus, prezintă relevanță cerințele generale privind transpunerea și punerea în aplicare a dreptului Uniunii, în special necesitatea unei transpuneri suficient de clare¹², principiile efectivității și echivalenței¹³, precum și respectarea drepturilor fundamentale prevăzute de dreptul Uniunii¹⁴.

27. Termenul „exagerat”, evidențiat de Comisie, care descrie în unele versiuni lingvistice ale directivelor și în traducerile corespunzătoare ale convenției costurile ce trebuie evitate¹⁵, ar putea face trimitere la principiul proporționalității. Acest principiu trebuie respectat, în orice caz, la interpretarea și transpunerea directivelor¹⁶ și se opune în mod obișnuit cheltuielilor de judecată exagerate aferente accesului la justiție prevăzut de Convenția de la Aarhus și de directive.

28. Cu toate acestea, a reduce acest termen la principiul proporționalității ar putea să nu fie suficient. În cele trei versiuni lingvistice obligatorii ale convenției, nu se utilizează într-adevăr termenul „exagerat”. Conform versiunii în limba franceză, costurile aferente procedurii nu pot fi prohibitive¹⁷, iar potrivit versiunii în limba engleză, procedurile nu trebuie să fie în mod prohibitiv costisitoare¹⁸. Versiunea în limba rusă nu utilizează termenul prohibitiv, dar urmărește, în egală măsură, să asigure că procedurile nu sunt inaccesibile ca urmare a costurilor ridicate¹⁹.

29. În consecință, nu se pune doar problema evitării costurilor care sunt exagerate, și anume a costurilor care sunt disproporționate în raport cu procedura, ci este important mai ales ca procedurile să nu poată fi atât de costisitoare încât costurile să poată prezenta riscul de a pune în pericol desfășurarea acestora. Costuri rezonabile, dar prohibitive, pot exista în special în cazul procedurilor în materie de mediu referitoare la proiecte majore, întrucât acestea pot fi costisitoare din toate punctele de vedere, de exemplu în ceea ce privește problemele ridicate din punct de vedere juridic, științific și tehnic, precum și în ceea ce privește numărul de participanți la proiect.

30. Prin urmare, este posibil acum să dăm un răspuns util la prima și la a treia întrebare: în temeiul articolului 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, al articolului 10a din Directiva EIA și al articolului 15a din Directiva PCIP, revine în principiu statelor membre obligația de a stabili modul în care se poate împiedica posibilitatea ca procedurile judiciare care intră sub incidența acestor dispoziții să nu se desfășoare din cauza costurilor lor. Aceste măsuri trebuie să asigure totuși într-un mod suficient de clar și în mod imperativ că obiectivele Convenției de la Aarhus sunt îndeplinite în fiecare caz concret și trebuie să respecte totodată principiile efectivității și echivalenței, precum și drepturile fundamentale prevăzute de dreptul Uniunii.

11 — A se vedea, în ceea ce privește recunoașterea organizațiilor nonguvernamentale, Hotărârea din 15 octombrie 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening (C-263/08, Rep., p. I-9967, punctul 45).

12 — Hotărârea din 23 mai 1985, Comisia/Germania (29/84, Rec., p. 1661, punctul 23), și Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Irlanda (C-427/07, Rep., p. I-6277, punctul 55), precum și jurisprudența citată.

13 — Hotărârea Lesoochranárske zoskupenie (citată la nota de subsol 9, punctul 47 și urm.), Hotărârea din 12 mai 2011, Trianel Kohlekraftwerk Lünen (C-115/09, Rep., p. I-3673, punctul 43), precum și Hotărârea din 18 octombrie 2011, Boxus și Roua (C-128/09-C-131/09, C-134/09 și C-135/09, Rep., p. I-9711, punctul 52).

14 — Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 105), Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, Rep., p. I-5305, punctul 68), și Hotărârea din 1 iulie 2010, Speranza (C-35/09, Rep., p. I-6577, punctul 28).

15 — Alături de versiunea germană, acest lucru pare a fi adevărat în cazul versiunilor în limbile cehă, spaniolă, maghiară, italiană, lituaniană, letonă, olandeză, poloneză și portugheză ale dispozițiilor respective.

16 — Hotărârea Speranza (citată la nota de subsol 14, punctul 28 și urm.).

17 — Versiunea în limba franceză are următorul cuprins: „(L)es procédures [...] doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif.”

18 — Versiunea în limba engleză are următorul cuprins: „(T)he procedures [...] shall [...] be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive.”

19 — Versiunea în limba rusă a articolului 9 alineatul (4) are următorul cuprins: „Помимо и без ущерба для пункта 1 выше процедуры, упомянутые выше в пунктах 1, 2 и 3, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами.”

B – Cu privire la a doua întrebare: criteriile relevante

31. În al doilea rând, Supreme Court dorește să afle dacă aspectul dacă cheltuielile de judecată sunt sau nu sunt „prohibitive” ar trebui stabilit pe baza unor criterii obiective sau a unor criterii subiective ori printr-o combinație a celor două criterii. Astfel, instanța menționează, cu titlu de exemplu, capacitatea de plată a unui membru „obișnuit” al publicului și mijloacele materiale ale unui anumit reclamant.

32. Această întrebare ridică în final, în esență, problema privind modul în care o instanță națională ar trebui să decidă dacă cheltuielile de judecată continuă să fie compatibile sau nu mai sunt compatibile cu articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus și cu dispozițiile de punere în aplicare prevăzute de directive.

33. Curtea nu poate da un răspuns exhaustiv și definitiv la această întrebare nu numai din cauza marjei de apreciere de care dispun statele membre, ci și din cauza numeroaselor situații posibile. Cu toate acestea, contextul articolului 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus permite identificarea unor indicii care pot fi utile în privința stabilirii costurilor admisibile.

34. Trebuie să se constate mai întâi că articolul 3 alineatul (8) din Convenția de la Aarhus permite în mod expres costuri rezonabile. Articolul 9 alineatul (4) și, în consecință, dispozițiile directivelor nu se opun posibilității ca partea să fie obligată la plata cheltuielilor de judecată, cu condiția ca quantumul acestora din urmă să nu fie prohibitiv²⁰.

35. Nu există criterii simple pe baza cărora să se stabilească în ce caz o cerere de plată a cheltuielilor de judecată este prohibitivă. Atunci când Curtea a statuat că taxe în quantum de 20 de euro și, respectiv, de 45 de euro nu împiedicau exercitarea drepturilor de a participa la procedura de evaluare a efectelor asupra mediului, aceasta nu a precizat niciun motiv pe care s-a întemeiat respectiva constatare²¹. Curtea nu a indicat nici motivele pentru care costurile directe legate de furnizarea informațiilor despre mediu în limita unui quantum de aproximativ 5 000 de euro nu ar trebui să descurajeze particularii să își exercite dreptul de a obține aceste informații, în timp ce costurile indirecte, de exemplu o contribuție la cheltuielile fixe ale autorității, ar trebui, dimpotrivă, să aibă un astfel de efect descurajator²².

36. Comitetul pentru Respectarea Convenției²³ s-a pronunțat deja în repetate rânduri cu privire la chestiunea costurilor prohibitive, în majoritatea cazurilor chiar în legătură cu Regatul Unit²⁴. Comitetul realizează o apreciere globală a împrejurărilor din fiecare caz și din sistemul național. Acest mod de abordare este necesar întrucât articolul 9 alineatul (4) din convenție – la fel ca și dispozițiile directivei – nu conțin criterii specifice.

37. Comisia face referire de asemenea la cauza Kreuz²⁵ inițiată în fața Curții Europene a Drepturilor Omului. Totuși, această cauză nu privea plata tuturor cheltuielilor de judecată, ci, dimpotrivă, doar un avans semnificativ din cheltuielile de judecată care urma să fie plătit de reclamant. În acest context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că suma era echivalentă cu un salariu anual

20 — Hotărârea Comisia/Irlanda (citată la nota de subsol 12, punctul 92).

21 — Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Comisia/Irlanda (C-216/05, Rec., p. I-10787, punctul 45).

22 — Hotărârea din 9 septembrie 1999, Comisia/Germania (C-217/97, Rec., p. I-5087, punctul 47 și urm.).

23 — În ceea ce privește Comitetul pentru Respectarea Convenției de la Aarhus, a se vedea punctul 8 de mai sus.

24 — Constatările și recomandările din 24 septembrie 2010, Morgan și Baker/Regatul Unit (ACCC/C/2008/23, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, punctul 49), Cultra Residents' Association/Regatul Unit (ACCC/C/2008/27, punctul 44 și urm.) și ClientEarth și alții/Regatul Unit (ACCC/C/2008/33, ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, punctul 128 și urm.), precum și constatările și recomandările din 30 martie 2012, DOF/Danemarca (ACCC/C/2011/57, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, punctul 45 și urm.).

25 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Kreuz împotriva Poloniei din 19 iunie 2001 (cererea nr. 28249/95, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-VI, § 61 și urm.).

mediu din statul în cauză. În opinia Comisiei, acest salariu reprezintă un indiciu referitor la un standard obiectiv. Această opinie nu s-a regăsit însă în mod clar în celelalte considerente ale hotărârii. Astfel cum a observat Regatul Unit, problema principală era, dimpotrivă, capacitatea individuală de plată a persoanei în cauză, care este, așadar, un standard subiectiv²⁶.

38. Capacitatea individuală de plată prezintă relevanță și în cazul principiului protecției juridice efective în sensul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale. Conform articolului 47 al treilea paragraf din cartă, asistența juridică gratuită se acordă celor care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care aceasta este necesară pentru a le asigura accesul efectiv la justiție. Într-adevăr, convenția nu impune în mod imperativ, în temeiul articolului 9 alineatul (5), introducerea unor mecanisme de asistență precum asistența judiciară²⁷, ci doar luarea în considerare a „stabilirii unor mecanisme de asistență adecvate”. Cu toate acestea, asistența judiciară permite în anumite cazuri prevenirea riscurilor privind existența unor costuri prohibitive²⁸. În măsura în care este vorba despre transpunerea dispozițiilor de drept al Uniunii, asistența judiciară poate fi chiar absolut necesară, în cazul în care riscurile cu privire la cheltuielile de judecată, care sunt în principiu admisibile, constituie un obstacol insurmontabil în calea accesului la justiție ca urmare a capacității limitate de plată a persoanei în cauză²⁹.

39. Cu toate acestea, astfel cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, protecția juridică conferită în temeiul Convenției de la Aarhus are o sferă de aplicare mai extinsă decât protecția juridică efectivă prevăzută la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale. Articolul 47 urmărește în mod expres protecția drepturilor *individuale*. Punctul de plecare pentru a aprecia necesitatea de a acorda această asistență în vederea asigurării protecției juridice efective este, prin urmare, dreptul persoanei înseși ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii au fost încălcate, și nu interesul general al societății, chiar dacă acesta poate să constituie unul dintre elementele de apreciere a necesității asistenței³⁰.

40. În schimb, protecția juridică în materie de mediu urmărește, în general, nu numai apărarea intereselor individuale ale reclamantului, ci și, sau chiar în mod exclusiv, apărarea interesului public. Acest interes general prezintă o importanță deosebită în cadrul Uniunii, întrucât asigurarea unui nivel ridicat de protecție a mediului reprezintă unul dintre obiectivele Uniunii în temeiul articolului 191 alineatul (2) TFUE și al articolului 37 din Carta drepturilor fundamentale³¹.

41. Convenția are în vedere acest interes dublu. Conform articolului 1, pentru a contribui la protejarea dreptului *fiecărei persoane* din generațiile prezente și viitoare de a trăi într-un mediu propice sănătății și bunăstării sale, fiecare parte garantează dreptul de acces la justiție în probleme de mediu. Al șaptelea și al optulea considerent al convenției confirmă acest obiectiv și îl completează cu *obligatia* fiecărei persoane de a proteja și a îmbunătăți mediul în folosul generațiilor prezente și viitoare. Prin urmare, conform celui de al optsprezecelea considerent, convenția urmărește punerea la dispoziția publicului, inclusiv a organizațiilor, a unor mecanisme juridice eficiente, astfel încât interesele legitime ale acestuia să fie protejate, iar *legea să fie aplicată*.

26 — A se vedea de asemenea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 26 iulie 2005, Podbielski și PPU Polpure împotriva Poloniei (cererea nr. 39199/98, § 67), și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Teltronic-CATV împotriva Poloniei (cererea nr. 48140/99, în special § 50 și urm.), care priveau plata unor avansuri mult mai reduse.

27 — A se vedea însă Comitetul pentru Respectarea Convenției, constatările și recomandările din 18 iunie 2010, Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo/Spainia (ACCC/C/2009/36, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, p. 12, punctul 66).

28 — Comitetul pentru Respectarea Convenției, constatările și recomandările ClientEarth și alții/Regatul Unit (cite la nota de subsol 24, punctul 92).

29 — A se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (C-279/09, Rep., p. I-13849, punctul 60 și urm.), și Ordonanța din 13 iunie 2012, GREP (C-156/12, punctul 40 și urm.).

30 — Hotărârea DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (citată la nota de subsol 29, punctul 42).

31 — A se vedea și al nouălea considerent al preambulului Tratatului UE și articolul 11 TFUE.

42. Recunoașterea interesului general privind protecția mediului este cu atât mai importantă cu cât pot exista numeroase cazuri în care interesele protejate din punct de vedere legal ale anumitor particulari nu sunt afectate sau sunt afectate doar în mod parțial. Cu toate acestea, mediul nu se poate apăra el însuși în fața unei instanțe, ci are nevoie să fie reprezentat, de exemplu prin cetățeni activi sau prin organizații neguvernamentale.

43. Interesul dublu referitor la protecția mediului nu permite ca prevenirea riscurilor cu privire la cheltuielile de judecată prohibitive să țină seama în mod exclusiv de capacitatea de plată a celor care depun eforturi în vederea punerii în aplicare a legislației de mediu. Nu se poate prezuma că aceștia suportă întregul risc cu privire la cheltuielile de judecată până la limita capacității proprii de plată în cazul în care procedurile servesc de asemenea sau chiar exclusiv interesului general.

44. Prin urmare, atunci când se apreciază aspectul dacă cheltuielile de judecată sunt prohibitive trebuie să se țină seama în mod adecvat de interesul general respectiv. În plus, Comitetul pentru Respectarea Convenției deduce în mod întemeiat această obligație și din cerința privind existența unor proceduri echitabile prevăzută, în egală măsură, la articolul 9 alineatul (4)³².

45. Luarea în considerare a interesului general nu exclude însă eventuale interese particulare ale reclamantilor. Se presupune că persoana care îmbină propriile interese economice importante cu o procedură de aplicare a legislației de mediu trebuie să suporte, în general, riscuri mai ridicate cu privire la cheltuielile de judecată comparativ cu o persoană care nu poate anticipa obținerea niciunui avantaj economic. Prin urmare, pragul pentru admiterea existenței unor costuri prohibitive poate fi mai ridicat atunci când există interese economice proprii. Acest lucru explică probabil motivul pentru care într-un litigiu între vecini având ca obiect neplăcerile cauzate de emisiile sonore, așadar într-un caz care prezintă un interes general relativ scăzut, Comitetul pentru Respectarea Convenției a considerat că o cerere de plată parțială a sumei de peste 5 000 GBP nu este prohibitivă³³.

46. În schimb, existența unor interese proprii nu poate exclude orice luare în considerare a intereselor generale care sunt urmărite concomitent. Astfel, interesul propriu al anumitor persoane interesate de un proiect de construcție a unui aeroport nu poate justifica neluarea în considerare, la momentul calculării costurilor admisibile, a interesului general relevant, în situația care acesta rezultă oricum din împrejurarea că cercul persoanelor interesate este mult mai extins³⁴.

47. În ceea ce privește sfera de aplicare a interesului general, pot prezenta, în plus, relevanță și perspectivele de reușită. O acțiune care este în mod vădit sortită eșecului nu este în interesul general al publicului, chiar dacă acesta din urmă este interesat, în principiu, de obiectul acțiunii.

48. În ceea ce privește quantumul costurilor admisibile, prezintă în final relevanță și aspectul că dispozițiile convenției privind procedurile judiciare trebuie interpretate în scopul asigurării „unui acces amplu la justiție”³⁵. „Accesul amplu la justiție” este într-adevăr menționat în mod expres la articolul 9 alineatul (2) din convenție și în dispozițiile corespunzătoare ale directivei numai în legătură cu condițiile preliminare privind formularea unei acțiuni referitoare la existența unui interes suficient și a încălcării unui drept. Cu toate acestea, cel puțin articolul 9 alineatul (2) precizează în mod clar că în această privință este vorba despre un obiectiv general al convenției. Prin urmare, acest principiu de interpretare trebuie să fie aplicabil și în privința stabilirii costurilor admisibile. Împrejurarea că riscurile relevante cu privire la cheltuielile de judecată sunt, în general, de natură să împiedice desfășurarea unei proceduri ar fi incompatibilă cu un acces amplu la justiție.

32 — A se vedea constatările și recomandările Cultra Residents' Association/Regatul Unit (citate la nota de subsol 24, punctul 45).

33 — Constatările și recomandările Morgan și Baker/Regatul Unit (citate la nota de subsol 24, punctul 49).

34 — Ilustrative sunt constatările și recomandările Cultra Residents' Association/Regatul Unit (citate la nota de subsol 24).

35 — În ceea ce privește recunoașterea organizațiilor nonguvernamentale, a se vedea Hotărârea Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (citată la nota de subsol 11, punctul 45).

49. Prin urmare, la a doua întrebare trebuie să se răspundă că atunci când se examinează aspectul dacă cheltuielile de judecată sunt sau nu sunt prohibitive trebuie să se țină seama de împrejurările obiective și subiective din cazul respectiv, având drept scop asigurarea unui acces amplu la justiție. Capacitatea financiară insuficientă de plată a reclamantului nu trebuie să constituie un obstacol în calea desfășurării procedurii. Este necesar să se ia întotdeauna în considerare, așadar și atunci când se stabilesc cheltuielile care pot fi impuse reclamantului care are capacitate de plată, interesul general al publicului în ceea ce privește protecția mediului în cazul în discuție.

C – Cu privire la a patra întrebare: împiedicarea efectivă

50. A patra întrebare privește relevanța aspectului că reclamantul nu a fost în realitate împiedicat să inițieze sau să continue procedura.

51. O astfel de abordare ar putea să facă ca interzicerea costurilor prohibitive să fie inoperantă: în cazul în care o procedură a fost finalizată, riscul cu privire la cheltuielile de judecată nu a împiedicat în mod vădit desfășurarea acesteia. În lipsa procedurii, problema privind cheltuielile de judecată rămâne ipotetică. Totuși, nu aceasta poate fi concluzia.

52. Dimpotrivă, întrebarea se explică prin faptul că, în Regatul Unit, există posibilitatea de a se dispune o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată înainte de pronunțarea unei hotărâri asupra fondului cauzei. Așadar, în acțiunea principală, riscul suportat de doamna Pallikaropoulos cu privire la cheltuielile de judecată efectuate în fața Court of Appeal a fost plafonat la 2 000 GBP, în timp ce în ultimă instanță, în fața House of Lords la acel moment, cererea sa referitoare la măsura de protecție privind cheltuielile de judecată a fost respinsă. Din împrejurarea că, în pofida acestui aspect, doamna Pallikaropoulos și-a menținut în continuare calea de atac în fața House of Lords se poate trage concluzia că riscul cu privire la cheltuielile de judecată nu era prohibitiv.

53. În această privință, trebuie să se sublinieze mai întâi că, în pofida anumitor probleme practice legate de modul său de organizare³⁶, un instrument precum cererea referitoare la o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată reprezintă, în principiu, un element adecvat de transpunere a articolului 9 alineatul (4) din convenție și a dispozițiilor directivei. Decizia cu privire la această cerere face posibilă evitarea în mod anticipat a costurilor prohibitive și elimină astfel concomitent un posibil obstacol suplimentar în calea formulării acțiunii, și anume incertitudinea privind cheltuielile de judecată care pot rezulta.

54. În cazul în care decizia referitoare la cererea având ca obiect măsura de protecție privind cheltuielile de judecată transpune deja în mod corect articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus și dispozițiile corespunzătoare ale directivei, acest rezultat nu mai poate fi repus, în general, în discuție. Respingerea cererii având ca obiect măsura de protecție privind cheltuielile de judecată poate fi considerată ulterior drept un indiciu pentru a susține opinia conform căreia riscul cu privire la cheltuielile de judecată nu a constituit un obstacol în calea formulării unei acțiuni. În cazuri excepționale, poate fi totuși necesară limitarea ulterioară a costurilor care urmează să fie suportate, de exemplu în cazul în care survin noi împrejurări în cadrul procedurii care sunt decisive pentru aprecierea interesului general sau în cazul în care cheltuielile de judecată sunt cu mult mai mari decât s-a anticipat la momentul adoptării deciziei referitoare la cererea având ca obiect măsura de protecție privind cheltuielile de judecată.

³⁶ — A se vedea constatările și recomandările ClientEarth și alții/Regatul Unit (citate la nota de subsol 24, punctul 129 și urm.).

55. În schimb, în cazul în care nu s-a ținut seama în mod suficient de aspectele relevante pentru evitarea costurilor prohibitive, disponibilitatea de a formula acțiunea nu poate fi invocată drept indiciu pentru a susține opinia că riscul cu privire la cheltuielile de judecată nu era prohibitiv. Acest lucru ar echivala cu privarea reclamantului de dreptul său de a evita costurile prohibitive. În schimb, ar trebui să se asigure efectul util al acestor drepturi în cadrul deciziei cu privire la cheltuielile de judecată după încheierea procedurii de examinare pe fond a cauzei³⁷.

56. Prin urmare, împrejurarea că, în pofida respingerii cererii având ca obiect o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată, reclamantul nu a fost în realitate împiedicat să inițieze sau să continue procedura poate să fie luată în considerare ulterior în mod corespunzător la momentul obligării la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care în cadrul deciziei referitoare la cererea având ca obiect o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată s-a ținut seama de obligația de evitare a costurilor prohibitive.

D – Cu privire la a cincea întrebare: limitarea cheltuielilor de judecată în fața instanțelor de diferite grade de jurisdicție

57. În sfârșit, Supreme Court solicită să se stabilească dacă este admisibilă abordarea privind limitarea în mod diferențiat a cheltuielilor de judecată în fața instanțelor de grade de jurisdicție diferite. În acțiunea principală, protecția privind cheltuielile de judecată a fost acordată în fața Court of Appeal, însă nu și în fața House of Lords.

58. Articolul 9 alineatul (4) din convenție și dispozițiile directivei fac referire doar la proceduri și nu fac nicio diferențiere în această privință în funcție de gradele de jurisdicție. Este adevărat că convenția nu impune asigurarea unui anumit grad de jurisdicție sau chiar a unei căi de atac. Cu toate acestea, procedurile reglementate sunt considerate a fi încheiate abia atunci când hotărârea în cauză a dobândit autoritate de lucru judecat. Prin urmare, contrar opiniei exprimate de Danemarca, costurile prohibitive trebuie evitate în fața instanțelor de la toate gradele de jurisdicție³⁸.

59. Acest lucru se aplică, în principiu, și în privința căilor de atac formulate de un reclamant care a beneficiat deja de o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată prohibitive în fața instanței de fond. Tocmai principiul egalității armelor, care face parte din dreptul fundamental la un proces echitabil³⁹ și care este menționat în mod expres și la articolul 9 alineatul (4) din convenție, interzice posibilitatea ca reclamantul să fie expus riscului cu privire la cheltuieli de judecată prohibitive în cursul procedurilor privind căile de atac. În caz contrar, ar exista temerea că partea adversă și-ar orienta strategia procedurală către o cale de atac care ar fi exclusă în practică în privința reclamantului.

60. În plus, doamna Pallikaropoulos subliniază în mod întemeiat că, în temeiul articolului 267 TFUE, doar instanțele de ultim grad de jurisdicție sunt obligate să sesizeze Curtea cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare în cazul în care au îndoieli cu privire la interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii. În cazul în care instanțele inferioare nu au adresat încă Curții întrebări relevante, nu trebuie să fie posibilă blocarea accesului la o instanță care este obligată să sesizeze Curtea cu o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare din cauza riscurilor cu privire la cheltuielile de judecată prohibitive.

37 — A se vedea Hotărârea din 17 martie 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest și alții (C-275/09, Rep., p. I-1753, punctul 37).

38 — A se vedea și Comitetul pentru Respectarea Convenției, constatările și recomandările din 21 ianuarie 2011, AJA și alții/Spania (ACCC/C/2008/24, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1S. 20, punctul 108).

39 — Hotărârea Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (citată la nota de subsol 14, punctele 29-31).

61. Cu toate acestea, nu se exclude nici posibilitatea ca, după pronunțarea hotărârii în primă instanță, interesul general în legătură cu continuarea ulterioară a procedurii să dispară sau cel puțin să se reducă. Prin urmare, faptul de a reexamina la fiecare grad de jurisdicție măsura în care trebuie evitate costurile prohibitive este compatibil cu articolul 9 alineatul (4) din convenție și cu dispozițiile directivei.

V – Concluzie

62. În consecință, propunem Curții de Justiție să hotărască după cum urmează:

- „1) În temeiul articolului 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu, al articolului 10a din Directiva 85/337/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE, și al articolului 15a din Directiva 96/61/CE privind prevenirea și controlul integrat al poluării, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35, revine în principiu statelor membre obligația de a stabili modul în care se poate împiedica posibilitatea ca procedurile judiciare care intră sub incidența acestor dispoziții să nu se desfășoare din cauza costurilor lor. Aceste măsuri trebuie să asigure totuși într-un mod suficient de clar și în mod imperativ că obiectivele Convenției de la Aarhus sunt îndeplinite în fiecare caz concret și trebuie să respecte totodată principiile efectivității și echivalenței, precum și drepturile fundamentale prevăzute de dreptul Uniunii.
- 2) Atunci când se examinează aspectul dacă cheltuielile de judecată sunt sau nu sunt prohibitive trebuie să se țină seama de împrejurările obiective și subiective din cazul respectiv, având drept scop asigurarea unui acces amplu la justiție. Capacitatea financiară insuficientă de plată a reclamantului nu trebuie să constituie un obstacol în calea desfășurării procedurii. Este necesar să se ia întotdeauna în considerare, așadar și atunci când se stabilesc costurile care pot fi impuse reclamantului care are capacitate de plată, interesul general al publicului în ceea ce privește protecția mediului în cazul în discuție.
- 3) Împrejurarea că, în pofida respingerii unei cereri având ca obiect o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată, reclamantul nu a fost în realitate împiedicat să inițieze sau să continue procedura poate să fie luat în considerare ulterior în mod corespunzător la momentul obligării la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care în cadrul deciziei referitoare la cererea având ca obiect o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată s-a ținut seama de obligația de evitare a costurilor prohibitive.
- 4) Faptul de a reexamina la fiecare grad de jurisdicție măsura în care trebuie evitate costurile prohibitive este compatibil cu articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus și cu articolul 10a din Directiva 85/337, precum și cu articolul 15a din Directiva 96/61.”