



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 12 septembrie 2013¹

Cauza C-530/11

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord

„Convenția de la Aarhus — Directiva 2003/35/CE — Accesul la justiție — Noțiunea «proceduri judiciare cu costuri prohibitive» — Transpunere”

I – Introducere

1. Sesizarea unei instanțe în Regatul Unit implică, după cum se știe, costuri ridicate. În special reprezentarea în justiție poate genera cheltuieli de judecată considerabile. Întrucât, în general, partea care cade în pretenții suportă cheltuielile de judecată ale părții care a avut câștig de cauză, un proces implică riscuri financiare considerabile.

2. În schimb, Convenția de la Aarhus² și, în cazul anumitor proceduri, Directiva 2003/35³, care a transpus prevederile acesteia, prevăd că procedurile judiciare în domeniul mediului nu trebuie să fie exagerat de costisitoare. În cadrul Hotărârii Edwards⁴, Curtea de Justiție a analizat deja la modul general, în contextul dreptului englez, semnificația acestei prevederi. În prezent trebuie să se clarifice în mod concret aspectul dacă Regatul Unit a transpus corect dispozițiile în cauză.

3. În acest sens, este în primul rând vorba despre competența discreționară a instanțelor de a limita, în situații specifice, riscul reclamantului de a suporta, în cazul în care cade în pretenții, cheltuielile de judecată efectuate de pârât. În continuare, trebuie să se stabilească dacă este compatibil cu dreptul Uniunii faptul ca instanțele, atunci când își exercită această competență, să limiteze în același timp și riscul pârâtului – în general al unei autorități publice – de a suporta la rândul său cheltuielile de judecată efectuate de reclamant. Nu în ultimul rând, este controversat aspectul dacă, în cadrul respectivelor proceduri, dispunerea măsurilor asigurătorii poate fi condiționată de angajamentul solicitantului acestor măsuri de a compensa prejudiciul cauzat de acestea în cazul în care cade în pretenții pe fond. De asemenea, în calitate de considerație introductivă, trebuie să se analizeze măsura în care o directivă poate fi transpusă prin jurisprudență.

1 — Limba originală: germana.

2 — Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (JO 2005, L 124, p. 4, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 204).

3 — 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).

4 — Hotărârea din 11 aprilie 2013 (C-260/11).

II – Cadrul juridic

A – Dreptul internațional

4. 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.

5. Articolul 6 din convenție prevede că aprobarea unor activități specifice necesită participarea publicului.

6. Articolul 9 din convenție reglementează accesul la justiție în materie de mediu. În speță, este vorba despre proceduri de tipul celor la care se referă alineatul (2) al articolului 9:

„Fiecare parte, în cadrul legislației interne proprii, se asigură că membrii publicului interesat:

[...]

au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare și/sau a unui alt organism independent și imparțial stabilit prin lege pentru a contesta legalitatea de fond și de procedură a oricărei decizii, acțiuni sau omiteri care intră sub incidența dispozițiilor articolului 6.”

7. Alineatul (4) al articolului 9 menționează, printre altele, costurile:

„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. [...]”

B – Dreptul Uniunii

8. În vederea transpunerii prevederilor privind accesul la justiție de la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, articolul 3 punctul 7 din Directiva 2003/35 a introdus articolul 10a în Directiva 85/337/CEE⁶, iar articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 a introdus articolul 15a în Directiva 96/61/CE⁷. În această privință, alineatul (5) al ambelor dispoziții cuprinde prevederi identice cu privire la costuri:

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

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

6 — 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), 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).

7 — 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), 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).

C – Dreptul Regatului Unit

9. Potrivit articolului 44.3 alineatul 2 din Codul de procedură civilă pentru Anglia și Țara Galilor [Civil Procedure Rules for England and Wales], partea care cade în pretenții suportă în principiu cheltuielile de judecată ale părții care a avut câștig de cauză. Totuși, având în vedere circumstanțele cauzei, instanța poate decide altfel. În special, articolul 44.3 alineatul 6 permite adoptarea unor măsuri care limitează răspunderea unei părți pentru cheltuielile de judecată efectuate de partea adversă la un anumit cuantum. În Scoția și în Irlanda de Nord se aplică norme similare.

10. Articolul 25 din Codul de procedură civilă are ca obiect măsurile asigurătorii. Cu privire la această dispoziție există așa-numite „practice directions” [instrucțiuni practice], care prevăd în secțiunea 5.1 că orice măsură provizorie trebuie să cuprindă un angajament în fața instanței din partea solicitantului acesteia de a suporta prejudiciul suferit de partea adversă și de a plăti despăgubirea pe care instanța o consideră necesară. În plus, instanța trebuie să analizeze în temeiul secțiunii 5.1A dacă este necesar să impună o astfel de obligație și în cazul prejudiciilor provocate de aceste măsuri terților. Totuși, instanța poate de asemenea să nu impună această obligație. În timp ce în Irlanda de Nord se aplică norme similare, Scoția nu prevede o astfel de obligație de despăgubire.

11. Ca urmare a pronunțării Hotărârii Edwards⁸, Regatul Unit a completat aceste norme pentru a ține seama de Convenția de la Aarhus, precum și de articolul 3 punctul 7 și de articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, însă aceste modificări nu fac obiectul prezentei proceduri *ratione temporis*.

III – Procedura precontencioasă și concluziile părților

12. Ca urmare a unei plângeri, Comisia a solicitat Regatului Unit la 23 octombrie 2007 să își prezinte observațiile cu privire la aspectul dacă și-a îndeplinit obligațiile care decurg din articolul 3 punctul 7 și din articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35.

13. În pofida răspunsurilor Regatului Unit din 20 decembrie 2007 și din 5 septembrie 2008, Comisia a adresat acestui stat membru, la 22 martie 2010, un aviz motivat în care prezenta punctul de vedere conform căruia Regatul Unit nu a transpus și nici nu a aplicat în mod corect dispozițiile menționate. Comisia a solicitat Regatului Unit să adopte în termen de două luni, adică până la 22 mai 2010, măsurile necesare pentru a se conforma avizului.

14. Chiar și în urma răspunsului Regatului Unit din 19 iulie 2010, Comisia și-a menținut poziția, iar la 18 octombrie 2011 a formulat prezenta cerere. Aceasta solicită următoarele:

- 1) constatarea faptului că, prin netranspunerea completă și prin neaplicarea corectă a articolului 3 punctul 7 și a articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive;
- 2) obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată.

15. Regatul Unit solicită:

- 1) constatarea faptului că Regatul Unit și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 punctul 7 și al articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35;
- 2) obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

⁸ — Citată la nota de subsol 4.

16. Prin Ordonanța din 4 mai 2012, președintele Curții de Justiție a admis cererea de intervenție formulată de Irlanda și de Regatul Danemarcei în susținerea Regatului Unit.

17. În cauză, părțile au depus memoriile scrise și, cu excepția Danemarcei, pledoariile lor au fost ascultate în ședința din 11 iulie 2013.

IV – Apreciere juridică

18. Comisia își întemeiază cererea pe articolul 3 punctul 7 și pe articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, însă considerăm că în cadrul analizei motivelor invocate ar fi mai potrivit să menționăm dispozițiile introduse de acestea, și anume articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și articolul 15a din Directiva 96/61/CE. Potrivit alineatului (5), formulat identic, al fiecăreia dintre aceste dispoziții, procedurile de examinare a autorizațiilor prevăzute de cele două directive trebuie să nu fie exagerat de costisitoare. Astfel, transpunerea prevederilor de la articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus se realizează având în vedere căile de atac prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din convenție.

19. Cererea formulată de Comisie este îndreptată atât împotriva transpunerii acestei dispoziții în cele trei arii de jurisdicție ale Regatului Unit, și anume Anglia și Țara Galilor, inclusiv Gibraltarul, Scoția și Irlanda de Nord (a se vedea în acest sens secțiunea B), cât și împotriva aplicării acesteia (a se vedea în acest sens secțiunea C). Cu toate acestea, mai întâi dorim să prezentăm pe scurt afirmațiile relevante în speță din Hotărârea Edwards⁹, care a fost adoptată între timp, iar în lumina acestora să analizăm argumentele specifice invocate de părți, care, chiar dacă se referă la problema cheltuielilor aferente procedurii, nu contribuie la clarificarea motivelor invocate (a se vedea în acest sens secțiunea A).

A – Observație preliminară

20. Articolul 10a alineatul (5) din Directiva 85/337/CEE și articolul 15a alineatul (5) din Directiva 96/61/CE, precum și articolul 9 alineatul (4) din convenție prevăd obligația asigurării unei *protecții privind cheltuielile de judecată*. Această obligație a fost precizată în cadrul Hotărârii Edwards.

21. Potrivit acesteia, persoanele care sunt vizate de articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și de articolul 15a din Directiva 96/61/CE nu trebuie să fie împiedicate să inițieze sau să continue o cale de atac jurisdicțională care intră în domeniul de aplicare al acestor articole din cauza sarcinii financiare pe care aceasta ar putea-o determina. În acest sens, se va ține cont atât de interesul persoanei care dorește să își apere drepturile, cât și de interesul general legat de protecția mediului¹⁰.

22. În plus, Curtea de Justiție a stabilit că cerința potrivit căreia procedurile nu trebuie să fie exagerat de costisitoare vizează toate cheltuielile financiare rezultate din participarea la o procedură judiciară. Astfel, caracterul prohibitiv trebuie apreciat global, ținând seama de toate costurile suportate de partea în cauză¹¹. Acestea cuprind în principiu și costurile de reprezentare în justiție.

9 — Citată la nota de subsol 4.

10 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctul 35).

11 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctele 27 și 28).

23. Nu în ultimul rând, în Hotărârea Edwards s-a stabilit, contrar argumentelor Danemarcei, că cerința privind lipsa unui cost prohibitiv al procedurii judiciare nu poate fi, în consecință, apreciată în mod diferit de o instanță națională după cum aceasta se pronunță la încheierea unei proceduri în primă instanță, a unui apel sau a unui recurs¹². Această constatare nu trebuie înțeleasă însă în sensul că, pentru aprecierea sarcinii financiare admisibile, instanțele superioare pot ignora cheltuielile de judecată deja rezultate. Dimpotrivă, fiecare instanță trebuie să se asigure că ansamblul cheltuielilor de judecată stabilite de celelalte instanțe nu este exagerat sau prohibitiv.

24. Totuși, Danemarca arată în mod justificat că în cadrul anumitor căi de atac se poate renunța la o reprezentare în justiție profesionistă. Acesta poate fi cazul, de exemplu, atunci când autoritatea competentă este responsabilă pentru procedură și, astfel, clarifică din oficiu toate argumentele și circumstanțele relevante. Totuși, pentru a se putea renunța la reprezentarea în justiție, este necesară o analiză concretă a cauzei, ținând seama de toate condițiile juridice și practice ale respectivei proceduri, precum și de practicile uzuale.

25. În speță, este cert că în Regatul Unit este necesară reprezentarea în instanță de către un avocat și că aceasta poate genera costuri considerabile, pe care statul membru le justifică referindu-se la caracteristicile specifice ale principiului caracterului contradictoriu al procedurii judiciare stabilite de *common law*, care impune reprezentanților părților cerințe deosebit de exigente.

26. În Regatul Unit, la fel ca în cazul instanțelor Uniunii, costurile de reprezentare în justiție sunt atribuite în general părții care cade în pretenții. În cazul în care nu au câștig de cauză, reclamantii menționați la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE au în mod normal obligația să suporte, în conformitate cu prevederile acestor directive, atât cheltuielile de judecată efectuate de partea adversă, cât și propriile cheltuieli. În cazul în care cererea este admisă, reclamantii sunt scutiți de plata cheltuielilor de judecată, acestea fiind suportate de partea adversă.

27. Deși Regatul Unit pare să susțină punctul de vedere conform căruia costurile rezultate în cadrul acestui sistem sunt justificate, riscul cu privire la cheltuielile de judecată poate constitui un obstacol în calea inițierii sau a continuării căilor de atac prevăzute la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE. Prin urmare, aceste proceduri pot fi exagerat de costisitoare sau prohibitive în sensul dispozițiilor citate. În consecință, trebuie să se asigure o protecție suficientă cu privire la cheltuielile de judecată.

28. Regatul Unit menționează diverse mecanisme care acoperă sau cel puțin limitează riscul cu privire la cheltuielile de judecată. Comisia nu contestă aceste mecanisme ca atare, însă consideră în mod întemeiat că acestea nu sunt suficiente pentru a transpune dispozițiile articolului 10a din Directiva 85/337/CEE și ale articolului 15a din Directiva 96/61/CE.

29. Astfel, în Regatul Unit există posibilitatea de a beneficia de asistență judiciară, însă acest stat membru nu contestă faptul că asociațiile nu pot beneficia de aceasta¹³ și nici faptul că acordarea asistenței este supusă condiției ca solicitantul să nu dispună de resurse. Însă, întrucât atât asociațiile, cât și reclamantii care au capacitatea de a plăti¹⁴ trebuie să beneficieze de protecția împotriva costurilor prohibitive, acest instrument nu este suficient pentru a asigura protecția privind cheltuielile de judecată.

12 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctul 45).

13 — Cu privire la eventualele drepturi mai extinse conferite prin articolul 47 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale, a se vedea Concluziile noastre prezentate la 18 octombrie 2012 în cauza Edwards (C-260/11, punctul 38), precum și Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, Rep., p. I-13849, punctele 60 și 61).

14 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctul 40).

30. În continuare, Regatul Unit subliniază că riscul procedural aferent *introducerii* unei căi de atac în contencios administrativ (judicial review) este extrem de limitat. Aceste proceduri pot continua numai în cazul în care se stabilește, în cadrul unei proceduri de autorizare sumare, că sunt concludente. Participarea la o astfel de procedură implică doar costurile relativ mici.

31. Această procedură de autorizare limitează riscurile cu privire la cheltuielile de judecată pe care le implică cererile cu șanse de reușită foarte mici, întrucât acestea sunt respinse la scurt timp de la data introducerii, înainte să genereze cheltuieli de judecată suplimentare. Or, Convenția de la Aarhus și transpunerea acesteia în Uniune nu au ca obiectiv principal cererile cu șanse de reușită foarte mici¹⁵. Pentru interesul general privind protecția mediului este mult mai avantajoasă simplificarea procedurilor întemeiate pe un punct de vedere rezonabil, a căror soluționare este însă incertă. În general, astfel de proceduri se întemeiază pe un interes legitim legat de protecția mediului, însă, din cauza rezultatului incert, riscurile cu privire la cheltuielile de judecată sunt extrem de mari.

32. Nu în ultimul rând, Regatul Unit menționează și posibilitatea unei asigurări împotriva riscurilor cu privire la cheltuielile de judecată, așa-numita „After the Event Insurance”. Totuși, este cert că nici acest instrument nu acoperă toate situațiile posibile. În mod evident, tocmai în cazul procedurilor cu rezultat incert, cu alte cuvinte al acelorora cu risc ridicat, companiile de asigurări vor pretinde prime de asigurare care pot fi la rândul lor prohibitive.

33. Comisia subliniază necesitatea stabilirii unor cheltuieli de judecată previzibile, însă în speță nu trebuie să se decidă în ce măsură aceste costuri trebuie, de fapt, determinate într-un stadiu incipient al procedurii. Măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată reprezintă un instrument prin care dreptul Regatului Unit poate stabili într-un stadiu incipient al procedurii riscul maxim privind cheltuielile de judecată.

34. Comisia contestă o parte dintre rezultatele și criteriile de aplicare ale acestui instrument, însă nu consideră că acesta este insuficient ca atare. Obiecțiile pe care le aduce caracterului incert al cuantumului cheltuielilor de judecată sunt îndreptate împotriva faptului că dreptul Regatului Unit nu impune în mod suficient de clar și de precis asigurarea unei protecții privind cheltuielile de judecată. Vom aborda această problemă în cele ce urmează.

B – *Cu privire la transpunere*

35. Comisia critică faptul că protecția privind cheltuielile de judecată nu a fost transpusă în legislația Regatului Unit. În acest context, aceasta invocă o hotărâre privind situația juridică din Irlanda. În acest stat membru, instanțele au puterea discreționară să renunțe la a obliga partea care cade în pretenții să suporte cheltuielile de judecată și pot, în plus, să dispună plata cheltuielilor efectuate de aceasta de către cealaltă parte. Întrucât este vorba doar despre o simplă practică jurisdicțională, Curtea de Justiție nu a recunoscut-o în calitate de transpunere¹⁶.

36. În replică la aceste argumente, Regatul Unit citează jurisprudența internă. Acesta se întemeiază pe faptul că, potrivit articolului 288 al treilea paragraf TFUE, directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele¹⁷.

15 — A se vedea Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctul 42) și Concluziile noastre prezentate în această cauză (citate la nota de subsol 13, punctul 47).

16 — Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Irlanda (C-427/07, Rep., p. I-6277, punctele 93 și 94).

17 — Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-418/04, Rep., p. I-10947, punctul 157), și Hotărârea din 14 octombrie 2010, Comisia/Austria (C-535/07, Rep., p. I-9483, punctul 60).

37. Curtea de Justiție a stabilit într-adevăr că transpunerea normelor comunitare în dreptul intern nu impune în mod necesar o preluare formală și textuală a dispozițiilor lor într-o dispoziție expresă și specifică și că poate fi suficient un context juridic general, cu condiția ca acesta să asigure efectiv deplina aplicare a directivei într-un mod suficient de clar și de precis¹⁸.

38. Nu s-a pronunțat încă o decizie cu privire la aspectul dacă precedentele cu caracter obligatoriu, adică hotărârile judecătorești caracteristice pentru *common law* în vigoare în Regatul Unit, pot să asigure astfel o transpunere suficientă a directivelor. Or, Curtea de Justiție a recunoscut deja că domeniul de aplicare al actelor cu putere de lege și al actelor administrative naționale trebuie apreciat având în vedere interpretarea oferită acestora de către instanțele naționale¹⁹ chiar și în cazul evaluării unei transpuneri.

39. Totuși, pentru transpunerea unei directive nu este suficient ca instanțele să dispună de posibilitatea de a se conforma acesteia și, după caz, să o și facă. Aceasta deoarece, potrivit unei jurisprudențe constante, o putere discreționară care poate fi exercitată în conformitate cu o directivă nu este o măsură suficientă de transpunere a acesteia, întrucât o asemenea practică poate fi modificată oricând²⁰. Tocmai acest aspect a fost stabilit în cazul citat de Comisie: instanțele irlandeze dispuneau de puterea discreționară care permitea asigurarea protecției privind cheltuielile de judecată, însă nu erau obligate să o acorde. Lipseau, de asemenea, criteriile cu privire la momentul la care trebuie asigurată protecția procedurală. La acea dată nu s-au prezentat precedente relevante care să fi justificat o astfel de obligație.

40. În consecință, este decisiv aspectul dacă hotărârile naționale relevante asigură efectiv deplina aplicare a protecției necesare privind cheltuielile de judecată într-un mod suficient de clar și de precis, precum și obligatoriu²¹. În cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite, precedentele ar putea asigura transpunerea²².

41. În speță, părțile citează o serie de hotărâri judecătorești naționale. Comisia contestă aceste decizii ca neavând suficientă aplicare practică, însă, conform prezentelor considerații, acestea sunt relevante și pentru transpunere.

42. În această privință, trebuie analizat mai întâi faptul că instanțele au puterea discreționară de a dispune măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată (a se vedea în acest sens punctul 1), apoi posibilitatea limitării cheltuielilor de judecată pe care reclamantul le poate recupera în cazul în care câștigă procesul (a se vedea în acest sens punctul 2) și, în final, măsurile provizorii (a se vedea în acest sens punctul 3).

18 — Hotărârea din 27 aprilie 1988, Comisia/Franța (252/85, Rec., p. 2243, punctul 5), Hotărârea din 12 iulie 2007, Comisia/Austria (C-507/04, Rep., p. I-5939, punctul 89), și Hotărârea din 27 octombrie 2011, Comisia/Polonia (C-311/10, punctul 40).

19 — Hotărârea din 16 decembrie 1992, Katsikas și alții (C-132/91, C-138/91 și C-139/91, Rec., p. I-6577, punctul 39), Hotărârea din 8 iunie 1994, Comisia/Regatul Unit (C-382/92, Rec., p. I-2435, punctul 36), Hotărârea din 9 decembrie 2003, Comisia/Italia (C-129/00, Rec., p. I-14637, punctul 30), și Hotărârea Comisia/Irlanda (citată la nota de subsol 17, punctul 166).

20 — Concluziile noastre prezentate la 15 ianuarie 2009 în cauza Comisia/Irlanda (C-427/07, Rep., p. I-6277, punctul 99 și jurisprudența citată).

21 — A se vedea Hotărârea din 28 ianuarie 2010, Comisia/Irlanda (C-456/08, Rep., p. I-859, punctul 65), și Concluziile noastre prezentate în această cauză, punctul 60 și următoarele.

22 — A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate la 18 ianuarie 2007 în cauza Comisia/Regatul Unit (C-127/05, Rep., p. I-4619, punctul 130 și următoarele).

1. Cu privire la puterea discreționară de a dispune măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată

43. Înființarea unei instituții care să dispună măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată a fost propusă de Court of Appeal for England and Wales [Curtea de Apel pentru Anglia și Țara Galilor] în hotărârea *Corner House*²³, aceasta fiind preluată de instanțele din Scoția și Irlanda de Nord. În circumstanțe excepționale, o astfel de măsură permite instanței respective să stabilească o limită superioară a cheltuielilor de judecată pe care reclamantul trebuie să le suporte în cazul în care cade în pretenții. Această decizie poate fi adoptată în orice stadiu al procedurii atunci când instanța este convinsă că

- problemele abordate sunt de interes public general,
- opinia publică solicită găsirea unei soluții juridice la aceste probleme,
- reclamantul nu are un interes personal în soluționarea procedurii,
- din punctul de vedere al mijloacelor financiare de care dispun reclamantul și partea adversă, precum și al costurilor estimate, adoptarea unei măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată este corectă și echitabilă și
- este probabil ca reclamantul să nu continue procedura în cazul în care nu se dispun măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată.

44. O consecință a acestei abordări restrictive este aceea că însăși decizia de acordare a protecției privind cheltuielile de judecată generează costuri ridicate și cheltuieli suplimentare, fără a promova clarificarea problemelor de mediu.

45. Acest instrument oferă instanțelor competente în primul rând o marjă de apreciere cu privire la diferitele condiții pe care măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată trebuie să le îndeplinească, iar în cazul în care acestea au fost stabilite, o putere discreționară cu privire la protecția procedurală care trebuie acordată în mod concret. Acest ultim aspect privește atât quantumul riscului financiară admisibil, cât și problema dacă și, după caz, în ce măsură trebuie limitat și riscul părții adverse.

46. Nici marja de apreciere, nici puterea discreționară nu pot fi contestate ca atare, întrucât, ca urmare a diferențelor majore din legislația relevantă a statelor membre cu privire la accesul la justiție, există o marjă de manevră considerabilă pentru asigurarea protecției privind cheltuielile de judecată²⁴. În plus, însăși Curtea de Justiție recunoaște importanța marjelor de apreciere și a puterii discreționare pentru asigurarea protecției cu privire la cheltuielile de judecată²⁵. Totuși, instanțele naționale trebuie să fie obligate în mod clar să își exercite puterea discreționară cu scopul de a asigura o protecție suficientă cu privire la cheltuielile de judecată în cadrul procedurilor care intră sub incidența acestora²⁶.

23 — Court of Appeal, *Corner House Research (R on the application of) v Secretary of State for Trade & Industry* [2005] 1 WLR 2600, punctele 72 și 74.

24 — Hotărârea *Edwards* (citată la nota de subsol 4, punctele 30, 37 și 38), precum și Concluziile noastre prezentate în această cauză, punctele 19 și următoarele și 45 și următoarele.

25 — A se vedea Hotărârea *Edwards* (citată la nota de subsol 4, în special punctul 40), precum și Concluziile noastre prezentate în această cauză, în special punctul 36.

26 — Hotărârea *Edwards* (citată la nota de subsol 4, în special punctele 35 și 40), precum și Concluziile noastre prezentate în această cauză, în special punctul 24.

47. Puterea discreționară a instanțelor din Regatul Unit de a dispune măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată nu îndeplinește aceste condiții. Astfel, aceasta încearcă să stabilească dacă în cazuri individuale este, *in mod exceptional*²⁷, injust și inadecvat să se respecte principiul general conform căruia nu se asigură o protecție în ceea ce privește cheltuielile de judecată. Pe de altă parte, din procedurile relevante nu rezultă obligația asigurării unei protecții fundamentale privind cheltuielile de judecată.

48. Deciziile citate, adoptate ulterior pronunțării hotărârii Corner House, nu aduc nicio modificare în acest sens. Dimpotrivă, în hotărârea Morgan din anul 2009 se menționează că puterea discreționară existentă în cazul măsurilor de protecție privind cheltuielile de judecată ar putea fi incompatibilă cu necesitatea asigurării unei protecții privind cheltuielile de judecată²⁸.

49. Nici din decizia pronunțată în cauza Garner, adoptată abia după expirarea termenului stabilit pentru aceasta în avizul motivat, și anume în anul 2010, nu rezultă că, între timp, obiectivul puterii discreționare a devenit acela de a asigura protecția privind cheltuielile de judecată²⁹.

50. În plus, criteriile aplicate în Regatul Unit sunt incompatibile cu concluziile formulate de Curtea de Justiție în Hotărârea Edwards.

51. Regatul Unit susține punctul de vedere conform căruia criteriile aplicabile măsurilor necesare asigurării protecției privind cheltuielile de judecată nu fac obiectul prezentei proceduri, însă acest fapt nu este concludent. Dimpotrivă, criteriile pe care trebuie să le îndeplinească măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată reprezintă esența criticii Comisiei potrivit căreia obligația de a asigura protecția privind cheltuielile de judecată nu ar fi fost transpusă în mod suficient. În consecință, acestea trebuie examinate în speță.

52. Problemele criteriilor aplicate în Regatul Unit încep cu luarea în considerare a interesului public și privat în desfășurarea procedurii. Curtea de Justiție solicită la rândul său luarea în considerare a acestor interese³⁰, însă Regatul Unit afirmă că, anterior pronunțării hotărârii în cauza Garner, nu s-a ținut cont de acestea așa cum ar fi fost necesar³¹. Astfel, guvernul acceptă faptul că, anterior pronunțării acestei hotărâri, nu s-a acordat suficientă atenție și importanță interesului public în aplicarea dreptului în materie de mediu în procedurile prevăzute la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE. Întrucât hotărârea a fost adoptată abia după expirarea termenului stabilit în avizul motivat, nu a fost eliminată în timp util această încălcare.

53. Aspectul potrivit căruia însăși existența unui interes privat în soluționarea procedurii se opune unor măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată este de asemenea incompatibil cu protecția privind cheltuielile de judecată. Curtea de Justiție solicită la rândul său luarea în considerare a unui astfel de interes, însă acesta nu trebuie să excludă protecția privind cheltuielile de judecată. Dimpotrivă, individul trebuie protejat și atunci când își exercită propriile drepturi conferite de dreptul Uniunii³².

54. În pofida faptului că hotărârea pronunțată în cauza Morgan stabilește, aparent într-un *obiter dictum*, că acest criteriu trebuie aplicat în mod flexibil³³, este evident că la momentul actual există cel puțin o incertitudine importantă în acest sens.

27 — Hotărârea Corner House (citată la nota de subsol 23, punctul 72).

28 — Court of Appeal, Morgan & Baker v Hinton Organics (Wessex) Ltd [2009] EWCA 107 Civil Division, punctul 47, ii).

29 — Court of Appeal, Garner, R (on the application of) v Elmbridge Borough Council & Ors [2010] EWCA Civ 1006, punctul 50 (hotărârea din 29 iulie 2010).

30 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctele 35 și 39).

31 — Memoriul în răspuns, punctul 70, prin referire la hotărârea Garner (citată la nota de subsol 29, punctul 39); a se vedea și punctul 44 din memoriul în răspuns.

32 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctul 33).

33 — Citată la nota de subsol 28, punctul 35 și următoarele.

55. Introducerea, în calitate de criteriu eliminatoriu, a capacității de plată a reclamantului, cu alte cuvinte a lipsei dovezilor privind inexistența unor resurse financiare adecvate, aduce de asemenea atingere necesității asigurării protecției privind cheltuielile de judecată. Dimpotrivă, costul unei proceduri nu trebuie nici să depășească posibilitățile financiare personale ale celui în cauză și nici să fie în mod obiectiv, adică indiferent de capacitatea de plată a acestuia, nerezonabil³⁴. Cu alte cuvinte: nici reclamantii care au capacitate de plată nu trebuie expuși unor riscuri cu privire la cheltuieli de judecată exagerate sau prohibitive, iar pentru reclamantii cu posibilități financiare limitate trebuie, după caz, să se reducă în continuare riscurile considerate în mod obiectiv adecvate.

56. În final, Curtea de Justiție a refuzat excluderea protecției privind cheltuielile de judecată în cazul în care persoana interesată nu pare să fie descurajată de riscul cu privire la cheltuielile de judecată³⁵. Totuși, conform hotărârii Corner House, un astfel de risc de descurajare constituie o condiție suplimentară pentru asigurarea protecției privind cheltuielile de judecată.

57. În consecință, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 punctul 7 și al articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 ca urmare a faptului că competența discreționară a instanțelor competente de a dispune măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată nu este legată de obiectivul protecției privind cheltuielile de judecată și ca urmare a faptului că criteriile care trebuie aplicate în această privință sunt incompatibile cu prevederile menționate.

2. Cu privire la limitarea reciprocă a cheltuielilor de judecată

58. Comisia contestă și faptul că, în mod frecvent, măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată limitează totodată și riscul cu privire la cheltuielile efectuate de partea adversă. Această problemă vizează toate cele trei arii de jurisdicție ale Regatului Unit.

Cu privire la admisibilitate

59. În opinia Regatului Unit, această obiecție este inadmisibilă, întrucât nu a fost prezentată în procedura precontencioasă. În fapt, Comisia a contestat pentru prima dată în mod explicit limitarea reciprocă a cheltuielilor de judecată în cadrul avizului motivat³⁶.

60. Obiecțiile Regatului Unit se întemeiază pe faptul că scrisoarea de punere în întârziere adresată de către Comisie statului membru și, ulterior, avizul motivat emis de Comisie delimitează obiectul litigiului, care, din acel moment, nu mai poate fi extins. Într-adevăr, posibilitatea statului membru în cauză de a-și prezenta observațiile reprezintă o garanție esențială urmărită de tratat, iar respectarea sa constituie un aspect esențial al regularității procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru. În consecință, avizul motivat și acțiunea Comisiei trebuie să se întemeieze pe aceleași obiecții precum cele din scrisoarea de punere în întârziere care declanșează procedura precontencioasă³⁷.

61. Totuși, această cerință nu poate merge până la a impune, în toate situațiile, o coincidență perfectă între motivele invocate în scrisoarea de punere în întârziere, dispozitivul avizului motivat și concluziile cererii introductive, în condițiile în care obiectul litigiului nu a fost extins sau modificat³⁸.

34 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctul 40).

35 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctul 43).

36 — P. 12 (p. 111 din anexele la cererea introductivă).

37 — Hotărârea din 29 septembrie 1998, Comisia/Germania (C-191/95, Rec., p. I-5449, punctul 55), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Comisia/Spania (C-358/01, Rec., p. I-13145, punctul 27), și Hotărârea din 18 decembrie 2007, Comisia/Spania (C-186/06, Rep., p. I-12093, punctul 15).

38 — Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 37, punctul 56), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Comisia/Spania (citată la nota de subsol 37, punctul 28), și Hotărârea din 7 iulie 2005, Comisia/Austria (C-147/03, Rec., p. I-5969, punctul 24).

62. În special scrisoarea de punere în întârziere nu poate fi supusă unor cerințe de precizie atât de stricte precum cele pe care trebuie să le îndeplinească avizul motivat, întrucât aceasta nu poate reprezenta în mod necesar decât un prim rezumat succint al obiecțiilor. Nimic nu împiedică, așadar, Comisia să detalieze, în avizul motivat, obiecțiile pe care le-a invocat deja în mod mai general în scrisoarea de punere în întârziere³⁹.

63. Acest lucru s-a întâmplat și în prezenta cauză. Comisia afirmă în mod întemeiat că și cheltuielile pentru reprezentarea proprie fac parte dintre costurile de procedură al căror quantum trebuie limitat de statele membre⁴⁰. În consecință, critica potrivit căreia riscul cu privire la cheltuielile de judecată nu este limitat în mod suficient era inclusă în obiecția prin care se invoca faptul că Regatul Unit nu limitează în mod suficient ansamblul riscurilor privind cheltuielile de judecată.

64. Răspunsul Regatului Unit la invitația de a-și prezenta observațiile, așadar prima scrisoare trimisă de acest stat membru în cadrul procedurii precontencioase, confirmă acest punct de vedere. Într-adevăr, în cadrul acestuia, se consideră că acordul condiționat încheiat cu propriul avocat, care prevede plata unui onorariu numai în caz de reușită, reprezintă un mijloc de a limita riscurile cu privire la cheltuielile de judecată⁴¹. În consecință, argumentele invocate de Comisie în cadrul avizului motivat potrivit cărora măsurile de protecție cu privire la cheltuielile de judecată ar reprezenta un obstacol în calea acestui mijloc, întrucât limitează quantumul costurilor pe care reclamantul ar putea să le pretindă în cazul în care cererea sa este admisă, reprezintă, în final, doar un contraargument cu rolul de a infirma acest punct de vedere. Astfel, acest aspect a devenit parte componentă a obiectului procedurii.

65. În consecință, aceste argumente sunt admisibile și trebuie analizate.

Cu privire la fond

66. Comisia critică faptul că măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată au un caracter reciproc, astfel încât, pe lângă riscul reclamantului de a suporta cheltuielile de judecată efectuate de partea adversă în cazul în care acesta cade în pretenții, limitează și riscul părții adverse de a suporta cheltuielile efectuate de reclamant în cazul în care acesta are câștig de cauză.

67. Măsurile *unilaterale* de protecție privind cheltuielile de judecată, care limitează doar riscul reclamantului de a suporta cheltuielile efectuate de partea adversă, pot contribui în mod considerabil la evitarea unor costuri procedurale exagerate sau prohibitive. Totuși, chiar și numai costurile pentru *propria* reprezentare în justiție pot împiedica persoanele menționate la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE să inițieze sau să continue o cale de atac jurisdicțională care intră în domeniul de aplicare al acestor articole.

68. Având în vedere cheltuielile aferente propriei reprezentări, atât Regatul Unit, cât și Irlanda menționează posibilitatea reprezentanților părților de a renunța la onorariu. Totuși, o astfel de renunțare este de natură să diminueze riscul cu privire la cheltuielile de judecată doar în cazuri excepționale, întrucât, de regulă, reprezentanții părților trebuie să obțină venituri. În general, a solicita o reprezentare gratuită în procedurile menționate la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE ar distruge bazele economice ale specializării necesare a avocaților din aceste domenii.

39 — Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 37, punctul 54), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Comisia/Spania (citată la nota de subsol 37, punctul 29), și Hotărârea din 7 aprilie 2011, Comisia/Portugalia (C-20/09, Rep., p. I-2637, punctul 20).

40 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctele 27 și 28).

41 — Observațiile din 20 decembrie 2007, punctul 31 (p. 83 din anexele la cererea introductivă).

69. Introducerea onorariilor condiționate de reușită reprezintă o posibilitate pentru avocați să obțină veniturile necesare în cazul în care reclamantii nu dispun de resurse suficiente și nu beneficiază de asistență judiciară. În Anglia și Țara Galilor, onorariile condiționate de reușită pot fi prevăzute în cadrul unor convenții privind onorariile condiționate, potrivit cărora avocatul reclamantului primește un onorariu numai în cazul în care acțiunea formulată obține câștig de cauză. În ambele sisteme, partea adversă care cade în pretenții trebuie în mod normal să suporte costurile care ar fi fost plătite în lipsa unei astfel de convenții. În Anglia și Țara Galilor, părătul care cade în pretenții trebuie de asemenea să plătească avocatului reclamantului o primă de reușită suplimentară, în timp ce în Scoția această primă este suportată de reclamant. În Irlanda de Nord nu există instituția onorariilor condiționate de reușită. Onorariile condiționate de reușită pot fi criticabile, în special în măsura în care determină o majorare a onorariilor percepute în mod obișnuit⁴², însă, conform argumentelor aduse de Regatul Unit, acestea par a fi necesare în multe dintre cazurile care fac obiectul articolului 10a din Directiva 85/337/CEE și al articolului 15a din Directiva 96/61/CE pentru a facilita protecția necesară privind cheltuielile de judecată în cadrul acestei ordini juridice.

70. Cu toate acestea, o măsură de protecție reciprocă privind cheltuielile de judecată limitează costurile suportate de partea adversă în cazul în care cererea este admisă. În cazul unei astfel de limitări, este probabil că reclamantul va trebui să suporte o parte dintre cheltuielile determinate de propria sa reprezentare în justiție. În cazul unor convenții privind onorariile condiționate, onorariul de reușită pe care va trebuie să îl suporte partea care cade în pretenții este limitat. Astfel, fie reprezentanții se mulțumesc cu un onorariu mai redus, fie, în cazul în care cererea sa este admisă, reclamantul trebuie să suporte el însuși diferența. Și astfel de costuri suplimentare pot avea un efect prohibitiv. În consecință, măsurile de protecție reciprocă privind cheltuielile de judecată pot pune în pericol obiectivul de a asigura protecția privind cheltuielile de judecată.

71. Totuși, în cadrul evaluării măsurilor de protecție reciprocă privind cheltuielile de judecată, trebuie să se facă distincția între părți publice și private.

72. În cazul părților private, limitarea reciprocă a cheltuielilor de judecată poate fi justificată de principiul egalității armelor, care face parte din dreptul fundamental la un proces echitabil⁴³ și care este menționat în mod expres la articolul 9 alineatul (4) din convenție. Există îndoieli cu privire la principiul egalității armelor⁴⁴ atunci când una dintre părți este expusă unui risc minim de a suporta cheltuielile de judecată ale părții adverse, în timp ce cealaltă parte suportă întotdeauna cea mai mare parte a cheltuielilor proprii și, în cazul în care cade în pretenții, suportă ansamblul cheltuielilor determinate de procedură. Nu în ultimul rând, este posibil ca o astfel de distribuție inegală a riscului privind cheltuielile de judecată să afecteze evoluția strategiei procedurale, întrucât partea expusă cel mai puțin riscurilor privind cheltuielile de judecată ar putea fi tentată să prelungească în mod inutil litigiul pentru a provoca părții adverse și alte costuri și pentru a o determina astfel să se compromită și mai mult.

73. Totuși, Comisia subliniază în mod întemeiat faptul că în speță este vorba doar despre cereri formulate în temeiul articolului 10a din Directiva 85/337/CEE și al articolului 15a din Directiva 96/61/CE. Acestea sunt îndreptate în mod natural împotriva deciziilor adoptate de administrație, și anume autorizarea proiectelor în urma evaluării efectelor asupra mediului sau autorizarea integrată a activităților industriale specifice.

42 — Cu privire la o posibilă afectare a libertății presei prin perceperea unor onorarii exagerate, a se vedea Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 18 ianuarie 2011, MGN împotriva Regatului Unit (cererea nr. 39401/04, punctul 192 și următoarele).

43 — Hotărârea din 26 iunie 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții* (C-305/05, Rep., p. I-5305, punctele 29-31).

44 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea *Stankiewicz împotriva Poloniei* din 6 aprilie 2006 (cererea nr. 46917/99, punctul 60 și următoarele) cu privire la exonerarea autorităților de urmărire penală de obligația de a plăti cheltuielile de judecată.

74. În cazul unei proceduri împotriva autorităților publice nu există de la bun început un echilibru real, întrucât, în general, acestea dispun de resurse mult mai ample decât persoanele prevăzute la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE. Astfel, măsurile unilaterale de protecție privind cheltuielile de judecată reprezintă doar un prim pas în vederea garantării egalității armelor.

75. În plus, astfel de proceduri vizează în final un interes comun din partea ambelor părți cu privire la respectarea justiției. O administrație care cade în pretenții în cadrul unei proceduri judiciare pentru că deciziile adoptate de aceasta au fost atacate și declarate ilicite nu poate beneficia de același grad de protecție cu privire la cheltuielile de judecată ca reclamantul. Într-adevăr, aceasta însăși a declanșat procedura ca urmare a încălcării prevederilor legale.

76. În sfârșit, Convenția de la Aarhus acordă o importanță deosebită interesului public cu privire la respectarea justiției⁴⁵. Acest interes interzice, cel puțin în procedurile prevăzute la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE, afectarea unui instrument cum este onorariul condiționat de reușită, care poate contribui la evitarea unor costuri exagerate pentru propria reprezentare în justiție.

77. În plus, această orientare a Convenției de la Aarhus infirmă argumentele aduse de Regatul Unit cu privire la mijloacele limitate de care dispun autoritățile competente. Este adevărat că autoritățile nu mai pot utiliza mijloacele investite în proceduri judiciare pentru a-și îndeplini atribuțiile de bază. Convenția ia însă în considerare acest aspect, ceea ce este un fapt rezonabil, întrucât aplicarea în justiție a dreptului în materie de mediu, respectiv riscul unei contestații în justiție obligă autoritățile să fie deosebit de prudente atunci când aplică acest drept.

78. Totuși, administrația nu este astfel privată de orice protecție privind cheltuielile de judecată. Nu există motive ca aceasta să suporte și povara onorariului condiționat de reușită solicitat de reprezentantul părții adverse, care, în mod evident, depășește cu mult onorariile percepute în mod obișnuit, care nu sunt stabilite în funcție de rezultate. În consecință, nici în cazul procedurilor împotriva administrației care au ca obiect egalitatea armelor în proces nu se poate exclude de la bun început o măsură „asimetrică” de protecție reciprocă privind cheltuielile de judecată care limitează riscurile procedurale ale ambelor părți, însă lasă totodată loc pentru un onorariu condiționat de reușită adecvat.

79. Acest aspect nu trebuie însă să permită unei administrații cu poziție financiară mai bună să genereze pentru reclamant, prin prelungirea în mod inutil a litigiului, cheltuieli de judecată atât de ridicate încât acestea să depășească în mod evident limita costurilor care pot fi compensate⁴⁶. Astfel, cuantumul unui onorariu condiționat de reușită adecvat poate fi stabilit doar în funcție de circumstanțele fiecărui caz în parte.

80. În consecință, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 punctul 7 și al articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 ca urmare a faptului că, în cadrul procedurilor în care sunt aplicabile aceste dispoziții, instanțele pot stabili o protecție reciprocă privind cheltuielile de judecată care împiedică suportarea de către partea adversă a costurilor determinate de un onorariu de reușită adecvat pentru reprezentarea în justiție a persoanelor și a asociațiilor prevăzute la aceste dispoziții.

45 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Edwards (citate la nota de subsol 13, punctul 40 și următoarele).

46 — Prezentarea procedurii R (Birch) v Barnsley MBC la punctul 26 din răspunsul Comisiei sugerează aplicarea unei astfel de strategii.

3. Cu privire la măsurile asigurătorii

81. În sfârșit, Comisia contestă faptul că, în Anglia și în Țara Galilor, inclusiv în Gibraltar, precum și în Irlanda de Nord, măsurile asigurătorii se dispun, în general, doar în cazul în care solicitantul se angajează să compenseze daunele cauzate de aceste măsuri.

82. Din dosar nu rezultă în mod clar ce cuprinde această obligație de despăgubire. Pornim de la premisa că nu este vorba despre daune provocate de o conduită ilicită și culpabilă, care nu implică o obligație de despăgubire specială, întrucât în acest caz ar intra sub incidența dreptului general în materie de delict.

83. Dimpotrivă, presupunem că această obligație intervine în cazul în care, în cadrul procedurii ulterioare, se dovedește că dreptul protejat de măsurile provizorii este neîntemeiat. În acest caz, solicitantul pare a fi cel care trebuie să ofere despăgubiri pentru daunele cauzate de măsurile provizorii⁴⁷. Astfel, în categoriile de proceduri vizate în speță există riscul unei obligații la plata costurilor generate de tergiversarea proiectelor.

84. Părțile dispută în primul rând aspectul dacă acest risc procedural face obiectul protecției privind cheltuielile de judecată prevăzute la articolul 10a alineatul (5) din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a alineatul (5) din Directiva 96/61/CE. Astfel, din modul de redactare a acestor dispoziții reiese doar că procedura nu trebuie să fie exagerat de costisitoare. Totuși, interpretată în sens restrâns, obligația de compensare a prejudiciului provocat de prelungirea procedurii ca urmare a dispunerii măsurilor asigurătorii nu mai face parte dintre cheltuielile de judecată.

85. Cu toate acestea, Curtea a stabilit deja că necesitatea de a garanta efectivitatea dreptului de a exercita o cale de atac prevăzut la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE impune ca membrii publicului interesat să aibă dreptul să solicite instanței sau organismului competent independent și imparțial să adopte măsuri provizorii⁴⁸. În același sens, documentul intitulat „Convenția de la Aarhus: ghid de aplicare”, publicat în 2000 de Comisia Economică a Organizației Națiunilor Unite pentru Europa, include măsurile provizorii printre hotărârile judecătorești⁴⁹ care sunt menționate în cadrul articolului 9 alineatul (4) din convenție printre căile de atac⁵⁰.

86. În plus, trebuie amintit că cerința conform căreia costurile unui proces nu trebuie să fie prohibitive se referă la ansamblul costurilor financiare ocazionate de participarea la procedura judiciară. Astfel, caracterul prohibitiv trebuie apreciat global, ținând seama de toate costurile suportate de partea în cauză⁵¹. În plus, Curtea a stabilit că persoanele care sunt vizate de articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și de articolul 15a din Directiva 96/61/CE nu trebuie să fie împiedicate să inițieze sau să continue o cale de atac jurisdicțională care intră în domeniul de aplicare al acestor articole din cauza sarcinii financiare pe care aceasta ar putea-o determina⁵².

47 — În dreptul procesual german, un astfel de drept se întemeiază pe prevederile articolului 945 din Codul de procedură civilă. Totuși, conform hotărârii pronunțate de Bundesgerichtshof [Tribunalul Federal german] la 23 septembrie 1980 (VI ZR 165/78, *Neue Juristische Wochenschrift* 1981, 349), de acest drept nu pot beneficia intervenientele în procesul administrativ.

48 — Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Križan și alții (C-416/10, punctul 109).

49 — Versiunea germană a convenției, care, potrivit articolului 22 din aceasta, nu este un text autentic, se referă în mod înșelător la „vorläufigem Rechtsschutz”. Versiunile autentice, în limbile engleză și franceză, folosesc termenii „injunctive relief” și, respectiv, „redressement par injonction”.

50 — Pagina 133 din versiunea engleză și pagina 170 din versiunea franceză (ambele disponibile la adresa <http://www.unece.org/index.php?id=21437>). Potrivit Hotărârii Curții din 16 februarie 2012, Solvay și alții (C-182/10, punctul 27), ghidul de aplicare poate fi luat în considerare, însă nu are forță obligatorie.

51 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctele 27 și 28).

52 — Hotărârea Edwards (citată la nota de subsol 4, punctul 35).

87. Întrucât și solicitarea măsurilor asigurătorii constituie o astfel de cale de atac și întrucât eventualele despăgubiri ar spori sarcina financiară aferentă procedurii rezultate, protecția privind cheltuielile de judecată trebuie extinsă și asupra acestora. În caz contrar, riscul de a oferi despăgubiri ar putea împiedica introducerea unui recurs.

88. Regatul Unit opune Comisiei faptul că, și în absența măsurilor asigurătorii, majoritatea proiectelor care fac obiectul articolului 10a din Directiva 85/337/CEE și al articolului 15a din Directiva 96/61/CE nu progresează în timpul procedurii judiciare pendinte. În mod frecvent, nu se efectuează lucrări costisitoare atunci când există riscul ca autorizația să fie anulată.

89. Acest argument relativizează semnificația practică a obiecției invocate de Comisie, însă nu o contestă în situațiile în care măsurile asigurătorii sunt necesare.

90. În continuare, Regatul Unit afirmă că, în procedurile publice, instanțele își exercită în general puterea discreționară în sensul că renunță la obligația de despăgubire. Totuși, și în acest caz se aplică faptul că simpla posibilitate a exercitării puterii discreționare în concordanță cu obligația de protecție privind cheltuielile de judecată nu este suficientă pentru a transpune articolul 10a alineatul (5) din Directiva 85/337/CEE și articolul 15a alineatul (5) din Directiva 96/61/CE.

91. O importanță sporită revine argumentului adus de Regatul Unit potrivit căruia obligația de despăgubire este compatibilă cu principiul efectivității, cu alte cuvinte nu face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii.

92. Acest argument se întemeiază pe afirmația corectă potrivit căreia, sub rezerva respectării principiilor echivalenței și efectivității, statele membre dispun de o marjă de apreciere la punerea în aplicare a articolului 10a din Directiva 85/337/CEE și a articolului 15a din Directiva 96/61/CE⁵³. Această marjă de apreciere nu este contestată nici de principiul protecției jurisdicționale efective care derivă din principiul eficacității și care este prevăzut la articolul 47 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale⁵⁴.

93. În consecință, nu se poate exclude faptul că, în principiu, statele membre pot să prevadă o obligație de despăgubire a efectelor măsurilor asigurătorii care să cuprindă și exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii. Acest aspect se aplică în special procedurilor între particulari, întrucât astfel de măsuri aduc în mod necesar atingere drepturilor părții adverse.

94. În acest sens, Regatul Unit menționează în mod întemeiat protecția dreptului de proprietate al destinatarului autorizației contestate în instanță.

95. Trebuie menționat faptul că dreptul de proprietate nu se poate întemeia pe o autorizație care poate fi atacată în instanță⁵⁵, întrucât este vorba doar despre perspectiva unei posibilități de exploatare a autorizației. Simplele perspective însă nu beneficiază de protecția dreptului de proprietate⁵⁶, în orice caz nu atunci când punerea lor în practică este contestată⁵⁷. Totuși, sarcinile care decurg din procedura judiciară sunt susceptibile să limiteze exercitarea anumitor drepturi de proprietate⁵⁸, de exemplu prin faptul că împiedică utilizarea bunurilor imobile într-un scop definit în vederea realizării proiectului.

53 — A se vedea Hotărârea Križan și alții (citată la nota de subsol 48, punctul 106).

54 — Hotărârea DEB (citată la nota de subsol 13, punctele 28 și 29) și Hotărârea din 27 iunie 2013, Agrokonstulting (C-93/12, punctele 59 și 60).

55 — A se vedea Concluziile noastre prezentate la 19 aprilie 2012, Križan și alții (C-416/10, punctul 181).

56 — A se vedea Hotărârea din 14 mai 1974, Nold/Comisia (4/73, Rec., p. 491, punctul 14), și Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul (C-280/93, Rec., p. I-4973, punctele 79 și 80), precum și Hotărârea CEDO din 29 noiembrie 1991, Pine Valley Developments Ltd și alții/Irlanda (cererea nr. 12742/87, punctul 51).

57 — Hotărârea CEDO din 11 ianuarie 2007, Anheuser-Busch Inc. împotriva Portugaliei (cererea nr. 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-I, punctele 64 și 65).

58 — Hotărârea Križan și alții (citată la nota de subsol 48, punctul 112).

96. Cu toate acestea, protecția mediului poate justifica o limitare a exercitării dreptului de proprietate⁵⁹. Acest aspect se aplică și măsurilor provizorii de asigurare a *statu quo-ului* pe durata unei proceduri judiciare care are ca obiect autorizațiile de mediu. Astfel, limitarea dreptului de proprietate și a altor libertăți se întemeiază în principal pe faptul că, pentru a asigura protecția mediului, proiectele preconizate trebuie supuse unei proceduri de autorizare. În principiu, în cazul în care condiția de autorizare este întemeiată, se consideră întemeiată și evitarea în mod practic a influențării rezultatului procedurii principale prin adoptarea unor măsuri asigurătorii pe durata procedurii judiciare care are ca obiect autorizația.

97. În plus, considerații similare se află la baza practicii judiciare citate de Regatul Unit conform căreia în cadrul procedurilor publice se renunță cel mai adesea la obligația de despăgubire.

98. Importanța acestor considerații pentru procedurile menționate la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE este amplificată de faptul că, în cadrul acestora, interesul general privind aplicarea legislației în domeniul mediului se bucură de o recunoaștere *deosebită*. În consecință, reclamantii care inițiază aceste proceduri merită să beneficieze de o protecție privind cheltuielile de judecată exagerate sau prohibitive care depășește protecția asigurată de principiul efectivității și de dreptul la protecție juridică efectivă⁶⁰.

99. Acest rezultat nu este contestat nici de Hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest⁶¹, citată de Regatul Unit. În această hotărâre, Curtea de Justiție a cerut o garanție pentru eventualitatea în care măsurile asigurătorii ar implica riscuri financiare pentru Uniune. Totuși, această decizie nu poate fi transpusă asupra procedurilor menționate la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE și la articolul 15a din Directiva 96/61/CE.

100. Astfel, respectiva cerere nu avea ca obiect exercitarea dreptului de interes general cu privire la protecția mediului, ci servea în mod exclusiv interesului personal al reclamantului de a nu efectua o plată către Comunitatea de la acel moment. În plus, garanția financiară menționată constituia în primul rând o garanție pentru taxele care făceau obiectul litigiului și nu era destinată compensării eventualelor daune provocate de tergiversări ca urmare a adoptării măsurilor asigurătorii. Dimpotrivă, acestea din urmă trebuie acoperite prin intermediul dobânzilor de întârziere percepute în mod regulat.

101. Totuși, utilizarea abuzivă a măsurilor provizorii poate fi sancționată. Evitarea sau sancționarea abuzului nu necesită însă condiționarea asigurării protecției judiciare de o obligație de despăgubire. Dimpotrivă, în astfel de cazuri este suficient să se refuze acordarea protecției judiciare sau, în cazul descoperirii ulterioare a abuzului, să nu se ofere despăgubirile uzuale.

102. În consecință, prin faptul că, în cadrul procedurilor prevăzute la articolul 3 punctul 7 și la articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, instanțele din Anglia și Țara Galilor, inclusiv din Gibraltar, precum și cele din Irlanda de Nord pot condiționa măsurile necesare pentru asigurarea protecției judiciare de obligația de despăgubire, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor dispoziții.

C – Cu privire la aplicare

103. Pe lângă lipsa unei transpuneri a articolului 3 punctul 7 și a articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, Comisia contestă și modul de aplicare a acestor prevederi de către instanțele din Regatul Unit.

59 — Hotărârea Križan și alții (citată la nota de subsol 48, punctul 114).

60 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Edwards (citată la nota de subsol 13, punctul 39 și următoarele).

61 — Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctul 32).

104. Acest motiv nu se poate întemeia pe faptul că, potrivit obiecțiilor formulate de Comisie, anumite decizii individuale adoptate de instanțe aduc atingere articolului 3 punctul 7 și articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35. Astfel, Comisia nu oferă suficiente detalii privind respectivele cauze care să permită examinarea aspectului dacă aceste prevederi au fost efectiv încălcate.

105. Totuși, Comisia poate fi înțeleasă în sensul că prin acest motiv critică o practică generală și, într-o anumită măsură constantă⁶², a instanțelor din Regatul Unit. În acest sens trebuie să furnizeze suficiente elemente care relevă că autoritățile unui stat membru au dezvoltat o practică repetată și persistentă⁶³.

106. La prima vedere, constatările privind insuficienta transpunere a articolului 3 punctul 7 și a articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 prin jurisprudență par a fi un indiciu în sensul că, în cadrul practicii constante, instanțele din Regatul Unit încalcă dispozițiile citate.

107. Totuși, această concluzie a rămas fără efect. Constatările menționate se întemeiază pe faptul că jurisprudența nu asigură protecția necesară privind cheltuielile de judecată în mod suficient de clar și de precis. Pe de altă parte, o practică constantă implică faptul că și concluziile deciziilor încalcă obligația asigurării protecției privind cheltuielile de judecată.

108. Comisia nu a produs acest element de probă. Aceasta a citat într-adevăr o multitudine de decizii judecătorești individuale, însă aceste argumente demonstrează în primul rând faptul că aceste decizii nu asigură suficienta transpunere a protecției privind cheltuielile de judecată prevăzute la articolul 3 punctul 7 și la articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 în Regatul Unit. Astfel cum am arătat anterior, puterea discreționară a instanțelor de a decide cu privire la aspectele relevante și incertitudinea astfel rezultată privind riscul procedural reprezintă principalele probleme în această privință.

109. Pe de altă parte, prin intermediul diferitelor decizii, Comisia nu încearcă să facă dovada existenței unei practici constante specifice, care ar fi incompatibilă cu cerințele specifice privind protecția procedurală.

110. Comisia se află la un pas de a demonstra aceasta atunci când critică patru dintre aceste decizii pentru motivul că instanțele din Regatul Unit au obligat reclamantii să suporte anumite cheltuieli de judecată⁶⁴.

111. Totuși, aceste argumente sunt insuficiente pentru a face dovada existenței unei practici constante a instanțelor din Regatul Unit prin care reclamantii menționați la articolul 3 punctul 7 și la articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 sunt obligați la plata unor cheltuieli de judecată exagerate sau prohibitive.

112. Pe de o parte, patru hotărâri care provin din două circumscripții judiciare din Regatul Unit nu sunt suficiente pentru a face dovada unei practici constante, iar pe de altă parte, Comisia nici nu descrie aceste proceduri cu suficientă precizie pentru a putea determina dacă cheltuielile de judecată stabilite sunt în fapt exagerate.

113. În cazul în care, prin intermediul motivului privind aplicarea insuficientă a articolului 3 punctul 7 și a articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, Comisia se opune unei practici constante și generale a instanțelor din Regatul Unit, acest motiv trebuie respins.

62 — A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Germania (C-387/99, Rec., p. I-3751, punctul 42), Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, Rec., p. I-3331, punctul 28), și Hotărârea din 5 martie 2009, Comisia/Spania (C-88/07, Rep., p. I-1353, punctul 54).

63 — Hotărârea Comisia/Irlanda (citată la nota de subsol 62, punctul 47).

64 — Punctele 122 și 123 din cererea Comisiei.

114. Totuși, considerăm că acest motiv este îndreptat doar împotriva insuficienței transpuneri a articolului 3 punctul 7 și a articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 prin intermediul precedentelor judiciare⁶⁵. În consecință, acesta nu trebuie respins în mod separat.

V – Cu privire la cheltuielile de judecată

115. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta din urmă a căzut în pretenții cu privire la partea esențială a motivelor sale, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, Republica Irlanda și Regatul Danemarcei, care s-au alăturat cauzei în calitate de interveniente, trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

VI – Concluzie

116. Propunem Curții să răspundă după cum urmează:

- 1) Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 punctul 7 și al articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35/CE 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 prin faptul că
 - competența discreționară a instanțelor competente de a dispune măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată nu este legată de obiectivul protecției privind cheltuielile de judecată și prin faptul că criteriile care trebuie aplicate în această privință sunt incompatibile cu prevederile menționate;
 - în cadrul procedurilor în care sunt aplicabile aceste dispoziții, instanțele pot stabili o protecție reciprocă privind cheltuielile de judecată care împiedică suportarea de către partea adversă a costurilor determinate de un onorariu de reușită adecvat pentru reprezentarea în justiție a persoanelor și a asociațiilor prevăzute la aceste dispoziții și prin faptul că,
 - în cadrul procedurilor prevăzute la aceste articole, instanțele din Anglia și Țara Galilor, inclusiv din Gibraltar, precum și cele din Irlanda de Nord pot condiționa măsurile necesare pentru asigurarea protecției judiciare de obligația de despăgubire.
- 2) Obligă Regatul Unit la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Comisia Europeană. Irlanda și Regatul Danemarcei suportă, fiecare, propriile cheltuieli de judecată.

65 — A se vedea punctul 41 de mai sus.