



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 19 octombrie 2017¹

Cauza C-470/16

North East Pylon Pressure Campaign Limited
Maura Sheehy
împotriva
An Bord Pleanála
Minister for Communications, Climate Action and Environment, Ireland
Attorney General, Ireland
și a
intervenientei
EirGrid Plc

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

„Cerere de decizie preliminară – Articolul 11 alineatul (2) și articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 UE – Decizii, acțiuni sau omisiuni – Procedură «cu un cost care să nu fie prohibitiv» – Respingerea unei cereri pentru motivul că a fost prematură – Elemente ale unei proceduri judiciare care privesc dreptul Uniunii și care nu privesc dreptul Uniunii – Aplicabilitatea directă a articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus”

I. Introducere

1. Societatea EirGrid Plc (denumită în continuare „EirGrid”) este un operator de transport al energiei electrice deținut de stat. Ea intenționează să construiască o rețea electrică de interconectare între Irlanda de Nord și Republica Irlanda. North East Pylon Pressure Campaign Ltd (NEEPC) și Maura Sheehy (denumite în continuare „reclamantele”) consideră că procedura privind aprobarea construirii rețelei este viciată. Ele au formulat o cerere pentru a fi autorizate să inițieze procedura de control judiciar, cerere care constituie prima etapă a unui proces de control judiciar în două etape. În urma unor ședințe care au avut loc pe parcursul mai multor zile, High Court (Înalta Curte) din Irlanda a statuat că cererea a fost formulată prematur și nu a autorizat inițierea procedurii de control judiciar.

2. În cererile referitoare la cheltuielile de judecată formulate ca urmare a acestei hotărâri, părțile care au avut câștig de cauză [An Bord Pleanála, Minister for Communications, Climate Action and Environment (ministrul comunicațiilor, energiei și resurselor naturale) și Attorney General (procurorul general)] au susținut că trebuie să li se ramburseze cheltuielile de judecată efectuate.

¹ Limba originală: engleza.

Părțile care au căzut în pretenții, reclamantele, au susținut același lucru. Reclamantele au arătat că se aplică norma de la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92/UE² (denumită în continuare „directiva”), potrivit căreia costul pe care îl implică inițierea anumitor proceduri de control judiciar nu trebuie să fie prohibitiv.

3. High Court (Înalta Curte) din Irlanda are îndoieli în legătură cu aspectul dacă norma privind costul „care să nu fie prohibitiv” se aplică procedurilor de autorizare de tipul celei cu care este sesizată, al căror rezultat diferă de la caz la caz. Ea solicită clarificări referitoare la interpretarea articolului 11 din directivă, în care este prevăzută norma respectivă. De asemenea, ea urmărește clarificarea aplicabilității articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus³ (denumită în continuare „convenția”).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul internațional

1. *Convenția de la Aarhus*

4. Potrivit articolului 9 din convenție:

„[...]”

(2) 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 și, în cazul în care se prevede acest lucru în legislația internă și fără a aduce atingere alineatului (3) menționat în continuare, a altor dispoziții relevante ale prezentei convenții.

Dispozițiile prezentului alineat (2) nu exclud posibilitatea unei căi de atac preliminare în fața unei autorități administrative și nu aduce atingere obligației de epuizare a căilor de atac administrative înainte de a recurge la căile de atac judiciare, în cazul în care există o astfel de dispoziție în legislația internă.

(3) În plus față de căile de atac prevăzute la alineatele (1) și (2) și fără a le aduce atingere, fiecare parte se asigură că, în cazul în care îndeplinesc criteriile prevăzute de legislația internă proprie, în cazul în care acestea există, membrii publicului au acces la proceduri administrative sau judiciare pentru a contesta acțiuni și omiteri ale persoanelor fizice și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul.

(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. [...]”

² Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2012, L 26, p. 1).

³ Convenția CEE-ONU privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu încheiată la Aarhus la 25 iunie 1998.

B. Dreptul Uniunii

1. Decizia privind încheierea Convenției de la Aarhus

5. Comunitatea Europeană a aprobat Convenția de la Aarhus prin articolul 1 din Decizia nr. 2005/370/CE⁴.

2. Directiva 2011/92 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului

6. Articolul 11 din Directiva 2011/92 reglementează accesul la căile de atac:

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

[...]

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

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

[...]

(4) Dispozițiile prezentului articol nu exclud posibilitatea unei căi de atac prealabile pe lângă o autoritate administrativă și nu afectează obligația de epuizare a tuturor căilor de atac administrative înainte de a recurge la procedurile de atac judiciare, atunci când legislația internă prevede o astfel de obligație.

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

3. Regulamentul (UE) nr. 347/2013

7. În conformitate cu articolul 1, Regulamentul (UE) nr. 347/2013 (denumit în continuare „Regulamentul PIC”)⁵ stabilește „linii directe privind dezvoltarea și interoperabilitatea prompte a coridoarelor și domeniilor prioritare privind infrastructurile energetice transeuropene”.

8. Articolul 8, intitulat „Organizarea procedurii de autorizare”, impune statelor membre să desemneze „o autoritate națională competentă responsabilă cu facilitarea și coordonarea procedurii de autorizare a proiectelor de interes comun”.

⁴ Decizia Consiliului din 17 februarie 2005 privind încheierea, în numele Comunității Europene, a Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială. 15/vol. 14, p. 201).

⁵ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2013 privind liniile directe pentru infrastructurile energetice transeuropene, de abrogare a Deciziei nr. 1364/2006/CE și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 713/2009, (CE) nr. 714/2009 și (CE) nr. 715/2009 (JO 2013, L 115, p. 39).

C. Dreptul irlandez

1. Planning and Development Act, 2000 (Legea din 2000 privind dezvoltarea și amenajarea teritoriului)

9. Articolul 50 B din Legea privind dezvoltarea și amenajarea teritoriului, cu modificările ulterioare⁶ (denumită în continuare „LDAT”) prevede:

„(1) Prezentul articol se aplică următoarelor tipuri de proceduri:

- (a) proceduri desfășurate în fața High Court (Înalta Curte) având ca obiect controlul judiciar sau solicitarea autorizării pentru inițierea controlului judiciar cu privire la:
 - (i) orice decizie sau pretinsă decizie care a fost adoptată sau se pretinde că a fost adoptată,
 - (ii) orice acțiune care a fost realizată sau se pretinde că a fost realizată sau
 - (iii) orice abținere de a acționa potrivit unei legi adoptate de stat care pune în aplicare

[printre altele] o dispoziție din Directiva [85/337/CEE⁷] căreia articolul 10a [...] îi este aplicabil [...]

10. Potrivit articolului 50 B alineatul (3):

„Instanța poate obliga o parte în procedura căreia îi este aplicabil prezentul articol la plata cheltuielilor de judecată în cazul în care consideră că este oportun să decidă astfel:

- (a) întrucât instanța consideră că cererea principală sau cererea reconvențională a părții este neserioasă sau vexatorie,
- (b) din cauza modului în care partea s-a comportat pe parcursul procedurii, sau
- (c) atunci când partea a sfidat instanța.”

11. Articolul 50 B alineatul (4) din LDAT prevede:

„Alineatul (2) nu aduce atingere posibilității instanței de a dispune rambursarea cheltuielilor de judecată efectuate de o parte în cazul unui litigiu de importanță publică excepțională și atunci când, în împrejurările speciale ale cauzei, este în interesul justiției să decidă astfel.”

⁶ Legea din 2000 privind dezvoltarea și amenajarea teritoriului: Lege de revizuire și de consolidare a legislației referitoare la dezvoltarea și amenajarea teritoriului prin abrogarea și readoptarea cu modificări a legilor din perioada 1963-1999 privind administrația publică locală (dezvoltarea și amenajarea teritoriului); care a prevăzut, în interesul binelui comun, dezvoltarea durabilă și amenajarea corespunzătoare a teritoriului, inclusiv asigurarea locuințelor; de reglementare a autorizării evenimentelor și a controlului parcurilor de distracție; de modificare a Environmental Protection Agency Act, 1992 (Legea din 1992 privind Agenția de Protecție a Mediului), a Roads Act, 1993 (Legea din 1993 privind drumurile), a Waste Management Act, 1996 (Legea din 1996 privind gestionarea deșeurilor) și a altor legi și de reglementare a unor chestiuni conexe, 28 august 2000, nr. 30 din 2000.

⁷ Directiva Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 1985, L 175, p. 40). A se vedea de asemenea, mai jos, punctul 31.

2. Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [Legea din 2011 privind mediul (dispoziții diverse)]

12. Articolul 3 din Legea din 2011 privind mediul (dispoziții diverse) (denumită în continuare „Legea din 2011 privind mediul”)⁸ prevede că:

„(3) Instanța poate obliga o parte în procedura căreia îi este aplicabil prezentul articol la plata cheltuielilor de judecată în cazul în care consideră că este oportun să decidă astfel:

- (a) atunci când instanța consideră că cererea principală sau cererea reconvențională a părții este nereserioasă sau vexatorie,
- (b) din cauza modului în care partea s-a comportat pe parcursul procedurii, sau
- (c) atunci când partea sfidează instanța.

(4) Alineatul (1) nu aduce atingere posibilității instanței de a dispune rambursarea cheltuielilor de judecată efectuate de o parte în cazul unui litigiu de importanță publică excepțională și atunci când în împrejurările speciale ale cauzei este în interesul justiției să decidă astfel.”

13. Articolul 4 din Legea din 2011 privind mediul prevede:

„(1) Articolul 3 se aplică procedurilor civile, altele decât procedurile menționate la alineatul (3), inițiate de o persoană:

- (a) pentru asigurarea respectării sau a punerii în aplicare a unei cerințe legale, a unei condiții sau a unei alte cerințe privind o licență, un permis, o autorizație, o închiriere sau un acord dintre cele specificate la alineatul (4), sau
- (b) în cazul încălcării sau nerespectării licenței, a permisului, a autorizației, a închirierii sau a acordului,

și atunci când nerespectarea sau încălcarea unei asemenea cerințe legale, a unei condiții sau a unei alte cerințe menționate la litera (a) ori încălcarea sau nerespectarea menționată la litera (b) a cauzat, cauzează sau este probabil să cauzeze daune mediului.”

[...]

14. Articolul 8 din Legea din 2011 privind mediul impune instanțelor „să ia în considerare din punct de vedere juridic” convenția.

III. Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

15. În anul 2014, EirGrid a propus un proiect de conectare a rețelelor electrice din Irlanda și Irlanda de Nord (denumit în continuare „proiectul de interconectare”). Proiectul de interconectare este un „proiect de interes comun” în conformitate cu Regulamentul PIC.

⁸ Legea din 2011 privind mediul (dispoziții diverse): lege de modificare și de completare a Air Pollution Act 1987 (Legea din 1987 privind poluarea aerului), a Legii din 1992 privind Agenția de Protecție a Mediului, a Waste Management Act 1996 (Legea din 1996 privind gestionarea deșeurilor) și a Freedom of Information Act 1997 (Legea din 1997 privind libertatea de informare); de reglementare a costurilor anumitor proceduri: pentru punerea în aplicare a unor articole ale Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu încheiată la Aarhus, Danemarca, la 25 iunie 1998 și pentru a se lua act de convenția respectivă; de modificare a Legii din 2000 privind dezvoltarea și amenajarea teritoriului, a Local Government Act 1998 (Legea din 1998 privind administrația publică locală), a Local Government Act 2001 (Legea din 2001 privind administrația publică locală) și a Official Languages Act 2003 (Legea din 2003 privind limbile oficiale) și de reglementare a unor chestiuni conexe.

16. În Irlanda, organismul care a fost desemnat în temeiul articolului 8 din Regulamentul PIC este An Bord Pleanála, consiliul irlandez pentru amenajarea teritoriului (denumit în continuare „consiliul”). Ca atare, consiliul este responsabil de facilitarea și coordonarea procedurii de acordare a autorizației pentru proiectul de interconectare.

17. În calitatea sa de consiliu irlandez pentru amenajarea teritoriului, acesta este de asemenea organismul responsabil de acordarea aprobării în cazul proiectului respectiv. În urma cererii oficiale de aprobare formulate de EirGrid și a depunerii unei evaluări a efectelor asupra mediului, consiliul a convocat o ședință la 7 martie 2016.

A. Cererea de „autorizare”: prima etapă a unei proceduri de control judiciar în două etape

18. NEPPC este o organizație neguvernamentală care promovează protecția mediului. Ea reprezintă un număr mare de părți interesate și de proprietari locali, printre care se află și Maura Sheehy.

19. Cu puțin timp înainte de ședință, la 4 martie 2016, NEPP și Maura Sheehy (numite în continuare „reclamantele”) au urmărit să conteste procedura de aprobare în special prin încercarea de a împiedica ședința. Ele au făcut aceasta prin solicitarea autorizării unei cereri de exercitare a controlului judiciar și a unei cereri de măsuri provizorii. Au fost formulate 16 capete de cerere întemeiate pe 46 de motive, printre care: constatarea nulității unor părți ale procesului de aprobare, în special a cererii de aprobare depuse în temeiul LDAT, și constatarea nelegalității desemnării consiliului ca autoritate competentă.

20. Cererea de măsuri provizorii a fost respinsă. Ședința în fața consiliului a avut loc la 7 martie 2016, astfel cum a fost prevăzut. Cererea de autorizare a fost analizată în continuare și a fost soluționată de instanța de trimitere.

21. Instanța sesizată cu soluționarea litigiului a aprobat cererea reclamantelor privind introducerea în cauză în calitate de pârâți a ministrului comunicațiilor, energiei și resurselor naturale (în prezent ministrul comunicațiilor, al politicilor climatice și al mediului) (care a desemnat consiliul ca autoritate competentă în temeiul Regulamentului PIC) (denumit în continuare „ministrul”) și a procurorului general. Reclamantelor li s-a permis de asemenea să își completeze și să își modifice contestația referitoare la desemnarea consiliului ca autoritate competentă. EirGrid a devenit „parte intervenientă” în proces.

22. Potrivit instanței de trimitere, pârâții au invocat atât caracterul prematur, cât și tardivitatea cererii.

23. La 12 mai 2016, după patru zile de ședințe privind cererea de autorizare, instanța de trimitere a refuzat să autorizeze inițierea controlului judiciar pentru motivul că cererea era prematură.

B. Cererile privind cheltuielile de judecată

24. O ședință suplimentară de două zile, în care au fost implicate patru echipe juridice separate, s-a ținut în legătură cu cheltuielile de judecată în valoare de 513 000 de euro. Toate părțile care au avut câștig de cauză solicită obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată. La rândul lor, reclamantele solicită obligarea celorlalte părți la plata cheltuielilor de judecată și susțin că acestea din urmă trebuie să respecte norma care impune „un cost care să nu fie prohibitiv” prevăzută la articolul 11 din directivă (denumită în continuare „norma privind costul neprohibitiv” sau „norma CN”).

25. În contextul cererii referitoare la cheltuielile de judecată, High Court (Înalta Curte) a decis să suspende procedura și să adreseze Curții, prin hotărârea din 29 iulie 2016, următoarele șapte întrebări preliminare:

- „1) În cadrul unui sistem juridic național în care legiuitorul nu a stabilit în mod expres și definitiv în care etapă a procesului trebuie să fie atacată o decizie și care este instanța competentă să se pronunțe asupra acesteia în contextul fiecărei acțiuni concrete, de la caz la caz, în conformitate cu normele de *common law*, dreptul la o procedură «cu un cost care să nu fie prohibitiv» prevăzut la articolul 11 alineatul (4) din [Directiva 2011/92] poate fi invocat într-o cauză aflată în fața unei instanțe naționale în care trebuie să se decidă dacă acțiunea concretă respectivă a fost introdusă în etapa corectă?
- 2) Cerința privind dreptul la o procedură «cu un cost care să nu fie prohibitiv» prevăzut la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 este aplicabilă tuturor elementelor unei proceduri judiciare prin care se contestă legalitatea (potrivit dreptului național sau dreptului Uniunii) a unei decizii, a unei acțiuni sau a unei omisiuni vizate de dispozițiile referitoare la participarea publicului ale directivei sau este aplicabilă doar elementelor unei asemenea căi de atac care țin de dreptul Uniunii (sau în special doar elementelor căii de atac legate de chestiuni privind dispozițiile referitoare la participarea publicului ale directivei)?
- 3) Expresia «decizii, acțiuni sau omisiuni» prevăzută la articolul 11 alineatul (1) din [Directiva 2011/92], vizează inclusiv deciziile administrative adoptate în cursul soluționării unei cereri de aprobare, indiferent dacă asemenea decizii administrative stabilesc sau nu stabilesc ireversibil și definitiv drepturile legale ale părților?
- 4) O instanță națională, pentru a asigura protecția jurisdicțională efectivă în domeniile acoperite de legislația Uniunii în materie de mediu, trebuie să interpreteze dreptul său național într-un mod care este în concordanță, în cea mai mare măsură posibilă, cu obiectivele prevăzute la articolul 9 alineatul (3) din [convenție] (a) într-o procedură în cadrul căreia se contestă validitatea unui proces de aprobare care implică un proiect de interes comun care a fost desemnat în temeiul [Regulamentului nr. 347/2013] și/sau (b) într-o procedură în cadrul căreia se contestă validitatea unui proces de aprobare atunci când proiectul afectează un sit european desemnat în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică?
- 5) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea iv (a) și/sau (b), precizarea că reclamanții trebuie să îndeplinească «toate criteriile [...], dacă acestea sunt prevăzute de legislația națională», se opune considerării convenției ca având efect direct, în împrejurările în care reclamanții au îndeplinit toate criteriile din dreptul național pentru formularea unei cereri și/sau au în mod evident dreptul să formuleze cererea (a) într-o procedură prin care se contestă validitatea unui proces de aprobare care implică un proiect de interes comun care a fost desemnat în temeiul [Regulamentului nr. 347/2013] și/sau (b) într-o procedură prin care se contestă validitatea unui proces de aprobare atunci când proiectul afectează un sit european desemnat în temeiul [Directivei 92/43]?
- 6) Statele membre pot să prevadă în legislațiile lor excepții de la regula potrivit căreia costul procedurilor care au ca obiect probleme de mediu nu trebuie să fie prohibitiv, având în vedere că nicio asemenea excepție nu este prevăzută în [Directiva 2011/92] sau în [convenție]?
- 7) Și, în special, o cerință din dreptul național în sensul că trebuie să existe un raport de cauzalitate între actul sau decizia cu caracter presupus nelegal și daunele privind mediul ca o condiție pentru aplicarea legislației naționale de transpunere a articolului 9 alineatul (4) din [convenție], în vederea garantării faptului că procedurile privind mediul nu costă foarte mult, este compatibilă cu convenția?”

26. Reclamantele, consiliul, ministrul, procurorul general, EirGrid și Comisia au depus observații scrise la Curte și au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 29 iunie 2017.

IV. Aprecieri

27. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom face mai întâi câteva observații generale cu privire la norma CN (secțiunea A.1) pentru a arăta cum și de ce se aplică procedurilor de tipul celei aflate în fața High Court (Înalta Curte). Vom aborda apoi, pe rând, prima, a doua, a treia, a șasea și a șaptea întrebare adresată de instanța de trimitere în legătură cu aplicarea acestei norme în temeiul Directivei 2011/92 (A.2-A.6). Vom încheia cu observații referitoare la relevanța articolului 9 alineatul (3) din convenție pentru analiza de față, trecând apoi la examinarea celei de a patra și a celei de a cincea întrebări (secțiunea B).

A. Aplicabilitatea și domeniul de aplicare al normei CN – prima, a doua, a treia, a șasea și a șaptea întrebare

1. Observații generale privind norma CN

28. Prima, a doua, a treia, a șasea și a șaptea întrebare a instanței de trimitere se referă toate la domeniul de aplicare al normei CN și la condițiile privind aplicabilitatea acesteia. Prin urmare, vom face mai întâi câteva observații generale despre norma CN în legătură cu (i) natura normei CN, (ii) obiectivul accesului larg la justiție în probleme de mediu și (iii) previzibilitatea aplicării normei.

i) Natura normei CN

29. Din punct de vedere structural, în cadrul Directivei 2011/92, norma CN se găsește în mod oarecum neobișnuit într-un paragraf separat, nenumerotat, la sfârșitul articolului 11 alineatul (4). La prima vedere, această poziționare face să fie neclar dacă norma CN se aplică tuturor procedurilor menționate la articolul 11 sau doar procedurilor administrative de la articolul 11 alineatul (4).

30. Cu toate acestea, din jurisprudența existentă a Curții reiese cu claritate că norma este aplicabilă tuturor procedurilor la care face referire articolul 11, inclusiv unei căi de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui organism independent sau imparțial instituit în conformitate cu legea [astfel cum este menționată la articolul 11 alineatul (1)]⁹. Mai mult, acest fapt este confirmat de dispoziția echivalentă din cadrul convenției [articolul 9 alineatul (4)], care este numerotată separat și face parte în mod clar dintre „procedurile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3)”, și anume procedurile administrative sau în fața unei instanțe.

31. Evoluția acestei dispoziții sprijină de asemenea interpretarea respectivă. Articolul 11 din Directiva 2011/92 a fost inițial articolul 10a din Directiva 85/337¹⁰. Spre deosebire de articolul 11 din Directiva 2011/92, articolul 10a nu era împărțit în paragrafe numerotate. Era clar atunci că norma CN se aplică întregului articol. Întrucât Directiva 2011/92 era destinată să fie o simplă codificare a Directivei 85/337, considerăm că prin introducerea numerotării paragrafelor nu s-a urmărit modificarea domeniului de aplicare al normei în cauză.

⁹ În Hotărârea din 13 februarie 2014, Comisia/Regatul Unit (C-530/11, EU:C:2014:67), Curtea a analizat transpunerea normei care impune un cost care să nu fie prohibitiv într-o cauză privind cheltuielile de judecată în procedurile judiciare – a se vedea în special punctele 64 și 66. A se vedea și Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 27), în care se statuează că norma privește toate cheltuielile de judecată care rezultă din participarea la proces.

¹⁰ Introdus prin articolul 3 din Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

32. Având în vedere cele de mai sus, în virtutea articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2011/92, în domeniul de aplicare al normei CN intră astfel în special procedurile de control judiciar desfășurate în fața instanțelor „prin care este contestată legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă”, și anume „procedurile judiciare” în acest domeniu al dreptului mediului.

33. Apoi, trebuie să avem în vedere că norma CN este o expresie specială în cadrul Directivei 2011/92 a principiului mai general al accesului la justiție în domeniul mediului al Uniunii, după cum reiese în mod evident din jurisprudența Curții¹¹ și din convenție (fiind unul dintre cei trei piloni ai acesteia).

34. În sfârșit, norma CN reflectă și cerința mai largă din dreptul Uniunii potrivit căreia *toate* procedurile naționale care intră sub incidența dreptului Uniunii trebuie să aibă „un cost care să nu fie prohibitiv” din perspectiva articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), care consacră dreptul la protecție jurisdicțională efectivă. O justiție cu un cost prohibitiv înseamnă absența justiției¹².

35. Norma CN confirmă protecția conferită de cartă, dar este mai extinsă: în special, ea impune să se țină cont și de interesul public privind asigurarea controlului judiciar efectiv al deciziilor care ar putea avea un impact semnificativ asupra mediului, în timp ce articolul 47 din cartă se concentrează asupra drepturilor individuale¹³. Prin urmare, norma menționată prevede o protecție *suplimentară*.

36. Considerăm că este important să subliniem acest context mai larg privind originile și aplicarea normei CN de la bun început. Astfel, caracterul relativ, suplimentar al normei CN trebuie să fie avut în vedere atunci când se analizează (limitele referitoare la) domeniul său de aplicare, care devine atunci, probabil, mult mai puțin „binar”¹⁴.

ii) Accesul larg la justiție în materie de mediu

37. Obiectivul acordării unui acces amplu la justiție reflectă „voința legiuitorului Uniunii de a conserva, de a proteja și de a îmbunătăți calitatea mediului și de a determina publicul să aibă un rol activ în acest scop”¹⁵.

38. „Accesul larg la justiție” înseamnă tocmai aceasta: accesul la justiție trebuie să fie extins, cuprinzător și amplu. Însuși obiectivul urmărit prin articolul 11 constă astfel în mod special în garantarea unui acces cât mai amplu posibil la controlul jurisdicțional¹⁶. El acoperă toate elementele sale, cum este calitatea procesuală activă, dar și cheltuielile de judecată. Se precizează că acesta este aplicabil ori de câte ori statul membru își exercită marja de apreciere de care dispune pentru stabilirea modalităților procedurale. De fapt, este definit ca fiind o *limitare* a acestei marje de apreciere¹⁷.

11 A se vedea Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 33), ca un exemplu concret.

12 O justiție cu un cost prohibitiv intră totodată în contradicție cu principiul efectivității – în măsura în care acesta se poate distinge de dreptul la protecție jurisdicțională efectivă de la articolul 47 din cartă – întrucât, prin definiție, face exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii „imposibilă sau excesiv de dificilă” [Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 33)].

13 A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

14 „Binar” în sensul că fie (i) norma CN se aplică, fie (ii) nu există limite în ceea ce privește costurile.

15 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 32).

16 Hotărârea din 15 octombrie 2015, Comisia/Germania (C-137/14, EU:C:2015:683, punctul 80).

17 Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 58). A se vedea și Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 39).

39. Costurile ridicate ale procedurilor pot cu ușurință să constituie în practică o barieră în calea accesului la justiție al justițiabililor care nu dispun de mijloacele necesare. De asemenea, ele reprezintă probabil unul dintre cei mai puternici factori disuasivi pentru introducerea unei acțiuni chiar și pentru cei care dispun de astfel de mijloace. Astfel, costurile ridicate ale litigiilor sunt în contradicție cu obiectivul accesului larg la justiție.

iii) Caracterul previzibil al aplicării normei CN

40. Previzibilitatea face *parte integrantă* din aprecierea caracterului prohibitiv al costurilor. Curtea a confirmat deja acest fapt în jurisprudența sa tocmai în ceea ce privește norma CN prevăzută de directivă¹⁸. Importanța caracterului previzibil a fost recunoscută de Curte la modul mai general și în contextul costurilor procedurilor juridice (în alt domeniu decât mediul)¹⁹.

41. Previzibilitatea este relevantă în special în privința a două aspecte ale prezentei cauze: previzibilitatea lui „ce” și previzibilitatea lui „când”.

42. Una dintre problemele care se ridică în legătură cu domeniul de aplicare al normei CN privește căile de atac pe care le acoperă: ele pot fi divizate pentru a identifica părțile concrete „care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă” și cele care nu intră sub incidența acestora? Vom analiza viabilitatea unei asemenea împărțiri atunci când vom examina cea de a doua întrebare (secțiunea A.3). În etapa de față este suficient să spunem că, dacă adoptarea unei poziții sau a alteia corespunde diferenței dintre costuri modeste și faliment probabil, *caracterul imprevizibil în sine* în acest sens este în mod clar de natură să constituie un factor disuasiv puternic în ceea ce privește formularea unor căi de atac²⁰. De asemenea, faptul menționat subliniază importanța caracterului relativ al normei CN, astfel cum a fost analizat deja la punctul 36 de mai sus.

43. Prezenta cauză ridică totodată probleme legate de caracterul previzibil în raport cu *etapa* în care pot fi exercitate căile de atac.

44. Articolul 11 alineatul (2) din directivă impune ca statul membru „să stabilească stadiul în care pot fi contestate deciziile, acțiunile sau omisiunile”.

45. În Irlanda, nu a fost prevăzută o normă juridică explicită pentru transpunerea dispoziției respective. În schimb, părțile sunt supuse normelor generale de *common law* din dreptul administrativ. Aspectul dacă o cale de atac împotriva unei decizii, a unei acțiuni sau a unei omisiuni este prematură sau tardivă se stabilește de la caz la caz.

46. Subliniem că la modul general nu există în principiu nicio obiecție împotriva transunerii obligațiilor din dreptul Uniunii, prin intermediul jurisprudenței, la nivel național. Flexibilitatea inerentă jurisprudenței nu este în sine problematică²¹. Totuși, este de asemenea clar că, independent de mijloacele de transpunere alese, scopul general al statului membru rămâne același: asigurarea

18 Hotărârea din 13 februarie 2014, Comisia/Regatul Unit (C-530/11, EU:C:2014:67, punctul 58).

19 Hotărârea din 11 decembrie 2003, AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669, punctul 30). A se vedea și De Baere, G., și Nowak, J. T., „The right to «not prohibitively expensive» judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos”, *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, p. 1735 și 1736.

20 Comisia a subliniat de asemenea că astfel de costuri aferente controlului judiciar sunt un potențial factor disuasiv major în ceea ce privește accesul la justiție în special în cauzele care țin de dreptul mediului și că o marjă de apreciere prea mare poate afecta previzibilitatea costurilor, care este deosebit de importantă atunci când trebuie plătite onorarii mari avocaților (Comunicarea Comisiei privind accesul la justiție în materie de mediu din 28 aprilie 2017, C(2017) 2616 final, p. 51 și 55).

21 Hotărârea din 13 februarie 2014, Comisia/Regatul Unit (C-530/11, EU:C:2014:67, punctul 36).

aplicării integrale a directivei într-un mod care să asigure suficientă claritate, precizie și previzibilitate²². Trebuie să existe o orientare rezonabilă și clară a jurisprudenței, care să permită deducerea cu claritate a normelor și să satisfacă cerințele securității juridice prin intermediul unui rezultat cu forță juridică obligatorie incontestabilă²³. Previzibilitatea este cheia²⁴.

47. Totuși, în contextul prezentei cauze, instanța de trimitere a subliniat anumite incertitudini existente în jurisprudență în ceea ce privește *momentul* (etapa) în care trebuie să fie exercitată o cale de atac. În întrebările adresate Curții, instanța de trimitere nu a ridicat în mod direct problema transpunerii suficiente în Irlanda a articolului 11 alineatul (2) din directivă. Instanța de trimitere a arătat însă cu claritate în decizia de trimitere că normele nu sunt clare pe deplin și că ele sunt problematice pentru reclamante din perspectiva securității juridice.

48. Curtea este obligată să respecte interpretarea dreptului național furnizată de instanța de trimitere. Deși recunoaștem că gradul de incertitudine a normelor irlandeze a fost contestat de părți în fața Curții, vom lua ca punct de plecare evaluarea efectelor dreptului național astfel cum a fost furnizată de instanța de trimitere. Prin urmare, problema caracterului previzibil al cheltuielilor de judecată este extrem de relevantă.

49. Având în vedere aspectele de mai sus, vom aborda acum întrebările concrete ale instanței de trimitere.

2. Prima întrebare

50. În cadrul prezentei analize, întrebarea poate fi împărțită în două părți. În primul rând, norma CN se aplică cererilor de autorizare a inițierii controlului judiciar la fel ca în cazul cererilor de control judiciar în sine? În al doilea rând, răspunsul afirmativ la prima întrebare se schimbă în cazul respingerii cererii de autorizare pentru motivul că a fost introdusă prematur?

51. În opinia noastră, răspunsul la prima întrebare este simplu: norma CN se aplică în același mod cererilor de autorizare.

52. Atunci când controlul judiciar este împărțit în două etape, prima etapă constituie de asemenea o „procedură judiciară” și poate fi definită, fără îndoială, ca fiind o „cale de atac în fața unei instanțe”. Solicitarea autorizării în vederea exercitării unei căi de atac impune analizarea fondului, chiar dacă nu pe larg, memoriile scrise și observații orale ale părților. În cauza de față, analiza menționată a fost realizată în cadrul unei ședințe care a durat patru zile. Mai mult, înțelegem că există o posibilitate ca cererile de autorizare să fie tratate ca cereri de control judiciar, „comprimând” astfel cele două etape ale cererii de control judiciar într-o singură ședință.

53. În plus, în cazul în care procedura ar continua cu realizarea unui control judiciar integral, norma ar fi aplicabilă, cu siguranță și în etapa autorizării. În această privință, Curtea a confirmat deja că este necesar să se țină seama de „ansamblul costurilor financiare ocazionate de participarea la procedura judiciară”, cu alte cuvinte acestea trebuie să fie „apreciate global”²⁵. De asemenea, Curtea a arătat deja în mod explicit că nu trebuie să se facă distincție între etapele procedurii – procedură în primă

22 Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457, punctul 54), și Hotărârea din 13 februarie 2014, Comisia/Regatul Unit (C-530/11, EU:C:2014:67, punctul 33).

23 Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457, punctul 55), Hotărârea din 11 septembrie 2014, Comisia/Portugalia (C-277/13, EU:C:2014:2208, punctul 43), și Hotărârea din 15 octombrie 2015, Comisia/Germania (C-137/14, EU:C:2015:683, punctul 51).

24 Se poate adăuga că și în jurisprudența standard a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) expresia „prevăzut de lege” este interpretată în sensul că include jurisprudența constantă. A se vedea dintre exemplele mai recente Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Firoz Muneer împotriva Belgiei din 11 aprilie 2013 (CE:ECHR:2013.04.11.JUD005600510, § 54, 59 și 60).

25 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctele 27 și 28).

instanță, în apel sau în recurs – atunci când se decide cu privire la caracterul prohibitiv al costurilor: „această distincție nu este prevăzută în Directivele 85/337 și 96/61, o astfel de interpretare nu ar fi de natură să respecte pe deplin obiectivul urmărit de legiuitorul Uniunii, care este acela de a asigura un acces amplu la justiție și de a contribui la îmbunătățirea protecției mediului”²⁶.

54. Desigur că revine statului membru să stabilească structura sistemului de control judiciar în acest domeniu, însă, în cazul în care procedurii i se adaugă o etapă judiciară suplimentară și obligatorie în vederea ajungerii la etapa contestării propriu-zise a deciziei, a acțiunii sau a omisiunii în acest domeniu, atunci este necesar ca atât prima etapă, cât și toate etapele subsecvente să fie acoperite de norma CN.

55. Metaforic vorbind, eu sunt cel care stabilește modul în care o persoană poate intra în casa mea. Ar putea să existe doar o ușă în față. De asemenea, ar putea să existe o ușă în spate, o ușă din plasă pentru țânțari, o verandă sau un hol. Dar, oricum ar fi structurată intrarea, ea va fi întotdeauna o parte a casei mele, iar regulile referitoare la intrare se aplică întregii structuri.

56. Ajungem astfel la a doua parte a întrebării. Răspunsul de mai sus se schimbă în cazul respingerii cererii de autorizare pentru motivul că a fost introdusă prematur?

57. Considerăm că, în prezenta cauză, răspunsul la respectiva întrebare este în mod clar negativ, aceasta nu schimbă faptul că norma CN este aplicabilă.

58. Articolul 11 alineatul (2) din directivă impune statelor membre să specifice stadiul în care pot fi exercitate căile de atac menționate la articolul 11 alineatul (1). În cazurile în care statul membru a transpus articolul 11 alineatul (2) în mod clar și precis, astfel încât să fie absolut evident că acțiunea introdusă de reclamant este prematură, atunci aspectul respectiv ar putea fi luat în considerare²⁷. Reamintim că, atunci când stabilește ce anume constituie costurile „prohibitiv” în acest context, instanța națională ar putea, cu siguranță, să țină cont de elemente cum sunt șansele de succes ale reclamantului și eventualul caracter hazardat al acțiunii sale²⁸.

59. Totuși, având în vedere incertitudinile prezentate la punctul 47 de mai sus în legătură cu etapa în care trebuie să fie exercitate căile de atac, nu aceasta este situația în cazul de față.

60. Suntem de acord cu argumentul Comisiei potrivit căruia s-ar aduce atingere obiectivului fundamental al articolului 11 în cazul în care reclamantul ar cunoaște doar dacă acțiunea a fost sau nu a fost introdusă în etapa corectă și dacă ar fi sau nu ar fi expus la costuri prohibitive *după* declanșarea cauzei și suportarea costurilor, ca urmare a faptului că statul membru nu a stabilit în avans, în mod clar și inechivoc, etapa în care se poate iniția o procedură. Orice deficiențe potențiale în transpunerea articolului 11 nu trebuie să fie utilizate în detrimentul reclamantilor.

61. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la prima întrebare a instanței de trimitere după cum urmează:

În cadrul unui sistem juridic național în care legiuitorul nu a stabilit în mod expres și definitiv în ce etapă a procesului trebuie să fie atacată o decizie și în care acest lucru trebuie să fie decis de o instanță de judecată în contextul fiecărei acțiuni concrete, de la caz la caz, în conformitate cu normele de *common law*, dreptul la o procedură „cu un cost care să nu fie prohibitiv” prevăzut la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 poate fi invocat într-o cauză aflată în fața unei instanțe naționale în care trebuie să se decidă dacă acțiunea concretă respectivă a fost introdusă în etapa corectă.

26 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 44).

27 A se vedea punctele 44-48 din prezentele concluzii.

28 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 42).

3. A doua întrebare

62. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă norma CN este aplicabilă:

- (1) *tuturor* „elementelor” unei proceduri judiciare prin care se contestă legalitatea unei decizii, a unei acțiuni sau a unei omisiuni, sau
- (2) *doar* elementelor unei proceduri judiciare care țin de dreptul Uniunii, sau
- (3) *doar* chestiunilor vizate de dispozițiile referitoare la participarea publicului.

63. Considerăm că „elementele” unei „căi de atac” din întrebarea instanței naționale se referă la diferitele temeuri, motive sau argumente individuale invocate în cadrul unei cereri prin care se contestă o decizie, o acțiune sau o omisiune în temeiul articolului 11 din Directiva 2011/92²⁹.

64. Pentru motivele prezentate mai jos, în opinia noastră, norma CN este aplicabilă tuturor temeiurilor, motivelor sau argumentelor (elementelor) bazate pe încălcări de fond sau de procedură ale Directivei 2011/92 sau ale altor instrumente din dreptul Uniunii și invocate în contextul exercitării unei căi de atac împotriva unei decizii, a unei acțiuni sau a unei omisiuni care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din directiva respectivă. Atunci când o asemenea contestare implică temeuri, motive sau argumente prin care se susține că a fost încălcat atât dreptul Uniunii, cât și dreptul național, norma CN se aplică în general în ceea ce privește calea de atac exercitată și rezultatul cauzei în ansamblul lor.

i) Căile de atac în sensul articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2011/92

65. Articolul 11 alineatul (1) face referire la căile de atac prin care este contestată legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor „care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă”.

66. Articolele 6 și 8 din Directiva 2011/92 în special³⁰ conțin cerințe care generează drepturi și obligații *tocmai* pentru a asigura participarea publicului în sens restrâns [în special pentru a garanta că publicul este informat (informarea) și are posibilitatea să prezinte în mod efectiv comentarii și opinii (contribuția) și pentru a asigura că aceste comentarii au fost luate în considerare în mod corespunzător (luarea în considerare)].

67. Prin urmare, articolul 11 alineatul (1) se aplică, fără îndoială, căilor de atac exercitate împotriva deciziilor prin care, de exemplu, se refuză accesul la informații sau se împiedică depunerea comentariilor [scenariul (3) menționat la punctul 62 de mai sus].

²⁹ După cum a sugerat în ședință reprezentantul ministrului și al procurorului general, este posibil ca acestea să se refere și la identitatea părâtului și la aspectul dacă există vreun motiv legat de încălcarea drepturilor garantate de directivă invocat împotriva părâtului individual în cauză. Vom aborda această interpretare posibilă mai jos la punctele 96-98.

³⁰ Aceasta este „dispoziția privind participarea publicului” decisivă din directivă, deși dispoziții care privesc în mod expres participarea publicului apar de asemenea în mai multe alte articole [articolul 7 alineatul (3) și articolul 9 alineatele (1) și (2)].

68. Totuși, în opinia noastră, domeniul de aplicare al articolului 11 alineatul (1) (și al normei CN) este în mod clar mai larg decât scenariul (3). Astfel, o asemenea interpretare restrictivă nu este justificată din punct de vedere practic și, în mod clar, nu este susținută de jurisprudența existentă³¹. De exemplu, ne putem gândi cu ușurință la situații în care participarea publicului într-o procedură pare să fie respectată, dar există totuși deficiențe în procedura respectivă și în evaluarea impactului asupra mediului.

69. Mai mult, o interpretare mai atentă a textului articolului 11 alineatul (1) confirmă faptul că interpretarea corectă nu este atât de restrictivă ca scenariul (3) de mai sus.

70. Expresia „care intră sub incidența”, de la articolul 11 alineatul (1), este tradusă în diferite moduri, dar în general transmite ideea potrivit căreia căile de atac relevante nu trebuie să urmărească în mod necesar protejarea unui anumit drept de participare la procesul respectiv, ci mai degrabă trebuie să se refere la *procesul în privința căruia este garantată participarea*. Astfel, de exemplu, în alte versiuni lingvistice, expresia „care intră sub incidența” este tradusă prin „relevant de” (acoperite de); „dentro del ámbito” (care intră în domeniul de aplicare al); „vallend onder” și „podléhající” (care se încadrează în); „gelten” (vizate de) dispozițiile privind participarea publicului.

71. Articolul 6 alineatele (2) și (3), care este o dispoziție-cheie privind participarea publicului, impune în sine ca participarea să fie garantată în cazul „procedurii [...] menționate la articolul 2 alineatul (2)”. La rândul său, articolul 2 alineatul (2) face referire la (a) evaluarea efectelor asupra mediului și (b) procedura națională în care aceasta este integrată (procedura de aprobare sau altă procedură).

72. Prin urmare, potrivit acestei interpretări a Directivei 2011/92, articolul 11 alineatul (1) generează un drept de a contesta deciziile, acțiunile și omisiunile care fac parte din evaluarea efectelor asupra mediului și procedura națională în care este integrată evaluarea respectivă.

73. Mai mult, interpretarea menționată reflectă textul convenției însăși. Articolul 9 alineatul (2) din convenție impune să existe un acces la o cale de atac pentru a contesta „orice decizie, acțiune sau omitere care intră sub incidența dispozițiilor articolului 6 [privind participarea publicului] [...]”. Articolul 6 alineatul (1) din convenție obligă părțile să aplice dispozițiile articolului 6 „deciziilor de acordare sau neacordare a autorizației pentru activitățile propuse [...]” (activitățile propuse fiind în esență cele enumerate în mod expres sau cele care afectează semnificativ mediul). O interpretare coroborată a acestor dispoziții impune accesul la justiție pentru contestarea *deciziilor de autorizare a activităților propuse care afectează substanțial mediul*. Dreptul de exercitare a unei căi de atac este astfel legat mai degrabă de procedurile decizionale care pot avea un impact asupra mediului decât, în mod specific, doar de încălcările invocate ale dreptului de participare.

ii) Distingerea între motive diferite

74. Potrivit raționamentului de mai sus, ceea ce este decisiv pentru a stabili dacă este aplicabilă norma CN este *obiectul* procedurii individuale care conduce la decizia, la acțiunea sau la omisiunea care este contestată. Dacă natura obiectului respectiv generează drepturi de participare ale publicului și obligații în temeiul directivei, atunci *calea de atac în întregul său* este vizată de norma CN. Aceasta din urmă se aplică în general „căilor de atac” menționate la articolul 11, iar nu motivelor concrete invocate în contextul acestor proceduri.

³¹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 7 noiembrie 2013, *Gemeinde Altrip și alții* (C-72/12, EU:C:2013:712, punctul 37). A se vedea de asemenea prin analogie cu Directiva habitate (Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109) și Hotărârea din 8 noiembrie 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 56). Această jurisprudență confirmă faptul că articolul 9 alineatul (2) din convenție, care este integrat în directivă prin articolul 11 alineatul (1), reglementează o serie de chestiuni care privesc procedura de evaluare a efectelor asupra mediului.

75. Nu se face distincție între motivele întemeiate pe încălcări ale dreptului de participare al publicului și cele prin care se invocă alte nelegalități care afectează evaluarea efectelor asupra mediului sau chiar alte nelegalități care afectează procesul decizional în care a fost integrată evaluarea respectivă (de exemplu procedura de aprobare). Nu se face distincție nici între motivele întemeiate pe încălcări ale dreptului Uniunii și cele întemeiate pe încălcări ale dreptului național. Mai mult, după cum a statuat Curtea anterior, articolul 11 „nu a limitat în niciun mod motivele care pot fi invocate în susținerea unei căi de atac jurisdicționale vizate de dispoziția menționată”³².

76. Totuși, ministrul și procurorul general, consiliul și EirGrid au susținut că articolul 11 alineatul (1) – și, prin urmare, norma CN – nu pot fi interpretate în sensul că se aplică în sens larg tuturor elementelor unei căi de atac independent de temeiul lor. În special, toate părțile menționate se concentrează și sunt de acord asupra faptului că norma CN *nu poate* viza elemente ale căilor de atac întemeiate doar pe dreptul național.

77. Consiliul recunoaște explicit că toate căile de atac și motivele individuale întemeiate pe încălcări ale Directivei 2011/92 sunt acoperite, chiar dacă ele nu privesc în mod special dispozițiile privind participarea publicului. Raționamentul în cauză se bazează pe obiectivul articolului 11 din directivă, care constă în asigurarea participării la procedura de evaluare a efectelor asupra mediului. Totuși, consiliul insistă că evaluarea în cauză este *doar o parte* a procesului de aprobare și respinge ideea că norma CN ar putea fi extinsă asupra căilor de atac bazate pe considerente legate de alte aspecte ale acestui proces.

78. Suntem de acord că se poate considera în mod intuitiv că interpretarea articolului 11 din directivă avută în vedere la punctul 64 de mai sus ridică unele dificultăți conceptuale. Această interpretare ar putea apărea prea largă și cuprinzătoare. În special, ea implică faptul că norma CN se poate aplica atunci când legalitatea deciziilor în domeniul amenajării teritoriului (care într-o anumită etapă necesită participarea publicului) ar putea teoretic să fie contestate pentru următoarele motive: (a) o presupusă încălcare a legislației Uniunii în domeniul mediului, cu excepția încălcărilor directivei; (b) o presupusă încălcare a dreptului Uniunii „care nu are legătură” cu mediul, și/sau (c) o presupusă încălcare exclusiv a dreptul național, indiferent dacă privește sau nu privește domeniul mediului.

79. Totuși, cel puțin din perspectiva împrejurărilor prezentei cauze, considerăm că norma CN trebuie să se aplice acțiunii în întregul său. Există patru motive principale pentru poziția menționată.

80. În primul rând, în spiritul dezbaterii, să acceptăm pentru moment regula că o cale de atac împotriva unei decizii (acțiuni sau omisiuni) ar putea fi împărțită în diferite temeiuri, motive sau argumente, iar norma CN ar fi aplicabilă doar unora dintre acestea. În ceea ce privește motivele care sunt acoperite de norma CN, cheltuielile de judecată trebuie să rămână moderate. În cazul celorlalte, ele ar putea fi semnificative³³. Orice imprevizibilitate referitoare la categoria în care intră un motiv va acționa în mod inevitabil ca un factor disuasiv împotriva invocării motivului în cauză. După cum am arătat deja mai sus³⁴, un asemenea factor disuasiv este în sine contrar normei CN.

32 Hotărârea din 15 octombrie 2015, Comisia/Germania (C-137/14, EU:C:2015:683, punctul 47), și jurisprudența citată privind acțiunile introduse în interesul publicului. Trebuie să observăm însă că, la punctele 32 și 33, Curtea arată că, în cazul căilor de atac formulate de particulari, chiar dacă poate fi prezentat orice motiv, statul membru poate stabili limite legislative în ceea ce privește motivele respective.

33 Totuși, după cum am subliniat mai sus la punctul 34, articolul 47 din cartă și principiul efectivității se opun oricăror acțiuni întemeiate pe dreptul Uniunii „cu un cost prohibitiv” în sensul de a face exercitarea lor imposibilă sau excesiv de dificilă din cauza costurilor.

34 A se vedea punctul 39 din prezentele concluzii.

81. În al doilea rând, în ceea ce privește distincția dintre directivă și alte motive întemeiate pe presupuse încălcări ale dreptului Uniunii, jurisprudența existentă confirmă deja că alte reglementări și norme ale Uniunii în domeniul mediului privind accesul la justiție la nivel național pentru contestarea conformității acțiunilor statului membru cu asemenea reglementări trebuie să fie interpretate din perspectiva articolului 9 din convenție (care include norma CN)³⁵. Mai mult, această abordare este în concordanță cu obiectivul accesului larg la justiție în probleme de mediu, astfel cum a fost exprimat în jurisprudența Curții³⁶.

82. În al treilea rând, în ceea ce privește distincțiile suplimentare între elementele întemeiate pe presupuse încălcări ale dreptului Uniunii³⁷ și altele întemeiate doar pe dreptul național – aspect care constituie principalul motiv de preocupare pentru ministru, procurorul general, EirGrid și consiliu – există probleme suplimentare semnificative privind aspectele practice și, înainte de toate, previzibilitatea.

83. Din perspectivă practică: facturarea costurilor aferente procedurilor de drept public ține deja cont de o serie de factori, inclusiv: perioada de timp (utilizată la calcularea costurilor) consumată pentru sarcina A, B sau C; nivelul de calificare al avocatului care a consacrat timpul respectiv cauzei, evaluat și în funcție de anul în care a obținut calificarea; aspectul dacă sarcina realizată de avocatul menționat a fost o chestiune juridică de formă sau de fond; cât de rezonabil a fost să se utilizeze timpul pentru o sarcină sau alta; modul în care părțile au desfășurat procedura; caracterul recuperabil al cheltuielilor în funcție de tipul de cheltuieli efectuate, precum și orice taxe speciale reglementate pentru avocații în domeniul dreptului public. A adăuga la cele de mai sus o delimitare în funcție de aspectul dacă motivele au fost întemeiate pe „elemente” din dreptul național sau pe „elemente” din dreptul Uniunii nu este, desigur, un exercițiu imposibil, ci mai degrabă unul care poate fi artificial și extrem de complex.

84. Considerăm că ceea ce este decisiv este faptul că, chiar dacă o asemenea separare ar putea fi realizată cumva, ea introduce un grad semnificativ de *imprevizibilitate* pentru reclamanți. Această imprevizibilitate este amplificată și mai mult de posibilitatea ca instanța care soluționează cauza să dispună de o marjă de apreciere în ceea ce privește elementele concrete care sunt utilizate pentru soluționarea cauzei și cele care ar putea fi ignorate.

85. De exemplu, în cazul „cererilor mixte” (care combină motive întemeiate pe dreptul național și pe dreptul Uniunii), aș putea susține că un proiect propus va scădea valoarea terenului meu și că evaluarea efectelor asupra mediului nu a fost realizată în mod corespunzător. În apărare, cealaltă parte ar putea contesta chiar dreptul meu de proprietate asupra terenului, ceea ce este probabil să fie o chestiune exclusiv de drept național. Instanța ar putea (i) să se concentreze pe motivul pur național, (ii) să se concentreze pe motivul privind dreptul Uniunii, (iii) să decidă că plângerile referitoare la dreptul de proprietate și procesul de evaluare trebuie să fie tratate separat, (iv) să restrângă sau să elimine unele dintre motive, sau (v) să concluzioneze că pur și simplu nu este posibil (din punct de vedere factual sau din cauza complexității) să se separe problema dreptului de proprietate și cea a evaluării.

86. Să presupunem acum că instanța în cauză nu procedează în niciunul dintre modurile enumerate la punctele (iii)-(v), ceea ce este în sine în mod natural dificil de prevăzut, și, dimpotrivă, analizează cererea noastră și cele două motive invocate în susținerea sa: se constată că unul dintre acestea are elemente din dreptul Uniunii (nerealizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului), iar celălalt are

35 A se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838) în cazul căreia convenția era aplicabilă Directivei habitate.

36 A se vedea punctele 37-39 din prezentele concluzii.

37 Inclusiv cele adoptate prin intermediul unor norme naționale și lăsând deoparte problema uneori complexă a stabilirii normelor naționale concrete care ar fi acoperite de fapt în acest scop.

elemente din dreptul național (dreptul de proprietate asupra terenului). Să spunem că instanța națională respinge cererea întemeiată pe motivul „național” întrucât este foarte evident că reclamantul pur și simplu nu este proprietarul terenului despre care se susține că este afectat. Prin urmare, instanța nici măcar nu mai analizează vreunul dintre celelalte motive.

87. În plus, în mai multe sisteme juridice, ar putea fi posibil de asemenea ca instanța sesizată cu litigiul, chiar în cazul în care „elementele” bazate pe dreptul Uniunii nu sunt invocate în mod explicit de reclamant sau identificate de orice parte în procedură, să considere de exemplu că o problemă care ține de dreptul Uniunii a fost de fapt ridicată sau să analizeze din oficiu o asemenea problemă.

88. Aceste scenarii și altele ilustrează nivelul de imprevizibilitate pe care îl implică împărțirea costurilor în modul propus³⁸. Pentru motivele de mai sus, considerăm că este foarte dificil de conceput modul în care o asemenea practică ar putea fi compatibilă cu cerințele privind previzibilitatea impuse de jurisprudența Curții³⁹.

89. În al patrulea rând, este posibil ca întreaga procedură să continue, iar NEPP va ajunge să introducă trei, patru sau mai multe acțiuni separate împotriva unor decizii distincte, dintre care unele sunt acoperite de norma CN, iar altele nu sunt vizate de aceasta. Dacă legislația irlandeză ar fi fost mai clară în ceea ce privește transpunerea articolului 11 alineatul (2), motivele s-ar fi împărțit în mod firesc între anumite căi de atac distincte, și anume între acțiuni în domeniul dreptului administrativ, în materie de proprietate ori în alt domeniu din afara dreptului mediului, care pot fi supuse totodată unor cerințe de fond și de procedură diferite. Argumentul menționat ne readuce în fața problemei inițiale care străbate în întregime prezenta cauză: în cazul în care chiar instanța de trimitere admite că propriul sistem este imprevizibil în acest sens, faptul respectiv pur și simplu nu poate fi utilizat în detrimentul reclamanzilor⁴⁰.

90. În concluzie, considerăm că împărțirea sau divizarea propusă este discutabilă din punct de vedere conceptual. Nu ar fi doar mai complicat pentru instanțele naționale să soluționeze cererile privind cheltuielile de judecată, ci, înainte de toate, aceasta ar genera imprevizibilitate pentru justițiabili, descurajând astfel în mod potențial introducerea oricărei acțiuni în domeniul mediului. Există într-adevăr un proverb (din câte cunoaștem de origine germană) care spune că „în instanță și în largul mării omul este în mâinile lui Dumnezeu”⁴¹. Dar pornim de la premisa că atât Curtea, cât și orice altă instanță depun eforturi pentru a infirma, iar nu pentru a confirma proverbul respectiv.

91. În sfârșit, se admite fără ezitare că soluția propusă aici, care leagă aplicabilitatea normei CN de calea de atac în întregul său și de rezultatul acesteia, iar nu de disecarea motivelor individuale invocate, ar putea determina includerea în prea mare măsură a unei protecții derivate din dreptul Uniunii în ceea ce privește cheltuielile de judecată în domenii în care dreptul Uniunii nu este în sens strict relevant. Totuși, luând în considerare toate aspectele, nu vedem în principiu care sunt riscurile majore generate de stabilirea „accidentală” a unui cost care să nu fie prohibitiv în cazul unor elemente ale căilor de atac în domeniul mediului. Considerăm însă că scenariul contrar ridică probleme reale, și anume eludarea sau paralizarea efectivă a funcționării normei CN în modurile prezentate în prezenta secțiune, având în vedere din nou contextul general și scopul normei respective: litigiile în domeniul mediului ca atare trebuie să fie accesibile și necostisitoare, în concordanță cu obiectivul accesului larg la justiție în materie⁴².

38 Prin concentrarea în întregime asupra funcționării obiective a unui astfel de sistem și lăsarea deoparte în mod complet a oricăror scenarii ipotetice privind modul în care aceleași norme ar putea fi utilizate în caz de rea-credință, eludare sau abuz de asemenea norme din partea oricărui participant la procedură.

39 A se vedea punctele 40-48 de mai sus.

40 Punctele 44-48 și 58-60 de mai sus.

41 „Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand”.

42 A se vedea punctele 37-39 de mai sus.

iii) Excepții de la aplicarea largă a normei CN

92. Faptul că norma CN și aplicarea sa au în mod natural un caracter extins nu înseamnă că ea este nelimitată. Două limite potențiale ale aplicării sale au fost puse în discuție în cadrul prezentei cauze: abuzul ipotetic de beneficiul normei și extinderea sa prea mare din perspectiva părților împotriva cărora se pot invoca elementele acțiunii care țin de dreptul Uniunii.

– Abuzurile potențiale

93. În observațiile scrise, ministrul și procurorul general și-au exprimat preocuparea în sensul că aplicarea extensivă a normei CN în cazul căilor de atac fără distincție în funcție de diferitele motive poate conduce la abuzuri. Astfel, este posibil ca un reclamant să urmărească atacarea unei decizii pentru motive legate de presupuse încălcări ale dreptului național, „strecurând” însă o cerere (probabil neadevărată) în temeiul dreptului Uniunii pentru a beneficia de norma CN.

94. În acest sens, subliniem înainte de toate că un asemenea scenariu pare ipotetic în măsura în care aparent nu există nicio invocare a unui astfel de „abuz” în prezenta cauză. Totuși, chiar dacă ar apărea o situație de acest tip, ea ar putea fi soluționată, de exemplu, prin aplicarea principiului abuzului de drept din dreptul Uniunii, care ar impune în special dovedirea faptului că respectiva cerere în temeiul dreptului Uniunii nu a fost introdusă în realitate în vederea punerii în aplicare a unui drept care izvorăște din legislația Uniunii, ci mai degrabă ca să se creeze în mod artificial condițiile necesare pentru a beneficia de norma CN.

95. În subsidiar, după cum sugerează a șasea întrebare a instanței de trimitere, este corect să presupunem că normele naționale ale statelor membre prevăd posibilitatea instanțelor naționale de a ține cont, atunci când decid cu privire la cheltuielile de judecată, de conduita părților individuale, precum și de scopul și de modul în care părțile menționate au participat la procedură. Astfel, elementele vexatorii, nereserioase sau neadevărate ale unei cereri pot să joace, fără îndoială, un rol în decizia generală privind cheltuielile de judecată⁴³.

– Diviziunea „elementelor” în funcție de calitatea părților

96. În cadrul ședinței, s-a sugerat de asemenea că este posibilă „divizarea” unei căi de atac împotriva deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor în vederea aplicării normei CN în funcție de *pârât*, iar nu pe baza unor motive specifice. Astfel, atunci când există mai mulți pârâți și prin definiție se pot invoca doar motive întemeiate exclusiv pe dreptul național împotriva unuia dintre aceștia, atunci norma CN nu trebuie să se aplice cheltuielilor de judecată efectuate în măsura în care acțiunea a fost introdusă împotriva pârâtului respectiv.

97. În opinia noastră, ipoteza menționată ridică probleme legate de structura procesului decizional și aspectul conex privind întinderea controlului judiciar. Din câte am înțeles, în prezenta cauză, calea de atac împotriva desemnării consiliului putea fi introdusă ca o procedură separată sau, după cum s-a procedat, să fie „alipită” cererii (de autorizare) pentru inițierea procedurii de control judiciar. Dacă aceasta este situația, atunci puteau eventual să existe două cereri separate, una împotriva consiliului, iar cealaltă împotriva ministrului și a procurorului general.

⁴³ După cum am arătat și mai jos la punctele 110-117 din secțiunea A.5 din prezentele concluzii.

98. În cazul în care cea din urmă ar fi întemeiată exclusiv pe dreptul național, înțelegem de ce ea nu ar fi acoperită de norma CN, iar excluderea sa ar fi justificată. Totuși, pur și simplu nu aceasta este situația în cauza care face obiectul trimiterii preliminare la Curte. În prezenta cauză, a fost exercitată o singură cale de atac în fața instanței naționale⁴⁴. În asemenea împrejurări, nu vedem niciun motiv pentru divizarea căii de atac în funcție de pârât în vederea aplicării normei CN.

99. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare a instanței de trimitere după cum urmează:

Cerința privind o procedură „cu un cost care să nu fie prohibitiv” prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 este aplicabilă în cazul tuturor temeiurilor, motivelor sau argumentelor întemeiate pe încălcări de fond sau de procedură ale acestei directive sau ale altor instrumente din dreptul Uniunii și invocate în contextul exercitării unei căi de atac împotriva unei decizii, a unei acțiuni sau a unei omisiuni vizate de dispozițiile referitoare la participarea publicului ale directivei în cauză. Atunci când o asemenea cale de atac implică temeiuri, motive și argumente referitoare la încălcări atât ale dreptului Uniunii, cât și ale dreptului național, cerința privind o procedură „cu un cost care să nu fie prohibitiv” prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din directiva menționată anterior se va aplica în general căii de atac în întregul său.

4. A treia întrebare

100. Acțiunea care face obiectul procedurii privind cheltuielile de judecată aflată în fața instanței de trimitere a fost introdusă înainte de luarea unei decizii definitive asupra procedurii de aprobare. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța națională solicită în esență să se stabilească dacă noțiunea „decizii, acțiuni sau omisiuni” de la articolul 11 alineatul (1) acoperă acțiunile „temporare” sau „provizorii”, precum și acțiunile „definitive”.

101. Articolul 11 din directivă obligă statele membre să asigure accesul la căi de atac. Modul de obținere a acestui rezultat este lăsat însă în mare măsură la aprecierea statelor membre.

102. În practică, există o diversitate semnificativă a proceselor decizionale⁴⁵ în statele membre și chiar în interiorul aceluiași stat membru⁴⁶. De asemenea, căile de atac diferă considerabil⁴⁷.

44 Putem să amintim din nou că, dacă ar fi existat o transpunere mai explicită a articolului 11 alineatul (2) din directivă, care să precizeze în mod clar etapa în care trebuie să fie exercitată calea de atac, reclamantele puteau fi obligate să introducă acțiuni separate [de exemplu o acțiune într-un stadiu timpuriu împotriva ministrului (pentru a încerca să prevină adoptarea unei decizii de către o entitate părtinitoare) și una ulterioară împotriva deciziei privind amenajarea teritoriului în sine – totul ar depinde de structura procesului decizional și a procedurilor de control judiciar și totodată, în mod decisiv, de transpunerea precisă a articolului 11 alineatul (2) din directivă].

45 A se compara rapoartele comparative privind cel de al 20-lea colocviu al Asociației Consiliilor de Stat și a Jurisdicțiilor Administrative Supreme a Uniunii Europene în Rüdiger, R., Silbermann, E.-I., *Road planning in Europe – A Case Study*, Leipzig, 2006, în special p. 23-32 din raportul general.

46 De exemplu, regiunile belgiene au legislația lor proprie privind amenajarea teritoriului. A se vedea, pentru o explorare mai detaliată a dreptului mediului din Belgia, Delnoy, M., „Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements”, și Macrory, R., și Westaway, N., „Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective”, în Pallemarts, M., (editor) „The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law”, Europa Law Publishing, 2011, p. 341 și următoarele.

47 A se vedea următoarele rapoarte comparative: Rüdiger, R., Silbermann, E.-I., *op. cit. supra*, nota de subsol 45, p. 34 și 35; Raportul de sinteză privind inventarul măsurilor statelor membre ale Uniunii referitoare la accesul la justiție în probleme de mediu întocmit de Milieu Ltd pentru DG Mediu a Comisiei, septembrie 2007, p. 4-6; Darpö, J., „Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union (European Commission)”, 2013.10.11/Final, p. 11 și 12. A se vedea și Pallemarts, M. (editor), „The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law”, Europa Law Publishing, 2011, p. 322, 343 și 349.

103. De exemplu, procesele de aprobare a unor proiecte și de evaluare a efectelor asupra mediului pot fi combinate, având ca rezultat o singură decizie, sau ele pot fi separate, conducând la două sau mai multe decizii separate⁴⁸. Este posibil să existe diferențe procedurale în procesul decizional având ca obiect proiecte mai mici, mai simple și mai limitate în comparație cu proiectele mai mari, mai complexe care pot avea efecte mai puternice asupra mediului.

104. Diferențele dintre structurile și rezultatele proceselor decizionale vor avea atunci în mod natural un impact asupra mecanismelor căilor de atac. Alte diferențe fundamentale există și între procedurile de control judiciar. De exemplu, statele membre pot să stabilească (sau să nu stabilească) exercitarea unei căi de atac administrative înainte de introducerea unei acțiuni în fața instanțelor naționale. Există diferențe instituționale și în cazul unor asemenea căi de atac (formulate la minister, la autoritatea competentă sau la comisia specială pentru soluționarea contestațiilor și altele).

105. În general, directiva nu impune și nu interzice exercitarea căilor de atac împotriva deciziilor „nedefinitive”. Această flexibilitate era cu totul de așteptat având în vedere gama potențial largă a diferitor structuri ale proceselor decizionale și ale căilor de atac⁴⁹.

106. Totuși, după cum am arătat mai sus⁵⁰, statele membre trebuie să precizeze în mod clar *etapa în care* se poate exercita o cale de atac. Aceasta implică în sine precizarea în dreptul național pentru potențialii reclamanți a momentului în care un anumit act constituie o decizie care poate fi atacată și dacă reclamantul poate și/sau trebuie să introducă o acțiune împotriva unei decizii sau a unui act „nedefinitiv”.

107. În lipsa unor norme de drept al Uniunii, este necesar ca dreptul național să prevadă norme detaliate privind momentul în care poate fi introdusă o cerere de autorizare pentru exercitarea unei căi de atac, dar trebuie să fie posibil ca toate deciziile, acțiunile sau omisiunile să poată fi atacate la momentul respectiv⁵¹.

108. În plus, același *fir roșu* sau *leitmotiv* care a fost deja identificat⁵² este prezent din nou în răspunsul la a treia întrebare a instanței de trimitere: faptul că un stat membru nu pare să fi stabilit în mod clar un asemenea moment nu poate fi răstălmăcit și utilizat împotriva potențialilor reclamanți ca un instrument pentru excluderea exercitării unei căi de atac prin existența unor costuri prohibitive sau a unui risc serios în acest sens.

109. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la a treia întrebare a instanței de trimitere după cum urmează:

Expresia „decizii, acțiuni sau omisiuni” de la articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2011/92 poate include deciziile administrative adoptate în cursul soluționării unei cereri de aprobare a unui proiect care nu stabilesc ele însele în mod definitiv și irevocabil drepturile părților.

5. A șasea întrebare

110. Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă statele membre pot prevedea excepții de la norma CN, atunci când acestea nu sunt prevăzute în directivă sau în convenție.

48 A se vedea și Hotărârea din 16 februarie 2012, Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctul 38).

49 A se vedea, pentru probleme similare apărute într-un domeniu diferit al dreptului – achizițiile publice, Hotărârea din 5 aprilie 2017, Marina del Mediterráneo și alții (C-391/15, EU:C:2017:268, punctele 26 și 27).

50 A se vedea punctele 44-46 din prezentele concluzii.

51 A se vedea din nou prin analogie Hotărârea din 5 aprilie 2017, Marina del Mediterráneo și alții (C-391/15, EU:C:2017:268, punctele 26-32).

52 Astfel se vedea punctele 44-48, 58-60 și 89 de mai sus.

111. Din decizia de trimitere înțelegem că excepția la care se face referire privește litigiile nesperioase sau vexatorii. În această privință, nu este clar în totalitate motivul pentru care întrebarea menționată este relevantă pentru procedura principală. Instanța de trimitere nu susține că cererea este nesperioasă sau vexatorie. Potrivit instanței de trimitere, această posibilitate a fost invocată de partea intervenientă, EirGrid, în cadrul procedurii desfășurate în fața instanței naționale. Pe de altă parte, consiliul în calitate de pârât a confirmat în ședința în fața Curții că nu a invocat existența unui abuz din partea reclamantelor.

112. Totuși, în spiritul de cooperare care guvernează procedurile de trimitere preliminară, în măsura în care poate fi util pentru instanța națională, facem observațiile care urmează.

113. După cum a arătat instanța națională, nici directiva și nici convenția nu conțin un temei special privind o excepție de la norma CN în cazul acțiunilor nesperioase sau vexatorii.

114. Curtea a confirmat însă faptul că norma CN nu impune instanțelor naționale să înceteze complet aplicarea normelor naționale privind cheltuielile de judecată. Mai mult, caracterul „hazardat” (și *a fortiori* vexatoriu) al acțiunii poate fi luat în considerare atunci când se stabilesc cheltuielile de judecată care intră sub incidența normei CN⁵³. Prin urmare, modificarea modului de aplicare a normei CN astfel încât să se țină seama de cererile abuzive sau vădit neîntemeiate nu constituie o excepție ca atare.

115. Astfel, în loc să definim modalitatea în care operează norma CN prin excepții sau chiar prin necesitatea neaplicării, preferăm să o înțelegem în mod mai armonios: sub umbrela cuprinzătoare a normei CN, normele standard naționale obișnuite privind cheltuielile de judecată rămân în continuare aplicabile, iar instanța va ține cont de gradul de (in)succes al fiecărei părți în cadrul căii sale de atac și de orice alte elemente procedurale relevante prevăzute în dreptul național.

116. Deși, teoretic, este adevărat că este posibil ca nici măcar normele de bază privind accesul la justiție să nu se aplice în caz de litigiu vexatoriu⁵⁴, ceea ce s-ar putea extinde și asupra normei CN conducând astfel în practică la neaplicarea sa, asemenea situații sunt cu totul excepționale. Din informațiile furnizate de instanța de trimitere rezultă că tipul de acțiune din prezenta cauză este foarte departe de a intra în această categorie cu adevărat excepțională.

117. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă la a șasea întrebare a instanței de trimitere după cum urmează:

Atunci când se aplică norma prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 potrivit căreia costurile nu trebuie să fie prohibitive, directiva respectivă nu se opune luării în considerare de către instanțele naționale a caracterului nesperios sau vexatoriu al căii de atac căreia norma îi este aplicabilă.

6. A șaptea întrebare

118. Prin intermediul celei de a șaptea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o cerință din dreptul național în sensul că trebuie să existe un raport de cauzalitate între actul sau decizia cu caracter presupus nelegal și daunele privind mediul ca o condiție pentru aplicarea legislației naționale de transpunere a normei CN este compatibilă cu convenția.

53 Astfel cum s-a făcut de asemenea trimitere la punctul 58, a se vedea Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 42).

54 Hotărârea din 17 iulie 1998, ITT Promedia/Comisia (T-111/96, EU:T:1998:183).

119. Considerăm că cerința privind existența unui raport de cauzalitate apare în legislația națională în ceea ce privește costurile aferente căilor de atac care în principiu *nu intră* în domeniul de aplicare al articolului 11 alineatul (1) din directivă [articolele 3 și 4 din Legea din 2011 privind mediul (Dispoziții diverse)]. Mai mult, instanța de trimitere a statuat că aceste dispoziții din dreptul național *nu sunt aplicabile* în prezenta cauză.

120. Astfel, cu greu am putea înțelege modul în care întrebarea adresată de instanța națională este relevantă în cadrul prezentei cauze. Prin urmare, în opinia noastră, a șaptea întrebare a instanței de trimitere trebuie să fie considerată ca fiind fie în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii, fie pur ipotetică și, în consecință, ea trebuie să fie respinsă ca inadmisibilă.

121. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții se respingă a șaptea întrebare a instanței de trimitere ca inadmisibilă.

B. Relevanța Convenției de la Aarhus – a patra și a cincea întrebare

122. Prin intermediul celei de a patra și al celei de a cincea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească efectele potențiale ale articolului 9 alineatul (3) din convenție asupra legislației naționale, fie direct (prin efectul direct al acestei dispoziții), fie indirect (prin interpretare conformă).

123. În cadrul ședinței, a avut loc o discuție extinsă, însă neconcludentă referitoare la aspectul dacă, având în vedere situația de fapt din prezenta cauză și legislația irlandeză aplicabilă, în realitate era aplicabil articolul 9 alineatul (2) mai degrabă decât articolul 9 alineatul (3).

124. Din câte am înțeles, *din punctul de vedere al dreptului național*, determinarea dispoziției aplicabile din convenție contează pentru stabilirea normelor naționale concrete privind cheltuielile de judecată care se aplică în prezenta cauză. Este însă de competența instanței naționale să interpreteze și să evalueze dreptul național și faptele care determină, ulterior, calificarea lor în funcție de dispoziția relevantă din convenție.

125. Chiar dacă pornim de la premisa că articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus este aplicabil în cauza aflată în fața instanței naționale, *din punctul de vedere al dreptului Uniunii*, răspunsul la întrebările instanței de trimitere a fost deja furnizat în temeiul directivei care a transpus în dreptul Uniunii dispozițiile relevante din convenție. Aplicarea adițională (autonomă sau neautonomă) a articolului 9 alineatul (3) ar aduce foarte puține schimbări sau chiar nicio schimbare în această privință.

126. Recunoaștem că se poate dezbate îndelung măsura în care dreptul Uniunii transpune articolul 9 alineatul (3) din convenție, având în vedere că în Declarația Uniunii privind aprobarea convenției se precizează că articolul 9 alineatul (3) nu va fi pus în aplicare în totalitate de către Uniune⁵⁵ și că nu există o formulare echivalentă privind transpunerea articolului 9 alineatul (3) în articolul 11 din directivă⁵⁶.

55 Recueil des Traités de la Société des Nations, Declarații și rezerve referitoare la Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu – declarații elaborate de Uniunea Europeană cu ocazia aprobării (document disponibil la adresa: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter= 27&clang=_en#EndDec).

56 Ceea ce conduce apoi la un alt nivel de complexitate, interesant însă din nou în afara obiectului prezentei cauze: în cazul în care ar fi introdusă o cerere care intră sub incidența articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, dar care rămâne în afara a ceea ce Uniunea ar fi transpus în ordinea sa juridică prin adoptarea directivei, atunci aplicabilitatea potențială a Convenției de la Aarhus în cazul acestor chestiuni în cadrul ordinii juridice irlandeze nu ar fi reglementată de dreptul Uniunii, ci de normele constituționale irlandeze privind efectele juridice ale tratatelor internaționale în ordinea juridică națională în cauză. În această situație, Curtea nu ar avea în niciun caz competența să răspundă la cele două întrebări preliminare.

127. Oricare ar fi însă rezultatul analizei menționate, în măsura în care o cale de atac intră sub incidența articolului 11 alineatul (1) din directivă, ea intră oricum sub incidența normei CN cuprinse în articolul 11 alineatul (4) din aceasta.

128. Pentru motivele prezentate în răspunsul la a doua întrebare a instanței de trimitere, considerăm că o cale de atac nu poate fi divizată în elemente diferite în modul propus. Fie calea de atac intră sub incidența articolului 11 alineatul (1) din directivă și este vizată de norma CN *în întregul său*, fie se află în afara domeniului de aplicare al acestora. În cauza principală, toate elementele cererii de decizie preliminară indică faptul că prima variantă este cea corectă.

129. Prin urmare, nu este necesar să se răspundă la a patra și la a cincea întrebare a instanței de trimitere.

V. Concluzie

130. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de High Court (Irlanda) după cum urmează:

- „1) În cadrul unui sistem juridic național în care legiuitorul nu a stabilit în mod expres și definitiv în ce etapă a procesului trebuie să fie atacată o decizie și în care acest lucru trebuie să fie decis de o instanță de judecată în contextul fiecărei acțiuni concrete, de la caz la caz, în conformitate cu normele de *common law*, dreptul la o procedură «cu un cost care să nu fie prohibitiv» prevăzut la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului poate fi invocat într-o cauză aflată în fața unei instanțe naționale în care trebuie să se decidă dacă acțiunea concretă respectivă a fost introdusă în etapa corectă.
- 2) Cerința privind o procedură «cu un cost care să nu fie prohibitiv» prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 este aplicabilă în cazul tuturor temeiurilor, motivelor sau argumentelor întemeiate pe încălcări de fond sau de procedură ale acestei directive sau ale altor instrumente din dreptul Uniunii invocate în contextul exercitării unei căi de atac împotriva unei decizii, a unei acțiuni sau a unei omisiuni vizate de dispozițiile referitoare la participarea publicului ale directivei în cauză. Atunci când o asemenea cale de atac implică temeiuri, motive și argumente referitoare la încălcări atât ale dreptului Uniunii, cât și ale dreptului național, cerința privind o procedură «cu un cost care să nu fie prohibitiv» prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din directiva menționată anterior se va aplica în general căii de atac în întregul său.
- 3) Expresia «decizii, acțiuni sau omisiuni» de la articolul 11 alineatul (1) din Directiva 2011/92 vizează inclusiv deciziile administrative adoptate în cursul soluționării unei cereri de aprobare a unui proiect care nu stabilesc ireversibil și definitiv drepturile legale ale părților.
- 4) Având în vedere răspunsurile la prima și la a doua întrebare a instanței de trimitere, nu este necesar să se răspundă la a patra întrebare.
- 5) Având în vedere răspunsurile la prima și la a doua întrebare a instanței de trimitere, nu este necesar să se răspundă la a cincea întrebare.
- 6) Atunci când se aplică norma prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 potrivit căreia costurile nu trebuie să fie prohibitive, directiva respectivă nu se opune luării în considerare de către instanțele naționale a caracterului neserios sau vexatoriu al căii de atac căreia norma îi este aplicabilă.
- 7) A șaptea întrebare a instanței de trimitere este inadmisibilă.”