



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

15 martie 2018*

„Trimitere preliminară – Evaluarea efectelor anumitor proiecte asupra mediului – Directiva 2011/92/UE – Dreptul la o cale de atac al membrilor publicului interesat – Cale de atac prematură – Noțiunile de cost care să nu fie prohibitiv și de decizii, acțiuni sau omisiuni care intră sub incidența dispozițiilor directivei privind participarea publicului – Aplicabilitatea Convenției de la Aarhus”

În cauza C-470/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de High Court (Înalta Curte, Irlanda), prin decizia din 29 iulie 2016, primită de Curte la 22 august 2016, în procedura

North East Pylon Pressure Campaign Ltd,

Maura Sheehy

împotriva

An Bord Pleanála,

The Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Ireland,

The Attorney General,

cu participarea:

EirGrid plc

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (raportor), A. Arabadjiev și E. Regan, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 iunie 2017,

* Limba de procedură: engleza.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru North East Pylon Pressure Campaign Ltd și pentru doamna Sheehy, de D. Courtney și de B. Sawey, solicitors, de M. O'Donnell, barrister, de C. Hughes, barrister, de E. Keane, SC, și de C. Bradley, SC;
- pentru An Bord Pleanála, de A. Doyle, solicitor, de B. Foley, barrister, și de N. Butler, SC;
- pentru Attorney General și pentru Minister for Communications, Climate Action and Environment (fostul Minister for Communications, Energy and Natural Resources), de E. Creedon și de E. McKenna, în calitate de agenți, asistați de M. McDowell, barrister;
- pentru Irlanda, de R. Mulcahy, SC, și de G. Gilmore, barrister;
- pentru EirGrid plc, de D. Nagle, solicitor, de S. Dodd, barrister, de M. Cush, SC, și de E. Cassidy, solicitor;
- pentru Comisia Europeană, de C. Zadra, de G. Gattinara și de J. Tomkin, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 19 octombrie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea, pe de o parte, a articolului 11 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 (JO 2012, L 26, p. 1) și, pe de altă parte, a Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”).
- 2 Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între North East Pylon Pressure Campaign Limited și doamna Maura Sheehy, pe de o parte, și An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources (ministrul comunicațiilor, energiei și resurselor naturale, Irlanda, denumit în continuare „ministrul”), Irlanda și Attorney General, pe de altă parte, în legătură cu stabilirea cheltuielilor de judecată aferente respingerii unei cereri de autorizare a introducerii unei căi de atac jurisdicționale împotriva procesului de autorizare prealabilă a instalării unei rețele electrice de interconectare.

Cadrul juridic

Dreptul internațional

- 3 Articolul 1 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Obiectiv”, prevede:

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

- 4 Articolul 3 din această convenție, care se intitulează „Dispoziții generale”, prevede la alineatul (8):

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

- 5 În legătură cu dreptul publicului de a participa la procesul decizional în materie de mediu, articolul 6 din convenția menționată stabilește în detaliu norme referitoare la activitățile enumerate în anexa I la aceasta, în timp ce articolele 7 și 8 din aceasta vizează în special, primul, planurile, programele și politicile privind mediul, iar al doilea, elaborarea normelor administrative și/sau a instrumentelor normative juridic obligatorii și cu aplicabilitate generală.
- 6 În conformitate cu articolul 9 din aceeași convenție, intitulat „Accesul la justiție”:

„[...]

(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 aduc 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. [...]”

Dreptul Uniunii

- 7 Articolul 11 din Directiva 2011/92 prevede:

„(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 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.

[...]”

- 8 Articolul 1 din Regulamentul (UE) nr. 347/2013 al 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) stabilește „linii directe privind dezvoltarea și interoperabilitatea prompte a coridoarelor și domeniilor prioritare privind infrastructurile energetice transeuropene”.
- 9 Articolul 8 din acest regulament, intitulat „Organizarea procedurii de autorizare”, prevede că fiecare stat membru „desemnează o autoritate națională competentă responsabilă cu facilitarea și coordonarea procedurii de autorizare a proiectelor de interes comun”.

Dreptul irlandez

- 10 Din indicațiile instanței de trimitere reiese că cerința „cost[ului] care să nu fie prohibitiv” prevăzută la articolul 11 din Directiva 2011/92 figurează la articolul 50B din Planning and Development Act, 2000 (Legea din 2000 privind amenajarea și dezvoltarea teritoriului), cu modificările ulterioare (denumită în continuare „Legea din 2000”), care prevede:

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

- (a) procedurilor desfășurate în fața [High Court (Înalta Curte, Irlanda)] 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 naționale care pune în aplicare:

[printre altele] o dispoziție din Directiva [2011/92] [...] căreia articolul 10a [...] îi este aplicabil [...]

- 11 Articolul 50B alineatul (3) din această lege prevede:

„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 neserioasă sau vexatorie,

- (b) din cauza modului în care partea s-a comportat pe parcursul procedurii sau
- (c) atunci când partea sfidează instanța.”

12 Potrivit articolului 50B alineatul (4) din legea menționată:

„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.”

13 Articolul 3 din Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [Legea din 2011 privind mediul (dispoziții diverse), denumită în continuare „Legea din 2011”] prevede:

„[...]

(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 neserioasă 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.

[...]”

14 Articolul 4 alineatul (1) din Legea din 2011 prevede:

„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 al 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 poate să cauzeze daune mediului.

[...]”

15 Articolul 8 din Legea din 2011 prevede că instanța trebuie să ia în considerare Convenția de la Aarhus, dacă este nevoie din oficiu.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 16 În anul 2015, EirGrid plc, operator public irlandez de transport de energie electrică, a solicitat o autorizație pentru a instala aproximativ 300 de stâlpi de susținere a unor cabluri de înaltă tensiune pe o distanță de circa 138 km, pentru conectarea rețelelor din Irlanda și din Irlanda de Nord și pentru asigurarea fiabilității aprovizionării cu energie electrică a insulei.
- 17 Acest proiect, care se numără printre „proiectele de interes comun” desemnate de Comisia Europeană în temeiul Regulamentului nr. 347/2013, este contestat de un grup de presiune care reunește un număr mare de proprietari de terenuri și locuitori potențial afectați, denumit North East Pylon Pressure Campaign (denumit în continuare „NEPP”). Autoritatea națională care, în temeiul articolului 8 din acest regulament, a fost desemnată în vederea facilitării și a coordonării procedurii de acordare a autorizațiilor pentru acest proiect de interconectare este An Bord Pleanála, organism irlandez responsabil în materia căilor de atac în domeniul planificării.
- 18 An Bord Pleanála este de asemenea însărcinat cu aprobarea autorizației de amenajare pentru proiectul menționat. În urma cererii oficiale de autorizare a amenajării și a depunerii raportului de evaluare a impactului asupra mediului, acest organism a convocat o ședință pentru data de 7 martie 2016.
- 19 La 4 martie 2016, NEPP și doamna Sheehy au încercat să conteste procedura de autorizare a amenajării, printre altele încercând să împiedice desfășurarea ședinței. În acest scop, au prezentat o cerere prin care au solicitat autorizarea introducerii unei proceduri de control judiciar, însoțită de o cerere de ordonanță interlocutorie.
- 20 Reiese din dosarul prezentat Curții că au fost prezentate aproximativ 15 capete de cerere, în susținerea cărora au fost invocate aproximativ 40 de motive, întemeiate printre altele pe faptul că EirGrid a modificat informațiile care figurau inițial în raportul de evaluare a impactului asupra mediului pe care avea obligația să îl emită în temeiul Directivei 2011/92, pe insuficiența declarațiilor privind efectele asupra mediului și pe raportul de evaluare a impactului asupra Natura 2000, pe nelegalitatea părților din procedura de autorizare a amenajării, pe neconformitatea cu dreptul național a cererii de autorizare formulate de EirGrid, pe încălcarea cerințelor procesului echitabil în ceea ce privește organizarea ședinței de către An Bord Pleanála și pe parțialitatea obiectivă a acestuia din urmă ca urmare a desemnării sale de către ministru.
- 21 Întrucât cererea de ordonanță președințială a fost respinsă, ședința în fața An Bord Pleanála a avut loc la data prevăzută.
- 22 Procedura de autorizare a continuat, iar instanța sesizată a permis reclamanților să îi introducă în cauză în calitate de pârâți pe ministru, care a desemnat An Bord Pleanála, și pe Attorney General, precum și să completeze contestarea desemnării An Bord Pleanála ca autoritate competentă. EirGrid a intervenit în procedură.
- 23 La 12 mai 2016, după patru zile de ședință, instanța de trimitere a refuzat să acorde autorizarea de a introduce o cale de atac pentru motivul că dreptul irlandez pare să impună să se aștepte ca An Bord Pleanála să adopte o decizie definitivă înainte de formularea unei căi de atac și că, prin urmare, calea de atac a cărei autorizare a fost solicitată ar fi prematură.
- 24 În procedura care a condus la prezenta cerere de decizie preliminară, părțile au opinii diferite cu privire la suportarea cheltuielilor de judecată aferente procedurii de autorizare a introducerii unei căi de atac, al căror quantum ar depăși 500 000 de euro.

- 25 S-a susținut printre altele că NEPP și doamna Sheehy nu se puteau prevala de articolul 11 din Directiva 2011/92, având în vedere că cererea de autorizare pentru introducerea unei căi de atac nu se limita doar la invocarea unor neregularități care afectau procedura de evaluare a impactului asupra mediului ca atare.
- 26 Instanța de trimitere ridică, astfel, problema compatibilității dreptului irlandez cu dispozițiile Directivei 2011/92 și cu prevederile Convenției de la Aarhus care consacră cerința ca anumite proceduri jurisdicționale să nu aibă un cost prohibitiv.
- 27 Instanța menționată precizează, în această privință, că Irlanda nu a adoptat dispoziții care să transpună articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2011/92. Pentru acest motiv, întrucât etapa în care poate fi introdusă o cale de atac prevăzută de respectiva directivă nu este definită, revine fiecărei instanțe irlandeze sarcina de a aprecia dacă, de la caz la caz, calea de atac cu care este sesizată a fost introdusă în etapa corespunzătoare sau dacă este prematură ori tardivă. Aceeași instanță arată în plus că Legea din 2011 ar fi mai restrictivă decât Convenția de la Aarhus prin faptul că ar condiționa aplicabilitatea sa în materie de cheltuieli de judecată de existența unei legături între nelegalitatea invocată și o daună cauzată mediului.
- 28 În aceste condiții, High Court (Înalta Curte) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele 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 cadrul procedurii în fața unei instanțe naționale al cărei scop este stabilirea aspectului dacă calea de atac respectivă a fost introdusă în etapa corectă?
- 2) Cerința privind dreptul la o procedură «cu un cost care să nu fie prohibitiv» prevăzută 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 directivei referitoare la participarea publicului 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 directivei referitoare la participarea publicului)?
- 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 autorizare a unei amenajări, 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 [Convenția de la Aarhus]:
- a) într-o procedură în cadrul căreia se contestă validitatea unui proces de autorizare a unei amenajări privind un proiect de interes comun în sensul Regulamentului (UE) [nr. 347/2013] și/sau
- b) într-o procedură în cadrul căreia se contestă validitatea unui proces de autorizare a unui proiect de amenajare care 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 [JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109]?

- 5) În cazul unui răspuns afirmativ la a patra întrebare litera a) și/sau litera b), precizarea că reclamantii trebuie să îndeplinească «toate criteriile [...], dacă acestea sunt prevăzute de legislația națională», se opune considerării convenției ca având efect direct, în împrejurările în care reclamantii au îndeplinit toate criteriile din dreptul național pentru formularea unei cereri și/sau au în mod evident dreptul să formuleze calea de atac:
- a) într-o procedură în cadrul căreia se contestă validitatea unui proces de autorizare a unei amenajări privind 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 autorizare a unui proiect de amenajare care 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 Convenția de la Aarhus?
- 7) 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 dauna adusă mediului ca o condiție pentru aplicarea legislației naționale de transpunere a articolului 9 alineatul (4) din [Convenția de la Aarhus], în vederea garantării faptului că procedurile privind mediul nu au un cost prohibitiv, este compatibilă cu această convenție?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a treia întrebare

- 29 Prin intermediul primei și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 trebuie interpretat în sensul că cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv se aplică unei proceduri în fața unei instanțe dintr-un stat membru, precum cea în discuție în litigiul principal, în cadrul căreia se stabilește dacă o cale de atac poate fi autorizată în cursul unei proceduri de autorizare a unei amenajări, într-un context în care acest stat membru nu a stabilit etapa în care poate fi introdusă o cale de atac.
- 30 Așa cum Curtea a avut deja ocazia să hotărască, cerința impusă de articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 se referă la ansamblul costurilor financiare ocazionate de participarea la procedura judiciară. Astfel, caracterul prohibitiv trebuie apreciat global, ținându-se seama de ansamblul costurilor suportate de partea în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, punctele 27 și 28).
- 31 Rezultă de aici că, în cazul în care dreptul procesual național prevede că o autorizare trebuie să fie solicitată prealabil exercitării unei căi de atac care intră sub incidența cerinței impuse de articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92, cheltuielile aferente unei proceduri care vizează obținerea autorizării respective trebuie de asemenea să intre sub incidența acestei cerințe.
- 32 Această situație se regăsește *a fortiori* în ipoteza în care, precum în procedura principală, întrucât legislația națională aplicabilă nu a stabilit etapa în care poate fi introdusă o cale de atac, așa cum impune articolul 11 alineatul (2) din Directiva 2011/92, o asemenea procedură urmărește aprecierea aspectului dacă respectiva cale de atac a fost introdusă în etapa corespunzătoare.
- 33 În această privință, este irelevantă împrejurarea că cererea având ca obiect introducerea unei căi de atac jurisdicționale a fost prezentată în cadrul unei proceduri care poate conduce la o autorizare a unei amenajări, iar nu împotriva unei decizii care pune capăt în mod definitiv procedurii respective. Astfel,

așa cum a subliniat avocatul general la punctele 101-108 din concluzii, Directiva 2011/92 nu impune și nici nu interzice ca aceste căi de atac care intră sub incidența garanției împotriva costurilor prohibitive să fie introduse împotriva unor decizii care pun capăt în mod definitiv unei proceduri de autorizare, având în vedere marea varietate a proceselor decizionale privind mediul, ci prevede doar obligația statelor membre de a stabili etapa în care poate fi introdusă o cale de atac.

- 34 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima și la a treia întrebare că articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 trebuie interpretat în sensul că cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv se aplică unei proceduri în fața unei instanțe dintr-un stat membru, precum cea în discuție în litigiul principal, în cadrul căreia se stabilește dacă o cale de atac poate fi autorizată în cursul unei proceduri de autorizare a unei amenajări, *a fortiori* în cazul în care acest stat membru nu a stabilit etapa în care poate fi introdusă o cale de atac.

Cu privire la a doua întrebare

- 35 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, atunci când un reclamant invocă atât motive întemeiate pe nerespectarea normelor privind participarea publicului la luarea deciziilor de mediu, cât și motive întemeiate pe nerespectarea altor norme, cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv, prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92, se aplică cheltuielilor aferente ansamblului căii de atac sau doar cheltuielilor aferente părții din calea de atac care se întemeiază pe normele privind participarea publicului.
- 36 Trebuie arătat în această privință că rezultă din însăși litera articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2011/92 că căile de atac care fac obiectul protecției împotriva costurilor prohibitive sunt cele formulate împotriva deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor „care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă”. O interpretare literală a acestei dispoziții conduce, așadar, la concluzia că domeniul de aplicare al acesteia este limitat la cheltuielile aferente doar aspectelor unui litigiu care constau în valorificarea dreptului publicului de a participa la procesul decizional în conformitate cu normele precise enunțate în această materie de directivă.
- 37 Această abordare se coroborează cu o interpretare contextuală a articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2011/92.
- 38 Aceasta din urmă nu conține, astfel, doar norme privind informarea, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție, ci și, în sens mai larg, norme de armonizare în materie de evaluare a impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului.
- 39 De asemenea, întrucât legiuitorul Uniunii face o trimitere expresă, în cuprinsul articolului 11 alineatul (1) din Directiva 2011/92, doar la dispozițiile din acest text referitoare la participarea publicului, trebuie să se considere că el a intenționat să excludă de la garanția împotriva costurilor prohibitive căile de atac care se întemeiază pe orice altă normă din această directivă și *a fortiori* pe orice altă legislație, indiferent dacă ea este a Uniunii sau a statelor membre.
- 40 O asemenea interpretare nu este infirmată nici în lumina finalității Directivei 2011/92, care constă printre altele, după cum rezultă din considerentele (19)-(21) ale acesteia, în transpunerea în dreptul derivat a prevederilor articolului 9 alineatele (2)-(4) din Convenția de la Aarhus.
- 41 În acest sens, pentru a defini domeniul căilor de atac care nu trebuie să aibă un cost prohibitiv, aceste prevederi fac ele însele trimitere la căile de atac îndreptate împotriva oricărei decizii, a oricărui act sau a oricărei omisiuni „care intră sub incidența articolului 6” din această convenție, cu alte cuvinte sub incidența anumitor norme care guvernează participarea publicului la luarea deciziilor în materie de mediu, fără a aduce atingere facultății dreptului intern de a dispune altfel prin extinderea garanției menționate la alte dispoziții pertinente ale convenției respective.

- 42 Astfel, având în vedere că legiuitorul Uniunii a intenționat să adopte doar cerința ca anumite căi de atac să nu aibă un cost prohibitiv, așa cum ea este definită la articolul 9 alineatele (2) și (4) din Convenția de la Aarhus, orice interpretare a acestei cerințe, în sensul Directivei 2011/92, care s-ar aplica în alte situații decât cele care privesc căile de atac îndreptate împotriva deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care se raportează la procesul participării publicului definit prin directiva menționată ar decurge dintr-o interpretare care depășește intențiile sale.
- 43 Atunci când, așa cum este cazul cererii de autorizare care a condus la procedura de stabilire a cheltuielilor de judecată din litigiul principal, o cale de atac formulată împotriva unui proces reglementat de Directiva 2011/92 combină considerații juridice întemeiate pe normele privind participarea publicului cu argumente de o altă natură, revine instanței naționale sarcina de a efectua, *ex æquo et bono* și potrivit modalităților procedurale naționale aplicabile, distincția dintre costurile legate de fiecare dintre cele două tipuri de argumentație, pentru a se asigura că partea din calea de atac care se întemeiază pe normele privind participarea publicului beneficiază de cerința costului care să nu fie prohibitiv.
- 44 Din ceea ce precedă rezultă că trebuie să se răspundă la a doua întrebare că, atunci când un reclamant invocă atât motive întemeiate pe nerespectarea normelor de participare a publicului la luarea deciziilor în materie de mediu, cât și motive întemeiate pe nerespectarea altor norme, cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv, prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92, se aplică doar cheltuielilor aferente părții din calea de atac care se întemeiază pe nerespectarea normelor privind participarea publicului.

Cu privire la a patra și la a cincea întrebare

- 45 Prin intermediul celei de a patra și al celei de a cincea întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă și în ce măsură articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus trebuie interpretat în sensul că cerința conform căreia, pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii în materie de mediu, anumite proceduri judiciare nu trebuie să aibă un cost prohibitiv se aplică aspectelor unui litigiu care nu ar fi acoperite de aceeași cerință așa cum decurge aceasta, în temeiul Directivei 2011/92, din răspunsul oferit la a doua întrebare și, în cazul unui răspuns afirmativ, ce consecințe trebuie trase de aici de instanța națională într-un litigiu precum cel principal.
- 46 Trebuie amintit că Curtea este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar asupra interpretării Convenției de la Aarhus, semnată de Comunitate, iar ulterior aprobată prin Decizia 2005/370 și ale cărei prevederi fac parte integrantă, așadar, din ordinea juridică a Uniunii (Hotărârea din 8 martie 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 30).
- 47 În timp ce alineatul (2) al articolului 9 din această convenție consacră un drept la o cale de atac destinată să asigure respectarea dreptului publicului de a participa la luarea deciziilor în materie de mediu, alineatul (3) al aceluiași articol privește, mai larg, dreptul la o cale de atac al publicului interesat pentru a contesta acțiuni și omisiuni ale persoanelor fizice și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul.
- 48 Alineatul (4) al articolului respectiv, care precizează caracteristicile pe care trebuie să le aibă căile de atac și în special pe aceea de a nu avea un cost prohibitiv, se aplică în mod expres atât căilor de atac menționate la alineatul (3), cât și celor menționate printre altele la alineatul (2).
- 49 În consecință, trebuie să se considere că cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv, prevăzută de Convenția de la Aarhus, se aplică unei proceduri precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care aceasta ar urmări să conteste, întemeindu-se pe dreptul național al mediului, un proces de adoptare a unei autorizații de amenajare.

- 50 Pe de altă parte, după cum s-a pronunțat în mod repetat Curtea, atunci când o dispoziție din dreptul Uniunii se poate aplica atât unor situații care intră sub incidența dreptului național, cât și unor situații care intră sub incidența dreptului Uniunii, există un interes cert ca, pentru evitarea unor viitoare divergențe de interpretare, această dispoziție să primească o interpretare uniformă, oricare ar fi condițiile în care aceasta urmează să fie aplicată (a se vedea Hotărârea din 8 martie 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 42 și jurisprudența citată).
- 51 De aici rezultă că interpretarea dată în cadrul răspunsului la prima întrebare, privind aplicabilitatea cerinței ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv unei proceduri în fața unei instanțe naționale în cadrul căreia se stabilește dacă poate fi acordată autorizația de a introduce o cale de atac, poate fi transpusă în cazul articolului 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus.
- 52 În ceea ce privește consecințele pe care trebuie să le deducă instanța națională din această concluzie într-un litigiu precum cel principal, trebuie amintit că nici alineatul (3), nici alineatul (4) ale articolului 9 din Convenția de la Aarhus nu conțin vreo obligație necondiționată și suficient de precisă care să poată guverna în mod direct situația juridică a particularilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 45, și Hotărârea din 28 iulie 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții*, C-543/14, EU:C:2016:605, punctul 50).
- 53 Cu toate acestea, trebuie să se observe că aceste dispoziții, deși sunt lipsite de efect direct, au ca obiectiv să permită asigurarea unei protecții efective a mediului.
- 54 Or, în lipsa unei reglementări a Uniunii în materia modalităților procedurale ale căilor de atac destinate să asigure protejarea drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a reglementa aceste modalități, statele membre având responsabilitatea de a asigura în fiecare caz o protecție efectivă a acestor drepturi (a se vedea printre altele prin analogie Hotărârea din 8 martie 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 47).
- 55 În această privință, astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență consacrată, modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor similare de drept intern (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității) (a se vedea Hotărârea din 15 aprilie 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punctul 46).
- 56 Prin urmare, nu se poate concepe, fără a pune în discuție protecția efectivă a dreptului mediului al Uniunii, în speță a Directivei 2011/92 și a Regulamentului nr. 347/2013, să se dea o interpretare a dispozițiilor articolului 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus care să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 8 martie 2011, *Lesoochránárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 49).
- 57 În consecință, atunci când este în discuție aplicarea dreptului național al mediului, printre altele în realizarea unui proiect de interes comun, în sensul Regulamentului nr. 347/2013, este de competența instanței naționale să dea dreptului procesual intern o interpretare care să fie, în cea mai mare măsură posibilă, conformă cu obiectivele stabilite la articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus, astfel încât costul procedurilor judiciare să nu fie prohibitiv.
- 58 Rezultă din cele ce precedă că trebuie să se răspundă la a patra și la a cincea întrebare că articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus trebuie interpretat în sensul că, pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii în materie de mediu, cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv se aplică părții unei căi de atac

care nu ar fi acoperită de aceeași cerință așa cum decurge aceasta, în temeiul Directivei 2011/92, din răspunsul oferit la a doua întrebare, în măsura în care reclamantul ar solicita în cadrul acestei părți să se asigure respectarea dreptului național al mediului. Prevederile menționate nu au un efect direct, însă revine instanței naționale sarcina de a da dreptului procesual intern o interpretare care să fie, în cea mai mare măsură posibilă, conformă cu acestea.

Cu privire la a șasea și la a șaptea întrebare

- 59 Prin intermediul celei de a șasea și al celei de a șaptea întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă un stat membru poate deroga de la cerința conform căreia costul anumitor proceduri judiciare nu trebuie să fie prohibitiv, impusă de Convenția de la Aarhus și de Directiva 2011/92, atunci când o cale de atac este considerată neserioasă ori vexatorie sau în lipsa unei legături între presupusa încălcare a dreptului național al mediului și o daună cauzată acestuia din urmă.
- 60 În această privință, trebuie amintit că cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv, prevăzută atât la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92, cât și la articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, nu interzice nicidecum instanțelor naționale să pună cheltuielile de judecată în sarcina unui reclamant. Acest lucru reiese în mod explicit din Convenția de la Aarhus, la care trebuie aliniată în mod adecvat legislația Uniunii, întrucât articolul 3 alineatul (8) din această convenție precizează că nu se aduce nicidecum atingere puterii instanțelor naționale de a impune costuri rezonabile în cadrul procedurilor judiciare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 11 aprilie 2013, *Edwards și Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, punctele 25 și 26).
- 61 În consecință, instanța națională are posibilitatea să ia în considerare factori precum, printre altele, șansele rezonabile de succes ale acțiunii ori caracterul nserios sau vexatoriu al acesteia, cu condiția ca cuantumul cheltuielilor de judecată la plata cărora este obligat reclamantul să nu fie nerezonabil de ridicat.
- 62 În ceea ce privește aspectul dacă o legislație națională care transpune Convenția de la Aarhus în materie de cheltuieli de procedură, precum Legea din 2011, poate condiționa aplicarea cerinței potrivit căreia costul anumitor proceduri judiciare nu trebuie să fie prohibitiv de existența unei legături suficiente între nelegalitatea invocată în ceea ce privește dreptul național al mediului și o daună cauzată acestuia din urmă, trebuie să se facă trimitere la însăși litera convenției menționate.
- 63 Astfel, această cerință se aplică, potrivit dispozițiilor coroborate ale alineatelor (3) și (4) ale articolului 9 din această convenție, procedurilor prin care se urmărește contestarea acțiunilor și a omisiunilor persoanelor fizice și ale autorităților publice „care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul”.
- 64 Așadar, părțile contractante la convenția menționată au intenționat în mod clar să aplice protecția împotriva costurilor prohibitive în privința căilor de atac al căror obiect constă în a obține respectarea legalității în domeniul mediului *in abstracto*, fără a condiționa o asemenea protecție de dovedirea vreunei legături cu o daună cauzată mediului, dovedită sau *a fortiori* potențială.
- 65 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a șasea și la a șaptea întrebare că un stat membru nu poate deroga de la cerința conform căreia costul anumitor proceduri nu trebuie să fie prohibitiv, impusă de articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus și de articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92, atunci când o cale de atac este considerată neserioasă ori vexatorie sau în lipsa unei legături între presupusa încălcare a dreptului național al mediului și o daună cauzată acestuia din urmă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) **Articolul 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 trebuie interpretat în sensul că cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv se aplică unei proceduri în fața unei instanțe dintr-un stat membru, precum cea în discuție în litigiul principal, în cadrul căreia se stabilește dacă o cale de atac poate fi autorizată în cursul unei proceduri de autorizare a unei amenajări, *a fortiori* în cazul în care acest stat membru nu a stabilit etapa în care poate fi introdusă o cale de atac.**
- 2) **Atunci când un reclamant invocă atât motive întemeiate pe nerespectarea normelor de participare a publicului la luarea deciziilor în materie de mediu, cât și motive întemeiate pe nerespectarea altor norme, cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv, prevăzută la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92, se aplică doar cheltuielilor aferente părții din calea de atac care se întemeiază pe nerespectarea normelor privind participarea publicului.**
- 3) **Articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005, trebuie interpretat în sensul că, pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii în materie de mediu, cerința ca anumite proceduri judiciare să nu aibă un cost prohibitiv se aplică părții unei căi de atac care nu ar fi acoperită de aceeași cerință așa cum decurge aceasta, în temeiul Directivei 2011/92, din răspunsul care figurează la punctul 2 din prezentul dispozitiv, în măsura în care reclamantul ar solicita în cadrul acestei părți să se asigure respectarea dreptului național al mediului. Prevederile menționate nu au un efect direct, însă revine instanței naționale sarcina de a da dreptului procesual intern o interpretare care să fie, în cea mai mare măsură posibilă, conformă cu acestea.**
- 4) **Un stat membru nu poate deroga de la cerința conform căreia costul anumitor proceduri nu trebuie să fie prohibitiv, impusă de articolul 9 alineatul (4) din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu și de articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92, atunci când o cale de atac este considerată neserioasă ori vexatorie sau în lipsa unei legături între presupusa încălcare a dreptului național al mediului și o daună cauzată acestuia din urmă.**

Semnături