



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

14 ianuarie 2021 *

„Trimitere preliminară – Convenția de la Aarhus – Articolul 9 alineatele (2) și (3) – Acces la justiție – Inexistența accesului la justiție pentru alt public decât publicul interesat – Admisibilitatea căii de atac condiționată de participarea prealabilă la procesul decizional”

În cauza C-826/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Rechtbank Limburg (Tribunalul din Limburg, Țările de Jos), prin decizia din 21 decembrie 2018, primită de Curte la 28 decembrie 2018, în procedura

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

împotriva

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

cu participarea:

Sebava BV,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul J.-C. Bonichot (raportor), președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen, doamna C. Toader și domnii M. Safjan și N. Jääskinen, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: doamna M. Ferreira, administratoare principală,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 30 ianuarie 2020,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru LB, de A. Hanssen;

* Limba de procedură: neerlandeza.

- pentru Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht și Stichting Leefbaar Buitengebied, de M. H. Middelkamp;
- pentru College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, de L. M. C. Cloodt, advocaat;
- pentru guvernul neerlandez, de M. A. M. de Ree, M. Bulterman, C. S. Schillemans și J. M. Hoogveld, în calitate de agenți;
- pentru guvernul danez, de J. Nymann-Lindgren, M. S. Wolff și P. Z. L. Ngo, în calitate de agenți;
- pentru Irlanda, de M. Browne, G. Hodge și A. Joyce, în calitate de agenți, asistați de N. Butler, SC, și C. Hogan, BL;
- pentru guvernul suedez, de H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg și A. Falk, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de G. Gattinara, M. Noll-Ehlers și L. Haasbeek, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 2 iulie 2020,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 9 alineatul (2) din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus (Danemarca) 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 formulată în cadrul unor litigii între LB, o persoană fizică, și, respectiv, Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht și Stichting Leefbaar Buitengebied, asociații de protecție a drepturilor animalelor, pe de o parte, și College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Colegiul Primarului și Consilierilor Locali din Echt-Susteren, Țările de Jos) (denumit în continuare „comuna Echt-Susteren”), pe de altă parte, în legătură cu o autorizație acordată de această comună către Sebava BV, în scopul construirii unei clădiri destinate creșterii porcilor.

Cadrul juridic

Dreptul internațional

- 3 Al optprezecelea considerent al Convenției de la Aarhus enunță preocuparea privind necesitatea de a pune la dispoziția publicului, inclusiv a organizațiilor, mecanisme juridice eficiente, astfel încât interesele legitime ale acestuia să fie protejate, iar legea să fie aplicată.
- 4 Articolul 2 din această convenție, intitulat „Definiții”, prevede la punctul 4 că termenul „public” înseamnă „una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în conformitate cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile de astfel de persoane”.

- 5 Potrivit articolului 2 punctul 5, expresia „public interesat” înseamnă „publicul afectat sau care poate fi afectat sau care are un interes în luarea deciziilor din domeniul mediului”. Acest punct 5 precizează că, „în sensul prezentei definiții, organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care respectă toate cerințele în conformitate cu legislația internă sunt considerate ca fiind interesate”.
- 6 Articolul 3 alineatul (5) din Convenția de la Aarhus prevede că dispozițiile acesteia nu aduc atingere dreptului părților de a continua să aplice sau de a adopta, în schimbul dispozițiilor acesteia, măsuri care să prevadă un acces mai larg la informații, o participare a publicului mai extinsă la luarea deciziilor și un acces mai larg la justiție în probleme de mediu.
- 7 Articolul 6 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Participarea publicului la decizii privind activități specifice”, prevede la alineatele (1)-(10):

„(1) Fiecare parte:

- (a) aplică dispozițiile prezentului articol deciziilor de acordare sau neacordare a autorizației pentru activitățile propuse de tipul celor enumerate în anexa I;

[...]

(2) Publicul interesat este informat, fie printr-o notificare publică, fie individual, după caz, într-o etapă incipientă a procedurii de luare a deciziei privind mediul, în timp util și într-un mod corespunzător și eficient cu privire la următoarele aspecte, *inter alia*:

- (a) activitatea propusă și cererea în temeiul căreia se va lua o decizie;
- (b) natura deciziilor sau a proiectului de decizie care ar putea fi adoptate;
- (c) autoritatea publică însărcinată cu luarea deciziei;
- (d) procedura prevăzută, inclusiv modul și momentul în care următoarele informații pot fi furnizate:
 - (i) data la care începe procedura;
 - (ii) posibilitățile de participare a publicului;
 - (iii) data și locul oricărei audieri publice prevăzute;
 - (iv) autoritatea publică de la care se pot obține informații relevante și în cadrul căreia au fost depuse informațiile respective în vederea examinării lor de către public;
 - (v) autoritatea publică sau orice alt organism oficial la care se pot trimite observații sau întrebări și termenele prevăzute pentru comunicarea observațiilor sau întrebărilor și
 - (vi) indicarea tipului de informații despre mediu disponibile și relevante pentru activitatea propusă și
- (e) faptul că o activitate face obiectul unei proceduri naționale sau transfrontaliere de evaluare a impactului asupra mediului.

(3) Procedurile de participare a publicului cuprind termene rezonabile pentru fiecare etapă, fiind prevăzut timp suficient pentru informarea publicului în conformitate cu alineatul (2) menționat anterior și pentru pregătirea și participarea efectivă a publicului la luarea deciziilor privind mediul.

(4) Fiecare parte prevede participarea publicului din etapa incipientă a procesului, în momentul în care toate opțiunile și soluțiile sunt posibile, iar publicul poate avea o influență reală.

(5) Fiecare parte ar trebui, după caz, să încurajeze pe oricine intenționează să depună o cerere de autorizare pentru a identifica publicul interesat, să inițieze discuții și să furnizeze informații privind obiectul cererii sale înainte de depunerea acesteia.

(6) Fiecare parte cere autorităților publice competente să asigure pentru publicul interesat, gratuit, la cerere, în cazul în care așa prevede legislația internă și de îndată ce sunt disponibile, acces în vederea examinării tuturor informațiilor relevante pentru luarea deciziilor prevăzute la prezentul articol care sunt disponibile în cursul procedurii de participare a publicului, fără a aduce atingere dreptului părților de a refuza dezvăluirea anumitor informații în conformitate cu articolul 4 alineatele (3) și (4). Informațiile relevante cuprind, cel puțin și fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 4, următoarele:

- (a) o descriere a sitului și caracteristicile fizice și tehnice ale activității propuse, cuprinzând o estimare a reziduurilor și emisiilor poluante prevăzute;
- (b) o descriere a efectelor semnificative ale activității propuse asupra mediului;
- (c) o descriere a măsurilor prevăzute de prevenire și/sau de reducere a efectelor, inclusiv a emisiilor poluante;
- (d) un rezumat fără detalii tehnice al celor menționate anterior;
- (e) o descriere sintetică a principalelor alternative studiate de solicitant și
- (f) în conformitate cu legislația internă, principalele rapoarte și recomandări adresate autorității publice în momentul în care publicul interesat trebuie să fie informat în conformitate cu alineatul (2).

(7) Procedurile de participare a publicului permit publicului să prezinte, în scris sau, după caz, în cadrul unei audieri publice sau al unei anchete publice efectuate cu solicitantul, orice observații, informații, analize sau opinii pe care le consideră relevante pentru activitatea propusă.

(8) Fiecare parte se asigură că în momentul luării deciziei se ține seama în mod corespunzător de rezultatele procedurii de participare a publicului.

(9) Fiecare parte se asigură că, după luarea deciziei de către autoritatea publică, publicul este informat prompt cu privire la decizie în conformitate cu procedurile corespunzătoare. Fiecare parte pune la dispoziția publicului textul deciziei împreună cu motivele și considerentele în temeiul cărora a fost adoptată decizia.

(10) Fiecare parte se asigură că, în cazul în care o autoritate publică reanalizează sau actualizează condițiile de funcționare pentru o activitate prevăzută la alineatul (1), dispozițiile de la alineatele (2)-(9) din prezentul articol se aplică *mutatis mutandis* și după caz.”

8 Articolul 9 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Accesul la justiție”, prevede la alineatele (2)-(4):

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

- (a) care prezintă un interes suficient sau
- (b) care mențin încălcarea unui drept, în cazul în care legea procedurală administrativă a unei părți prevede acest lucru ca o precondiție, 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.

Ceea ce constituie un interes suficient și încălcarea unui drept se stabilește în conformitate cu prevederile legislației interne și în conformitate cu obiectivul de a acorda publicului interesat acces larg la justiție în cadrul sferei de aplicare a prezentei convenții. În acest sens, interesul oricărei organizații neguvernamentale care îndeplinește dispozițiile prevăzute la articolul 2 alineatul (5) este considerat suficient în sensul literei (a) menționate anterior. De asemenea, astfel de organizații sunt considerate ca având drepturi la care se poate aduce atingere în sensul literei (b) menționate anterior.

Dispozițiile prezentului alineat (2) nu exclud posibilitatea unei căi de atac preliminară în fața unei autorități administrative și nu aduc atingere obligației de epuizare a căilor de atac administrative înainte de a face apel 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. [...]"

- 9 Anexa I la Convenția de la Aarhus, intitulată „Lista cu activități prevăzută la articolul 6 alineatul (1) litera (a)”, menționează, la punctul 15 litera (c), instalațiile pentru creșterea intensivă a porcilor cu peste 750 de locuri pentru scroafe.

Dreptul neerlandez

- 10 În temeiul articolului 1:2 din Algemene wet bestuursrecht (Legea generală privind dreptul administrativ, denumită în continuare „Awb”), prin „parte interesată” se înțelege orice persoană „ale cărei interese sunt direct afectate de o decizie”.
- 11 Rezultă din articolul 3.10 din Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Legea privind dispozițiile generale în materie de drept al mediului, denumită în continuare „Wabo”) că se impune aplicarea secțiunii 3.4 din Awb privind „procedura pregătitoare publică uniformă” (denumită în continuare „procedura pregătitoare”) pentru adoptarea unei autorizații de mediu privind activitățile de construire și de modificare de instalații, în sensul articolului 2.1 alineatul 1 literele a și e din Wabo.
- 12 În cadrul acestei proceduri, articolul 3.12 din Wabo prevede că orice persoană poate formula observații în legătură cu proiectul de decizie.
- 13 În temeiul articolului 6:13 din Awb, numai părțile interesate care au prezentat observații în procedura pregătitoare pot formula o acțiune împotriva deciziei adoptate în urma acestei proceduri, cu excepția cazului în care nu li se poate reproșa în mod rezonabil că nu au intervenit. În plus, sunt admisibile numai criticile îndreptate împotriva aceluiași aspecte ale deciziei atacate criticate în procedura sa de adoptare.
- 14 Din articolul 8:1 din Awb rezultă că numai persoanele interesate pot formula o acțiune împotriva deciziilor administrative în fața unei instanțe administrative.

Litigiile principale și întrebările preliminare

- 15 La 13 octombrie 2016, Sebava a prezentat comunei Echt-Susteren o cerere de autorizare pentru extinderea și modificarea unui țarc pentru porci din Koningsbosch (Țările de Jos), în scopul de a construi un nou țarc pentru 855 de scroafe fără lapte și gestante, de a înlocui, în țarcurile existente, 484 de scroafe de reproducție cu 125 de scroafe gestante și de a construi un circuit acoperit pentru scroafe.
- 16 Această cerere a făcut obiectul procedurii pregătitoare, în cadrul căreia autoritatea competentă adoptă un proiect de decizie privind cererea de autorizare, în legătură cu care pot fi prezentate observații.
- 17 În acest cadru, comuna Echt-Susteren a decis că nu era necesar un raport privind impactul asupra mediului.
- 18 Această decizie, precum și un exemplar al dosarului de notificare și alte documente aferente au fost puse la dispoziția publicului în scopul consultării la primărie. În *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (Jurnalul Oficial al Regatului Țărilor de Jos) a fost publicat un aviz, arătând că decizia menționată trebuia considerată un act pregătitor, în sensul dreptului neerlandez, și că aceasta nu putea, așadar, să facă obiectul unei căi de atac administrative sau jurisdicționale, cu excepția cazului în care aducea direct atingere intereselor unei „părți interesate”. Cererea de autorizare, precum și anunțul proiectului de autorizare au fost de asemenea publicate în *Gemeentebld van Echt-Susteren* (Jurnalul municipal din Echt-Susteren).
- 19 Printr-o decizie din 28 septembrie 2017, comuna Echt-Susteren a acordat autorizația de mediu solicitată.
- 20 LB, precum și Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht și Stichting Leefbaar Buitengebied au sesizat Rechtbank Limburg (Tribunalul din Limburg, Țările de Jos) cu cereri de anulare a acestei autorizații.
- 21 În ceea ce privește calea de atac exercitată de LB, instanța de trimitere apreciază că ar trebui respinsă ca inadmisibilă pentru motivul că LB nu îndeplinește condițiile pentru a fi considerată o „parte interesată”, în sensul dreptului administrativ neerlandez, din moment ce nu locuiește în apropierea proiectului în discuție în litigiile principale, ci la aproximativ 20 de kilometri de acesta și că, așadar, nu suferă personal efectele asupra mediului ale acestui proiect. Instanța de trimitere arată că profesia de veterinar a lui LB nu poate fi suficientă pentru a se putea recunoaște un interes personal și că celelalte activități și calități de care s-a prevalat au fost invocate tardiv, după expirarea termenului de introducere a acțiunii.
- 22 Instanța de trimitere adaugă că acțiunea lui LB ar putea fi de asemenea respinsă ca inadmisibilă pentru motivul că reclamanta nu a prezentat observații împotriva proiectului menționat în cursul procedurii pregătitoare.
- 23 LB susține că trebuie să i se recunoască calitatea de „parte interesată”, în sensul dreptului neerlandez, și că nu i se poate reproșa în mod rezonabil că nu a transmis observații în cursul procedurii pregătitoare, ținând seama de neregulile săvârșite în cadrul acesteia. În special, nu s-ar fi indicat că proiectul privea extinderea unui țarc pentru porci și doar „părțile interesate” ar fi fost invitate să prezinte observații.
- 24 În acest context, instanța de trimitere ridică problema conformității limitării accesului la justiție doar la „părțile interesate”, în sensul dreptului național, cu Convenția de la Aarhus.
- 25 Aceasta se întreabă în special dacă articolul 9 alineatul (2) din această convenție trebuie interpretat în sensul că impune ca persoanele care, precum LB, nu sunt considerate „părți interesate”, în sensul dreptului național, și nu fac parte nici din „publicul interesat”, în sensul Convenției de la Aarhus, să

poată totuși, ca membri ai „publicului”, în sensul acestei convenții, să se prevaleze în justiție de eventuale încălcări ale drepturilor care le-ar fi conferite la articolul 6 alineatele (3) și (7)-(9) din aceasta, care vizează „publicul”, iar nu doar „publicul interesat”.

- 26 În ceea ce privește asociațiile de protecție a mediului, reclamante în litigiile principale, instanța de trimitere apreciază că acestea sunt „părți interesate”, în sensul dreptului național, din moment ce bunăstarea și protecția animalelor fac parte din obiectul lor de activitate și este stabilit în mod suficient că ele exercită activități concrete în acest scop.
- 27 Totuși, această instanță consideră că acțiunea acestor asociații ar trebui respinsă ca inadmisibilă pentru motivul că acestea nu au intervenit în cursul procedurii pregătitoare.
- 28 Instanța de trimitere ridică totuși problema dacă această condiție de admisibilitate respectă dreptul Uniunii, în special articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus.
- 29 De asemenea, aceasta ridică problema conformității cu această prevedere a normei dreptului neerlandez care prevede că sunt inadmisibile criticile care nu privesc aspectele proiectului de decizie care au fost contestate în cadrul procedurii pregătitoare.
- 30 În aceste condiții, Rechtbank Limburg (Tribunalul din Limburg) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii, în special articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, trebuie interpretat în sensul că se opune ca dreptul «publicului» (al oricărei persoane) de a avea acces la justiție, în măsura în care acesta nu este «publicul interesat» («părțile interesate»), să fie exclus în totalitate?

În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

- 2) Dreptul Uniunii, în special articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, trebuie interpretat în sensul că din acesta rezultă că «publicul» (orice persoană), în cazul unei presupuse încălcări a cerințelor procedurale și a drepturilor de participare valabile pentru acest public, în sensul articolului 6 din această convenție, trebuie să aibă acces la justiție?

Este relevant în această privință faptul că «publicul interesat» (părțile interesate) are acces la justiție cu privire la acest aspect și poate contesta de asemenea legalitatea unui act pe fond?

- 3) Dreptul Uniunii, în special articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, trebuie interpretat în sensul că se opune ca accesul la justiție al «publicului interesat» (al părților interesate) să fie condiționat de exercitarea drepturilor de participare a publicului în sensul articolului 6 din această convenție?

În cazul unui răspuns negativ la a treia întrebare:

- 4) Dreptul Uniunii, în special articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții de drept național care exclude accesul la justiție împotriva unei decizii pentru «publicul interesat» (părțile interesate) căruia i se poate reproșa în mod rezonabil că nu a prezentat niciun punct de vedere cu privire la (părți din) proiectul de decizie?

În cazul unui răspuns negativ la a patra întrebare:

- 5) Sarcina de a se pronunța, pe baza împrejurărilor cazului, cu privire la ceea ce trebuie să se înțeleagă prin «căruia i se poate reproșa în mod rezonabil» revine în totalitate instanței naționale sau aceasta are obligația de a respecta în această privință anumite garanții din dreptul Uniunii?

- 6) În ce măsură diferă răspunsul la [întrebările a treia-a cincea] în cazul în care este vorba despre «public» (orice persoană), în condițiile în care acesta nu este «publicul interesat» (părțile interesate)?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a doua întrebare

- 31 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dreptul Uniunii și în special articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus se opun ca membrii „publicului” vizat la articolul 2 alineatul (4) din această convenție să nu aibă acces ca atare la justiție, în scopul contestării unei decizii care intră în domeniul de aplicare al articolului 6 din aceasta.
- 32 Cu titlu introductiv, trebuie constatat că proiectul în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Convenției de la Aarhus.
- 33 Instanța de trimitere se referă, astfel, în mod întemeiat, la articolul 6 alineatul (1) litera (a) din această convenție coroborat cu punctul 15 din anexa I la aceasta, care menționează instalațiile pentru creșterea intensivă a porcilor cu peste 750 de locuri pentru scroafe, la al căror proces de autorizare „publicul interesat” poate participa.
- 34 În temeiul articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, fiecare parte se asigură, în cadrul legislației interne proprii și în conformitate cu obiectivul de a acorda „publicului interesat” acces larg la justiție, că membrii acestuia care prezintă un interes sau care mențin încălcarea unui drept, în cazul în care dreptul național prevede acest lucru ca o precondiție, au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui alt organism independent și imparțial pentru a contesta legalitatea oricărei decizii care intră sub incidența articolului 6 din această convenție și, în cazul în care se prevede acest lucru în legislația internă, a altor dispoziții relevante ale acesteia.
- 35 Participanții la faza scrisă în fața Curții au observat în mod întemeiat că articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus vizează doar „publicul interesat”, care este definit la articolul 2 punctul 5 din această convenție ca fiind publicul afectat sau care poate fi afectat sau care are un interes în luarea deciziilor din domeniul mediului. Această din urmă dispoziție precizează că, în sensul acestei definiții, organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care respectă toate cerințele în conformitate cu legislația internă sunt considerate ca fiind interesate.
- 36 Articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus are, așadar, ca obiect nu să confere un drept la o cale de atac împotriva deciziilor și altor acte care intră în domeniul de aplicare al articolului 6 din aceasta, referitoare la proiecte care fac obiectul unei participări a publicului la procesul decizional, publicului în general, ci de a garanta acest drept numai membrilor „publicului interesat” care îndeplinesc anumite condiții.
- 37 Această interpretare este confirmată de structura articolului 9 din Convenția de la Aarhus, din moment ce alineatul (3) al acestui articol prevede, la rândul său, un regim de acces la justiție mai limitat pentru membrii „publicului” în general, reflectând astfel sistemul prevăzut de această convenție, care stabilește în mod explicit o distincție între „public” în general și „publicul interesat” de un act sau o operațiune.

- 38 Astfel, sunt prevăzute drepturi procedurale specifice pentru membrii publicului interesat, care, în principiu, sunt singurii chemați să participe la procesul decizional, întrucât fac parte din cercul persoanelor asupra cărora actul sau operațiunea preconizată are sau riscă să aibă un impact, a cărui stabilire în mod rezonabil și în conformitate cu obiectivul care constă în a acorda publicului interesat acces larg la justiție revine în sarcina statelor membre.
- 39 Este adevărat că articolul 6 din Convenția de la Aarhus utilizează de mai multe ori termenul „public”. Totuși, dintr-o lectură de ansamblu a acestui articol rezultă că acesta nu se aplică decât „publicului interesat”, respectiv singurul a cărui participare la procesul decizional este necesară.
- 40 Astfel, deși prevederile care figurează la articolul 6 alineatul (2) litera (d) punctele (ii) și (iv) din această convenție se referă în mod specific la informații referitoare la „public”, rezultă explicit din acest articol 6 alineatul (2) primul paragraf că dreptul de informare pe care îl consacră este garantat numai pentru „publicul interesat”.
- 41 Arătând, în plus, că trebuie prevăzute termene rezonabile pentru informarea publicului, în sensul articolului 6 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, și pentru pregătirea și participarea efective ale acestui public la luarea deciziilor privind mediul, articolul 6 alineatul (3) din această convenție confirmă că diferitele etape ale procedurii de participare a publicului sunt aplicabile numai publicului interesat.
- 42 Pe de altă parte, deși articolul 6 alineatele (4) și (7) din convenția respectivă menționează și „publicul”, aceste dispoziții au ca unic obiect stabilirea condițiilor concrete ale procedurii de participare, și anume momentul în care trebuie organizată această procedură și forma precisă a acestei participări, iar nu definirea conținutului dreptului publicului de a participa la procedurile vizate.
- 43 Această analiză este confirmată de faptul că un drept de a participa la procesul decizional nu ar putea fi efectiv fără ca partea interesată să dispună, pe de altă parte, de dreptul de a fi informată cu privire la proiect și la procedura preconizată, precum și cu privire la dreptul de acces la documente de informare, acordate totuși în mod explicit numai membrilor „publicului interesat” la articolul 6 alineatele (2) și (6) din Convenția de la Aarhus.
- 44 De altfel, trebuie arătat că o lectură a articolului 6 din Convenția de la Aarhus diferită de cea menționată la punctul 39 din prezenta hotărâre ar avea drept consecință, extinzând în mod necesar accesul la justiție la ansamblul „publicului” pentru ca acesta să se prevaleze de drepturile prevăzute la acest articol, să priveze de efect util distincția dintre regimurile de acces la instanță prevăzute la alineatele (2) și, respectiv, (3) ale articolului 9 din această convenție.
- 45 Ținând seama de ansamblul acestor considerații, trebuie să se constate că articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus are ca obiect tocmai garantarea accesului la instanță pentru a contesta un act sau o decizie care intră în domeniul de aplicare al articolului 6 din această convenție numai „publicului interesat” care respectă anumite condiții.
- 46 Rezultă, sub rezerva verificărilor de fapt care revin instanței de trimitere, că o persoană precum LB, care nu face parte din „publicul interesat”, în sensul Convenției de la Aarhus, nu se poate prevala de încălcarea articolului 9 alineatul (2) din această convenție pentru motivul că nu are acces la justiție în cauza principală.
- 47 Cu toate acestea, accesul unei asemenea persoane la justiție ar trebui supus unui regim diferit dacă dreptul național al unui stat membru ar acorda publicului un drept mai extins de a participa la procesul decizional, în special dreptul de a fi informat de un proiect în timp util și într-un mod corespunzător și eficient, astfel cum permite articolul 3 alineatul (5) din Convenția de la Aarhus, în

temeiul căruia părțile la aceasta din urmă pot adopta, în dreptul lor național, măsuri mai favorabile decât cele care sunt prevăzute de această convenție, precum măsuri care asigură o participare a publicului mai extinsă la luarea deciziilor prevăzută la articolul 6 din această convenție.

- 48 În acest caz, căile de atac jurisdicționale formulate în temeiul acestor măsuri ar intra sub incidența articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, care prevede că, fără a aduce atingere căilor de atac prevăzute la alineatele (1) și (2) ale acestui articol, fiecare parte la această convenție 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.
- 49 Căile de atac menționate la articolul 9 alineatul (3) din convenția menționată pot fi astfel supuse unor „criterii”, fapt din care decurge că statele membre pot, în cadrul puterii de apreciere care le este acordată în această privință, să stabilească norme de drept procedural referitoare la condițiile care trebuie îndeplinite pentru a exercita astfel de căi de atac (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punctul 86).
- 50 Or, Curtea a statuat deja că dreptul la o cale de atac prevăzut la dispoziția menționată ar fi golit de orice efect util dacă, prin impunerea unor asemenea criterii, anumitor categorii de „membri ai publicului” li s-ar nega orice drept la o cale de atac (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, punctele 46 și 48, precum și Hotărârea din 3 octombrie 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland și alții, C-197/18, EU:C:2019:824, punctul 34).
- 51 Rezultă că articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus se opune ca membrii „publicului”, în sensul acesteia, să nu poată avea în niciun fel acces la justiție în scopul de a se prevala de drepturi mai extinse de a participa la procesul decizional, care ar fi conferite de legislația internă proprie privind mediul a unui stat membru.
- 52 Ținând seama de considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima și la a doua întrebare că articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca membrii „publicului” vizat la articolul 2 alineatul (4) din această convenție să nu aibă acces ca atare la justiție în scopul contestării unei decizii care intră în domeniul de aplicare al articolului 6 din aceasta. În schimb, articolul 9 alineatul (3) din convenția menționată se opune ca aceste persoane să nu poată avea acces la justiție în scopul de a se prevala de drepturi mai extinse de a participa la procesul decizional, care le-ar fi conferite doar de legislația internă proprie privind mediul a unui stat membru.

Cu privire la întrebările a treia-a șasea

- 53 Având în vedere litigiile principale și răspunsul dat la prima și la a doua întrebare, este necesar să se constate că întrebările a treia-a șasea privesc acțiunea unor organizații neguvernamentale care fac parte din „publicul interesat” vizat la articolul 2 punctul 5 din Convenția de la Aarhus și care intră sub incidența articolului 9 alineatul (2) din aceasta, precum și cea a unui membru al „publicului” vizat la articolul 2 punctul 4 din această convenție și care intră sub incidența articolului 9 alineatul (3) din aceasta.
- 54 Prin urmare, trebuie să se considere că, prin întrebările a treia-a șasea, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus și articolul 9 alineatul (3) din aceasta se opun ca admisibilitatea căilor de atac jurisdicționale exercitate de organizații neguvernamentale, care fac parte din „publicul interesat”, și, respectiv, de un membru al „publicului”, în raport, pentru aceste organizații, cu articolul 6 din această convenție și, pentru acest membru al

„publicului”, cu legislația internă proprie privind mediul a unui stat membru, să fie condiționată de participarea acestora la procedura pregătitoare aferentă deciziei atacate, cu excepția cazului în care nu li se poate reproșa în mod rezonabil că nu au intervenit. Această instanță solicită de asemenea să se stabilească dacă aceste dispoziții se opun ca numai criticile care vizează aceleași aspecte ale deciziei atacate care au făcut obiectul unor observații ale reclamantului în cadrul acestei proceduri să fie admisibile.

- 55 Din jurisprudența Curții rezultă că membrii „publicului interesat”, în sensul Convenției de la Aarhus, trebuie să poată exercita o cale de atac jurisdicțională împotriva actelor prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din această convenție, indiferent de rolul pe care aceștia l-au avut în soluționarea respectivei cereri, și că părțile la această convenție nu pot, prin urmare, să prevadă inadmisibilitatea unei astfel de acțiuni pentru motivul că reclamantul a participat la procesul decizional al deciziei atacate și și-a putut exprima punctul de vedere cu această ocazie [a se vedea în acest sens, în ceea ce privește dispozițiile similare ale Directivei 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 1985, L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174), Hotărârea din 15 octombrie 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punctele 38 și 39].
- 56 Participarea la procesul decizional în probleme de mediu în condițiile prevăzute de convenția menționată este astfel distinctă de exercitarea unei căi de atac jurisdicționale și are o finalitate diferită de a acesteia din urmă, această cale de atac putând fi formulată, dacă este cazul, împotriva deciziei adoptate la sfârșitul acestor proceduri, astfel încât această participare nu are efecte asupra condițiilor de exercitare a căii de atac menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punctul 38).
- 57 În plus, în ceea ce privește în special asociațiile de protecție a mediului, trebuie amintit că articolul 9 alineatul (2) al doilea paragraf a doua și a treia teză din Convenția de la Aarhus prevede că organizațiile neguvernamentale care îndeplinesc dispozițiile prevăzute la articolul 2 punctul 5 din această convenție trebuie considerate că au fie un interes suficient, fie drepturi care pot fi încălcate, în funcție de împrejurarea dacă legislația națională face sau nu face apel la una sau la cealaltă dintre aceste condiții de admisibilitate.
- 58 În sfârșit, trebuie constatat că obiectivul care constă în a asigura „acces larg la justiție”, prevăzut la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, și respectarea efectului util al acestei dispoziții nu ar fi asigurate de o legislație care ar condiționa admisibilitatea unei căi de atac formulate de o organizație neguvernamentală în funcție de rolul pe care aceasta l-a avut sau nu în faza de participare la procesul decizional, chiar dacă această fază nu are același obiect precum exercitarea unei căi de atac jurisdicționale, iar aprecierea unei astfel de organizații asupra unui proiect poate, în plus, să evolueze în funcție de rezultatul acestui proces (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, punctele 38, 39 și 48).
- 59 Rezultă din cele ce precedă că articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus se opune ca admisibilitatea căilor de atac jurisdicționale pe care acesta le vizează, exercitate de organizații neguvernamentale care fac parte din „publicul interesat”, în sensul Convenției de la Aarhus, să fie condiționată de participarea acestora la procesul decizional care a condus la adoptarea deciziei atacate.
- 60 Împrejurarea că această condiție nu s-ar aplica, în temeiul dreptului național în discuție în litigiile principale, atunci când nu se poate reproșa în mod rezonabil acestor organizații că nu au participat la procesul menționat nu poate justifica o soluție diferită, din moment ce nerespectarea condiției de participare prealabilă este suficientă, în principiu, pentru a împiedica acțiunea în justiție a organizațiilor menționate.

- 61 În schimb, soluția ar fi diferită dacă calea de atac menționată ar fi exercitată de un membru al „publicului” în temeiul unor drepturi mai extinse de a participa la procesul decizional, conferite doar de legislația internă proprie privind mediul a unui stat membru.
- 62 În acest caz, astfel cum rezultă din punctul 48 din prezenta hotărâre, ar fi necesar să se aplice articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, care reglementează într-un mod mai flexibil marja de manevră a părților la această convenție.
- 63 Rezultă astfel din jurisprudența Curții că această dispoziție nu se opune, în principiu, pentru căile de atac pe care le vizează, ca admisibilitatea lor să fie subordonată condiției ca reclamantul să fi invocat obiecțiuni în timp util încă în cadrul procedurii administrative, având în vedere că o astfel de normă poate permite să se identifice într-un mod mai rapid punctele litigioase și, eventual, rezolvarea acestora în cursul procedurii administrative, astfel încât o cale de atac jurisdicțională nu mai este necesară (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punctele 88-90).
- 64 În aceste condiții, în pofida faptului că constituie, în calitate de condiție prealabilă introducerii unei căi de atac jurisdicționale, o restrângere a dreptului la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, în sensul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), Curtea a apreciat că o astfel de condiție poate să fie justificată, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, în măsura în care este prevăzută de lege, respectă substanța acestui drept, este necesară, cu respectarea principiului proporționalității, și răspunde efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniunea Europeană sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, punctul 90).
- 65 Or, în speță, independent de aspectul dacă articolul 47 din cartă trebuie aplicat unei căi de atac jurisdicționale care nu ar privi decât drepturile mai extinse de a participa la procesul decizional conferite doar de dreptul național, rezultă că condițiile prevăzute la punctul precedent din prezenta hotărâre sunt în orice caz îndeplinite.
- 66 Astfel, din decizia de trimitere rezultă că o condiție de admisibilitate a unei căi de atac întemeiată pe participarea prealabilă la procesul decizional este prevăzută printr-o lege, în sensul articolului 47 din cartă. Această condiție respectă, în plus, conținutul esențial al dreptului fundamental la protecție jurisdicțională efectivă, așa cum este consacrat la acest articol, din moment ce nu repune în discuție acest drept în sine, ci impune doar o etapă procedurală suplimentară pentru exercitarea lui (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 septembrie 2017, *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725, punctul 64). Aceasta răspunde, pe de altă parte, obiectivului de interes general amintit la punctul 63 din prezenta hotărâre și nu rezultă că există o disproporție vădită între acest obiectiv și eventualele inconveniente cauzate de obligația de a participa la procedura pregătitoare aferentă deciziei atacate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 septembrie 2017, *Puškár*, C-73/16, EU:C:2017:725, punctele 66, 67 și 69).
- 67 Împrejurarea că această condiție nu este aplicată atunci când nu se poate reproșa în mod rezonabil reclamantului că nu a participat la procesul decizional este, în plus, de natură să respecte cerința proporționalității, din moment ce aceasta este apreciată în funcție de împrejurările cauzei.
- 68 În fine, nu este necesar să se stabilească dacă articolul 9 alineatele (2) și (3) din Convenția de la Aarhus se opune ca numai criticile care vizează aceleași aspecte ale deciziei atacate care au făcut obiectul unor observații ale reclamantilor în cursul acestei proceduri să poată fi contestate în justiție, din moment ce reclamantii din litigiile principale, în orice caz, nu au participat la procedura pregătitoare.
- 69 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările a treia-a șasea că articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus trebuie interpretat în sensul că se opune ca admisibilitatea căilor de atac jurisdicționale pe care acesta le vizează, exercitate de organizații

neguvernamentale care fac parte din „publicul interesat”, prevăzut la articolul 2 punctul 5 din această convenție, să fie condiționată de participarea acestor organizații la procedura pregătitoare aferentă deciziei atacate, chiar dacă această condiție nu se aplică atunci când nu li se poate reproșa în mod rezonabil că nu au participat la aceasta. În schimb, articolul 9 alineatul (3) din convenția menționată nu se opune ca admisibilitatea unei căi de atac jurisdicționale pe care acesta o vizează să fie condiționată de participarea reclamantului la procedura pregătitoare aferentă deciziei atacate, cu excepția cazului în care nu i se poate reproșa în mod rezonabil, ținând seama de împrejurările cauzei, că nu a intervenit în această procedură.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 70 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 9 alineatul (2) din Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus (Danemarca) 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 nu se opune ca membrii „publicului” vizat la articolul 2 alineatul (4) din această convenție să nu aibă acces ca atare la justiție în scopul contestării unei decizii care intră în domeniul de aplicare al articolului 6 din aceasta. În schimb, articolul 9 alineatul (3) din convenția menționată se opune ca aceste persoane să nu poată avea acces la justiție în scopul de a se prevala de drepturi mai extinse de a participa la procesul decizional, care le-ar fi conferite doar de legislația internă proprie privind mediul a unui stat membru.**
- 2) **Articolul 9 alineatul (2) 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, trebuie interpretat în sensul că se opune ca admisibilitatea căilor de atac jurisdicționale pe care acesta le vizează, exercitate de organizații neguvernamentale care fac parte din „publicul interesat”, prevăzut la articolul 2 punctul 5 din această convenție, să fie condiționată de participarea acestor organizații la procedura pregătitoare aferentă deciziei atacate, chiar dacă această condiție nu se aplică atunci când nu li se poate reproșa în mod rezonabil că nu au participat la aceasta. În schimb, articolul 9 alineatul (3) din convenția menționată nu se opune ca admisibilitatea unei căi de atac jurisdicționale pe care acesta o vizează să fie condiționată de participarea reclamantului la procedura pregătitoare aferentă deciziei atacate, cu excepția cazului în care nu i se poate reproșa în mod rezonabil, ținând seama de împrejurările cauzei, că nu a intervenit în această procedură.**

Semnături