Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL,
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 2 iulie 2020[1]

Cauza C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
împotriva
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
intervenientă:
Sebava BV

[cerere de decizie preliminară formulată de Rechtbank Limburg (Tribunalul din Limburg, Țările de Jos)]

„Cerere de decizie preliminară – Convenția de la Aarhus – Articolul 6 – Drepturi de participare – Procedură de participare a publicului – Articolul 2 alineatele (4) și (5) – Noțiunea de «public» și de «public interesat» – Domeniu personal de aplicare – Articolul 9 alineatele (2) și (3) – Accesul la justiție – Calitate procesuală activă – Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolul 47 și articolul 52 alineatul (1) – Dreptul la protecție jurisdicțională efectivă – Directiva 2011/92/UE – Articolele 6 și 11 – Directiva 2010/75/UE – Articolele 24 și 25 – Condiția participării prealabile – Autonomie procedurală”

I. Introducere

1. În dreptul neerlandez, orice persoană are dreptul de a participa la o procedură de participare a publicului care conduce la adoptarea unei decizii privind o activitate în materie de mediu. Cu toate acestea, accesul la o instanță pentru a contesta orice decizie administrativă definitivă pronunțată în cadrul acestei proceduri este supus îndeplinirii a două condiții cumulative. În primul rând, persoana trebuie să fie o parte interesată, interesele sale fiind direct afectate de decizia în cauză. În al doilea rând, această persoană trebuie să fi participat la procedura de participare a publicului, prin prezentarea de observații referitoare la proiectul de decizie, cu excepția cazului în care nu i se poate reproșa în mod rezonabil acestei persoane că nu a făcut acest lucru.

2. Rezultatul faptului că normele naționale sunt redactate în acest mod pare a fi o contradicție semnificativă în ceea ce privește domeniul personal de aplicare al ambelor cadre procedurale: o etapă administrativă foarte deschisă și o etapă jurisdicțională mult mai restrânsă. Acest aspect ridică în mod natural următoarea întrebare: *ce se poate spune despre persoanele care nu sunt prevăzute în acest*

1 Limba originală: engleza.

domeniu de aplicare? Ce se poate spune despre membrii publicului care fie nu sunt direct afectați, fie nu au prezentat nicio observație în cadrul procedurii de participare a publicului? Accesul la o instanță, care este garantat în temeiul Convenției de la Aarhus [2] sau în temeiul oricăror dispoziții ale dreptului Uniunii, este complet exclus pentru acești membri ai publicului?

II. Cadrul juridic

A. Convenția de la Aarhus

3. Convenția de la Aarhus a fost semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 de Comunitatea Europeană, la acel moment, și a fost aprobată ulterior prin Decizia Consiliului 2005/370/CE [3].

4. Potrivit articolului 6 alineatul (1) litera (a) din Convenția de la Aarhus, decizia de acordare a autorizației pentru activitățile de mediu enumerate în anexa I face obiectul procedurii de participare a publicului prevăzute la articolul 6 alineatele (2)-(11). Articolul 9 alineatul (2) din convenție reglementează dreptul de acces la justiție pentru a contesta deciziile care au făcut obiectul unei proceduri de participare a publicului prevăzute la articolul 6. Pentru a defini domeniul lor de aplicare personal, articolul 6 și articolul 9 alineatul (2) utilizează noțiunile „publicul” și „publicul interesat”. Aceste noțiuni sunt definite la articolul 2 alineatul (4) și, respectiv, alineatul (5) din convenție.

B. Dreptul Uniunii

5. Înainte de adoptarea Deciziei 2005/370/CE a Consiliului, Comunitatea Europeană, la acel moment, a adoptat Directiva 2003/35/CE [4]. Aceasta din urmă a modificat două directive existente pentru a alinia în mod corespunzător reglementarea comunitară la Convenția de la Aarhus, în special la articolul 6 și la articolul 9 alineatele (2) și (4) din aceasta [5]. Aceste directive au fost înlocuite între timp prin Directiva 2010/75/UE [6] și prin Directiva 2011/92/UE [7], astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/52/UE (denumită în continuare „Directiva 2011/92”) [8].

6. Articolul 6 și articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus sunt transpuse prin articolele 6 și 11 din Directiva 2011/92, respectiv prin articolul 24 coroborat cu anexa IV și, respectiv, prin articolul 25 din Directiva 2010/75. Noțiunile „publicul” și „publicul interesat”, care figurează și în aceste dispoziții, sunt definite la articolul 1 alineatul (2) literele (d) și (e) din Directiva 2011/92 și, respectiv, la articolul 3 alineatele (16) și (17) din Directiva 2010/75.

C. Dreptul neerlandez

7. Din decizia de trimitere, astfel cum a clarificat și guvernul neerlandez în ședință, înțelegem dispozițiile relevante ale dreptului neerlandez după cum urmează.

2 Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor 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” sau „convenția”).

3 A se vedea mai sus nota de subsol 2.

4 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a Directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție (JO 2003, L 156, p. 17, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 1).

5 Considerentele (5) și (11) ale Directivei 2003/35.

6 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării) (JO 2010, L 334, p. 17).

7 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).

8 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 de modificare a Directivei 2011/92 (JO 2014, L 124, p. 1).

8. Activitatea contestată în litigiul principal a făcut obiectul procedurii pregătitoare publice în temeiul articolului 3.4 din Algemene wet bestuursrecht (Legea generală privind dreptul administrativ, denumită în continuare „Awb”). Aceasta din urmă constituie o procedură de participare a publicului în sensul articolului 6 din Convenția de la Aarhus.

9. Procedura pregătitoare publică în sensul Awb implică faptul că, în cazul unei cereri de autorizare, autoritatea competentă trebuie *în prealabil* să adopte un proiect de decizie referitor la poziția sa cu privire la cererea în cauză. Proiectul de decizie trebuie pus la dispoziția *oricărei persoane* prin mijloace adecvate și, în conformitate cu articolul 3.12(5) din Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Legea privind dispozițiile generale de drept al mediului, denumită în continuare „Wabo”), *orice persoană* poate prezenta observații în legătură cu proiectul de decizie.

10. Dorim să subliniem că guvernul neerlandez a confirmat în mod expres în ședință că, în temeiul Wabo, *orice persoană* înseamnă efectiv orice persoană fizică sau juridică, fără nicio limitare, spațială sau de altă natură. Astfel, în principiu, un resortisant ceh din Republica Cehă, un resortisant danez din Danemarca sau un resortisant chinez din China *au*, toți, *dreptul de a participa*, în temeiul dreptului neerlandez, la procedura de participare a publicului în raport cu activitatea contestată în litigiul principal.

11. Guvernul neerlandez a explicat de asemenea că, prin autorizarea participării oricărei persoane la procedura pregătitoare de participare a publicului, a dorit să sporească pe cât posibil dezbaterile dintre autoritatea competentă și public. Acest guvern ar fi dorit de asemenea să reducă sarcina autorităților administrative (locale) de a trebui să stabilească, în fiecare caz individual, acei membri ai publicului care ar putea fi interesați de activitatea în cauză avută în vedere și pe cei care nu ar putea să fie interesați.

12. În plus, guvernul neerlandez consideră de asemenea că din articolul 6 alineatul (7) din Convenția de la Aarhus rezultă de fapt că dreptul de a participa la procedurile de participare a publicului este deschis *oricărei persoane*, în temeiul articolului 6 din Convenția de la Aarhus.

13. În continuare, în urma procedurii de participare a publicului, autoritatea administrativă va adopta o decizie finală cu privire la activitatea solicitată. În dreptul neerlandez, posibilitatea de a contesta în fața unei instanțe legalitatea procedurală și materială a unei astfel de decizii este supusă îndeplinirii a *două condiții cumulative*. Aceste condiții limitează în mod considerabil sfera solicitanților în raport cu etapa administrativă care a condus la adoptarea deciziei menționate.

14. *În primul rând*, potrivit articolului 8:1 din Awb, reclamantul trebuie să fie o „parte interesată” în sensul articolului 1:2 din aceasta, înțeleasă ca persoană ale cărei interese sunt direct afectate de decizie. Asociațiile care promovează protecția mediului sunt întotdeauna considerate „părți interesate” în temeiul articolului 1:2 alineatul 3 din Awb.

15. Observăm că noțiunea „parte interesată” nu figurează la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, care utilizează în schimb expresia „membrii publicului interesat […] care prezintă un interes suficient sau […] care mențin încălcarea unui drept”. Din decizia de trimitere înțelegem că noțiunea „parte interesată” în sensul Awb constituie transpunerea acestei expresii prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus. Prin urmare, o persoană care nu este „parte interesată”, în sensul articolului 1:2 din Awb, nu este considerată membru al „publicului interesat” în sensul articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus.

16. *În al doilea rând*, „partea interesată” trebuie să fi participat de asemenea la procedura pregătitoare de participare a publicului, în conformitate cu articolul 6:13 din Awb, prin prezentarea punctului său de vedere cu privire la activitatea în cauză, cu excepția cazului în care acestei părți nu i se poate reproșa în mod rezonabil că nu a procedat astfel.

17. Potrivit guvernului neerlandez, scopul acestei a doua cerințe este să consolideze eficacitatea procedurilor administrative și, prin aceasta, eficacitatea procedurilor legale. Participarea la procedura pregătitoare de participare a publicului permite identificarea aspectelor în litigiu într-un stadiu precoce al procesului de luare a deciziilor, îmbunătățind astfel calitatea acestui proces. Aceasta permite evitarea procedurilor legale sau, dacă acestea au loc, ar trebui să contribuie la eficientizarea acestora.

18. În ceea ce privește excepția de la această regulă (situația în care părții nu i se poate reproșa în mod rezonabil lipsa sa de participare), guvernul neerlandez a precizat în ședință că aceasta se aplică dacă lipsa participării este justificată. Potrivit jurisprudenței naționale, acesta este cazul, de exemplu, atunci când notificarea proiectului de decizie este afectată de neregularități, în cazul în care decizia adoptată este diferită de proiectul de decizie notificat, iar diferența are consecințe negative pentru „partea interesată” sau dacă o persoană devine, ca urmare a unei schimbări de domiciliu, o „parte interesată” abia după expirarea termenului fixat pentru prezentarea de observații în raport cu proiectul de decizie.

19. În sfârșit, în ceea ce privește legătura dintre cele două condiții privind calitatea procesuală activă, guvernul neerlandez a clarificat în ședință că o parte care a participat la procedura pregătitoare publică în temeiul Wabo, dar care nu este o parte interesată în sensul Awb, nu va avea niciun drept să conteste decizia ulterioară în fața unei instanțe, chiar dacă această parte a participat prin prezentarea de observații la etapa pregătitoare.

III. Situația de fapt, litigiul național și întrebările adresate

20. În anul 2016, Sebava BV a introdus o cerere la College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Consiliul Municipal din Echt-Susteren, Țările de Jos, denumit în continuare „pârâtul”) pentru construcția unui nou țarc pentru 855 de scroafe, pentru schimbul scroafelor de reproducere cu scroafele cu purcei din țarcurile existente și pentru construcția unui circuit acoperit pentru scroafe.

21. Cererea a fost formulată de pârât în cadrul procedurii pregătitoare publice uniforme în sensul articolului 3.4 din Awb. Instanța de trimitere confirmă că această procedură reprezintă o procedură de participare a publicului în sensul articolului 6 din Convenția de la Aarhus.

22. Pârâtul a pus la dispoziție în scop de inspecție o copie a memorandumului cererii și a altei documentații aferente. Acest lucru a fost publicat în *Staatscourant* (Monitorul oficial). Cererea a fost publicată și în *Gemeenteblad* (Jurnalul municipal) din orașul pârâtului.

23. La 28 septembrie 2017, pârâtul a eliberat autorizația solicitată și a notificat acest lucru în *Staatscourant* (Monitorul oficial).

24. Decizia de autorizare a fost contestată de patru reclamanți în fața instanței de trimitere, Rechtbank Limburg (Tribunalul din Limburg, Țările de Jos). Prima reclamantă este o persoană fizică și medic veterinar de profesie (denumită în continuare „prima reclamantă”). Aceasta este de asemenea membru al consiliului de administrație, secretar și președinte al diferitor grupuri de interes care promovează bunăstarea animalelor. Celelalte trei reclamante sunt asociații de mediu (denumite în continuare „cele trei asociații reclamante”) (denumite în continuare, împreună, „cele patru reclamante”).

25. În fața instanței de trimitere, cele patru reclamante admit că nu au prezentat obiecții împotriva proiectului de decizie al pârâtului. Cu toate acestea, reclamantele susțin că nu li se poate reproșa în mod rezonabil că nu au făcut acest lucru, deoarece pârâtul a notificat incorect proiectul de decizie. Pe această bază, cele patru reclamante solicită instanței de trimitere anularea deciziei atacate pentru a le permite acestora să își poată prezenta în continuare obiecțiile împotriva proiectului de decizie.

26. În ceea ce privește acțiunea introdusă de prima reclamantă, instanța de trimitere consideră că aceasta ar trebui declarată inadmisibilă în temeiul articolului 8:1 și al articolului 1:2 din Awb. Aceasta consideră că prima reclamantă nu ar fi o „parte interesată” în sensul acestor dispoziții. Instanța de trimitere constată că prima reclamantă a formulat acțiunea în nume propriu, având în vedere că aceasta a făcut cunoscută calitatea sa de membru al consiliului de administrație, de secretar și de președinte al diverselor grupuri de interese abia după mult timp de la expirarea termenului de formulare a acțiunii. În plus, aceasta trăiește la mare distanță de țarcul pentru porci propus și, prin urmare, nu se confruntă cu nicio consecință asupra teritoriului sau asupra mediului ca urmare a acestuia.

27. În ceea ce privește acțiunea formulată de cele trei asociații reclamante, instanța de trimitere consideră că, în calitate de asociații de mediu, acestea sunt părți interesate în temeiul articolului 1:2 alineatul 1 din Awb. Acestea nu au prezentat însă obiecții împotriva proiectului de decizie. Din articolul 6:13 din Awb rezultă că o parte interesată căreia i se poate reproșa în mod rezonabil faptul că nu și-a exprimat punctul de vedere în cadrul procedurii pregătitoare nu poate formula o acțiune în fața instanței administrative.

28. Acesta este contextul de fapt și de drept în care Rechtbank Limburg (Tribunalul din Limburg) a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții de Justiție 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 («public») (al oricărei persoane) de a avea acces la justiție, în măsura în care acesta nu este publicul interesat («public concerned») (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 («public») (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 («public concerned») (părțile interesate) are (au) acces la justiție cu privire la acest aspect și poate (pot) înainta, de asemenea, plângeri materiale în fața instanței?

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 («public concerned») (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 cea de 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 («public concerned») (părțile interesate) căruia (cărora) i (li) se poate reproșa în mod rezonabil că nu a (au) prezentat niciun punct de vedere împotriva (unor părți din) proiectul(ui) de decizie?

În cazul unui răspuns negativ la cea de a patra întrebare,

5) Sarcina de a se pronunța, pe baza împrejurărilor cazului, cu privire la ceea ce trebuie să se înțeleagă prin «căruia (cărora) i (li) 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 cea de a treia, la cea de a patra și la cea de a cincea întrebare în cazul în care este vorba despre public («public») (orice persoană), în condițiile în care acesta nu este publicul interesat («public concerned») (părțile interesate)?"

29. Au depus observații scrise guvernul danez, Irlanda și guvernele neerlandez și suedez, precum și Comisia Europeană. Pârâtul a prezentat observații, achiesând la observațiile prezentate de guvernul neerlandez. Cele patru reclamante din litigiul principal, pârâtul, Irlanda, guvernul neerlandez, precum și Comisia Europeană au participat la ședința care a avut loc la 30 ianuarie 2020.

IV. Apreciere

30. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom începe prin a identifica dispozițiile aplicabile ale Convenției de la Aarhus, precum și ale Directivelor 2010/75 și 2011/92 (A). Vom analiza în continuare compatibilitatea celor două condiții referitoare la calitatea procesuală activă în dreptul neerlandez, și anume condiția de a fi o „parte interesată" (B) și condiția de a prezenta puncte de vedere în cadrul procedurii de participare a publicului (C) cu aceste instrumente.

A. Dreptul aplicabil: Convenția de la Aarhus, Directiva 2010/75 și Directiva 2011/92

31. Instanța de trimitere consideră că dispozițiile privind participarea publicului prevăzute la articolul 6 din Convenția de la Aarhus, la articolul 6 din Directiva 2011/92, precum și la articolul 24 din Directiva 2010/75 sunt aplicabile în litigiul principal.

32. Acesta pare a fi într-adevăr cazul atât în ceea ce privește Convenția de la Aarhus, cât și în ceea ce privește Directiva 2010/75. Potrivit articolului 6 alineatul (1) litera (a) din Convenția de la Aarhus, articolul 6 se aplică în ceea ce privește deciziile de acordare a autorizației pentru activitățile propuse de tipul celor enumerate în anexa I. Punctul 15 litera (c) din anexa I menționează instalațiile pentru creșterea intensivă a porcilor cu peste 750 de locuri pentru scroafe. Potrivit articolului 10 din Directiva 2010/75, dispozițiile privind participarea publicului prevăzute la articolul 24 din această directivă se aplică activităților enumerate în anexa I. Punctul 6.6 litera (c) din această anexă menționează creșterea intensivă a porcilor, cu capacități de peste 750 de locuri pentru scroafe.

33. În schimb, nu rezultă imediat că activitățile în discuție în litigiul principal intră sub incidența activităților prevăzute de Directiva 2011/92. Punctul 17 litera (c) din anexa I și punctul 1 litera (c) din anexa II la Directiva 2011/92 determină aplicarea acestei directive instalațiilor de creștere intensivă a porcinelor cu o capacitate care poate primi mai mult de 900 de scroafe și, respectiv, proiectelor hidraulice agricole. Acestea fiind spuse, totuși, decizia cu privire la aspectul dacă „construcția unui nou țarc pentru 855 de scroafe, pentru schimbul scroafelor de reproducție cu scroafele cu purcei din țarcurile existente și pentru construcția unui circuit acoperit pentru scroafe" intră de asemenea în domeniul de aplicare al acestor dispoziții sau al oricărei alte dispoziții a Directivei 2011/92 este în mod normal o decizie care trebuie luată de instanța națională, după luarea în considerare a caracteristicilor tehnice detaliate ale respectivei activități.

34. Întrucât Curtea nu dispune de elementele de fapt necesare pentru a efectua o apreciere definitivă cu privire la aplicabilitatea Directivei 2011/92, vom lua ca punct de plecare faptul că, astfel cum a indicat instanța de trimitere, această directivă este aplicabilă și în litigiul principal.

35. În continuare, instanța de trimitere invocă în mod expres doar articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus în cele șase întrebări adresate Curții. Cu toate acestea, având în vedere decizia de trimitere, mențiunea „dreptul Uniunii” care figurează în textul întrebărilor trebuie înțeleasă ca incluzând o trimitere la articolul 11 din Directiva 2011/92 și la articolul 25 din Directiva 2010/75. În esență, aceste două dispoziții corespund articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus.

36. În ceea ce privește interpretarea acestor instrumente de drept derivat, articolele 6 și 11 din Directiva 2011/92, precum și articolele 24 și 25 din Directiva 2010/75 trebuie interpretate în lumina dispozițiilor corespunzătoare ale articolului 6 și ale articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus. Întrucât legiuitorul Uniunii a intenționat să asigure conformitatea dreptului Uniunii cu Convenția de la Aarhus, în scopul interpretării directivelor menționate trebuie să se țină seama de textul și de obiectivul acestei convenții[9].

37. Prin urmare, într-un fel sau altul, dreptul derivat al Uniunii în acest domeniu este legat de Convenția de la Aarhus. Prin urmare, considerăm că este cel mai util să analizăm întrebările adresate de instanța de trimitere în lumina dispozițiilor relevante ale Convenției de la Aarhus, în special ale articolului 6 și ale articolului 9 alineatul (2) din aceasta, și să luăm în considerare dispozițiile corespunzătoare ale articolelor 6 și 11 din Directiva 2011/92, precum și ale articolelor 24 și 25 din Directiva 2010/75 numai atunci când aceste dispoziții se îndepărtează de textul Convenției de la Aarhus. În principiu, acesta poate fi cazul în două situații.

38. În primul rând, articolul 3 alineatul (5) din Convenția de la Aarhus permite părților sale să introducă măsuri care prevăd drepturi mai extinse decât cele prevăzute în convenție. În al doilea rând, ar putea exista, desigur, o neconcordanță între Convenția de la Aarhus și normele dreptului secundar al Uniunii cu privire la o anumită dispoziție. De fapt, instanța de trimitere consideră că există o neconcordanță sau o contradicție între domeniul de aplicare al drepturilor de participare acordate „publicului” în cele două directive, pe de o parte, și Convenția de la Aarhus, pe de altă parte.

B. Accesul „publicului” la justiție

39. Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, pe care este oportun să le examinăm împreună, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, precum și articolul 11 din Directiva 2011/92 sau articolul 25 din Directiva 2010/75 se opun unei excluderi totale a dreptului de acces la justiție al „publicului”, în măsura în care acesta din urmă nu este „publicul interesat” în sensul acestor instrumente.

40. Aceste întrebări vizează situația primei reclamante, a persoanei fizice, pe care instanța de trimitere o consideră ca făcând parte din „public”, iar nu din „publicul interesat”. În schimb, cele trei asociații reclamante sunt considerate „părți interesate” în temeiul articolului 1:2 alineatul 3 din Awb[10]. În această calitate, ele ar prezenta un „interes suficient” în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus și nu sunt vizate de prima și de a doua întrebare.

41. Prima și a doua întrebare adresate de instanța de trimitere se bazează pe ipoteza potrivit căreia articolul 6 din Convenția de la Aarhus acordă drepturi de participare „publicului” în sens larg, *indiferent dacă* acesta face parte și din „publicul interesat”. Astfel, instanța de trimitere arată că articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus pare să se aplice doar „publicului interesat”, ceea ce sugerează faptul că prima reclamantă nu are calitate procesuală activă în temeiul acestei dispoziții.

9 Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 34).

10 A se vedea mai sus punctele 14 și 27 din prezentele concluzii.

Instanța de trimitere ridică totuși problema dacă o astfel de interpretare poate fi menținută în lumina faptului că articolul 6 din convenție acordă mai multe drepturi procedurale, nu doar „publicului interesat”, ci și „publicului” în sens larg. În acest sens, instanța de trimitere menționează articolul 6 alineatele (3), (7) și (9) din convenție.

42. Pentru a examina dacă articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus se opune unei excluderi totale a dreptului de acces la justiție al „publicului” în sens larg, trebuie să se stabilească mai întâi domeniul de aplicare personal al acestei dispoziții (1). Întrucât articolul 9 alineatul (2) constituie mecanismul de executare judiciară a drepturilor de participare acordate la articolul 6, este, așadar, necesar să se recurgă la domeniul de aplicare personal al drepturilor de participare prevăzute la articolul 6.

1. Domeniul de aplicare personal al articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus

43. *Textul* articolului 9 alineatul (2) este foarte clar: această dispoziție acordă un drept de acces la justiție doar membrilor „publicului interesat”, nu și membrilor „publicului” (în sens larg).

44. Convenția de la Aarhus definește în mod specific ambele noțiuni. Potrivit articolului 2 punctul 4, noțiunea „public” înseamnă în esență orice persoană. Potrivit articolului 2 punctul 5, noțiunea „public interesat” înseamnă o subcategorie a publicului. Aceasta vizează doar „publicul afectat sau care poate fi afectat sau care are un interes în luarea deciziilor din domeniul mediului”.

45. Desigur, în ceea ce privește *obiectivul* acestuia, articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus urmărește să asigure un acces larg la justiție în cadrul sferei de aplicare a acestei convenții[11]. Totuși, acest obiectiv nu poate fi scos din context în scopul de a rescrie modul clar de redactare a articolului 9 alineatul (2). *Sistemul și logica* articolului 9 alineatul (2), interpretate în contextul celorlalte dispoziții ale Convenției de la Aarhus, susțin această afirmație.

46. În primul rând, autorii Convenției de la Aarhus au fost cei care au optat pentru neinstituirea unei *actio popularis* în domeniul mediului. Astfel cum a subliniat deja doamna avocată generală Sharpston[12], întrucât abordarea instituirii unei *actio popularis* a fost respinsă în cursul negocierilor Convenției de la Aarhus, autorii acestei convenții au decis să consolideze rolul organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri) care promovează protecția mediului, care, în temeiul articolului 2 alineatul (5) și al articolului 9 alineatul (2), sunt întotdeauna considerate ca făcând parte din „publicul interesat” și ca având un interes suficient[13]. Dacă articolul 9 alineatul (2) ar fi interpretat în prezent ca acordând dintr-o dată calitatea procesuală activă „publicului” în sens larg, această logică și acest compromis ar fi afectate.

47. În al doilea rând, există o diferență între articolul 9 alineatul (2) și articolul 9 alineatul (3): s-ar părea că, atunci când autorii Convenției de la Aarhus au intenționat să acorde accesul la o instanță „publicului” în sens larg, iar nu doar „publicului interesat”, aceștia au putut să prevadă acest lucru în mod explicit. Acesta este cazul textului articolului 9 alineatul (3), care acordă drepturi membrilor „publicului” fără nicio altă calificare.

11 A se vedea de exemplu Hotărârea din 8 noiembrie 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punctul 58).

12 Concluziile doamnei avocată generală Sharpston prezentate în cauza Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, punctul 63) și în cauza Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, punctul 81).

13 A se vedea în acest sens Ghidul de aplicare a Convenției de la Aarhus, ediția a doua, 2014, p. 194 (denumit în continuare „Ghidul de aplicare”) și Comitetul pentru Examinarea Respectării Dispozițiilor Convenției de la Aarhus (denumit în continuare „Comitetul de Conformitate”), Concluziile și recomandările din 16 iunie 2006, Belgia (ACCC/C/2005/11, punctul 35).

48. În al treilea rând, articolul 9 alineatul (2) și articolul 9 alineatul (3) sunt totuși două dispoziții distincte ale convenției. Articolul 9 alineatul (2) face o trimitere la articolul 6. În plus, din structura globală a articolului 9 ca întreg este clar că dispoziția de punere în aplicare judiciară a articolului 6 o reprezintă articolul 9 alineatul (2), la fel de mult cum articolul 9 alineatul (1) o reprezintă pentru articolul 4.

49. Mai mult, articolul 9 alineatul (3) începe cu afirmația potrivit căreia, „[î]n plus față de căile de atac prevăzute la alineatele (1) și (2) și fără a le aduce atingere, fiecare parte […]”. Acest mod de formulare și această logică structurală a articolului 9 din Convenția de la Aarhus arată faptul că articolul 9 alineatul (3) *nu este destinat să reglementeze* punerea în aplicare a drepturilor de participare acordate în temeiul articolului 6, ci alte drepturi acordate prin alte dispoziții ale convenției (sau în temeiul dreptului intern). Astfel, spre deosebire de guvernul danez și de Comisie, nu considerăm că articolul 9 alineatul (3) reglementează dreptul de acces la justiție în ceea ce privește drepturile de participare acordate la articolul 6 din convenție și nici deciziile care rezultă din procedura prevăzută la articolul 6.

50. În ipoteza în care acest lucru ar fi într-adevăr valabil, ce scop servesc articolul 9 alineatul (2) și orice condiții sau norme prevăzute în acesta [sau, în acest sens, la articolul 9 alineatul (1)], dacă toate normele care fac obiectul acestor dispoziții ar fi imediat anulate de potențial atotcuprinzătorul articol 9 alineatul (3)?

51. În concluzie, articolul 9 alineatul (2) nu acordă în sine niciun drept de acces la justiție „publicului”, ci doar „publicului interesat”. Aceeași concluzie este valabilă și în ceea ce privește articolul 11 din Directiva 2011/92 și articolul 25 din Directiva 2010/75, care, ambele, cu privire la acest aspect, sunt redactate aproape în mod identic cu articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus.

52. Cu toate acestea, se pune problema legăturii dintre articolul 9 alineatul (2) și articolul 6. În textul său, articolul 6 face astfel referire în mod ocazional la „public”, iar nu doar la „publicul interesat”. Acestea este chestiunea pe care o vom analiza în continuare.

2. Domeniul de aplicare personal al articolului 6 din Convenția de la Aarhus

53. Majoritatea dispozițiilor articolului 6, inclusiv dispoziția sa esențială cuprinsă la articolul 6 alineatul (2), acordă drepturi de participare doar „publicului interesat”. „Publicul interesat” este cel care este informat în cadrul procedurii de luare a deciziei privind mediul cu privire la activitatea propusă, în temeiul articolului 6 alineatul (2), și care are astfel acces în vederea examinării tuturor informațiilor relevante pentru luarea deciziilor potrivit articolului 6 alineatul (6). În plus, articolul 6 alineatul (5) precizează că tot „publicul interesat” este cel care ar trebui să fie identificat de către potențialii solicitanți, înainte ca aceștia să depună o cerere de autorizare în scopul de a iniția discuții cu aceștia și de a le furniza informații privind obiectul cererii lor.

54. Cu toate acestea, astfel cum observă instanța de trimitere, articolul 6 alineatele (3), (7) și (9) utilizează noțiunea „public”, iar nu doar pe aceea de „public interesat”[14]. Acest aspect ridică într-adevăr problema dacă articolul 6 acordă drepturi de participare „publicului” în sens larg, indiferent dacă acesta face parte sau nu din „publicul interesat”, și apoi, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă articolul 9 alineatul (2) obligă totuși părțile, în pofida concluziei preliminare de mai sus, să asigure (cel puțin) o anumită calitate procesuală activă a „publicului” pentru a asigura respectarea unor astfel de drepturi.

14 Din motive de exhaustivitate, instanța de trimitere menționează și articolul 6 alineatul (8). Această dispoziție impune însă pur și simplu părților să se asigure că în momentul luării deciziei se ține seama în mod corespunzător de rezultatele procedurii de participare a publicului. Prin urmare, nu vedem în ce mod această dispoziție ar cuprinde eventuale drepturi acordate „publicului”.

a) Articolul 6 alineatul (3) și articolul 6 alineatul (9)

55. Articolul 6 alineatul (3) impune autorităților publice obligația de a cuprinde termene rezonabile pentru diferitele etape ale procedurii de participare a publicului, mai întâi în scopul informării „publicului” și apoi în scopul pregătirii și al participării sale efective.

56. În opinia noastră, referirea la „public” care figurează în această dispoziție se explică cu ușurință prin natura acestei dispoziții. Aceasta se referă la o etapă în care este necesară comunicarea către lumea exterioară, atunci când nu mai poate fi nici posibil, nici rezonabil să se insiste asupra identificării „publicului interesat”. Prin urmare, informațiile trebuie pur și simplu să fie făcute publice. Această interpretare este susținută în plus de trimiterea din cuprinsul articolului 6 alineatul (3) la articolul 6 alineatul (2), care vizează doar „publicul interesat”.

57. Considerații similare se aplică și în ceea ce privește articolul 6 alineatul (9). Această dispoziție obligă autoritățile ca, odată ce a fost adoptată o decizie, să informeze prompt „publicul” și să facă această decizie accesibilă „publicului”. Într-un fel, această dispoziție reiterează dispoziția articolului 6 alineatul (3), însă în etapa finală: în timp ce articolul 6 alineatul (3) impune un termen rezonabil de larg pentru difuzarea informațiilor în legătură cu procedura de participare a publicului înainte de începerea acesteia, articolul 6 alineatul (9) impune același lucru în ceea ce privește rezultatele procedurii, odată ce aceasta s-a finalizat.

58. Nu există niciun motiv pentru menținerea secretă a autorizațiilor privind activitățile planificate. Aceasta nu doar ca urmare a cerinței generale de transparență și de deschidere a administrației publice. Ar putea fi vorba, în afară de „publicul interesat” care a participat la procedura de luare a deciziilor și care este cunoscut autorităților publice la momentul adoptării deciziei finale, și de membrii „publicului interesat” care *nu au participat* la această procedură, însă care ar putea dori să conteste în continuare decizia care rezultă din aceasta.

59. Astfel, atât deschiderea inițială, cât și cea finală, precum și caracterul practic al procedurii de participare a publicului în temeiul articolului 6 explică în mod logic motivul pentru care articolul 6 alineatele (3) și (9) utilizează noțiunea de „public”.

b) Situația curioasă a articolului 6 alineatul (7)

60. Articolul 6 alineatul (7) prevede că procedurile de participare a publicului permit „publicului” să prezinte, în scris sau, după caz, în cadrul unei audieri publice sau a unei anchete publice efectuate cu solicitantul, orice observații, informații, analize sau opinii pe care le consideră relevante pentru activitatea propusă.

61. Se pare că, pe baza modului de redactare a articolului 6 alineatul (7), guvernul neerlandez consideră, la fel ca instanța de trimitere, că „publicul” în sens larg beneficiază de drepturi de participare în cadrul procedurii de participare a publicului. Astfel, pe baza modului său de redactare și spre deosebire de articolul 6 alineatele (3) și (9), alineatul (7) al acestui articol vizează însăși procedura de participare a publicului. Acest articol nu vizează nici etapa pregătitoare, nici etapa de informare. De fapt, acesta vizează chiar schimbul dintre participanții la procedura de participare a publicului și autoritatea publică competentă în ceea ce privește activitatea propusă.

62. Se pare că există două modalități opuse de interpretare a articolului 6 alineatul (7) din Convenția de la Aarhus.

63. *Prima interpretare* a articolului 6 alineatul (7) ar fi cea sugerată de guvernul neerlandez, cel puțin în ceea ce privește prima etapă: noțiunea „public” prevăzută la articolul 6 alineatul (7) trebuie să însemne orice persoană. Astfel, orice persoană fizică sau juridică, fără nicio limitare în ceea ce privește interesul său sau dacă este afectată individual, beneficiază de *un drept* de participare la procedura de luare a deciziilor privind mediul în temeiul articolului 6 din Convenția de la Aarhus.

64. Cu toate acestea, din motivele prezentate în detaliu mai jos [15], consecința logică a acestei afirmații nu poate fi cea prevăzută în dreptul neerlandez, prin care orice persoană are dreptul să participe, însă numai părțile interesate pot fi autorizate să conteste rezultatul acestei participări în fața unei instanțe. Dimpotrivă, consecința logică a acestei interpretări a articolului 6 alineatul (7) ar fi cea propusă de Comisie, care este menționată și în Ghidul de aplicare [16]: întrucât articolul 9 alineatul (2) din convenție reprezintă mijlocul de exercitare *a tuturor drepturilor* prevăzute la articolul 6 și întrucât articolul 9 alineatul (2) se aplică doar „publicului interesat”, ar însemna atunci că orice membru al „publicului” care participă efectiv la o procedură de participare a publicului prin prezentarea de observații ar dobândi calitatea de membru al „publicului interesat”. Cu alte cuvinte, potrivit acestei interpretări, articolul 6 alineatul (7) ar deschide calea unui „interes ca urmare a participării”, în sensul articolului 9 alineatul (2).

65. *A doua interpretare* ar consta în interpretarea articolului 6 alineatul (7) din convenție ca însemnând faptul că, deși orice persoană („publicul”) are posibilitatea de a se adresa autorității publice pentru a se face cunoscută și pentru a-și face cunoscut interesul în procesul de luare a deciziilor, atunci când este interpretat în contextul general al articolului 6 și al Convenției de la Aarhus, articolul 6 alineatul (7) conferă drepturi de participare – acestea fiind drepturi care dau naștere obligației corelative a autorităților competente de a lua în considerare respectivele observații în conformitate cu articolul 6 alineatul (8) și care pot fi puse în aplicare din punct de vedere judiciar în temeiul articolului 9 alineatul (2) – numai în măsura în care aceste persoane fac parte din „publicul interesat”.

66. Pentru o serie de motive pe care le vom analiza în următoarele trei subsecțiuni, nu ne putem imagina prima interpretare, în oricare dintre variantele sale posibile, ca fiind una relevantă.

c) Există un drept „general” de participare?

67. În primul rând, este vorba despre logica internă a articolului 6. În cazul în care articolul 6 alineatul (7) ar fi interpretat ca acordând un drept de participare oricărei persoane, nu doar „publicului interesat”, ce ar însemna acest lucru pentru celelalte dispoziții ale acestui articol, care sunt în sine limitate la „publicul interesat”? Cum ar funcționa interacțiunea lor? Cum ar putea, de exemplu, „publicul” să își exercite dreptul de a prezenta observații cu privire la un proiect de decizie conform articolului 6 alineatul (7), dacă nu are dreptul de a fi informat în primul rând în legătură cu proiectul de decizie, deoarece acest drept este limitat la „publicul interesat” în temeiul articolului 6 alineatul (2)? De asemenea, pe ce temei trebuie „publicul” să prezinte observații cu privire la activitatea propusă, având în vedere că acesta nu are dreptul de acces la toate informațiile relevante pentru proiectul de decizie, întrucât articolul 6 alineatul (6) acordă acest drept numai „publicului interesat”?

68. Astfel, în mod concret, articolul 6 trebuie să formeze un ansamblu coerent. Acest lucru implică fie extinderea domeniului de aplicare al noțiunii „public interesat” în toate celelalte dispoziții ale articolului 6, ceea ce contravine modului clar de redactare a acestora, astfel încât prin aceasta să se înțeleagă efectiv „publicul”, fie extinderea cu titlu interpretativ a articolului 6 alineatul (7), astfel încât acesta să însemne că doar „publicul interesat” are drepturi de participare în sensul menționat mai sus, la punctul 65, pentru a fi în conformitate cu restul acestui articol.

15 Punctele 81-85 din prezentele concluzii.

16 Ghidul de aplicare, pag. 153 și 195. Deși Ghidul de aplicare nu are forță obligatorie, acesta poate fi luat în considerare în scopul interpretării convenției – a se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 38).

69. În opinia noastră, ansamblul coerent pe care ar trebui să îl formeze articolul 6 conferă drepturi de participare doar „publicului interesat”, iar nu și „publicului”, atât pentru motive de funcționalitate, cât și pentru motive principiale.

70. Din punct de vedere *funcțional*, este greu să ne imaginăm modul în care s-ar aplica procedurile și drepturile, concepute și destinate pentru o anumită comunitate care ar putea fi afectată în mod rezonabil de activitatea propusă, în raport cu orice persoană.

71. Pentru a începe cu comunicarea eficientă a informațiilor în legătură cu activitatea propusă potrivit articolului 6 alineatele (3) și (2): în cazul în care această comunicare nu are ca scop să ajungă doar la publicul care ar putea fi în mod rezonabil interesat, ci mai degrabă – în pofida modului de redactare al acestuia – la public în general, fără limite spațiale, de mediu sau bazate pe interese, atunci trebuie ca orice activitate propusă să nu fie notificată întregului public? Prin urmare, trebuie ca informarea în legătură cu fiecare țarc mai mare pentru porci (din Țările de Jos) să fie publicată, să spunem, și în *Financial Times*, în *The Economist* sau prin orice alt mijloc cu o acoperire într-adevăr globală?

72. Astfel, este foarte clar că noțiunea „public” utilizată în diversele dispoziții ale articolului 6 trebuie interpretată în limitele rezonabile a ceea ce se presupune că realizează întreaga operațiune ca un tot: să ofere publicului care este susceptibil să fie interesat o posibilitate adecvată de a se informa încă din stadiul incipient și în prealabil cu privire la procesul de luare a deciziilor în ceea ce privește activitățile planificate și la posibilitățile sale de participare [17].

73. Acestei operabilități i se asociază o chestiune *de principiu*: care sunt interesele, ca să nu spunem drepturile, pe care le-ar avea un ceh, un danez sau un chinez [18], fiecare dintre aceștia având reședința la mii de kilometri distanță de activitatea planificată, în construcția unui nou țarc pentru 855 de scroafe în Echt-Susteren, situat în sud-estul Țărilor de Jos?

74. Desigur, Convenția de la Aarhus amintește, în preambulul său, dreptul fiecărei persoane de a trăi într-un mediu propice sănătății sale. În egală măsură, nu există nicio îndoială că nu lipsesc teoriile cu privire la motivele pentru care drepturile în materie de mediu sunt drepturi speciale, colective, care trebuie să poată fi exercitate într-un mod special. În plus, Convenția de la Aarhus însăși impune, într-o serie de dispoziții generale prevăzute la articolul 3 din aceasta, precum și în alte dispoziții specifice, o participare cât mai largă posibil a publicului, precum și accesul la justiție în probleme de mediu.

75. Totuși, cu toate aceste drepturi acordate, în opinia noastră, poate tradițională și pozitivistă, tot nu putem înțelege care ar fi interesele pe care astfel de cehi, de danezi sau de chinezi le-ar avea într-un caz precum cel de față în ceea ce privește activitatea de mediu concretă, propusă în materie de mediu din litigiul principal. Înainte de toate însă, nu putem deduce niciun astfel de drept executoriu din dispozițiile Convenției de la Aarhus. Din logica sa de ansamblu, precum și din contextul său, Convenția de la Aarhus nu poate fi interpretată ca acordând *fiecărei persoane un drept* în cadrul participării publicului la procedura de luare a deciziilor în probleme de mediu în temeiul articolului 6 din aceasta.

76. Astfel, interpretarea mult mai adecvată a articolului 6 alineatul (7), analizat de sine stătător, este aceea că această dispoziție se presupune că urmează aceeași logică ca și restul acestui articol. Pentru a identifica „publicul interesat” în cadrul unei anumite proceduri de participare a publicului, autoritățile publice trebuie să permită „publicului” în sens larg să se adreseze autorităților și să explice interesul și

17 A se vedea Hotărârea din 7 noiembrie 2019, Flausch și alții (C-280/18, EU:C:2019:928, punctul 32 și următoarele), unde Curtea a observat că eficiența comunicării trebuie apreciată în raport cu „publicul interesat”, iar nu în raport cu „publicul” în sens larg. A se vedea Concluziile doamnei avocate generale Kokott prezentate în cauza Flausch și alții (C-280/18, EU:C:2019:449, punctul 62).

18 Pentru a continua cu exemplele prezentate mai sus, la punctul 10, persoanele care urmează confirmarea guvernului neerlandez ar avea dreptul să participe la procedura de participare publică în temeiul dreptul neerlandez.

poziția sa în procesul de luare a deciziei. În acest sens, articolul 6 alineatul (7) permite „publicului” în sens larg să își prezinte observațiile autorităților publice. Acest lucru nu înseamnă însă că acest public în sens larg ar avea vreun drept în raport cu participarea efectivă la această procedură sau că autoritățile publice ar avea vreo obligație corelativă. Pentru ca „publicul” să aibă acest drept, acesta trebuie să facă parte din „publicul interesat”.

77. Din motive de exhaustivitate, nu rezultă că rapoartele Comitetului de Conformitate, invocate de instanța de trimitere, sugerează o interpretare diferită. Este adevărat că acest comitet a constatat că o parte la convenție nu garantase întreaga întindere a drepturilor prevăzute la articolul 6 alineatul (7), prin limitarea dreptului „publicului interesat” de a prezenta observații. Acest lucru a fost cauzat însă și de faptul că respectivele observații trebuiau să fie „propuneri motivate”, ceea ce însemna că acestea trebuiau să conțină o argumentare motivată, această obligație fiind poate oarecum constrângătoare în ceea ce privește procedura (administrativă) de participare a publicului [19]. De asemenea, articolul 6 alineatul (8) din Convenția de la Aarhus obligă autoritățile publice să „țină seama în mod serios de toate observațiile primite” în scopul adoptării deciziei lor [20]. Aceste constatări nu privesc însă cu adevărat domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (7) în ceea ce privește „publicul” și definirea acestui public în contextul global al articolului 6 din Convenția de la Aarhus.

78. În sfârșit și într-o notă desigur subsidiară, interpretarea propusă aici a Convenției de la Aarhus asigură de asemenea o interpretare care este aliniată și conformă cu Directivele 2011/92 și 2010/75. Subliniem că Directivele 2011/92 și 2010/75 acordă drepturi de participare „publicului”, doar *în măsura în care* acesta face parte din „publicul interesat”. Astfel, în timp ce dreptul de a fi informat în legătură cu proiectul de decizie este acordat „publicului” în sens larg în cadrul directivelor [21], dreptul de a prezenta observații, alături de toate celelalte drepturi de participare, sunt acordate numai „publicului interesat” [22].

79. Abordarea și distincțiile logice efectuate în cadrul directivelor, care reflectă în esență interpretarea pe care legiuitorul Uniunii a reținut-o cu privire la articolul 6 alineatul (7) din Convenția de la Aarhus, par mai coerente. Deși fiecare persoană („publicul”) are dreptul de a fi informată în legătură cu un proiect de decizie, doar „publicul interesat” este publicul efectiv afectat sau care este susceptibil de a fi afectat ori care are un interes, care are dreptul de a participa în mod activ la procedură.

80. În sfârșit, chiar dacă legislația Uniunii în general și anumite dispoziții ale dreptului Uniunii în special sunt uneori considerate ca fiind în contradicție cu anumite dispoziții ale Convenției de la Aarhus [23], este evident că această situație nu se regăsește în speță. Dimpotrivă, considerăm că legiuitorul Uniunii a efectuat o evaluare mai degrabă rațională și a transpus obligațiile de drept internațional, fără a coborî sub cerințele minime impuse de articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus. Astfel, contrar celor susținute de instanța de trimitere, nu considerăm că există o neconcordanță sau o contradicție între domeniul de aplicare al directivelor și Convenția de la Aarhus cu privire la acest aspect.

19 Comitetul de Conformitate, Concluziile și recomandările din 4 aprilie 2008, Lituania (ACCC/C/2006/16, punctul 80).

20 Comitetul de Conformitate, Concluziile și recomandările din 8 februarie 2011, Spania (ACCC/C/2008/24, punctele 99-100).

21 Articolul 6 alineatul (2) din Directiva 2011/92 și articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2010/75 coroborat cu punctul 1 din anexa IV la aceasta.

22 În ceea ce privește dreptul de a prezenta observații, a se vedea articolul 6 alineatul (4) din Directiva 2011/92 și articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2010/75 coroborat cu punctul 3 din anexa IV și cu punctul 5 din anexa IV. În ceea ce privește toate celelalte drepturi de participare, a se vedea articolul 6 alineatul (3) și alineatele (5)-(7) din Directiva 2011/92, precum și articolul 24 alineatul (1) din Directiva 2010/75 coroborat cu punctul 3 din anexa IV.

23 A se vedea de exemplu Comitetul de Conformitate, Concluziile și recomandările din 17 martie 2017 ACCC/C/2008/32 (partea II) privind conformitatea cu dreptul Uniunii Europene, în care Comitetul de Conformitate a constatat că dreptul Uniunii nu prevede o acțiune administrativă sau judiciară adecvată împotriva actelor fără caracter legislativ în materie de mediu în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

d) Drepturile de participare prevăzute la articolul 6 drept leges imperfectae*?*

81. Trebuie menționat că dispozițiile dreptului neerlandez în discuție sunt totuși ceva mai nuanțate. Pe de o parte, guvernul neerlandez precizează că noțiunea „public" potrivit acestei dispoziții ar trebui să însemne orice persoană. Astfel, după cum reiese și din transpunerea națională a acestei dispoziții în ceea ce privește această obligație, *orice persoană are dreptul* de a prezenta observații și de a participa la procedura de participare a publicului în temeiul articolului 6. Cu toate acestea, numai „părțile interesate", adică „publicul interesat", au acces deplin la o instanță.

82. Utilizarea acestei abordări pentru interpretarea dispozițiilor relevante ale Convenției de la Aarhus ar însemna astfel că articolul 6 alineatul (7) sau chiar articolul 6 în ansamblu ar conferi oricărei persoane dreptul de a participa la luarea deciziilor în probleme de mediu. Însă numai acele persoane care intră în domeniul de aplicare al articolului 9 alineatul (2) în calitate de „public interesat" ar avea, așadar, acces deplin la justiție. În plus, participarea efectivă în temeiul articolului 6 nu ar prezenta importanță pentru domeniul de aplicare al articolului 9 alineatul (2): „publicul" în sensul articolului 6 alineatul (7) nu ar putea dobândi niciodată statutul de „public interesat" în sensul articolului 9 alineatul (2), chiar dacă acest public a participat în întregime la procedura de luare a deciziilor privind mediul.

83. Reamintim *că* articolul 9 alineatul (2) reglementează în mod expres legalitatea materială și procedurală a deciziilor care fac obiectul procedurii de participare prevăzute la articolul 6, *că* articolul 9 alineatul (2) se aplică doar „publicului interesat" și *că* articolul 9 alineatul (3) nu reglementează legalitatea deciziilor care fac obiectul procedurii prevăzute la articolul 6[24]. Cu alte cuvinte, a considera că articolul 6 acordă drepturi de participare „publicului" în sens larg ar conduce la situația în care convenția ar crea drepturi de participare în favoarea „publicului", fără un mecanism corelativ de aplicare a unor astfel de drepturi în sensul articolului 9 din convenție.

84. În consecință, ar exista două clase de participanți la procedura de luare a deciziilor privind mediul în fața unei autorități administrative în temeiul Convenției de la Aarhus. Participanții care dețin drepturi care pot fi puse în aplicare și participanții care nu dețin niciun drept. Această din urmă categorie ar avea dreptul de a prezenta observații și de a participa la procedură. Însă, din punct de vedere practic, nu ar exista niciun mecanism de aplicare a acestor drepturi. Desigur, nu putem decât să plecăm de la prezumția că toate autoritățile administrative din toate statele membre se comportă în mod impecabil. Totuși, presupunând că una sau mai multe dintre aceste autorități nu ar reuși să atingă acest ideal, nu ar exista absolut niciun element care să împiedice o astfel de autoritate administrativă mai puțin angelică să arunce imediat la coșul de gunoi tot ceea ce primește din partea „publicului" care nu este „publicul interesat".

85. Considerăm că o astfel de concepție nu poate fi susținută și, în acest sens, suntem de acord cu punctul de vedere al Comisiei[25]. În temeiul Convenției de la Aarhus și, mai ales, în temeiul dreptului Uniunii în general[26] sau al oricărui sistem juridic care merită să fie numit astfel, *pentru a exista un drept, trebuie să existe o cale de atac*. În cazul în care nu există niciun mod de exercitare a obligației corelative din partea celeilalte părți, în acest caz autoritatea publică, nu există, prin definiție, niciun drept. Acesta poate fi considerat un dar, o favoare sau chiar un act de caritate, însă cu greu un drept. Astfel, în cazul în care dreptul Uniunii sau, în acest sens, o convenție internațională la care Uniunea Europeană este parte și pe care acesta o înglobează și o pune în aplicare în mod intern în ordinea

24 A se vedea, mai sus, punctele 48-50 din prezentele concluzii.

25 A se vedea punctul 64 din prezentele concluzii.

26 A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctele 38 și 39), Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 335), și Hotărârea din 18 martie 2010, Alassini și alții (C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punctul 61).

juridică a Uniunii prevede un drept, trebuie să fie disponibil și un acces la o instanță pentru exercitarea acestui drept, fie prin intermediul instrumentului în cauză, fie, în lipsa acestuia, în temeiul articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) [27].

e) Exclusiv legalitate „procedurală” sau „interes ca urmare a participării”?

86. Desigur, cel puțin în teorie, ar putea exista anumite situații intermediare referitoare la întinderea dreptului de acces la o instanță în cauză.

87. În primul rând, ce se întâmplă dacă s-ar considera că „publicul” în sens larg, în sensul articolului 6 alineatul (7), ar avea acces la o instanță doar în măsura în care acesta a participat la procedura de luare a deciziilor privind mediul? Astfel de persoane ar putea astfel proteja doar respectarea drepturilor lor personale de participare numai în măsura în care au făcut uz de ele, fără a fi autorizate să atace decizia care rezultă din această procedură în integralitatea sa? În subsidiar, ce s-ar întâmpla dacă aceste persoane ar fi autorizate să conteste doar legalitatea *procedurală*, iar nu și pe cea *materială* a deciziilor care rezultă din procedura prevăzută la articolul 6?

88. Astfel de sugestii au și mai puțin temei în textul și în structura Convenției de la Aarhus. Acestea ar echivala în fapt cu inserarea, alături de categoriile „publicul” și „publicul interesat”, a unei a treia categorii, „publicul semiinteresat” (sau „publicul interesat din punct de vedere procedural”).

89. În plus, nu considerăm că astfel de situații intermediare sunt de fapt posibile. În primul scenariu, domeniul judiciar de control „à la carte” ar depinde în întregime de alegerea personală a solicitantului efectuată în etapa administrativă [28]. Al doilea scenariu se întemeiază pe o distincție imaginară (și în practică cu greu fezabilă) între legalitatea procedurală și cea materială a deciziilor care fac obiectul procedurii prevăzute la articolul 6 [29]. Mai presus de toate însă, nu există, din nou, o astfel de distincție prezentă în cadrul articolului 9 alineatul (2) în sine. De fapt, articolul 9 alineatul (2) nu impune nici măcar calitatea procesuală activă a părții care invocă doar un viciu de procedură, atât timp cât se stabilește că decizia contestată nu ar fi fost diferită fără acest viciu [30].

90. În al doilea rând, în cazul în care articolul 6 alineatul (7) ar trebui interpretat în sensul că orice persoană care participă efectiv la procedura de participare a publicului devine „public interesat”, o astfel de cerință ar trebui aplicată de toate statele părți atunci când acestea definesc ce anume constituie un interes suficient sau încălcarea unui drept prevăzut la articolul 9 alineatul (2) al „publicului interesat”, altul decât ONG-urile. Cu alte cuvinte, statele părți ar fi obligate să aplice criteriul „interesului ca urmare a participării” în temeiul articolului 9 alineatul (2).

91. Acest lucru nu poate fi însă valabil. Articolul 9 alineatul (2) lasă părților o marjă de apreciere importantă în definirea a ceea ce constituie un interes suficient sau încălcarea unui drept al „publicul interesat”, altul decât ONG-urile [31]. Mai mult, noțiunea de interes ca urmare a participării ar compromite însăși baza condițiilor privind calitatea procesuală activă prevăzute la articolul 9 alineatul (2). Dacă orice persoană ar fi autorizată să participe în temeiul articolului 6 alineatul (7) și,

27 A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 aprilie 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punctele 45-47 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 27 septembrie 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punctele 57 și 58 și jurisprudența citată).

28 Domeniul controlului judiciar ar putea de asemenea să fie contrar jurisprudenței anterioare a Curții în domeniu din Hotărârea din 15 octombrie 2015, Comisia/Germania (C-137/14, EU:C:2015:683, punctele 75-82), în care Curtea a statuat că limitarea domeniului controlului judiciar la motivele care au fost deja invocate în etapa administrativă era incompatibilă cu accesul cel mai larg posibil la căile de atac de către instanțe în materie de mediu.

29 În ceea ce privește dificultatea generală de a diviza și de a face în mod clar distincția între motivele unei acțiuni formulate în materie de mediu, a se vedea prin analogie Concluziile pe care le-am prezentat în cauza North East Pylon Pressure Campaign și Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, punctele 74-91).

30 A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 noiembrie 2013, Gemeinde Altrip și alții (C-72/12, EU:C:2013:712, punctele 49-51).

31 Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 38).

astfel, orice persoană ar dobândi calitatea procesuală activă în temeiul articolului 9 alineatul (2) prin simpla participare, articolul 9 alineatul (2) s-ar aplica în esență *tuturor persoanelor*, echivalând cu o *actio popularis*. Însă, din nou, aceasta a reprezentat o soluție pe care autorii Convenției de la Aarhus au respins-o în mod expres [32].

f) Concluzie intermediară

92. În timp ce urmărim să respectăm pe deplin spiritul și eforturile depuse prin Convenția de la Aarhus pentru transparența procesului de luare a deciziilor și pentru accesul la justiție în probleme de mediu, nu putem subscrie pur și simplu la ideea potrivit căreia, pe baza modului de formulare a articolului 6 alineatul (7), extras din contextul articolului 6 ca întreg, drepturile de participare a publicului consacrate la articolul 6 trebuie să fie acordate tuturor persoanelor. Această concluzie nu se întemeiază doar pe dispoziția în sine, ci și, astfel cum s-a demonstrat în subsecțiunile precedente ale prezentelor concluzii, pe consecințele mai degrabă discutabile pe care o astfel de extindere le-ar avea asupra celorlalte dispoziții ale Convenției de la Aarhus – în special asupra chestiunii subsecvente a accesului la o instanță. Obiectivul lăudabil de acordare a unui acces mai larg în domeniul mediului nu trebuie să fie desprins de logica generală a acestui instrument și de limitele acestuia.

93. Având în vedere toate cele de mai sus, tragem concluzia că articolul 6 alineatul (7) din Convenția de la Aarhus trebuie interpretat în sensul că conține drepturi de participare în favoarea „publicului” doar în măsura în care acesta face parte din „publicul interesat” și că articolul 9 alineatul (2) se aplică în egală măsură doar „publicului interesat”. Prin urmare, această din urmă dispoziție nu se opune unei excluderi a dreptului de acces la justiție conferit „publicului” în sens larg, care nu este considerat a fi, în același timp, „publicul interesat”.

3. Drepturi mai extinse acordate în temeiul dreptului național

94. Ce semnificație ar avea această concluzie în ceea ce privește situația primei reclamante, dacă aceasta ar fi interpretată *exclusiv* în lumina Convenției de la Aarhus, a Directivei 2010/75 și, eventual, și a Directivei 2011/92? Prima reclamantă este o persoană fizică și medic veterinar de profesie. Aceasta susține că, datorită profesiei sale și a jurământului pe care l-a depus atunci când a fost admisă în cadrul acestei profesii, ea este personal preocupată de bunăstarea animalelor. Acest aspect nu ar echivala însă cu vreo atingere adusă intereselor sale în temeiul dreptului național, ceea ce i-ar conferi acesteia calitatea de parte interesată.

95. Potrivit interpretării Convenției de la Aarhus prezentate mai sus, prima reclamantă este membru al „publicului”, însă nu și al „publicului interesat”. Aceasta nu are niciun drept de participare la procedura de luare a deciziilor în probleme de mediu în temeiul articolului 6 din Convenția de la Aarhus. În plus, se pare că aceasta nu face parte din „publicul interesat” în temeiul dreptului național, în sensul articolului 9 alineatul (2). Întrucât aceasta nu dispune de niciun drept de participare în temeiul articolului 6, statul parte nu este obligat să îi acorde niciun drept de acces la o instanță în temeiul articolului 9 alineatul (2). Articolul 9 alineatul (3) nu are ca scop să reglementeze actele sau omisiunile care formează deja obiectul articolului 9 alineatul (2). Astfel, nu există vreo obligație suplimentară nici în temeiul articolului 9 alineatul (3). Directivele 2010/75 și 2011/92 nu schimbă nimic în ceea ce privește aceste concluzii.

32 A se vedea mai sus punctul 46 din prezentele concluzii.

a) Dreptul de acces al „publicului” garantat de dreptul național

96. Totuși, prezenta cauză nu se oprește cu adevărat aici. Reamintim că, potrivit dreptului neerlandez, dreptul „publicului” de a participa la procesul de luare a deciziilor acordat în temeiul acestui drept național depășește domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (7) din convenție, astfel cum acesta a fost interpretat mai sus. În temeiul articolului 3.12 alineatul 5 din Wabo, dreptul de a participa la procedura de luare a deciziilor se aplică *oricărei persoane* fără a se face vreo distincție între noțiunile „publicul interesat” și „publicul”. Înțelegem, așadar, că dreptul național conferă oricărei persoane fizice și juridice dreptul de a participa în întregime la procedura de participare a publicului [33].

97. Acest fapt ridică un alt nivel de dificultate. Articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, articolul 11 din Directiva 2011/92 și articolul 25 din Directiva 2010/75 sau, de fapt, alte dispoziții ale dreptului Uniunii se opun unei excluderi a dreptului de acces la justiție al „publicului” în ceea ce privește legalitatea deciziilor care fac obiectul procedurii prevăzute la articolul 6, în cazurile în care astfel de drepturi mai extinse de participare a publicului au fost acordate în mod expres acestui grup *în temeiul dreptului național*?

98. Potrivit articolului 3 alineatul (5) din Convenția de la Aarhus, părțile pot introduce în dreptul național dispoziții mai favorabile decât cele impuse prin convenție, cum ar fi participarea mai extinsă a publicului la procedura de luare a deciziilor prevăzută la articolul 6. Posibilitatea de a prevedea mai multe drepturi în temeiul dreptului național se reflectă în egală măsură într-o serie de dispoziții specifice ale convenției.

99. Având în vedere interpretarea articolului 6 din Convenția de la Aarhus, propusă în secțiunea anterioară, potrivit căreia statele membre sunt obligate să garanteze deplina participare a publicului doar „publicului interesat”, nu și „publicului” în sens larg, s-ar părea că Țările de Jos au prevăzut drepturi de participare a publicului mai extinse decât cele impuse în temeiul convenției. Acest stat membru a procedat însă astfel numai în ceea ce privește participarea publicului în temeiul articolului 6, însă nu și în ceea ce privește orice drepturi subsecvente de acces la justiție în temeiul articolului 9 alineatul (2).

b) Drepturi mai extinse și domeniul de aplicare al cartei

100. Cum trebuie apreciată o astfel de situație în temeiul dreptului Uniunii? Mai precis, astfel de dispoziții interne „mai favorabile” intră „în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii” în scopul aplicabilității cartei? Este astfel imperativ ca accesul la o instanță în temeiul primului paragraf al articolului 47 din cartă să fie acordat membrilor „publicului” în sens larg pentru a le oferi acestora o cale de atac judiciară împotriva drepturilor de participare mai extinse acordate de dreptul național, însă în domeniul de aplicare al acestui instrument legislativ al dreptului Uniunii?

101. Pentru a răspunde la aceste întrebări, se impune o apreciere efectuată în două etape. În primul rând, un stat membru care depășește, în ceea ce privește un anumit aspect, ceea ce este necesar și desfășoară acțiuni care nu sunt prevăzute în mod expres de dreptul Uniunii acționează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, prin urmare, „pune în aplicare dreptul Uniunii” în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă? În al doilea rând, primul paragraf al articolului 47 din cartă este, așadar, aplicabil, întrucât sunt în discuție „drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii”?

33 Astfel cum este subliniat la punctele 9 și 10 din prezentele concluzii.

102. În primul rând, a considera că dispozițiile naționale „mai favorabile” în discuție intră în domeniul de aplicare al cartei conform articolului 51 alineatul (1) din aceasta ar fi în conformitate cu abordarea, într-adevăr mai degrabă predominantă, a acestei chestiuni. Deși normele naționale specifice nu sunt (în sens strict) impuse de dreptul Uniunii, acestea vor intra în domeniul de aplicare al acestuia din urmă dacă pun în aplicare dispoziții mai largi și mai abstracte cuprinse în dreptul Uniunii [34].

103. La aceleași concluzii ar trebui să se ajungă cu atât mai mult în ceea ce privește un instrument care oferă în mod clar posibilitatea statelor membre să depășească minimul strict necesar și integrează în realitate drepturi și o participare mai extinse, prevăzute în cadrul său general, precum cele prevăzute la articolul 3 alineatul (5) și la articolul 9 alineatul (2) sau (3) din Convenția de la Aarhus.

104. Dacă acesta ar fi într-adevăr cazul, atunci și logica prezentată mai sus [35] cu privire la drepturile garantate de Convenția de la Aarhus ar fi aplicabilă: atunci când un drept este conferit, chiar dacă nu de dreptul Uniunii, ci de statul membru în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și în conformitate cu o autorizare expresă de a face acest lucru, trebuie să existe o cale de atac pentru încălcarea acestuia.

105. Acesta ar trebui să fie cu atât mai mult cazul în ceea ce privește o astfel de garanție de bază, precum dreptul la o cale de atac eficientă și accesul la o instanță în temeiul primului paragraf al articolului 47 din cartă. Astfel, acest paragraf conferă particularilor un drept care să poată fi invocat ca atare [36]. Astfel cum se clarifică în jurisprudența mai recentă a Curții, articolul 47 din cartă nu se limitează să reprezinte doar anumite dispoziții și detalii dincolo de aceste aspecte, ci întruchipează chiar nucleul și chintesența oricărui sistem guvernat de statul de drept [37].

106. Cu toate acestea, în recenta Hotărâre (pronunțată de Marea Cameră) TSN și AKT, Curtea a constatat că un stat membru nu pune în aplicare dreptul Uniunii în scopul articolului 51 alineatul (1) din cartă atunci când adoptă dispoziții naționale care intră sub incidența competențelor reținute de statele membre în virtutea unei dispoziții a dreptului Uniunii potrivit căreia o directivă nu afectează dreptul statelor membre de a aplica dispoziții mai favorabile [38].

107. Din această hotărâre ar rezulta că microanaliza fiecărei dispoziții individuale este cea care contează: „atunci când dispozițiile dreptului Uniunii în domeniul în cauză nu reglementează un aspect și nu impun nicio obligație specifică statelor membre în privința unei situații date, reglementarea națională pe care un stat membru o adoptă în ceea ce privește acest aspect se situează în afara domeniului de aplicare al cartei, iar situația în cauză nu poate fi apreciată în raport cu dispozițiile acesteia din urmă […]” [39].

34 Astfel, de exemplu, deja în Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), normele naționale privind impunerea unor taxe fiscale suplimentare în perioada fiscală ulterioară, drept sancțiune pentru declarațiile fiscale false depuse în perioadele fiscale anterioare au fost considerate a reprezenta o „punere în aplicare a dreptului Uniunii”, în special obligația statelor membre pe care o consideră necesară „pentru perceperea și colectarea corectă a taxei și pentru a preveni frauda”. A se vedea de exemplu și Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctele 64-69), sau Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 48).

35 A se vedea, mai sus, punctul 85 din prezentele concluzii și jurisprudența citată.

36 A se vedea de exemplu recenta Hotărâre din 29 iulie 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punctul 56 și jurisprudența citată).

37 A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei Disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctele 120 și 167 și jurisprudența citată).

38 Hotărârea din 19 noiembrie 2019 (C-609/17 și C-610/17, EU:C:2019:981, în special punctele 49-51).

39 *Ibidem*, punctul 53.

108. Nu putem împărtăși pe deplin formularea din Hotărârea TSN și AKT, în măsura în care, să spunem așa, spre deosebire de jurisprudența într-adevăr consacrată a Curții, cazurile ar migra dintr-o dată și oarecum abrupt în cadrul și în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii și astfel carta ar fi analizată la nivelul fiecărei dispoziții de drept secundar [40]. În aceeași logică, o serie de cauze anterioare, în care nu exista nicio dispoziție concretă a dreptului Uniunii care să fi reglementat chestiunea specifică în cauză, dar care rămâneau în continuare considerate ca intrând sub incidența domeniului de aplicare al dreptului Uniunii și astfel a aplicabilității cartei, ar fi excluse brusc din domeniul de aplicare al acesteia [41]. Această abordare diferă și de alte curente mai recente ale jurisprudenței, în care carta și garanțiile sale au rămas aplicabile, în timp ce s-a admis că nicio dispoziție concretă de drept secundar nu garanta un astfel de drept specific care s-ar opune soluției legislative adoptate în dreptul național [42].

109. Putem fi totuși de acord cu logica funcțională a Hotărârii TSN și AKT. Curtea a ajuns la afirmația amintită la punctul 107 din prezentele concluzii numai după ce a analizat nivelul de armonizare într-un anumit domeniu, natura competenței Uniunii și, cel mai important, după ce a enunțat condiția potrivit căreia „măsurile mai favorabile” prevăzute în dreptul național nu repun în discuție coerența măsurilor dreptului Uniunii în domeniul în cauză [43].

110. În opinia noastră, chestiunea esențială într-un astfel de context nu este cea a aplicabilității cartei (și a domeniului de aplicare al dreptului Uniunii), ci mai degrabă cea a identificării *unui drept specific* care ar fi *prevăzut de dreptul Uniunii* și care ar declanșa apoi protecția primului paragraf al articolului 47 din cartă.

111. În al doilea rând, acesta este motivul pentru care, chiar dacă poate nu se insistă strict pe faptul că fiecare element privind participarea „publicului” iese în totalitate din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, nu este mai puțin adevărat că nu există un drept de participare garantat în temeiul dreptului Uniunii conferit „publicului”, care ar putea fi exercitat în temeiul primului paragraf al articolului 47 din cartă. Astfel, dreptul Uniunii nu se opune unei excluderi a dreptului de acces la justiție conferit membrilor „publicului” care nu intră în domeniul de aplicare al noțiunii „publicul interesat”. Totuși, nu acesta este motivul pentru care carta sau dreptul Uniunii *nu ar fi aplicabile* în cauza de față, ci mai degrabă faptul că dreptul Uniunii nu prevede niciun astfel de drept de participare conferit „publicului” în primul rând. În *lipsa unui drept* conferit sau a unei libertăți acordate de dreptul Uniunii, nu există un drept corespunzător de acces la o instanță în temeiul primului paragraf al articolului 47 din cartă care să pună în aplicare un drept inexistent.

112. Astfel, am sugerat deja faptul că analiza esențială în astfel de cazuri nu este în mod necesar *domeniul de aplicare* al cartei, ci mai degrabă identificarea *unui drept* care decurge dintr-o *dispoziție specifică* a dreptului Uniunii [44]. În lipsa unui astfel de drept specific, chiar și pentru o cauză care intră, într-o interpretare mai tradițională și mai generoasă a domeniului de aplicare al dreptului Uniunii, în domeniul de aplicare al acestuia din urmă, dreptul Uniunii nu va avea decât foarte puțin sau chiar

40 Toate acestea având loc într-un mod destul de contraintuitiv: cu cât analiza este mai concretă și mai specifică pe fond, cu atât este mai probabil ca situația să intre brusc „în afara domeniului de aplicare” al dreptului Uniunii, în timp ce este posibil ca toate problemele asociate și abstracte din punct de vedere structural să rămână încă în cadrul acestui domeniu. Din punct de vedere practic, acest lucru este de natură să conducă la dislocarea întregii analize pe fond în etapa de jurisdicție, ampla și detaliata apreciere pe fond devenind atunci dintr-o dată o problemă de lipsă de competență/admisibilitate chiar la finalul raționamentului.

41 În cadrul căreia termenilor abstracți precum „colectare corespunzătoare a TVA-ului” sau „resursele financiare ale Uniunii” li s-a permis să aducă în mod virtual orice chestiune referitoare la punerea în aplicare a TVA-ului sau aspecte legate de fraudă privind resursele financiare ale Uniunii în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Cu toate acestea, în cazul în care aceasta ar fi într-adevăr logica adecvată (și nivelul său de abstractizare), atunci și Hotărârea TSN și AKT s-ar fi aflat cu siguranță în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, întrucât „concediul anual plătit” este, la acest nivel de abstractizare, cu siguranță asigurat atât de dreptul primar, cât și de cel secundar al Uniunii. Suplimentar în ceea ce privește întinderea unei astfel de „logici a punerii în aplicare” a domeniului de aplicare al cartei, a se vedea Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, punctele 26-56).

42 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 iunie 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, punctele 66-74).

43 Hotărârea din 19 noiembrie 2019 (C-609/17 și C-610/17, EU:C:2019:981, punctele 47-51).

44 A se vedea Concluziile pe care le-am prezentat în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctele 74-83) și, în ceea ce privește nivelul analizei dreptului în cauză, Concluziile prezentate în cauza Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, punctele 70-80).

nimic de spus în acest sens, întrucât acest domeniu de reglementare este lăsat, într-un domeniu de competență comună, în sarcina statelor membre. Într-o astfel de cauză, Curtea nu își pierde brusc competența, ci mai degrabă concluzionează că dreptul Uniunii nu se opune dreptului național în cauză.

113. În concluzie, pentru toate aceste motive, răspunsul pe care îl propunem în ceea ce privește compatibilitatea excluderii membrilor „publicului” care nu intră în domeniul de aplicare al noțiunii „publicul interesat” de la accesul la justiție într-o situație în care acestor membri ai publicului le-au fost conferite *drepturi de participare în temeiul dreptului național* ar fi următorul.

114. În primul rând, drepturile de participare deplină în temeiul articolului 6 din Convenția de la Aarhus sunt garantate doar „publicului interesat”. Nu există un astfel de drept garantat „publicului” în temeiul acestei dispoziții, nici, *a fortiori*, în temeiul oricărei alte dispoziții de drept al Uniunii, inclusiv al Directivelor 2011/92 și 2010/75.

115. În al doilea rând, chiar dacă o astfel de situație nu ar ieși din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și astfel al aplicabilității cartei, nu este mai puțin adevărat că, într-o astfel de situație, nu există niciun drept prevăzut și garantat de dreptul Uniunii. Așadar, respectarea drepturilor prevăzute în temeiul dreptului național ține de garanțiile (privind drepturile fundamentale) naționale. Dreptul Uniunii nu se opune unei astfel de excluderi, întrucât acesta nu impune în primul rând extinderea la „publicul” în sens larg. Revine dreptului național sarcina de a proteja drepturile conferite la nivel național în astfel de situații.

116. Se impune o ultimă observație. Un astfel de rezultat nu este compatibil doar cu logica unei ordini juridice complexe și a unui sistem multiplu de protecție a drepturilor fundamentale reprezentate de Uniunea Europeană, ci și cu obiectivele generale ale Convenției de la Aarhus. Încurajarea și promovarea participării publicului în problemele de mediu poate avea loc în diferite modalități. Una dintre aceste modalități ar putea fi de asemenea formată dintr-un anumit sistem de participare a publicului „cu mai multe viteze”: pentru a încuraja participarea, mai mult decât ceea ce se impune prin Convenția de la Aarhus este conferit într-o anumită etapă, însă nu în mod necesar în etapele ulterioare.

117. A insista, într-o astfel de situație, asupra abordării mai degrabă absolutiste de tipul „totul sau nimic”, în sensul că dacă un drept suplimentar este conferit într-o anumită etapă[45], orice alt drept trebuie de asemenea să fie conferit, ar fi în cele din urmă contraproductiv din punctul de vedere al obiectivelor pe care le urmărește Convenția de la Aarhus. Într-adevăr, nicio faptă bună nu rămâne nepedepsită. Lăsând afirmațiile sardonice la o parte, este foarte probabil ca, în cazul în care ar fi prevăzută o astfel de alegere de tipul „totul sau nimic” în ceea ce privește conferirea unui drept suplimentar facultativ, reacția firească a unei serii de state părți ar fi aceea de a opta pentru a nu se conferi „niciun drept suplimentar”. Nu acesta este însă rezultatul pe care o interpretare amănunțită a întinderii obligațiilor (executorii din punct de vedere juridic) care revin în temeiul unui instrument care se presupune că încurajează participarea publicului la luarea deciziilor în probleme de mediu ar trebui să se străduiască să îl atingă.

c) Concluzie intermediară

118. În lumina tuturor celor prezentate anterior, am dori să propunem ca articolul 6 din Convenția de la Aarhus, precum și articolul 6 din Directiva 2011/92 și articolul 24 din Directiva 2010/75 să fie interpretate ca acordând drepturi de participare deplină doar „publicului interesat” în sensul acestor instrumente, însă nu și „publicului” în sens larg.

45 Deși motivele pentru care se acordă aceste drepturi suplimentare în această etapă specifică, astfel cum am subliniat mai sus, la punctul 11 din prezentele concluzii, are un sens întemeiat din punctul de vedere al reglementării.

119. Nici articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, nici articolul 11 din Directiva 2011/92 sau articolul 25 din Directiva 2010/75, nici, prin urmare, articolul 47 din cartă nu se opun excluderii membrilor „publicului” care nu intră în domeniul de aplicare al noțiunii „publicul interesat” de la accesul la o instanță.

C. Condiția participării prealabile

120. Prin intermediul întrebărilor a treia-a șasea, pe care este oportun să le examinăm împreună, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus sau articolul 11 din Directiva 2011/92, precum și articolul 25 din Directiva 2010/75 se opun unei condiții stabilite în dreptul național, precum cea prevăzută la articolul 6.13 din Awb, care condiționează accesul la justiție al „publicului interesat” de prezentarea prealabilă de observații în cadrul procedurii de participare a publicului, cu excepția cazului în care lipsa acesteia este justificată. În cazul în care Curtea furnizează un răspuns negativ la aceste întrebări, instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă aceleași dispoziții se opun unei norme prevăzute în dreptul național potrivit căreia o instanță națională poate declara admisibilă o acțiune formulată de membrii „publicului interesat” numai în ceea ce privește acele părți ale deciziei împotriva cărora au fost deja formulate obiecții în cursul etapei pregătitoare. În sfârșit, prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă aceste întrebări merită un răspuns diferit în raport cu „publicul”.

121. Pentru motivele pe care le vom expune în prezenta secțiune, considerăm că condiția participării prealabile la procedura administrativă este într-adevăr incompatibilă cu accesul la justiție acordat în mod direct de articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus „publicului interesat”. Cu toate acestea, urmând logica și abordarea sugerate în secțiunea anterioară, nu acesta este cazul în ceea ce privește „publicul” în sens larg.

1. Condiția participării prealabile a „publicului interesat”

122. Nu este deloc surprinzător faptul că textul articolului 9 alineatul (2) nu conține nicio mențiune cu privire la vreo condiție de participare prealabilă. Asemenea instanței de trimitere și guvernului neerlandez, considerăm că trebuie să se facă distincție între întrebarea adresată Curții și situația reglementată de articolul 9 alineatul (2) al treilea paragraf din convenție. Această dispoziție se referă la epuizarea *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. Însă această dispoziție vizează în mod clar o cale de atac *administrativă*, în mod obișnuit o decizie administrativă adoptată de o instanță de grad secund, nu vizează accesul la o instanță [46].

123. În continuare, guvernul neerlandez subliniază faptul că articolul 9 alineatul (2) impune părților la convenție să se asigure că membrii publicului interesat au acces la justiție „în cadrul legislației interne proprii”. Plecând de la această trimitere la cadrul legislației interne, guvernul neerlandez susține că rămâne la latitudinea statelor membre stabilirea unor condiții privind calitatea procesuală activă, precum cea din litigiul principal.

124. Suntem de acord cu această afirmație în general, cu o singură rezervă destul de importantă: este normal ca statele membre să stabilească condiții detaliate privind calitatea procesuală activă, fără însă a încălca ceea ce a fost deja prevăzut la articolul 9 alineatul (2) însuși.

46 În unele cazuri, în special atunci când este vorba despre tribunale hibride, poate avea loc o analiză cu privire la aspectul dacă instanța căii de atac este încă „administrativă” sau este deja „judiciară”. Aceasta nu constituie însă în mod evident chestiunea în discuție în prezenta cauză.

125. În lipsa unei reglementări a Uniunii în materie, statele membre au autonomie procedurală de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor menționate la articolul 9 alineatul (2)[47]. Totuși, atunci când își exercită autonomia procedurală, marja de apreciere de care dispun statele membre nu este condiționată doar de respectarea (tradițională) a principiilor echivalenței și eficienței. În contextul specific al Convenției de la Aarhus, această marjă își găsește limitele și în respectarea obiectivului articolului 9 alineatul (2) de a acorda „publicului interesat" un acces larg la justiție în domeniul de aplicare al convenției[48].

126. Comisia consideră că articolul 9 alineatul (2) se opune condiției de participare prealabilă. Ea își întemeiază această interpretare pe obiectivul prevăzut la articolul 9 alineatul (2), astfel cum acesta este interpretat în Hotărârea Comisia/Germania[49] și în Hotărârea Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (denumită în continuare „Hotărârea Djurgården)[50]. În schimb, din această jurisprudență guvernul neerlandez și Irlanda trag concluzia contrară și invocă în acest sens Hotărârea Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (denumită în continuare „Hotărârea Protect Natur")[51]. Prin urmare, este necesar să începem discuția cu privire la acest aspect cu o analiză detaliată a acestei jurisprudențe.

a) Hotărârile Djurgården, Comisia/Germania și Protect Natur

127. În cauza Djurgården, a fost depusă o cerere de autorizare a unui proiect care ar fi putut avea efecte semnificative asupra mediului. Potrivit dreptului suedez, procedurile din cadrul procedurii de participare a publicului erau desfășurate de o instanță specializată în domeniul mediului. În lumina acestui lucru, Högsta domstolen (Curtea Supremă, Suedia) a solicitat Curții să se stabilească dacă, în temeiul articolului 11 din Directiva 2011/92, dreptul la o cale de atac ar putea fi considerat ca fiind deja epuizat în cadrul procedurilor care au condus la adoptarea deciziei, din moment ce aceste proceduri erau desfășurate de o instanță sau dacă „publicul interesat" dispunea încă de dreptul la o cale de atac împotriva respectivei decizii în fața unei instanțe.

128. Curtea a răspuns că membrii publicului interesat trebuie să poată exercita o cale de atac, indiferent de rolul pe care aceștia l-au avut în soluționarea respectivei cereri, prin participarea în cadrul procedurii în fața respectivei instanțe și prin exprimarea punctului de vedere cu această ocazie[52]. Curtea a prezentat două motive care au stat la baza acestei concluzii: pe de o parte, beneficiul dreptului la o cale de atac în sensul articolului 11 din Directiva 2011/92 este independent de natura administrativă sau jurisdicțională a autorității care a adoptat decizia sau actul contestat. Pe de altă parte, participarea la procedurile de adoptare a deciziilor privind mediul în condițiile prevăzute de Directiva 2011/92 este „distinctă și are o altă finalitate decât calea de atac, aceasta din urmă putând fi formulată, dacă este cazul, împotriva deciziei adoptate la sfârșitul acestor proceduri. Prin urmare, această participare nu are efecte asupra condițiilor de exercitare a căii de atac"[53].

47 A se vedea Hotărârea din 27 iunie 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, punctul 35), și Hotărârea din 18 octombrie 2011, Boxus și alții (C-128/09-C-131/09, C-134/09 și C-135/09, EU:C:2011:667, punctul 52).

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

49 Hotărârea din 15 octombrie 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Hotărârea din 15 octombrie 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 Hotărârea din 20 decembrie 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 Hotărârea din 15 octombrie 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631, punctul 39).

53 *Ibidem*, punctul 38.

129. Hotărârea Comisia/Germania viza printre altele o normă de procedură din dreptul german care restrângea motivele care puteau fi invocate în susținerea unei acțiuni în justiție împotriva unei decizii administrative care intra în domeniul de aplicare al articolului 11 din Directiva 2011/92 și al articolului 25 din Directiva 2010/75 la obiecțiile care fuseseră prezentate *deja* în cursul procedurii administrative [54].

130. Curtea a constatat că această normă era contrară articolului 11 din Directiva 2011/92 și articolului 25 din Directiva 2010/75. Curtea a subliniat că aceste dispoziții nu limitează în niciun mod motivele care pot fi invocate în susținerea unei căi de atac introduse în temeiul acestor dispoziții și a reamintit obiectivul acestora de a garanta un amplu acces la justiție în domeniul protecției mediului [55]. Revenind la dispozițiile naționale în cauză, Curtea a arătat că acestea stabileau condiții speciale care limitau controlul jurisdicțional și care nu erau prevăzute nici la articolul 11 din Directiva 2011/92, nici la articolul 25 din Directiva 2010/75 [56].

131. În răspuns la un argument prezentat de guvernele german și austriac, Curtea a adăugat în plus că o astfel de restricție nu putea fi justificată prin raportare la eficiența procedurilor administrative. În esență, guvernele german și austriac au susținut că, în temeiul articolului 11 din Directiva 2011/92 și al articolului 25 din Directiva 2010/75, intră sub incidența autonomiei procedurale a statelor membre sarcina de a prevedea norme procedurale detaliate de reglementare a căilor de atac menționate în aceste dispoziții [57].

132. Curtea a respins însă aceste argumente, afirmând că, „deși este adevărat că faptul de a invoca un motiv pentru prima dată în cadrul unei căi de atac jurisdicționale poate împiedica în anumite cazuri buna desfășurare a [procedurii administrative], este suficient să se amintească faptul că însuși obiectivul urmărit prin articolul 11 din Directiva 2011/92 și prin articolul 25 din Directiva 2010/75 constă nu doar în a garanta justițiabilului un acces cât mai amplu posibil la controlul jurisdicțional, ci și în a permite ca acest control să aibă ca obiect legalitatea deciziei atacate, de fond sau de procedură, în totalitatea ei” [58]. Curtea a adăugat că legiuitorul național are totuși posibilitatea de a prevedea norme procedurale specifice, precum inadmisibilitatea unui argument prezentat în mod abuziv sau cu rea-credință, care constituie mecanisme adecvate pentru a garanta eficiența procedurii jurisdicționale [59].

133. În sfârșit, Hotărârea Protect Natur [60] avea ca obiect o normă din dreptul austriac care presupunea o condiție de participare prealabilă. Mai precis, norma de procedură în cauză impunea un termen de decădere organizațiilor de protecție a mediului în temeiul căruia astfel de organizații erau decăzute din calitatea lor de parte în procedura administrativă și nu putea, așadar, să introducă căi de atac împotriva deciziei rezultate din această procedură în cazul în care au omis să invoce obiecțiunile lor în termenele stabilite în cadrul procedurii administrative. Trebuie însă observat că această cauză se referea la compatibilitatea normei menționate cu articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus în ceea ce privește procedurile de participare a publicului care fac obiectul Directivei 2000/60/CE [61], iar nu cu articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus și cu procedurile de participare a publicului care fac obiectul articolului 6 din această convenție.

54 Hotărârea din 15 octombrie 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

55 *Ibidem*, punctele 76 și 77.

56 *Ibidem*, punctul 78.

57 *Ibidem*, punctele 71-74.

58 *Ibidem*, punctul 80.

59 *Ibidem*, punctul 81.

60 Hotărârea din 20 decembrie 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO 2000, L 327, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 193).

134. Curtea a constatat că intră sub incidența autonomiei procedurale a statelor membre reglementarea normei naționale în cauză. Curtea și-a întemeiat această constatare pe formularea articolului 9 alineatul (3), care prevede în mod expres că procedurile de exercitare a căilor de atac care fac obiectul acestei dispoziții pot fi supuse unor „criterii” prevăzute în dreptul național. Potrivit Curții, din această formulare rezultă că statele membre pot în principiu, în contextul marjei de apreciere de care acestea dispun în acest sens, să prevadă norme procedurale de stabilire a condițiilor care trebuie îndeplinite pentru a fi în măsură să urmărească astfel de proceduri de exercitare a căilor de atac [62]. Prin urmare, compatibilitatea unei astfel de norme depinde de aspectul dacă aceasta respectă dreptul la o cale de atac eficientă prevăzută la articolul 47 din cartă, care corespunde principiului efectivității, precum și condițiile de restrângere a acestui drept, prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă [63].

135. Asemenea Comisiei și instanței de trimitere, nu considerăm că concluzia la care a ajuns Curtea în Hotărârea Protect Natur este aplicabilă în contextul articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus. Articolul 9 alineatul (3) diferă de articolul 9 alineatul (2) prin mai multe aspecte. Articolul 9 alineatul (3) are un domeniu de aplicare personal mai larg și acoperă o gamă mai largă de acte și de decizii decât articolul 9 alineatul (2). Mai important, articolul 9 alineatul (3) conferă părților o mai mare flexibilitate în ceea ce privește condițiile privind calitatea procesuală activă, întrucât permite în mod expres părților să stabilească „criterii” în dreptul național. De altfel, acest din urmă aspect a stat la baza raționamentului Curții.

136. În ceea ce privește celelalte două hotărâri, Hotărârea Djurgården și Hotărârea Comisia/Germania, considerăm că nici această jurisprudență nu furnizează vreun răspuns concret la chestiunea ridicată în prezenta cauză. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că direcția generală a acestei jurisprudențe este foarte clară. Din această jurisprudență, deducem trei concluzii care sunt foarte relevante pentru prezenta cauză.

137. În primul rând, în viziunea Curții, procesul administrativ de luare a deciziilor în materie de mediu și (posibilul) control jurisdicțional ulterior al acestuia reprezintă două proceduri distincte. Desigur, ambele proceduri au în comun același subiect, însă acestea ar trebui să rămână separate. În al doilea rând, articolul 9 alineatul (2) acordă publicului interesat un drept autonom și de sine stătător de acces la o instanță în probleme de mediu. Curtea admite un anumit grad de similitudine cu procedura de participare a publicului, însă nu și de condiționalitate. În al treilea rând, condițiile naționale care pot fi prevăzute în mod rezonabil în transpunerea articolului 9 alineatul (2) și care reglementează astfel criteriile de acces la o instanță nu pot priva accesul în sine de conținutul său.

b) Condiția participării prealabile și neparticiparea justificată: care este regula și care este excepția

138. În opinia noastră, condiția potrivit căreia calitatea procesuală activă în fața unei instanțe în temeiul articolului 9 alineatul (2) obligă „publicul interesat” să fi participat și la procedura de participare a publicului în temeiul articolului 6 nu este compatibilă cu prima dintre aceste dispoziții. Altfel spus, o astfel de normă națională creionează o condiție suplimentară privind calitatea procesuală activă, care nu este nici prezentă în text, nici compatibilă cu spiritul articolului 9 alineatul (2).

139. Deși recunoaștem pe deplin competența statelor membre de a prevedea norme de definire a criteriilor de aplicare a articolului 9 alineatul (2), există criterii și criterii. Criteriul participării prealabile este strâns legat de ceea ce se presupune a fi garantat în mod autonom și direct în temeiul articolului 9 alineatul (2): atunci când o persoană este membru al „publicului interesat”, care prezintă „un interes suficient sau care menține încălcarea unui drept”, ar trebui să fie acordat accesul la o cale de atac în fața unei instanțe. În schimb, a impune ca acea persoană să fi participat la o procedură

62 Hotărârea din 20 decembrie 2017, Protect Nature (C-664/15, EU:C:2017:987, punctul 86).
63 *Ibidem*, punctele 87 și 90.

anterioară de participare a publicului nu reprezintă, prin însăși natura sa, o condiție care ar putea fi inclusă în mod rezonabil fie la articolul 9 alineatul (2) litera (a), fie la articolul 9 alineatul (2) litera (b) din Convenția de la Aarhus. În toate scopurile practice, aceasta presupune mai degrabă inserarea unei noi litere (c) în cuprinsul acestei dispoziții.

140. Astfel, o asemenea condiție este în contradicție cu concluziile deduse din jurisprudența prezentată în secțiunea anterioară. Prin introducerea unei astfel de norme, etapa administrativă și cea judiciară devin efectiv un întreg: accesul la cea de a doua etapă este condiționat de participarea la cea dintâi etapă. În plus, natura și impactul criteriilor nu ar reprezenta doar o măsură procedurală stabilită la articolul 9 alineatul (2), ci ar începe mai degrabă să anuleze efectiv ceea ce este garantat în mod autonom de articolul 9 alineatul (2).

141. Această concluzie este subliniată de asemenea în lumina implicațiilor practice pe care aplicarea unei astfel de norme este de natură să o aibă asupra a două tipuri de „public interesat”: ONG-uri, pe de o parte, și alte persoane, în special persoanele fizice, pe de altă parte.

142. Pe de o parte, în ceea ce privește ONG-urile, din articolul 9 alineatul (2) rezultă că interesul oricărei ONG care îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 2 alineatul (5), și anume acela de a fi recunoscută în temeiul dreptului național drept o ONG care promovează protecția mediului și care astfel face parte din „publicul interesat”, se consideră că îndeplinește condiția de a prezenta un interes suficient sau de a menține încălcarea unui drept. Astfel, ONG-urilor li se acordă automat calitatea procesuală activă în temeiul articolului 9 alineatul (2) odată ce acestea îndeplinesc condiția de apartenență la „publicul interesat” [64]. Această considerație este susținută în plus de constatarea Curții potrivit căreia dispoziția echivalentă a celui de al treilea paragraf al articolului 11 alineatul (2) din Directiva 2011/92 are un efect direct asupra ONG-urilor care fac parte din „publicul interesat”, în sensul că această dispoziție stabilește o regulă precisă și care nu este supusă și altor condiții [65].

143. Având în vedere acest lucru și obiectivul de a asigura un larg acces la exercitarea căilor de atac, condiția de participare prealabilă în etapa pregătitoare aduce atingere calității procesuale automate pe care articolul 9 alineatul (2) o acordă ONG-urilor care aparțin „publicului interesat”. În realitate, o astfel de condiție impune tuturor acestor ONG-uri să participe, în Țările de Jos, la toate procedurile de participare a publicului în sensul articolului 6 din Convenția de la Aarhus pentru a le fi garantat dreptul de a contesta ulterior în fața instanțelor deciziile rezultate din aceste proceduri. Condiția participării prealabile este astfel contrară însuși obiectivului de a acorda ONG-urilor care fac parte din „publicul interesat” drepturi privilegiate privind calitatea procesuală [66].

144. Pe de altă parte, probleme similare se ridică și în ceea ce privește ceilalți membri ai „publicului interesat”, deși pentru un motiv ușor diferit. În ceea ce privește acest grup, articolul 9 alineatul (2) conferă într-adevăr părților o largă marjă de apreciere pentru a determina ceea ce constituie un interes suficient sau încălcarea unui drept [67]. Cu toate acestea, chiar și pentru această categorie de persoane, condiția participării prealabile depășește cu mult, în ceea ce privește impactul său, ceea ce ar putea fi inclus în mod rezonabil în cadrul implementării naționale a acestor noțiuni.

145. Am putea lua exemplul unei persoane fizice care deține o casă în apropierea locului de amplasare a țarcului pentru porci preconizat. Este întemeiat să se presupună că, în orice implementare națională a noțiunilor „interes suficient” sau „încălcarea unui drept”, o astfel de persoană va fi vizată de o astfel de activitate preconizată în materie de mediu și ar trebui să aibă acces la o instanță în cazul în care

64 A se vedea în același sens Concluziile doamnei avocate generale Sharpston prezentate în cauza Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, punctele 42-44 și punctul 57) și Ghidul de aplicare, pag. 195.

65 Hotărârea din 12 mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punctele 55-57).

66 A se vedea în același sens Comitetul de Conformitate, Concluziile și recomandările din 29 iunie 2012, Republica Cehă (ACCC/C/2010/50, punctul 78).

67 Hotărârea din 16 aprilie 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, punctul 38).

aceasta dorește să conteste autorizația în temeiul articolului 9 alineatul (2). Totuși, în acest scop, o astfel de persoană trebuie să și participe întotdeauna la procedura de participare a publicului chiar dacă această persoană nu avusese nimic împotriva respectivei activități, astfel cum aceasta fusese preconizată inițial, și, prin urmare, nu avea niciun motiv să participe? Sau ce anume s-ar întâmpla dacă această persoană nu a prezentat observații, întrucât punctele sale de vedere fuseseră deja prezentate de către alte persoane care au participat la procesul de luare a deciziei? Ce s-ar întâmpla dacă unele părți ale „publicului interesat” au luat cunoștință de proiectul de decizie abia după expirarea termenului de prezentare a observațiilor?

146. În mod similar unei ONG, trebuie ca și toți ceilalți membri ai „publicului interesat” să fie obligați de asemenea să se înregistreze oficial sau chiar să participe la procedura de participare a publicului, chiar dacă, în această etapă, nu consideră că au ceva util de spus? Trebuie ca aceștia să fie pur și simplu obligați să facă acest lucru ca măsură de precauție, astfel încât să nu își piardă dreptul de acces la o instanță, care este printre altele acordat în mod autonom de articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus? [68].

147. În acest sens, instanța de trimitere a menționat, iar guvernul neerlandez a explicat de asemenea în ședință excepțiile de la obligația de participare prealabilă prevăzute în dreptul neerlandez: condiția participării prealabile nu se aplică dacă omisiunea „publicului interesat” de a prezenta observații este justificată [69].

148. Existența acestor excepții diminuează cu siguranță problema. Aceasta nu soluționează însă cu adevărat problema structurală a accesului la o instanță în materie de mediu, conferit ca principiu de drept în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, condiționat de îndeplinirea unei condiții care, prin însăși natura sa, depășește o simplă punere în aplicare a acestei dispoziții. În plus, aceasta adaugă o marjă de apreciere și de (im)previzibilitate: care sunt cauzele care ar putea fi cele în care va fi acordată excepția? În ședință, guvernul neerlandez a confirmat că stabilirea a ceea ce constituie cazuri de „neparticipare justificată” la procedura de participare a publicului se bazează în întregime (ca urmare a naturii lor cazuistice) pe jurisprudență și că acest guvern însuși nu poate decât furniza câteva exemple ilustrative de cazuri în care această excepție este susceptibilă să se aplice.

149. Toate acestea nu fac decât să evidențieze adevărata natură a situației generale și efectele normei privind participarea prealabilă: acestea anulează pur și simplu logica pe care se construiește articolul 9 alineatul (2). Astfel cum a recunoscut deja Curtea, pentru cei care îndeplinesc criteriile prevăzute în această dispoziție, dreptul de acces constituie regula, de la care se pot face în mod rezonabil excepții [70]. În temeiul dreptului neerlandez, pentru cei care nu au participat la procedura de participare a publicului, lipsa dreptului de acces constituie regula, chiar dacă aceștia îndeplinesc toate criteriile prevăzute la articolul 9 alineatul (2), de la care ar putea fi admise excepții. Prin urmare, cu excepția cazului în care excepțiile ar fi concepute având o sferă atât de amplă în practică, astfel încât acestea ar inversa în realitate regula [71], structura este incompatibilă cu articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus.

150. Concluzionăm, așadar, că articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, articolul 11 din Directiva 2011/92 și articolul 25 din Directiva 2010/75 se opun condiției participării prealabile în cadrul procedurii de participare a publicului a „publicului interesat” pentru ca acesta din urmă să aibă acces la o cale de atac în fața unei instanțe în sensul acestor instrumente.

68 A se vedea de asemenea Ghidul de aplicare, la pag. 195, care prevede că, în ceea ce privește membrii „publicului interesat”, alții decât ONG-urile, „ar putea fi prea restrictivă obligația ca doar persoanelor care participă la procedura de luare a deciziilor să li se confere accesul în temeiul [articolului 9 alineatul (2)]”.

69 Menționate mai sus la punctul 18 din prezentele concluzii.

70 A se vedea în special Hotărârea din 15 octombrie 2015, Comisia/Germania (C-137/14, EU:C:2015:683, punctele 80-81), analizate mai sus, la punctele 129-132 din prezentele concluzii.

71 Admitem desigur faptul că unele excepții prezentate de guvernul neerlandez în cadrul ședinței merg destul de departe. Însă dacă acest lucru ar fi într-adevăr valabil în practica judiciară și lăsând la o parte aspectul previzibilității, ce sens are (atunci) să aplicăm mai întâi regula?

151. Având în vedere această concluzie, nu este necesar să analizăm separat cea de a patra întrebare adresată de instanța națională. În plus și în orice caz, din moment ce niciunul dintre cei patru reclamanți nu a prezentat niciun punct de vedere în cadrul procedurii de participare a publicului, nu este foarte clar modul în care aceștia ar putea fi, prin definiție, afectați de o normă națională care prevede că o instanță națională poate declara o acțiune admisibilă numai pentru acele p*ărți ale deciziei* împotriva cărora au fost formulate obiecții în cursul etapei pregătitoare. Această dimensiune a celei de a patra întrebări apare astfel complet ipotetică în contextul prezentei cauze.

152. În sfârșit, având în vedere răspunsul propus anterior la cea de a doua întrebare a instanței naționale, aceeași logică precum cea descrisă în cadrul respectivului răspuns este aplicabilă și în ceea ce privește cea de a șasea întrebare. Drepturile „publicului” în sens larg, care nu intră în domeniul de aplicare al noțiunii „publicul interesat” în sensul articolului 9 alineatul (2) sunt de competența dreptului național. Astfel, dreptul Uniunii nu se opune condiției participării prealabile puse în aplicare de dreptul național doar în ceea ce privește „publicul”.

V. Concluzie

153. Propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Rechtbank Limburg (Tribunalul din Limburg, Țările de Jos) după cum urmează:

1) Articolul 6 din Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor 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 („Convenția de la Aarhus”), articolul 6 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, modificată prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 de modificare a Directivei 2011/92/UE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, precum și articolul 24 din Directiva 2010/75/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind emisiile industriale (prevenirea și controlul integrat al poluării) conferă drepturi depline de participare doar „publicului interesat” în sensul acestor instrumente, iar nu și „publicului” în sens larg.

2) Nici articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, nici articolul 11 din Directiva 2011/92, nici articolul 25 din Directiva 2010/75 și nici articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu se opun excluderii „publicului”, care nu intră în domeniul de aplicare al noțiunii „publicul interesat” în sensul acestor instrumente, de la accesul la o instanță.

3) Articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, articolul 11 din Directiva 2011/92 și articolul 25 din Directiva 2010/75 se opun unei condiții prevăzute în dreptul național care condiționează dreptul de acces la justiție al „publicului interesat” în sensul acestor instrumente de participarea prealabilă la procedurile care fac obiectul articolului 6 din Convenția de la Aarhus, al articolului 6 din Directiva 2011/92 și al articolului 24 din Directiva 2010/75.