CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 13 noiembrie 2014 [1]

Cauza C-570/13

Karoline Gruber

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

„Mediu — Directiva 2011/92/UE — Evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului — Construcția unui centru comercial — Efectul obligatoriu al unei decizii administrative de a nu realiza o evaluare a efectelor asupra mediului — Neparticiparea publicului”

I – **Introducere**

1. Potrivit dreptului austriac, vecinii interesați nu se pot opune deciziei autorităților prin care se constată că un proiect nu necesită efectuarea unei evaluări a efectelor asupra mediului și nici nu pot invoca împotriva autorizației de realizare a proiectului obligația de a efectua evaluarea impactului asupra mediului. În cauză, Curtea de Justiție este chemată să răspundă la întrebarea dacă acest lucru este compatibil cu Directiva EEM [2].

2. În acest context, trebuie să se amintească faptul că, în anumite cazuri, Directiva EEM conferă particularilor dreptul la realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului. Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă legislația austriacă este compatibilă cu acest drept.

II – **Cadrul juridic**

A – *Directiva EEM*

3. Considerentele (4) și (14) ale Directivei EEM arată care sunt obiectivele evaluării impactului asupra mediului în raport cu interesele particularilor:

„(4) În plus, este necesar să se realizeze unul dintre obiectivele Uniunii în domeniul protecției mediului și al calității vieții.

[…]

1 — Limba originală: germana.

2 — Directiva 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO 2012, L 26, p. 1). Această directivă a fost modificată recent prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 (JO L 124, p. 1), care nu este însă aplicabilă situației de fapt din acțiunea principală.

(14) Efectele pe care un proiect le are asupra mediului ar trebui evaluate pentru a se ține seama de eforturile de a proteja sănătatea umană, de a contribui prin intermediul unui mediu mai bun la calitatea vieții, de a asigura păstrarea diversității speciilor și de a conserva capacitatea de reproducere a ecosistemului ca resursă fundamentală de viață."

4. Articolul 1 alineatul (2) literele (d) și (e) din Directiva EEM definește noțiunea de public interesat:

„(d) «public» înseamnă una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în conformitate cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile constituite de acestea;

(e) «public interesat» înseamnă publicul afectat sau care ar putea fi afectat sau care este interesat de procedurile de adoptare a deciziilor în domeniul mediului menționate la articolul 2 alineatul (2). În sensul prezentei definiții, se consideră că au un interes organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care îndeplinesc toate cerințele prevăzute în legislația internă."

5. Aceste definiții au fost introduse într-o versiune veche a Directivei EEM prin Directiva 2003/35 [3] în vederea transpunerii articolului 2 alineatele (4) și (5) din Convenția de la Aarhus [4].

6. Articolul 2 din Directiva EEM cuprinde anumite dispoziții fundamentale:

„(1) Statele membre adoptă toate măsurile necesare pentru a asigura că, înaintea acordării autorizației, proiectele care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului, în temeiul, între altele, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor, fac obiectul unei cereri de aprobare de dezvoltare și al unei evaluări a efectelor lor. Respectivele proiecte sunt definite la articolul 4.

(2) Evaluarea efectelor asupra mediului poate fi integrată în cadrul procedurilor existente de autorizare a proiectelor în statele membre sau, în cazul în care acest lucru nu este posibil, în cadrul altor proceduri sau în cadrul procedurilor care urmează a fi stabilite în conformitate cu obiectivele prezentei directive.

(3) […]

(4) […] în cazuri excepționale, statele membre pot excepta un anumit proiect, în totalitate sau în parte, de la dispozițiile prevăzute de prezenta directivă.

În acest caz, statele membre:

(a) evaluează în ce măsură ar fi potrivită o altă formă de evaluare;

(b) pun la dispoziția publicului interesat informațiile obținute prin alte forme de evaluare menționate la litera (a), informațiile privind decizia de exceptare și motivele acordării acesteia;

(c) informează Comisia, înaintea acordării aprobării de dezvoltare, despre motivele care justifică acordarea exceptării și îi furnizează, dacă este cazul, informațiile puse la dispoziția propriilor resortisanți.

[…]"

3 — Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a Directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție (JO L 156, p. 17, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 8).

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

7. Conform articolului 4 din Directiva EEM, trebuie să se stabilească dacă un proiect trebuie să facă obiectul unei evaluări a efectelor sale asupra mediului. În speță, sunt relevante alineatele (2) și (3) ale acestui articol, care recunoaște statelor membre o putere de apreciere:

„(2) Sub rezerva articolului 2 alineatul (4), pentru proiectele enumerate în anexa II, statele membre stabilesc dacă proiectul trebuie supus unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10. Statele membre stabilesc aceasta:

(a) pe baza unei analize de la caz la caz;

sau

(b) pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate de statul membru.

Statele membre pot decide aplicarea ambelor proceduri menționate la literele (a) și (b).

(3) Atunci când se efectuează o analiză de la caz la caz sau se fixează praguri sau criterii în sensul alineatului (2), se ține seama de criteriile de selecție relevante stabilite în anexa III."

8. Articolul 11 din Directiva EEM cuprinde o dispoziție privind accesul la instanțe care reproduce în mare parte articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus și care, la rândul său, a fost introdusă prin Directiva 2003/35:

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

(a) care au un interes suficient; sau

(b) care pretind încălcarea unui drept, atunci când procedurile de drept administrativ al unui stat membru impun această condiție preliminară,

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

[…]

Statele membre stabilesc ce înseamnă interes suficient și încălcarea unui drept în conformitate cu obiectivul de a acorda un acces amplu la justiție publicului interesat. În acest sens, interesul oricărei organizații neguvernamentale care îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 1 alineatul (2) este considerat suficient în sensul alineatului (1) litera (a) al prezentului articol. Se consideră că aceste organizații au drepturi care pot fi încălcate în sensul alineatului (1) litera (b) al prezentului articol.

[…]"

B – *Dreptul austriac*

9. Decizia privind necesitatea unei evaluări a efectelor asupra mediului este prevăzută la articolul 3 alineatul (7) din Legea din anul 2000 privind evaluarea efectelor asupra mediului [5] (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, denumită în continuare „UVP-G 2000”) în versiunea aplicabilă în speță [6]:

„La cererea inițiatorului proiectului, a unei autorități cu care colaborează sau a mediatorului pentru mediu [Umweltanwalt], autoritatea trebuie să stabilească dacă în privința unui anumit proiect este necesară efectuarea unui studiu cu privire la efectele asupra mediului în temeiul prezentei legi federale […] Decizia trebuie să fie adoptată și notificată în termen de șase săptămâni, atât în prima, cât și în a doua etapă administrativă. Inițiatorul proiectului, autoritățile colaboratoare, mediatorul pentru mediu și comuna vizată au calitatea de parte […] Conținutul esențial al deciziilor, precum și motivele esențiale ale acestora trebuie publicate în mod corespunzător de autoritate sau trebuie să fie accesibile publicului spre consultare. Comuna vizată poate formula o acțiune împotriva deciziei la Verwaltungsgerichtshof […]”

III – **Procedura principală și trimiterea preliminară**

10. Doamna Gruber a atacat în fața instanțelor naționale autorizația generală din 21 februarie 2012 acordată societății EMA Beratungs- und Handels GmbH (denumită în continuare „EMA”) pentru construcția și exploatarea unui grup comercial și de servicii („centru comercial”) cu o suprafață utilă totală de 11 437,58 m^2. Aceasta critică în special omisiunea realizării unei evaluări a efectelor asupra mediului.

11. La 21 iulie 2010, landul Carintia hotărâse că nu este necesară o astfel de evaluare. Această decizie a fost comunicată doamnei Gruber numai ulterior și este definitivă.

12. În cadrul litigiului, Verwaltungsgerichtshof adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii, în principal Directiva EEM, în special articolul 11 din aceasta, se opune unei situații juridice naționale conform căreia o decizie prin care se constată că nu trebuie să se realizeze o evaluare a efectelor asupra mediului pentru un anumit proiect are caracter obligatoriu și pentru vecinii cărora nu le-a revenit calitatea de parte în cadrul procedurii de constatare anterioare, iar decizia le este opozabilă acestora în cadrul procedurii de autorizare ulterioare, chiar dacă au posibilitatea de a-și formula obiecțiile împotriva proiectului în cursul acestei proceduri de autorizare (ceea ce în procedura principală înseamnă că prin efectele proiectului le este pusă în pericol viața, sănătatea sau proprietatea ori aceștia sunt deranjați în mod nerezonabil de miros, de zgomot, de fum, de praf, de agitație sau în orice alt mod)?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: dreptul Uniunii, în special Directiva 2011/92 care se aplică în mod direct, impune infirmarea caracterului obligatoriu descris în cadrul primei întrebări?”

13. Doamna Gruber, EMA, Republica Austria și Comisia Europeană au depus memorii scrise. Cu excepția EMA, ceilalți participanți și-au prezentat observațiile în ședința din 9 octombrie 2014.

5 — BGBL nr. 697/1993.

6 — BGBL I nr. 87/2009.

IV – **Apreciere juridică**

A – *Cu privire la versiunea aplicabilă a Directivei EEM*

14. EMA consideră că în procedura principală nu este aplicabilă Directiva EEM în versiunea Directivei 2011/92, menționată în cererea de decizie preliminară, ci în versiunea în vigoare la 21 iunie 2010, și anume, la data adoptării deciziei, versiune potrivit căreia nu este necesară realizarea unei evaluări.

15. Totuși, EMA pierde din vedere că cererea de decizie preliminară a fost formulată în cadrul acțiunii îndreptate împotriva autorizării proiectului său din 21 februarie 2012. În pofida celor arătate de Comisie în cadrul ședinței, la acest moment era deja în vigoare Directiva 2011/92. Potrivit articolelor 14 și 15 din directivă, aceasta a intrat în vigoare la 20 de zile de la publicarea sa la 28 ianuarie 2012, și anume la 17 februarie 2012. În plus, directiva nu prevede niciun termen de transpunere special, întrucât nu cuprinde modificări de conținut față de versiunea anterioară, ci doar a consolidat modificările realizate anterior și a îmbunătățit modul de prezentare a dispozițiilor.

16. Contrar opiniei exprimate de EMA, acest lucru este valabil și în privința articolului 2 alineatul (3) și a articolului 10a din versiunea anterioară, cărora le corespund articolul 2 alineatul (4) și articolul 11 din noua versiune. Astfel, articolul 14 al doilea paragraf din Directiva 2011/92 prevede că trimiterile la directiva abrogată se înțeleg ca trimiteri la Directiva 2011/92 și se citesc în conformitate cu tabelul de corespondență din anexa VI.

17. Întrucât noua versiune nu a operat modificări de conținut, aceasta poate fi aplicată fără nicio problemă procedurii în curs cu privire la acordarea autorizației din 21 februarie 2012. În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, normele de procedură sunt în general de natură să se aplice tuturor litigiilor pendinte la momentul la care acestea au intrat în vigoare[7]. O interpretare contrară este posibilă numai în cazul modificărilor substanțiale ale normelor de procedură[8] sau dacă există dispoziții tranzitorii speciale[9].

18. Prin urmare, nu există motive de a pune la îndoială decizia adoptată de Verwaltungsgerichtshof de a adresa Curții de Justiție o cerere de decizie preliminară cu privire la Directiva 2011/92.

B – *Cu privire la prima întrebare*

19. Esența prezentei cauze se regăsește în prima întrebare. Totuși, aceasta are nevoie de anumite clarificări (secțiunea 1 de mai jos). Apoi, este necesar să se amintească dreptul la realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului (secțiunea 2 de mai jos), care este însoțit de dreptul la protecție jurisdicțională efectivă (secțiunea 3 de mai jos), nerecunoscut însă tuturor, ci numai persoanelor interesate (secțiunea 4 de mai jos). Doar cu titlu complementar trebuie să se analizeze și procedura specială privind protecția jurisdicțională prevăzută la articolul 11 din Directiva EEM (secțiunea 5 de mai jos), precum și posibila compensare a lipsei evaluării efectelor asupra mediului în cadrul aplicării legilor sectoriale (secțiunea 6 de mai jos). În final, trebuie să se examineze teza susținută de EMA, potrivit căreia, în speță, este vorba despre o excepție de la Directiva EEM (secțiunea 7 de mai jos).

7 — Hotărârea Meridionale Industria Salumi și alții (212/80-217/80, EU:C:1981:270, punctul 9), Hotărârea CT Control (Rotterdam) și JCT Benelux/Comisia (C-121/91 și C-122/91, EU:C:1993:285, punctul 22), precum și Hotărârea Toshiba Corporation și alții (C-17/10, EU:C:2012:72, punctul 47).

8 — A se vedea Hotărârea Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, punctul 23), precum și Hotărârea Križan și alții (C-416/10, EU:C:2013:8, punctul 94).

9 — A se vedea articolul 3 alineatul (2) din Directiva 97/11/CE (JO 1997, L 73, p. 5, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 254) și articolul 3 alineatul (2) din Directiva 2014/52/UE (JO 2014, L 124, p. 1), care au modificat Directiva EEM.

1. Cu privire la interpretarea întrebării preliminare

20. Prin intermediul întrebării formulate, Verwaltungsgerichtshof dorește să afle dacă dreptul Uniunii se opune condițiilor în care o decizie prin care se constată că un proiect nu trebuie supus unei evaluări a impactului asupra mediului are efect obligatoriu. Pentru a putea oferi instanței de trimitere un răspuns util, întrebarea trebuie înțeleasă în sensul dacă efectul obligatoriu îi privește și pe vecinii care nu au avut posibilitatea să atace constatarea în instanță.

21. Verwaltungsgerichtshof admite că la articolul 3 alineatul (7) din UVP-G 2000 este prevăzută o procedură proprie pentru examinarea problemei dacă pentru efectuarea unui proiect trebuie realizată o evaluare a impactului asupra mediului și care se finalizează cu adoptarea unei decizii de constatare. În cadrul acestei proceduri, pot avea calitatea de parte inițiatorul proiectului, autoritățile colaboratoare, mediatorul pentru mediu și comuna vizată, precum și, conform modificărilor recente, anumite organizații neguvernamentale, nu însă și vecinii proiectului. Aceasta înseamnă că vecinii (ca doamna Gruber) ar fi confruntați cu anularea evaluării efectelor asupra mediului numai în procedura de autorizare care se desfășoară ulterior. În acest moment însă, decizia negativă va fi devenit definitivă și obligatorie pentru toți participanții.

22. De aici rezultă în mod evident că, deși vecinii pot contesta autorizarea unui proiect sub aspectul încălcării anumitor standarde de mediu, de exemplu, a pragurilor, nu pot critica faptul că nu s-a realizat o evaluare a efectelor asupra mediului, încălcându-se Directiva EEM. Aceștia nu pot să atace nici decizia de a nu realiza o evaluare a efectelor asupra mediului [10].

23. Prin urmare, trebuie să se clarifice dacă este compatibil cu Directiva EEM efectul obligatoriu al deciziei prin care se constată că un proiect nu trebuie supus unei evaluări a efectelor asupra mediului față de vecinii care nu o pot ataca în instanță.

24. În acest scop, în continuare, trebuie să se stabilească temeiurile pentru o posibilă evaluare obligatorie, protecția jurisdicțională împotriva deciziei de a nu efectua evaluarea și, în final, cercul persoanelor îndreptățite să solicite evaluarea.

2. Cu privire la temeiurile unei posibile evaluări obligatorii

25. În speță, obligația de a evalua efectele asupra mediului ar putea rezulta din articolul 2 alineatul (1), precum și din articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva EEM, întrucât proiectul societății EMA trebuie considerat un proiect de amenajare urbană, inclusiv construirea de centre comerciale și parcări publice în sensul anexei II punctul 10 litera (b).

26. Conform articolului 4 alineatul (2) din Directiva EEM, pentru proiectele enumerate în anexa II care pot avea efecte negative semnificative asupra mediului, statele membre stabilesc, pe baza unei analize de la caz la caz sau pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate, dacă un astfel de proiect trebuie supus unei evaluări a efectelor asupra mediului.

10 — Acest aspect este subliniat de articolul publicat de Wolfgang Berger și depus de EMA sub forma anexei 3, UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch „Mellor”?, *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik*, 2009/25, 66 (67).

27. În ceea ce privește fixarea pragurilor sau a criteriilor necesare pentru a se stabili dacă un astfel de proiect trebuie supus unei evaluări a efectelor asupra mediului, articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Directiva EEM recunoaște statelor membre o putere de apreciere. Totuși, această putere este limitată de obligația prevăzută la articolul 2 alineatul (1) de a supune proiectele care ar putea avea efecte semnificative asupra mediului, în temeiul, între altele, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor unei evaluări a efectelor lor [11].

28. Astfel, necesitatea unei evaluări a efectelor asupra mediului poate rezulta în mod direct din articolul 2 alineatul (1), din articolul 4 alineatele (2) și (3), precum și din anexa II la Directiva EEM, atunci când proiectul intră sub incidența acestei anexe și poate avea efecte semnificative asupra mediului [12]. De asemenea, autoritățile naționale competente trebuie să efectueze o examinare specială a problemei dacă, având în vedere criteriile prevăzute în anexa III la directiva citată [13], trebuie să se efectueze o evaluarea a efectelor asupra mediului [14]. Aceasta este așa-numita evaluare preliminară.

3. Cu privire la protecția jurisdicțională în cazul deciziei de evaluare preliminară

29. În ceea ce privește protecția jurisdicțională, Curtea a statuat deja că particularii pot invoca obligația de a realiza o evaluare a efectelor asupra mediului în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) coroborat cu articolul 4 din Directiva EEM [15].

30. De asemenea, Curtea a decis că „terții, ca și, de altfel, autoritățile administrative interesate” trebuie să se poată asigura că autoritatea competentă a verificat, potrivit regulilor prevăzute de legislația națională, dacă este necesară o evaluare a efectelor asupra mediului. În plus, potrivit acestei jurisprudențe, particularii interesați trebuie să poată asigura respectarea acestei obligații pe cale jurisdicțională. Această cerință poate avea ca efect stabilirea posibilității de a formula o acțiune directă împotriva deciziei de a nu efectua o evaluare [16].

31. Austria și EMA invocă faptul că Curtea a stabilit doar că verificarea de către instanță a obligației de evaluare preliminară *poate* însemna posibilitatea de a formula o acțiune directă împotriva deciziei de a nu efectua o evaluare a efectelor asupra mediului [17]. În opinia lor, nu există însă nicio obligație de a admite o astfel de acțiune.

32. Prin acest argument se pierde însă din vedere faptul că în fraza care o precedă pe cea invocată de Austria și de EMA, Curtea a precizat că particularii interesați *trebuie* să poată asigura respectarea acestei obligații, dacă este cazul, pe cale jurisdicțională [18].

11 — Hotărârea Kraaijeveld și alții (C-72/95, EU:C:1996:404, punctul 50), Hotărârea WWF și alții (C-435/97, EU:C:1999:418, punctul 36) și Hotărâre Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punctul 29).

12 — Hotărârea Kraaijeveld și alții (C-72/95, EU:C:1996:404, punctul 61), Hotărârea Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punctul 65) și Hotărârea Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punctele 41-43).

13 — A se vedea Hotărârea Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punctul 32).

14 — Hotărârea Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punctul 51).

15 — Hotărârea Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punctul 61) și Hotărârea Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punctul 32).

16 — Hotărârea Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punctele 57 și 58), precum și Hotărârea Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctele 57 și 58).

17 — Hotărârea Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punctul 58), precum și Hotărârea Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctul 58).

18 — Hotărârea Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punctul 58), precum și Hotărârea Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctul 58).

33. Această constatare este și coerentă deoarece, atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 2 alineatul (1) coroborat cu articolul 4 din Directiva EEM, dreptul Uniunii recunoaște persoanelor interesate dreptul la realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului [19]. Prin urmare, principiul protecției jurisdicționale efective prevăzut la articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene impune să se acorde persoanelor interesate posibilitatea de a cere verificarea în instanță a legalității deciziei de a nu realiza o evaluare a efectelor asupra mediului.

34. Un astfel de control jurisdicțional poate avea loc, de exemplu, în cadrul unei acțiuni împotriva deciziei de evaluare preliminară sau în cadrul unei contestații împotriva unei decizii de autorizare adoptate ulterior. În schimb, în cazul în care decizia de evaluare preliminară nu poate fi atacată în mod direct, renunțarea la evaluarea efectelor asupra mediului trebuie să poate fi invocată cel mai târziu în cadrul acțiunii formulate împotriva autorizației de construcție. În consecință, efectul obligatoriu al unei decizii de evaluare preliminară față de acele persoane care pot invoca dispozițiile articolului 2 alineatul (1) și ale articolului 4 alineatele (2) și (3) din Directiva EEM, dar care nu au putut ataca în instanță această decizie prealabilă ar fi incompatibil cu aceste dispoziții, precum și cu prevederile articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale.

4. Cu privire la cercul persoanelor îndreptățite

35. În ceea ce privește problema stabilirii persoanelor care pot invoca obligația de realizare a unei evaluări a efectelor asupra mediului, jurisprudența este înțeleasă parțial în mod eronat. Astfel, Curtea vorbește adesea despre „persoane interesate” [20], dar câteodată și numai despre „particulari” [21] sau, la modul general, despre „terți” [22], așadar, despre un cerc foarte larg de persoane îndreptățite. Prin urmare, nu este deloc surprinzător că, în cadrul ședinței, s-a exprimat temerea că invocarea acestei obligații deschide calea unei *actio popularis*.

36. Totuși, nu există motive de îngrijorare în această privință.

37. Din Directiva EEM rezultă că nu poate fi vorba decât despre persoane interesate. Întrucât, în special conform articolului 6 alineatele (3) și (4), în procedura de realizare a unei evaluări a efectelor asupra mediului nu trebuie implicată orice persoană, ci numai „publicul interesat”. Articolul 1 alineatul (2) litera (e) îl definește ca fiind publicul afectat sau care ar putea fi afectat sau care este interesat de procedurile de adoptare a deciziilor în domeniul mediului. Potrivit articolului 1 alineatul (2) litera (d) din Directiva EEM, publicul este format din persoane fizice și persoane juridice.

38. În consecință, în ceea ce privește persoanele interesate astfel definite, nu poate fi vorba numai despre părțile cărora dreptul austriac le recunoaște calitatea de parte în procedura de verificare preliminară, și anume inițiatorul proiectului, autoritățile colaboratoare, mediatorul pentru mediu, comuna vizată, precum și anumite organizații neguvernamentale.

39. Dimpotrivă, și vecinii fac parte din categoria publicului interesat, astfel încât pot invoca obligația de realizare a unei evaluări a efectelor asupra mediului în cazul în care sunt afectați sau cel puțin ar putea fi afectați de procedura de adoptare a deciziilor.

19 — Pe lângă hotărârile citate la nota de subsol 15, a se vedea și Hotărârea Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punctul 59), precum și Hotărârea Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctul 59).

20 — Hotărârea Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punctul 58), precum și Hotărârea Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctul 58).

21 — Hotărârea Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punctul 61) și Hotărârea Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punctul 32).

22 — Hotărârea Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punctul 57), precum și Hotărârea Solvay și alții (C-182/10, EU:C:2012:82, punctul 57).

40. Cu toate acestea, EMA susține că doamna Gruber nu trebuie considerată vecin afectat, întrucât locuiește la o distanță de mai mulți kilometri față de amplasarea proiectului și nu este decât proprietara unui imobil închiriat din apropiere. În schimb, doamna Gruber a afirmat în cadrul ședinței că locuiește și ea în acest imobil.

41. Chiar dacă argumentul invocat de EMA ar fi întemeiat, eventualele efecte de mediu ale proiectului asupra imobilului ar putea fi suficiente pentru a se reține o atingere adusă nu persoanei doamnei Gruber, ci drepturilor sale patrimoniale. Curtea a hotărât deja că prejudiciile patrimoniale a căror sursă directă o constituie efectele proiectului asupra mediului intră sub incidența obiectivului de protecție urmărit de Directiva EEM [23]. În cazul în care doamna Gruber ar suferi sau ar putea suferi un asemenea prejudiciu, ar fi interesată de procedura de adoptare a deciziilor în sensul articolului 1 alineatul (2) litera (e) din Directiva EEM. Posibilitatea reală de producere a unor astfel de efecte trebuie verificată în cele din urmă de organismele naționale competente pe baza tuturor împrejurărilor relevante pentru fiecare caz în parte.

42. Nu este convingător nici argumentul Austriei potrivit căruia, la momentul verificării preliminare, nu pot fi cunoscute persoanele care ar putea fi afectate în mod concret. Astfel cum susține și doamna Gruber, aceasta înseamnă că, la momentul dat, nu există suficiente informații cu privire la efectele proiectului asupra mediului pentru a putea adopta o decizie de efectuare a unei evaluări preliminare. În acest caz, decizia privind necesitatea unei verificări nici nu ar trebui să fie adoptată la acest moment.

5. Cu privire la protecția jurisdicțională conform articolului 11 din Directiva EEM

43. Condițiile prevăzute la articolul 11 din Directiva EEM care au fost enumerate în cererea de decizie preliminară nu sunt relevante pentru aprecierea efectului obligatoriu al deciziei privind realizarea unei evaluări a impactului asupra mediului.

44. Aceasta deoarece în speță nu este vorba despre o procedură generală de verificare a legalității din punct de vedere material și procedural a deciziilor permise de această dispoziție. Dimpotrivă, trebuie să se hotărască numai dacă decizia de evaluare preliminară are efect obligatoriu pentru vecini în cadrul unei proceduri împotriva deciziei de autorizare.

45. În cazul în care Curtea ar considera totuși că articolul 11 din Directiva EEM este relevant, ar fi îndeplinite și condițiile acestei dispoziții.

46. Desigur, EMA consideră în mod întemeiat că la adoptarea deciziei privind evaluarea efectelor asupra mediului nu este necesară participarea publicului [24] și trage astfel concluzia că articolul 11 din Directiva EEM nu este aplicabil, întrucât acest articol vizează doar măsurile cărora li se aplică dispozițiile acestei directive cu privire la participarea publicului. Cu toate acestea, problema necesității implicării publicului prezintă o importanță fundamentală pentru această etapă a procedurii. Așadar, dispozițiile referitoare la această problemă sunt deopotrivă norme privind participarea publicului. Prin urmare, respectarea obligației de implicare a publicului trebuie să intre în domeniul de aplicare al articolului 11 din Directiva EEM cel puțin în calitate de problemă preliminară.

23 — Hotărârea Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punctul 35 și 36).

24 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Križan și alții (C-416/10, EU:C:2012:218, punctele 133-136).

47. Acest aspect este confirmat de originea referirii la dispozițiile privind participarea publicului. Această caracteristică servește la transpunerea cerințelor minime prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus, conform căruia dreptul la acțiune se aplică cel puțin tuturor măsurilor vizate de articolul 6 din convenție. Această din urmă dispoziție se aplică însă tuturor deciziilor, acțiunilor și omisiunilor cu privire la proiectele care trebuie supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului. O astfel de măsură este și decizia de a nu proceda în mod neîntemeiat la verificarea unui proiect.

48. În plus, la aplicarea articolului 11 din Directiva EEM, ar fi de clarificat care sunt drepturile a căror încălcare poate fi invocată de un particular în temeiul articolului menționat. Curtea a hotărât că legiuitorul național poate, în principiu, limita aceste drepturi la drepturile subiective publice [25]. Cu toate acestea, dreptul publicului interesat la realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului reprezintă un astfel de drept subiectiv public a cărui eficacitate nu poate fi anulată de statele membre prin interzicerea dreptului persoanelor afectate de a cere în instanță realizarea acestei evaluări.

49. Într-adevăr, Directiva EEM conferă persoanelor afectate anumite drepturi în cazul în care un proiect trebuie supus unei evaluări a efectelor sale asupra mediului. În special, aceste persoane au dreptul de a fi informate prin intermediul procedurii instituite de directivă cu privire la efectele pe care respectivul proiect le are asupra mediului (în special articolele 5 și 6) și de a-și exprima opinia în cadrul acestei proceduri (articolele 6 și 7). De asemenea, rezultatele participării publicului trebuie luate în considerare la luarea deciziei privind proiectul (articolul 8) și datele cele mai importante legate de decizia privind proiectul trebuie să fie făcute accesibile publicului (articolul 9).

50. Aceste drepturi nu reprezintă un scop în sine. Pe de o parte, acestea servesc adoptării unei decizii cât mai corecte privind proiectul, întrucât pot contribui la întărirea temeiului și a motivării deciziei. Pe de altă parte, informațiile dobândite și vehiculate în cadrul acestei proceduri ajută persoanele afectate să își exercite și alte drepturi prevăzute de dreptul material cu privire la protecția mediului – de exemplu, anumite praguri pentru calitatea aerului. Aceste informații oferă persoanelor afectate cel puțin posibilitatea de a se adapta la efectele pe care proiectul le are asupra mediului, de exemplu, prin îmbunătățirea izolației fonice a imobilului pe care îl deține [26].

51. Obiectivele evaluării efectelor asupra mediului confirmă aceste aspecte. În acest sens, din considerentele (4) și (14) ale Directivei EEM rezultă că, prin aceasta, se urmărește realizarea unuia dintre obiectivele Uniunii în domeniul protecției mediului și al calității vieții. De asemenea, efectele pe care un proiect le are asupra mediului trebuie evaluate astfel încât să se țină seama de eforturile de a proteja sănătatea umană, de a contribui prin intermediul unui mediu mai bun la calitatea vieții și de a conserva capacitatea de reproducere a ecosistemului ca resursă fundamentală de viață [27]. Curtea a amintit în repetate rânduri tocmai protecția sănătății împotriva efectelor negative asupra mediului drept motiv (suplimentar) [28] pentru a da particularilor posibilitatea de a invoca dispozițiile de drept al Uniunii privind protecția mediului aplicabile în mod direct [29].

25 — Hotărârea Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel], C-115/09, EU:C:2011:289, punctul 45).

26 — A se vedea Concluziile noastre în cauza Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punctele 50 și 51).

27 — A se vedea Hotărârea Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punctul 28, 29 și 34).

28 — A se vedea în acest sens Kokott/Sobotta, „Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union”, în *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2014, p. 132.

29 — A se vedea de exemplu Hotărârea Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, punctul 37), precum și Hotărârea Stichting Natuur en Milieu și alții (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 94).

52. În plus, trebuie să se aibă în vedere că, de la completarea sa prin Directiva 2003/35, Directiva EEM urmărește alinierea dreptului Uniunii la Convenția de la Aarhus. Prin urmare, Directiva EEM, în special dispozițiile introduse prin Directiva 2003/35 precum articolul 1 alineatul (2) literele (d) și (e), trebuie interpretate în lumina și cu respectarea obiectivelor convenției [30].

53. Potrivit considerentului (7) al Preambulului Convenției de la Aarhus, fiecare persoană are dreptul de a trăi într-un mediu propice sănătății și bunăstării sale și are obligația, atât individuală, cât și colectivă, de a proteja și de a îmbunătăți mediul în folosul generațiilor prezente și viitoare. Potrivit considerentului (8), în vederea exercitării acestui drept și a îndeplinirii acestei obligații, cetățenii trebuie să aibă dreptul de a participa la procedurile de adoptare a deciziilor și de a se adresa justiției în ceea ce privește problemele de mediu [31].

54. Prin urmare, Directiva EEM nu poate fi interpretată în sensul că obligației de a realiza o evaluare a efectelor asupra mediului nu îi corespunde un drept al publicului interesat – inclusiv al vecinilor interesați – pe care să îl poată exercita în justiție.

6. Cu privire la „EEM *de facto*” pe baza obiecțiilor ridicate ulterior

55. În sfârșit, Austria invocă posibilitatea, analizată în cadrul cererii de decizie preliminară, privind realizarea unei „EEM *de facto*” care ar permite luarea în considerare într-un mod suficient a obiecțiilor în materie de mediu. Potrivit afirmațiilor făcute de Verwaltungsgerichtshof, conform legislației naționale, vecinii unei instalații de exploatare comercială au dreptul de a invoca faptul că, prin efectele proiectului, le este pusă în pericol viața, sănătatea sau proprietatea și că sunt deranjați în mod nerezonabil de miros, de zgomot, de fum, de praf, de agitație sau în orice alt mod.

56. Răspunzând la întrebarea adresată în timpul ședinței, Austria a precizat, în legătură cu acest argument, că efectele importante ale unui proiect asupra mediului se regăsesc în legile sectoriale care asociază și publicul în acest context.

57. Într-adevăr, Curtea a declarat că cerințele unei evaluări a efectelor asupra mediului pot fi îndeplinite, în principiu, și în cadrul unei alte proceduri [32]. Nu este, așadar, necesar ca această verificare să fie desemnată evaluare a efectelor asupra mediului, în cazul în care *toate* cerințele directivei sunt îndeplinite în cadrul acestei sau al altor proceduri.

58. În primul rând, aceasta înseamnă în special că trebuie avute în vedere toate informațiile prevăzute la articolul 5 din Directiva EEM și că trebuie garantate *fără limitări* în special drepturile de participare ale publicului interesat, precum și ale altor autorități conform articolelor 6 și 7. Pe această bază, trebuie identificate și evaluate efectele directe și indirecte ale unui proiect asupra diferiților factori de mediu, precum și interacțiunea dintre acești factori, conform articolului 3 [33]. De asemenea, articolul 8 impune ca rezultatele consultărilor și informațiile privind efectele asupra mediului să fie luate în considerare în cadrul deciziei privind proiectul. În sfârșit, împotriva acestei aprobări – deși se adoptă în lipsa unei evaluări formale a efectelor asupra mediului – trebuie să fie disponibilă calea de atac prevăzută la articolul 11.

30 — Hotărârea Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel] C-115/09, EU:C:2011:289, punctul 41).

31 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Gemeinde Altrip și alții (C-72/12, EU:C:2013:422, punctele 96 și 98), precum și Kokott/Sobotta, citată la nota de subsol 28, p. 136.

32 — Hotărârea Comisia/Germania ([Großkrotzenburg] C-431/92, EU:C:1995:260, punctele 43-45).

33 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, punctul 37).

59. În cauza principală, instanța competentă trebuie să verifice eventual dacă la aplicarea legilor sectoriale în vederea aprobării au fost îndeplinite efectiv toate aceste cerințe. Totuși, un astfel de rezultat ar fi surprinzător, întrucât ar fi imposibil de înțeles de ce dreptul austriac prevede în paralel o procedură formală desemnată astfel pentru evaluarea efectelor asupra mediului, iar autoritățile austriece refuză aplicarea acesteia în situația din cauza principală.

7. Cu privire la prezumția unei excepții de la Directiva EEM

60. În măsura în care EMA consideră că reglementarea austriacă exceptează anumite proiecte de la Directiva EEM în sensul articolului 2 alineatul (4), trebuie să se sublinieze că nu sunt îndeplinite condițiile unei astfel de excepții. Aceasta poate fi invocată în mod excepțional numai pentru anumite proiecte, iar nu pentru un număr mare de proiecte determinate în funcție de praguri. În plus, nu rezultă că Austria ar fi examinat conform articolului 2 alineatul (4) litera (a) dacă este adecvată o altă formă de evaluare sau că ar fi comunicat aceasta publicului sau Comisiei conform articolului 2 alineatul (4) literele (b) și (c)[34]. În fine, nici măcar Austria nu se sprijină în argumentația sa pe această excepție.

8. Concluzie intermediară

61. Prin urmare, opunerea efectului direct al deciziei de evaluare preliminară prin care se constată că nu este necesară o evaluare a efectelor asupra mediului față de membrii publicului interesat care au formulat o acțiune în justiție împotriva aprobării unui proiect motivând că ar fi trebuit realizată o evaluare a efectelor asupra mediului este incompatibilă cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale și cu articolul 2 alineatul (1), precum și cu articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva EEM, în cazul în care aceștia nu au avut posibilitatea de a contesta anterior decizia de evaluare preliminară.

C – *Cu privire la a doua întrebare*

62. Prin intermediul celei de a doua întrebări, Verwaltungsgerichtshof dorește să afle dacă dreptul Uniunii, în special Directiva 2011/92, prin aplicarea sa directă, impune infirmarea efectului obligatoriu descris în cadrul primei întrebări.

63. Potrivit unei jurisprudențe constante, în toate situațiile în care dispozițiile unei directive apar, din punctul de vedere al conținutului lor, necondiționate și suficient de precise, particularii sunt îndreptățiți să le invoce în fața instanței naționale împotriva statului membru[35].

64. Împotriva unei aplicări imediate poate fi invocat faptul că, în principiu, statele membre sunt libere să decidă dacă oferă protecție jurisdicțională directă împotriva unei decizii de evaluare preliminară sau dacă limitează protecția jurisdicțională la posibilitatea de a contesta decizia pe cale incidentală în cadrul unei acțiuni împotriva unei autorizări. Se pare că dreptul Uniunii admite ambele căi, fără a exclude însă nici alte posibilități.

65. Această opțiune se referă însă numai la forma în care se acordă protecția jurisdicțională, nu și la rezultatul necesar al acesteia, și anume posibilitatea verificării de către instanță a deciziei de evaluare preliminară.

34 — În ceea ce privește necesitatea parcurgerii acestor etape, a se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punctele 84-87).

35 — A se vedea de exemplu Hotărârea Foster și alții (C-188/89, EU:C:1990:313, punctul 16), precum și Hotărârea Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, punctul 46).

66. Prin urmare, este vorba despre autonomia procedurală caracteristică statelor membre, limitată de principiile echivalenței și autonomiei [36]. Refuzul de a oferi publicului interesat *orice* posibilitate de a contesta în instanță o decizie de evaluare preliminară ar fi incompatibil cu principiul efectivității [37], deoarece, într-un astfel de caz, ar fi practic imposibilă exercitarea dreptului la realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului.

67. În consecință, articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva EEM sunt direct aplicabile în măsura în care efectul obligatoriu al deciziei de evaluare preliminară nu este opozabil membrilor publicului interesat în cadrul verificării de către instanță a aprobării unui proiect, în cazul în care aceștia nu au avut nicio altă posibilitate de a contesta această decizie de evaluare preliminară.

V – **Concluzie**

68. În concluzie, propunem Curții să răspundă la întrebările formulate în cadrul cererii de decizie preliminară după cum urmează:

„1) Opunerea efectului direct al deciziei de evaluare preliminară prin care se constată că nu este necesară o evaluare a efectelor asupra mediului față de membrii publicului interesat care au formulat acțiune în justiție împotriva aprobării unui proiect motivând că ar fi trebuit realizată o evaluare a efectelor asupra mediului este incompatibilă cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale și cu articolul 2 alineatul (1), precum și cu articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2011/92/UE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, în cazul în care aceștia nu au avut posibilitatea de a contesta anterior decizia de evaluare preliminară.

2) Articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2011/92/UE sunt direct aplicabile în măsura în care efectul obligatoriu al deciziei de evaluare preliminară nu este opozabil membrilor publicului interesat în cadrul verificării de către instanță a aprobării unui proiect, în cazul în care aceștia nu au avut nicio altă posibilitate de a contesta această decizie.”

36 — Hotărârea Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punctul 67), Hotărârea Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punctul 45) și Hotărârea Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punctul 38).

37 — Aceasta este și concluzia articolului lui Berger, invocat de EMA și citat la nota de subsol 10, p. 70 și următoarele.