Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA LAILA MEDINA
prezentate la 13 iulie 2023[1]

Cauza C-252/22

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
împotriva
Consiliului Județean Suceava,
Președintelui Consiliului Județean Suceava,
Agenției pentru Protecția Mediului Bacău,
Consiliului Local al Comunei Pojorâta,
intervenient:
QP

[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Târgu Mureș (România)]

„Trimitere preliminară – Mediu – Convenția de la Aarhus – Articolul 2 punctul 4 – Noțiunea de «public» – Accesul la justiție – Articolul 9 alineatul (3) – Societate civilă profesională de avocați – Recunoașterea calității procesuale active pentru litigiile născute din desfășurarea activității profesionale – Societate civilă profesională de avocați care contestă actele administrative referitoare la construirea unui depozit de deșeuri – Lipsa afectării unor drepturi sau a unor interese legitime – Noțiunea de procedură care nu este exagerat de costisitoare”

1. Convenția de la Aarhus[2] a fost descrisă de fostul secretar general al Organizației Națiunilor Unite, domnul Kofi Annan, drept „cea mai ambițioasă inițiativă în domeniul democrației ecologice întreprinsă sub auspiciile Organizației Națiunilor Unite”[3]. Potrivit autorilor săi, această convenție reprezintă „mai mult decât un acord de mediu”, întrucât „abordează aspecte fundamentale ale drepturilor omului și ale democrației, inclusiv transparența, capacitatea de reacție și responsabilitatea guvernului față de societate”[4]. Această declarație, astfel cum s-a subliniat în doctrină, contribuie la „o narațiune extinsă privind modul în care convenția ar trebui interpretată și înțeleasă”[5].

[1] Limba originală: engleza.

[2] Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu a fost semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 și a intrat în vigoare la 30 octombrie 2001. Toate statele membre sunt părți contractante la această convenție. Aceasta a fost 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”).

[3] Declarația fostului secretar general al Organizației Națiunilor Unite, domnul Kofi Annan, cu ocazia primei reuniuni a părților contractante, Lucca, Italia, 21-23 octombrie 2002 (denumită în continuare „prima reuniune a părților”).

[4] Declarația de la Lucca, adoptată în cadrul primei reuniuni a părților, addendum, ECE/MP. PP/2/Add. 1, 2 aprilie 2004.

[5] Barritt, E., *The Foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, 2020, Londra, p. 12.

2. Prin prezenta cerere de decizie preliminară, Curtea de Apel Târgu Mureș (România) (denumită în continuarea „instanța de trimitere”) solicită îndrumări cu privire la capacitatea procesuală de folosință și la calitatea procesuală activă a unei societăți civile profesionale de avocați care urmărește accesul la justiție în materie de mediu pentru a apăra interesul membrilor săi și interesul general. Întrebările adresate invită încă o dată Curtea să examineze normele de procedură pe care statele membre le pot stabili pentru membrii „publicului” pentru a introduce o acțiune în domeniul dreptului Uniunii în materie de mediu, în lumina obligației statelor membre de a asigura o protecție efectivă a mediului.

I. Cadrul juridic

Convenția de la Aarhus

3. Articolul 2 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Definiții”, prevede la punctul 4 că termenul „public” înseamnă „una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în conformitate cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile de astfel de persoane”.

4. Articolul 9 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Accesul la justiție”, prevede la alineatele (2), (3) și (4):

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

(a) care prezintă un interes suficient sau

(b) care mențin încălcarea unui drept, în cazul în care legea procedurală administrativă a unei părți prevede acest lucru ca o precondiție, au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare și/sau a unui alt organism independent și imparțial stabilit prin lege pentru a contesta legalitatea de fond și de procedură a oricărei decizii, acțiuni sau omiteri care intră sub incidența dispozițiilor articolului 6 și, în cazul în care se prevede acest lucru în legislația internă și fără a aduce atingere alineatului (3) menționat în continuare, a altor dispoziții relevante ale prezentei convenții.

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

[…]”

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

(4) În plus față de alineatul (1) și fără a-i aduce atingere, procedurile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) prevăd căi de atac adecvate și eficiente, inclusiv prin măsuri provizorii, după caz, și sunt oneste, echitabile, oportune și nu exagerat de costisitoare. […]”

Dreptul Uniunii

5. Articolul 8 din Directiva 1999/31/CE a Consiliului[6], intitulat „Condițiile eliberării de autorizații”, prevede la litera (a) punctul (i):

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a se asigura că:

(a) autoritățile competente nu eliberează permisele pentru depozite de deșeuri decât dacă se asigură următoarele:

(i) fără a aduce atingere articolului 3 alineatele (4) și (5), proiectul pentru depozitul de deșeuri satisface toate cerințele relevante stabilite în prezenta directivă, inclusiv în anexe;”.

Dreptul român

Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat

6. Articolul 5 alineatul (5) din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (denumită în continuare „Legea nr. 51/1995”) prevede următoarele:

„Societatea civilă profesională se constituie din doi sau mai mulți avocați definitivi. În societatea civilă profesională își pot exercita profesia și avocați colaboratori sau avocați salarizați. […]”

Statutul profesiei de avocat

7. Articolul 196 alineatul (3) din Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011 (denumit în continuare: „Statutul profesiei de avocat”), adoptat de Uniunea Națională a Barourilor din România, prevede:

„(3) Pentru litigiile născute din desfășurarea activității profesionale, societatea civilă profesională poate sta în judecată ca reclamant sau pârât, chiar dacă nu are personalitate juridică.”

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004

8. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede la articolul 1 alineatele (1) și (2):

„(1) Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public.

[6] Directiva din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri (JO 1999, L 182, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 5, p. 94)

(2) Se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.”

9. Potrivit articolului 2 alineatul (1) literele (p), (r) și (s) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ:

„(1) În înțelesul prezentei legi, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

(p) interes legitim privat – posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat;

(r) interes legitim public – interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice;

(s) organisme sociale interesate – structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea, care au ca obiect de activitate protecția drepturilor diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative.”

10. Articolul 8 alineatul (1^1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede:

„Persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui interes legitim public numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat.”

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului

11. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (denumită în continuare „OUG nr. 195/2005”) prevede la articolul 5 litera (d):

„Statul recunoaște oricărei persoane dreptul la un «mediu sănătos și echilibrat ecologic» garantând în acest scop:

(d) dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu.”

12. Articolul 20 din OUG nr. 195/2005 prevede la alineatele (5) și (6):

„(5) Accesul la justiție al publicului se realizează potrivit reglementărilor legale în vigoare.

(6) Organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului au drept la acțiune în justiție în probleme de mediu, având calitate procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului.”

II. Litigiul principal și întrebările preliminare

13. Reclamanta este o societate civilă profesională de avocați. Aceasta a introdus o acțiune în fața Tribunalului Cluj împotriva autorităților locale pârâte, prin care a solicitat, pe de o parte, anularea deciziilor administrative privind aprobarea planului urbanistic zonal și a autorizației de construire (denumite în continuare „actele administrative atacate”) aferente depozitului de deșeuri de la Pojorâta (denumit în continuare „depozitul de deșeuri”) și, pe de altă parte, demolarea depozitului de deșeuri.

14. Reclamanta a invocat calitatea procesuală activă prin raportare la interesele celor trei avocați din care este formată această societate. Acest interes consta în esență în ceea ce reclamanta a calificat drept „puternicul impact” pe care depozitul de deșeuri l-a provocat membrilor săi, datorită sentimentelor de consternare pe care le-a creat. Reclamanta a susținut de asemenea că acționează în apărarea interesului general al regiunii Bucovina și al populației acesteia. Aceasta a afirmat că membrii săi au utilizat mijloacele legale pe care le au la îndemână datorită profesiei lor pentru a proteja mediul și sănătatea oamenilor. În ceea ce privește fondul acțiunii, reclamanta a invocat mai multe argumente cu privire la nelegalitatea actelor administrative atacate.

15. Pârâții au obiectat arătând că reclamanta nu avea capacitatea procesuală de folosință și nici calitate procesuală activă. În ceea ce privește fondul acțiunii, construirea depozitului de deșeuri s-a realizat, potrivit acestora, cu respectarea tuturor cerințelor tehnice prevăzute de Directiva 1999/31.

16. Prin Hotărârea din 7 februarie 2019, Tribunalul Cluj a considerat că, întrucât societatea civilă profesională de avocați are capacitate civilă de folosință în conformitate cu dreptul național, aceasta trebuie să poată avea și capacitate civilă de exercițiu. Prin urmare, Tribunalul a respins excepția în măsura în care aceasta viza lipsa capacității procesuale de folosință și de exercițiu a societății civile profesională de avocați. În schimb, Tribunalul Cluj a admis excepțiile lipsei calității procesuale active și lipsei de interes în ceea ce privește societatea de avocați. Acesta a reținut în special că, potrivit articolului 8 alineatul (1^1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, interesul public poate fi invocat de un reclamant numai în subsidiar, atunci când încălcarea interesului public rezultă din încălcarea unui drept sau a unui interes privat legitim. Această instanță a considerat că, în contextul OUG nr. 195/2005, care reglementează accesul la justiție în materie de mediu, este necesar a se face diferența între organizații neguvernamentale cu activitate în domeniul protecției mediului și toate celelalte persoane. Într-adevăr, spre deosebire de organizațiile neguvernamentale cu activitate în domeniul protecției mediului, care au calitate procesuală activă în litigiile în materie de mediu, toate celelalte persoane, precum reclamanta din litigiul principal, trebuie să se supună normelor generale privind calitatea procesuală activă, care depind de dovedirea încălcării unui drept sau a unui interes legitim. Întrucât reclamanta a introdus cererea de chemare în judecată reclamând un contencios „obiectiv” – adică cererea a fost formulată în vederea apărării interesului public, fără a invoca încălcarea unui drept sau a unui interes privat legitim – Tribunalul Cluj a concluzionat că reclamanta nu avea calitate procesuală activă.

17. Reclamanta și Consiliul Județean Suceava au atacat hotărârea Tribunalului Cluj în fața Curții de Apel Cluj (România). Această instanță, prin Decizia nr. 1195 din 26 septembrie 2019, după ce a respins recursul incident formulat de Consiliul Județean Suceava și a admis recursul formulat de reclamantă, a casat hotărârea atacată și a dispus trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului Cluj.

18. Pe parcursul judecării recursului, Consiliul Județean Suceava a formulat la Înalta Curte de Casație și Justiție (România) o cerere de strămutare a cauzei. Această cerere a fost admisă. Astfel, cauza a fost strămutată la instanța de trimitere, Curtea de Apel Târgu Mureș. Hotărârea pronunțată de Curtea de Apel Cluj a fost desființată de drept prin efectul admiterii cererii de strămutare.

19. Instanța de trimitere arată că regula generală privind calitatea procesuală activă în procedurile administrative se întemeiază pe „contenciosul de natură subiectivă”, și anume cel în cadrul căruia sunt invocate drepturile sau interesele unei persoane. Aceasta explică faptul că persoana ale cărei drepturi sau interese legitime au fost vătămate trebuie să pretindă un interes propriu, numit de legiuitor „interes legitim privat”. Doar în subsidiar, după ce a invocat un interes legitim privat, o persoană fizică sau juridică ori o organizație interesată poate invoca un „contencios obiectiv”, prin introducerea unei acțiuni în vederea protejării unui interes legitim public.

20. În special în domeniul protecției mediului, instanța de trimitere observă că OUG nr. 195/2005 recunoaște posibilitatea unui contencios obiectiv. Cu toate acestea, categoria persoanelor ce pot invoca în principal și direct interesul legitim public se restrânge la organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului. Pentru toți ceilalți membri ai publicului, accesul la justiție se realizează potrivit regulilor generale privind procedurile de contencios administrativ.

21. În cauza principală, reclamanta este o societate civilă profesională de avocați care, potrivit legii, are calitate procesuală activă limitată la litigiile născute din desfășurarea propriei activități profesionale.

22. Instanța de trimitere arată că reclamanta a formulat cererea de chemare în judecată în numele său în scopul de a apăra interesele celor trei avocați care o compun. În acest context, instanța de trimitere explică faptul că prima întrebare cuprinde două aspecte. Primul aspect este dacă reclamanta poate fi recunoscută ca având calitatea de „public” în sensul articolului 2 punctul 4 și al articolului 9 alineatul (3) din convenție. Cel de al doilea aspect este dacă reclamanta, în același scop, se poate prevala de drepturile și de interesele persoanelor fizice care o compun.

23. În eventualitatea unui răspuns afirmativ al Curții la unul sau la ambele aspecte ale primei întrebări, instanța de trimitere adresează a doua întrebare, și anume dacă articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, citit în lumina dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă potrivit articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale care condiționează accesul la justiție al unei societăți civile profesionale de avocați de justificarea unui interes propriu sau de împrejurarea ca prin promovarea acțiunii să fie urmărită protejarea unei situații juridice în legătură directă cu scopul specific urmărit la constituirea sa.

24. A treia întrebare preliminară se referă la regula conform căreia procedurile judiciare nu trebuie să fie exagerat de costisitoare, în conformitate cu articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus. În această privință, instanța de trimitere arată că articolele 451-453 din Codul de procedură civilă detaliază în ce constau cheltuielile de judecată (și anume taxele judiciare datorate statului, onorariile avocaților, ale experților, sumele cuvenite martorilor etc.), partea procesuală care poate fi obligată la plata cheltuielilor de judecată (și anume partea care pierde procesul, la cererea părții care câștigă procesul), precum și câteva criterii care stau la îndemâna instanței pentru a reduce, motivat, onorariile avocaților. Posibilitatea de reducere a onorariilor se aplică în

special atunci când aceste onorarii sunt vădit disproporționate în raport cu valoarea sau complexitatea cauzei ori cu activitatea desfășurată de avocat, ținând seama de circumstanțele cauzei.

25. Cu toate acestea, instanța de trimitere se întreabă dacă dispozițiile din dreptul național, amintite anterior, cuprind suficiente criterii care să permită unei persoane de drept privat să aprecieze și să prevadă costurile mari pe care le presupun litigiile în materie de nerespectare a normelor de protecție a mediului. Aceasta arată că astfel de costuri pot fi de natură să descurajeze o persoană să se adreseze justiției în această materie.

26. Acesta este contextul de fapt și de drept în care Curtea de Apel Târgu Mureș a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 47 [primul paragraf din cartă] coroborat cu articolul 19 [alineatul (1) al doilea paragraf TUE] și articolul 2 punctul 4 coroborat cu articolul 9 alineatul (3) din [Convenția de la Aarhus] trebuie interpretate în sensul că noțiunea de «public» include o entitate juridică precum o societate civilă profesională de avocați, care nu se prevalează de afectarea vreunui drept sau interes al acestei entități, ci mai degrabă de drepturi și interese ale persoanelor fizice, avocații care constituie respectiva formă de organizare a profesiei, [iar] o asemenea entitate poate fi asimilată în sensul articolului 2 punctul 4 din convenție unui grup de persoane fizice ce acționează prin mijlocirea unei asociații sau organizații?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, ținând seama [atât] de obiectivele articolului 9 alineatul (3) din convenție, cât și de obiectivul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite de dreptul Uniunii, articolul 9 alineatul (3) din convenție, respectiv articolul 47 [primul și al doilea paragraf din cartă] coroborat cu articolul 19 [alineatul (1) al doilea paragraf TUE] trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții din dreptul intern care condiționează accesul la justiție al unei astfel de societăți profesionale civile de avocați de justificarea unui interes propriu sau de împrejurarea ca prin promovarea acțiunii să fie urmărită protejarea unei situații juridice în legătură directă cu chiar scopul urmărit la constituirea respectivei forme de organizare, în speță a unei societăți civile profesionale de avocați?

3) În cazul unor răspunsuri afirmative la prima și a doua întrebare sau independent de răspunsurile la cele două întrebări formulate anterior, articolul 9 alineatele (3), (4) [și] [(5)] din convenție, respectiv articolul 47 [primul și al doilea paragraf din cartă] coroborat cu articolul 19 [alineatul (1) al doilea paragraf TUE] trebuie interpretate în sensul că sintagma ca remediul adecvat și efectiv, inclusiv adoptarea unei hotărâri judecătorești, «să nu coste foarte mult» presupune reguli și/sau criterii de a limita costurile care pot fi puse în sarcina părții procesuale care a căzut în pretenții, în sensul ca instanța națională să se asigure de respectarea cerinței privind lipsa unui cost prohibitiv ținând cont [atât] de interesul persoanei care dorește să își apere drepturile, cât și de interesul general legat de protecția mediului?”

27. Consiliul Județean Suceava, Irlanda, guvernul polonez și Comisia Europeană au depus observații scrise. Reclamanta din litigiul principal, Consiliul Județean Suceava, Irlanda și Comisia Europeană au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 4 mai 2023.

III. Apreciere

Observații introductive

Drepturile conferite reclamantei de dreptul Uniunii

28. În observațiile sale scrise, Comisia a subliniat că litigiul principal intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în materie de mediu. În această privință, Comisia constată că trimiterea preliminară menționează atât Directiva 1999/31, cât și Directiva 2011/92/UE[7] și că actele administrative atacate intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

29. Cu toate acestea, Comisia a exprimat unele îndoieli cu privire la claritatea cererii de decizie preliminară. Mai exact, aceasta a susținut că instanța de trimitere nu a explicat care sunt drepturile conferite reclamantei de dreptul Uniunii și nici cum ar putea fi relevant din punctul de vedere al dreptului Uniunii „puternicul impact” pe care, în opinia reclamantei, depozitul de deșeuri l-a avut asupra membrilor săi[8]. În aceste condiții, Comisia, întemeindu-se pe o jurisprudență constantă potrivit căreia întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență[9], concluzionează că întrebările sunt admisibile.

30. Împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia litigiul principal intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Mai întâi, trebuie amintit că Curtea este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar asupra interpretării Convenției de la Aarhus, semnată de Comunitate, iar ulterior aprobată prin Decizia 2005/370 și ale cărei prevederi fac parte integrantă, așadar, din ordinea juridică a Uniunii[10]. În continuare, din cererea de decizie preliminară reiese că depozitul de deșeuri în cauză a fost construit în conformitate cu cerințele Directivei 1999/31 și că acesta a făcut obiectul unei proceduri de evaluare a impactului asupra mediului în conformitate cu Directiva 2011/92.

31. Este adevărat că instanța de trimitere nu a explicat care sunt drepturile conferite reclamanților de dreptul Uniunii. Întrebată cu privire la acest aspect în ședință, reclamanta a arătat că drepturile procedurale îi sunt conferite de dreptul Uniunii care decurge din Directiva 1999/31, din Directiva 2001/42/CE[11] și din Directiva 2011/92. În ceea ce privește Directiva 2001/42, reclamanta a arătat că adoptarea planului urbanistic zonal privind depozitul de deșeuri nu fusese precedată de o evaluare a efectelor asupra mediului și că dreptul publicului de a fi informat fusese încălcat. În ceea ce privește Directiva 2011/92, reclamanta a arătat că a fost realizată o evaluare a efectelor asupra mediului, dar că procedura urmată a fost viciată și că dreptul publicului de a fi informat în conformitate cu articolul 11 din Directiva 2011/92 a fost încălcat. Reclamanta nu a făcut precizări cu privire la Directiva 1999/31.

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 Comisia citează în acest sens Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 47).

9 Comisia citează Hotărârea din 7 iulie 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 și C-258/21, EU:C:2022:529, punctul 35).

10 A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Deutsche Umwelthilfe (Omologarea autovehiculelor) (C-873/19, EU:C:2022:857, punctul 48).

11 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 27 iunie 2001 privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului (JO 2001, L 197, p. 30, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 135).

32. În această privință, este necesar să se sublinieze că întrebările preliminare se referă numai la articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus. În continuare, din cererea de decizie preliminară rezultă că, în ceea ce privește fondul cauzei, reclamanta a invocat mai multe argumente referitoare la nelegalitatea actelor administrative atacate, în timp ce pârâtele au susținut că depozitul de deșeuri respecta toate cerințele tehnice prevăzute de Directiva 1999/31.

33. În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 8 din Directiva 1999/31, autoritățile competente nu eliberează permisele pentru depozitele de deșeuri decât dacă se asigură toate cerințele necesare. În măsura în care acțiunea privește eventuale încălcări ale obligațiilor pe care această directivă le impune [12], suntem de acord cu argumentul guvernului polonez potrivit căruia răspunsul la cererea de decizie preliminară se poate întemeia pe ipoteza că reclamanta urmărește printre altele să invoce încălcarea obligațiilor care decurg din Directiva 1999/31. Acest lucru ar trebui să fie suficient pentru ca Curtea să răspundă la întrebările adresate fără a fi nevoită să examineze în continuare relevanța altor directive din dreptul Uniunii în domeniul protecției mediului.

34. În consecință, întrebările preliminare sunt relevante din punctul de vedere al dreptului Uniunii în măsura în care exercitarea controlului jurisdicțional asupra actelor administrative atacate privește eventuale încălcări ale obligațiilor prevăzute de Directiva 1999/31. Întrebările respective sunt reformulate în consecință [13].

Articolul 19 TUE și articolul 47 din cartă

35. Prin intermediul întrebărilor preliminare adresate, instanța de trimitere solicită o interpretare a articolului 2 alineatul (4) și a articolului 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus în lumina articolului 19 TUE și a articolului 47 din cartă. Cu toate acestea, după cum a subliniat Comisia în observațiile sale scrise, obligația statelor membre de a stabili căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, prevăzută la articolul 19 alineatul (1) TFUE, rezultă și din articolul 47 din cartă. În aceste condiții, analiza celei de a doua și a celei de a treia întrebări adresate se va întemeia numai pe articolul 47 din cartă, întrucât nu este necesar să se efectueze o analiză separată a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE cu scopul de a răspunde la întrebările adresate de instanța de trimitere și de a soluționa cauzele aflate pe rolul acesteia [14]. În ce privește prima întrebare preliminară, pentru motivele pe care le vom prezenta în contextul acestei întrebări, nu este necesar să se efectueze o analiză în lumina niciuneia din aceste două dispoziții.

Cu privire la prima întrebare

36. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, în cadrul unei proceduri privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu, o societate civilă profesională de avocați poate fi considerată un membru al „publicului”, în sensul articolului 2 punctul 4 din Convenția de la Aarhus coroborat cu articolul 9 alineatul (3) din

[12] A se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punctul 34).

[13] În această privință trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebarea care îi este adresată (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, punctul 24 și jurisprudența citată).

[14] A se vedea în acest sens 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, punctul 169).

convenția menționată și în lumina articolului 47 din cartă, în condițiile în care această societate civilă profesională de avocați nu se prevalează de afectarea vreunui drept sau interes al acestei entități, ci mai degrabă de afectarea unor drepturi și interese ale avocaților care constituie această societate. De asemenea, instanța menționată solicită să se stabilească dacă persoanele fizice care constituie această societate, și anume avocații, pot fi considerate ca formând un „grup" de persoane fizice, în sensul articolului 2 punctul 4 din Convenția de la Aarhus, care acționează prin mijlocirea unei asociații sau organizații.

Considerații preliminare cu privire la cine poate fi membru al „publicului"

37. Trebuie amintit, în primul rând, că termenul „public" este definit la articolul 2 punctul 4 din Convenția de la Aarhus ca însemnând „una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în conformitate cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile de astfel de persoane". Definiția acestei noțiuni este formulată în termeni atât de largi încât să includă, după cum au observat Comisia și Irlanda, practic *pe oricine*, cu condiția să fie îndeplinite cerințele legale. Această interpretare este coroborată de Ghidul de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus, potrivit căruia principiul „*orice persoană*" ar trebui să se aplice în interpretarea noțiunii de „public" [15].

38. În ceea ce privește, mai precis, stabilirea „asociațiilor, a organizațiilor sau a grupurilor" de persoane fizice sau juridice care fac parte din „public" în temeiul articolului 2 punctul 4 din Convenția de la Aarhus, trebuie subliniat faptul că, în cazul în care au personalitate juridică, aceste „asociații, organizații sau grupuri" vor intra, în orice caz, sub incidența noțiunii de persoană juridică. În Ghidul de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus, se afirmă că, „prin urmare, formularea nu poate fi interpretată decât în sensul că prevede că asociațiile, organizațiile sau grupurile *fără personalitate juridică* pot fi, de asemenea, considerate ca fiind membri ai publicului în temeiul convenției" [16]. „Asociațiile, organizațiile sau grupurile" fără personalitate juridică sunt totuși incluse în definiția „publicului" cu rezerve, prin referire la *legislația sau practica națională*. Astfel, după cum se precizează în Ghidul de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus, „formațiunile ad-hoc pot fi considerate ca fiind membri ai publicului numai dacă sunt îndeplinite cerințele prevăzute de legislația sau de practica națională, dacă acestea există", dar „aceste cerințe, dacă există, trebuie să fie conforme cu obiectivul convenției de a asigura un acces larg la drepturile sale" [17]. În plus, în punerea în aplicare a acestor cerințe, ar trebui să se țină seama de articolul 3 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, care prevede obligația fiecărei părți de a „asigura recunoașterea și susținerea asociațiilor, a organizațiilor sau a grupurilor care promovează protecția mediului și […] asigura conformarea sistemului de drept național cu această obligație".

[15] Comisia Economică pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite, *Convenția de la Aarhus*: *Ghid de aplicare*, ediția a doua, 2014 (denumit în continuare „Ghidul de aplicare a Convenției de la Aarhus"). Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, acest ghid poate fi considerat un document explicativ care, dacă este cazul, poate fi luat în considerare, împreună cu alte elemente relevante în scopul interpretării acestei convenții, chiar dacă observațiile din el nu au forță obligatorie și nu au efectul normativ al dispozițiilor convenției [Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Deutsche Umwelthilfe (Omologarea autovehiculelor), C-873/19, EU:C:2022:857, punctul 55 și jurisprudența citată].

[16] Ghid de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus, p. 55 (sublinierea noastră). A se vedea Jendroska, J., „Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020 (17), p. 372-408, la p. 386, care observă că „limbajul de compromis" folosit la articolul 2 punctul 4 a fost menit să acopere „orice formă în care persoanele fizice sau juridice se pot reuni în mod legal într-un cadru juridic dat, nefiind astfel necesar ca organizațiile neguvernamentale să aibă personalitate juridică".

[17] Ghid de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus, p. 55.

39. Rezultă că o „asociație, o organizație sau un grup” care îndeplinește condițiile prevăzute de dreptul național este un membru al publicului și are capacitatea de a exercita drepturile pe care convenția le conferă publicului.

40. În al doilea rând, trebuie reamintit că articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus conferă membrilor publicului, în cazul în care îndeplinesc criteriile prevăzute de legislația internă proprie, în cazul în care acestea există, dreptul de a contesta acțiuni și omiteri care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul. Articolul 9 alineatul (3) conferă acest drept membrilor publicului „fără a adăuga în mod explicit alte rezerve cu privire la cine din public” [18] poate beneficia de acest drept. Domeniul de aplicare personal al acestei dispoziții acoperă, prin urmare, *toți* „membrii publicului” care îndeplinesc „criteriile prevăzute de legislația internă proprie, în cazul în care acestea există”.

41. În acest sens, o asociație, o organizație sau un grup care îndeplinește condițiile prevăzute de dreptul național are capacitatea de a introduce în justiție, în contextul articolului 9 alineatul (3), o acțiune în contestarea acțiunilor sau a omiterilor acoperite de această dispoziție. Întrebarea dacă un astfel de membru al publicului îndeplinește criteriile prevăzute de dreptul național pentru a fi îndreptățit să își exercite dreptul de acces la justiție este o chestiune legată de calitatea procesuală activă și va fi discutată în contextul celei de a doua întrebări.

42. În consecință, în scopul stabilirii capacității de a acționa în justiție în calitate de membru al publicului, astfel cum a susținut guvernul polonez, forma de organizare sau obiectul de activitate al „asociației, organizației sau grupului” nu este relevantă atât timp cât îndeplinește cerințele prevăzute de dreptul național. În același scop, astfel cum a susținut Comisia, nu este relevant dacă acel membru își apără propriul interes, interesele membrilor săi sau interesele publicului.

O societate civilă profesională de avocați fără personalitate juridică în calitate de membru al „publicului”

43. În împrejurările din litigiul principal, AB&CD este o societate civilă profesională de avocați fără personalitate juridică. În pofida lipsei personalității juridice, din cererea de decizie preliminară rezultă că o societate civilă profesională de avocați poate sta în judecată pentru litigiile născute din desfășurarea activității profesionale, în conformitate cu articolul 196 alineatul (3) din Statutul profesiei de avocat.

44. Având în vedere domeniul de aplicare larg al noțiunii de „public”, astfel cum s-a explicat mai sus, limitarea capacității juridice a unei societăți civile profesionale de avocați la chestiuni legate de desfășurarea activității sale profesionale nu poate exclude capacitatea acesteia în calitate de membru al „publicului” în temeiul articolului 2 punctul 4. Această limitare se referă totuși la criteriile stabilite de dreptul național în ceea ce privește dreptul unei astfel de societăți civile profesionale de a introduce o acțiune în temeiul articolului 9 alineatul (3). Mai mult, nici faptul că această societate civilă profesională de avocați nu se întemeiază pe încălcarea vreunui drept sau interes specific acestei entități, ci mai degrabă pe încălcarea drepturilor și intereselor membrilor care o compun, nu poate exclude capacitatea sa în calitate de membru al „publicului”.

[18] Ghid de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus, p. 55.

Membrii unei societăți civile profesionale de avocați ca „grup” de persoane fizice

45. În ceea ce privește al doilea aspect al primei întrebări adresate, înțelegem că instanța de trimitere urmărește să afle în esență dacă, *indiferent de forma utilizată*, persoanele fizice care constituie o societate civilă profesională de avocați pot fi considerate ca formând un „grup” de persoane fizice care acționează prin mijlocirea unei asociații sau organizații în sensul articolului 2 punctul 4 din Convenția de la Aarhus. În lumina considerațiilor preliminare expuse mai sus, aceste persoane ar putea fi considerate un „grup” de persoane fizice care acționează prin mijlocirea unei asociații sau al unei organizații, în măsura în care sunt îndeplinite cerințele prevăzute de dreptul național. Aceasta înseamnă că, în cazul în care aceste persoane acționează ca formațiune sau grup ad-hoc pentru apărarea mediului, instanța națională este competentă să stabilească dacă un astfel de grup îndeplinește condițiile prevăzute de dreptul național, în cazul în care acestea există, pentru fi calificat drept membru al „publicului”.

Interpretarea în lumina finalității de asigurare a unui acces larg la justiție

46. Instanța de trimitere a solicitat o interpretare a articolului 2 punctul 4 din Convenția de la Aarhus în lumina articolului 47 din cartă. Articolul 47 din cartă nu este însă relevant pentru definirea publicului ca atare, ci pentru aprecierea criteriilor prevăzute de dreptul național pentru introducerea unei acțiuni în temeiul articolului 9 alineatul (3), care face obiectul celei de a doua întrebări. Acestea fiind spuse, cerințele stabilite de legislația sau practica națională cu privire la „asociațiile, organizațiile sau grupurile” care pot fi considerate membri ai „publicului” trebuie să respecte obiectivul general al Convenției de la Aarhus de a asigura un *acces larg la justiție*. Deși obiectivul „accesului larg la justiție” este menționat în mod expres la articolul 9 alineatul (2) și în dispozițiile corespunzătoare ale directivelor numai în legătură cu stabilirea unui „interes suficient și a afectării unui drept” ca o condiție pentru introducerea unei acțiuni, se admite în general că această considerație constituie un „obiectiv general” al Convenției de la Aarhus și nu se limitează la articolul 9 alineatul (2) din aceasta [19].

47. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că, în cadrul unei proceduri privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu, o societate civilă profesională de avocați poate fi considerată un membru al „publicului”, în sensul articolului 2 punctul 4 din Convenția de la Aarhus coroborat cu articolul 9 alineatul (3) din aceasta, în condițiile în care această societate civilă profesională de avocați nu se prevalează de afectarea vreunui drept sau interes al acestei entități, ci mai degrabă de afectarea unor drepturi și interese ale persoanelor fizice, și anume ale avocaților care constituie această societate. Persoanele fizice care constituie respectiva societate civilă profesională de avocați pot fi considerate ca formând un „grup” de persoane fizice care acționează prin mijlocirea unei asociații sau organizații, în sensul acelorași dispoziții, cu condiția să fie îndeplinite condițiile prevăzute de dreptul național sau de practica națională. Aceste cerințe trebuie să asigure un acces larg la justiție.

Cu privire la a doua întrebare

48. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, în cadrul unui litigiu privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu, articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, citit în lumina articolului 47 din cartă,

[19] Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punctul 48). A se vedea de asemenea Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, p. 281.

trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții de drept național care condiționează calitatea procesuală activă a unei societăți civile profesionale de avocați de justificarea unui interes propriu sau de împrejurarea ca, prin promovarea acțiunii, să fie urmărită protejarea unei situații juridice în legătură directă cu chiar scopul urmărit la constituirea acestui tip de organizație.

49. Din decizia de trimitere reiese că întrebarea este justificată de faptul că legislația națională aplicabilă supune admisibilitatea unei acțiuni împotriva unui act administrativ condiției ca reclamantul să demonstreze că actul atacat aduce atingere unui drept sau unui interes legitim al acestuia, pe care legiuitorul îl numește „interes legitim privat”. Potrivit acestei legislații, numai în subsidiar, după ce a invocat un interes legitim privat, o persoană fizică sau juridică ori o organizație interesată poate sesiza instanța în „contencios obiectiv”, ceea ce constă în introducerea unei acțiuni în vederea protejării unui interes public legitim. În domeniul litigiilor de mediu, OUG nr. 195/2005 recunoaște posibilitatea unui astfel de contencios obiectiv. Cu toate acestea, categoria persoanelor care se pot întemeia în principal și direct pe un interes legitim public este limitată la organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului. Celelalte persoane, inclusiv reclamanta din procedura principală, trebuie să respecte normele generale privind calitatea procesuală. Mai precis, reclamanta, în calitate de societate civilă profesională de avocați, poate introduce o acțiune în justiție pentru a apăra o situație juridică legată de scopul specific al creării sale. Instanța de trimitere urmărește să stabilească dacă articolul 9 alineatul (3) se opune unor astfel de condiții prevăzute de dreptul național pentru a stabili calitatea procesuală activă.

Cerințele în materie de calitate procesuală activă și protecția efectivă a mediului în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus

50. În această privință, trebuie reamintit că articolul 9 alineatul (3) recunoaște dreptul publicului de a contesta acțiunile și omiterile persoanelor private și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor de drept național în materie de mediu. Din această dispoziție rezultă că, pentru a beneficia de drepturile prevăzute de aceasta, un reclamant trebuie printre altele să fie „membru al publicului” și să îndeplinească „criteriile prevăzute de legislația internă proprie, în cazul în care acestea există” [20].

51. În ceea ce privește „criteriile” pe care căile de atac trebuie să le respecte, Curtea a statuat că statele membre pot, în cadrul puterii de apreciere care le este acordată în această privință, să stabilească norme de drept procedural referitoare la condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca membrii publicului să poată exercita astfel de căi de atac [21].

52. Cu toate acestea, Curtea a statuat de asemenea că, deși articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, ca atare, nu are efect direct în temeiul dreptului Uniunii, nu este mai puțin adevărat că respectiva dispoziție, coroborată cu articolul 47 din cartă, impune statelor membre obligația de a asigura o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite de dreptul Uniunii, în special de dispozițiile dreptului mediului [22].

[20] Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Deutsche Umwelthilfe (Omologarea autovehiculelor) (C-873/19, EU:C:2022:857, punctul 59).

[21] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Deutsche Umwelthilfe (Omologarea autovehiculelor) (C-873/19, EU:C:2022:857, punctul 63).

[22] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Deutsche Umwelthilfe (Omologarea autovehiculelor) (C-873/19, EU:C:2022:857, punctul 66).

53. Dreptul la o cale de atac, prevăzut la articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, care are ca obiectiv să permită asigurarea unei protecții efective a mediului, ar fi golit de orice efect util și chiar de însăși substanța sa dacă s-ar admite că, prin impunerea unor criterii prevăzute de dreptul intern, anumitor categorii de „membri ai publicului” – *a fortiori*, „publicul interesat”, precum asociațiile de protecție a mediului care îndeplinesc cerințele impuse la articolul 2 punctul 5 din Convenția de la Aarhus – li s-ar nega *orice drept* la o cale de atac împotriva unor acte sau omisiuni ale persoanelor fizice sau ale autorităților publice care contravin anumitor categorii de dispoziții ale dreptului Uniunii în materie de mediu [23].

54. Marja de apreciere în ceea ce privește aplicarea articolului 9 alineatul (3) nu permite statelor membre să impună, nici în ceea ce privește calitatea procesuală, criterii atât de stricte încât asociațiilor de protecția mediului să le fie efectiv imposibil să verifice dacă sunt respectate normele dreptului Uniunii în materie de mediu [24]. În această privință, trebuie să se țină seama de faptul că astfel de norme sunt, de obicei, în interesul public, mai degrabă decât pur și simplu în interesul anumitor persoane, și că obiectivul acestor organizații este de a apăra interesul public [25].

55. Deși jurisprudența Curții se concentrează asupra cerințelor privind calitatea procesuală activă a organizațiilor de protecție a mediului care îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 2 alineatul (5), articolul 9 alineatul (3), citit în lumina articolului 47 din cartă, este menit să asigure o protecție jurisdicțională efectivă în materie de mediu pentru toți membrii publicului. Acest principiu general este de asemenea aplicabil altor categorii de membri ai publicului, inclusiv în special asociațiilor, organizațiilor sau grupurilor care promovează în mod real protecția mediului, chiar dacă acestea nu pot (încă) să fie considerate oficial organizații de protecție a mediului în sensul articolului 2 punctul 5.

56. În această privință, trebuie subliniat, în primul rând, după cum s-a observat în mod just în doctrină, că articolul 9 alineatul (3) „nu indică faptul că organizațiile neguvernamentale ar trebui să fie privilegiate în raport cu persoanele fizice” [26]. Al optsprezecelea considerent al convenției subliniază că „[este necesară punerea] la dispoziția publicului, inclusiv a organizațiilor, a unor mecanisme juridice eficiente, astfel încât interesele legitime ale acestuia să fie protejate, iar legea să fie aplicată”. În plus, articolul 3 alineatul (4) prevede obligația părților de a prevedea „recunoașterea și sprijinul corespunzătoare pentru asociații, organizații sau grupuri care promovează protecția mediului”.

57. În al doilea rând, în timp ce articolul 9 alineatul (3), citit în lumina celui de al optsprezecelea considerent, nu face distincție între cerințele în materie de calitate procesuală activă în funcție de categoria de membri ai publicului, nu este mai puțin adevărat că această dispoziție permite statelor membre să introducă criterii. Cu toate acestea, după cum s-a subliniat deja, aceste criterii ar trebui să respecte dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, în conformitate cu articolul 47 din cartă. În plus, prin stabilirea acestor criterii, statele membre nu ar trebui să aducă atingere obiectivului de a asigura un acces larg la justiție.

[23] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Deutsche Umwelthilfe (Omologarea autovehiculelor) (C-873/19, EU:C:2022:857, punctul 67) (sublinierea noastră).

[24] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Deutsche Umwelthilfe (Omologarea autovehiculelor) (C-873/19, EU:C:2022:857, punctul 69).

[25] A se vedea în acest sens Hotărârea din 8 noiembrie 2022, Deutsche Umwelthilfe (Omologarea autovehiculelor) (C-873/19, EU:C:2022:857, punctul 68).

[26] Sobotta, C., „New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2018, p. 241-258, la p. 244. În schimb, articolul 9 alineatul (2), care reglementează accesul la justiție al „publicului interesat”, face distincție între organizațiile de mediu și toți ceilalți membri ai „publicului interesat”.

58. În această privință, Curtea a considerat că obiectivul unui acces larg la justiție „se înscrie, în sens mai larg, în cadrul voinței legiuitorului Uniunii de a conserva, de a proteja și de a îmbunătăți calitatea mediului și de a determina publicul să aibă un rol activ în acest scop”[27]. Aceasta reprezintă o recunoaștere a „legăturii intrinseci”[28] în justiția de mediu dintre nivelul ridicat de protecție a mediului, atât în temeiul articolului 191 alineatul (2) TFUE, cât și al articolului 37 din Cartă, și accesul publicului la justiție[29].

59. În Concluziile sale prezentate în cauza Edwards[30], avocatul general Kokott a sugerat că protecția juridică conferită în temeiul Convenției de la Aarhus are o sferă de aplicare mai extinsă decât protecția jurisdicțională efectivă prevăzută la articolul 47 din cartă. Într-adevăr, în timp ce această din urmă dispoziție „urmărește în mod expres protecția drepturilor *individuale*”, protecția juridică în materie de mediu „urmărește, în general, nu numai apărarea intereselor individuale ale reclamantului, ci și, sau chiar în mod exclusiv, apărarea interesului public”[31]. De asemenea, aceasta a subliniat pe bună dreptate că „recunoașterea interesului general privind protecția mediului este cu atât mai importantă cu cât pot exista numeroase cazuri în care interesele protejate din punct de vedere legal ale anumitor particulari nu sunt afectate sau sunt afectate doar în mod parțial”[32]. În astfel de cazuri, „mediul nu se poate apăra el însuși în fața unei instanțe, ci are nevoie să fie reprezentat, de exemplu prin cetățeni activi sau prin organizații neguvernamentale”[33].

60. Ținând cont de obiectivul de a asigura un acces larg la justiție, jurisprudența Curții rămâne deschisă pentru a răspunde *dinamicii în evoluție* a contenciosului în materie de mediu. Curtea recunoaște rolul pe care cetățenii activi îl pot juca în apărarea mediului, după ce a arătat că „particularii și asociațiile sunt în mod firesc chemați să joace un rol activ în protecția mediului.”[34]

61. Acest lucru nu implică însă că orice persoană, fără rezerve, are calitate procesuală. Comitetul de examinare a conformității a considerat, într-adevăr, că „părțile nu sunt obligate să instituie în dreptul național un sistem de acțiune populară (*actio popularis*) prin care oricine să poată contesta orice decizie, act sau omisiune în materie de mediu”[35]. Statele membre își păstrează marja de apreciere în ceea ce privește aplicarea unor criterii pentru a stabili condițiile în care membrii publicului pot acționa pentru a apăra mediul. După cum au subliniat în esență Comisia și Irlanda, raționalizarea contenciosului de mediu este un obiectiv legitim pentru a evita o situație care s-ar putea dovedi dificil de gestionat de către instanțe. Cu toate acestea, după cum s-a subliniat deja mai sus, dacă, din cauza criteriilor de stabilire a calității procesuale active, anumitor categorii de „membri ai publicului” li s-ar refuza orice drept de a introduce o acțiune în temeiul articolului 9 alineatul (3), acest lucru ar fi prea strict pentru a asigura accesul la justiție în conformitate cu convenția.

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

28 Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, 2020, p. 280.

29 Urmând această idee, s-a sugerat în doctrină că accesul larg la justiție ar putea fi considerat „*dimensiunea procedurală*” a unei protecții ridicate a mediului și ar putea fi ridicat la rangul de „principiu primordial” în acțiunile în contencios în materie de mediu. Sikora, A., op.cit. nota de subsol 29, p. 282.

30 Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645).

31 Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punctele 39 și 40).

32 *Ibidem*, punctul 42.

33 *Ibidem.*

34 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 40).

35 Ghid de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus, p. 198. După cum se observă în doctrină, problema accesului la justiție în materie de mediu „a rămas, în general, aprins dezbătută aproape până la sfârșitul negocierilor”, în timp ce textul final privind această chestiune este rezultatul „numeroaselor soluții de compromis între punctele de vedere și obiectivele foarte divergente și reflectă, așadar, mai degrabă ceea ce a fost posibil decât ceea ce era necesar sau dorit”. Jendroska, J., op.cit., nota de subsol 16, p. 398 și 407.

62. Pentru a aprecia dacă cerințele privind capacitatea procesuală fac ca introducerea unei acțiuni să fie efectiv imposibilă pentru anumite categorii de „membri ai publicului”, este important să se ia în considerare sistemul juridic în ansamblul său și să se evalueze în ce măsură dreptul național are astfel de „consecințe de blocare” [36].

63. Potrivit explicațiilor furnizate de instanța de trimitere, legislația națională în discuție în litigiul principal conferă organizațiilor neguvernamentale care promovează protecția mediului calitate procesuală activă în litigiile în materie de mediu. Ceilalți membri ai publicului trebuie să respecte cerințele privind calitatea procesuală activă prevăzute de legislația în vigoare. Mai precis, trebuie să se întemeieze pe un interes privat legitim și, numai în subsidiar, pe un interes public legitim. Având în vedere considerațiile de mai sus, adoptarea unui model de litigiu bazat pe contenciosul subiectiv nu este, ca atare, incompatibilă cu articolul 9 alineatul (3). Cu toate acestea, ținând seama de predominanța interesului public în contenciosul de mediu, revine instanței naționale sarcina de a interpreta, în cea mai mare măsură posibilă, normele procedurale referitoare la condițiile care trebuie îndeplinite pentru a introduce o acțiune, în conformitate cu obiectivele articolului 9 alineatul (3) și de a asigura un acces larg la justiție. Astfel de norme nu ar trebui să facă efectiv imposibilă pentru anumite categorii de „membri ai publicului”, inclusiv în special organizații, asociații sau grupuri care promovează în mod real protecția mediului și care îndeplinesc orice condiții prevăzute de dreptul național, contestarea unei decizii luate în urma unei proceduri administrative care ar putea fi contrară dreptului Uniunii în materie de mediu. În această privință, pentru interpretarea normelor privind calitatea procesuală activă, instanța de trimitere ar putea lua în considerare relevanța recunoașterii în dreptul național a dreptului fiecărei persoane la un „mediu sigur și echilibrat din punct de vedere ecologic”.

Calitatea procesuală activă a unei societăți civile profesionale de avocați în temeiul articolului 9 alineatul (3)

64. În ceea ce privește în mod concret calitatea procesuală activă a societății civile profesionale de avocați reclamante, trebuie amintit că aceasta a susținut că a introdus o acțiune în numele membrilor săi și în interes public. Cu toate acestea, trebuie observat că cerințele privind calitatea procesuală activă trebuie stabilite în raport cu reclamanta. Așa cum au apreciat Irlanda și în esență guvernul polonez și Comisia, instanța națională nu ar trebui să examineze persoanele fizice „din spatele” unei entități pentru a stabili calitatea procesuală. În general, legea poate prevedea condițiile în care justițiabilii au dreptul să introducă o acțiune pentru a apăra interesele sau drepturile altor persoane sau interesul public (calitate procesuală activă asociativă sau reprezentativă) [37]. Însă nu aceasta pare să fie situația reclamantei din litigiul principal. Mai mult, din dosar nu rezultă că reclamanta a fost împuternicită de membrii săi sau de locuitorii din regiunea afectată să introducă o acțiune în numele lor.

65. Instanța de trimitere solicită de asemenea să se stabilească dacă se poate recunoaște calitatea de „grup” persoanelor care constituie această societate civilă profesională. În acest context, reclamanta pare să folosească o societate civilă profesională de avocați drept vehicul pentru a acționa ca o formațiune ad-hoc pentru promovarea mediului. Dacă aceste persoane doresc să introducă o acțiune în justiție în calitate de „grup”, atunci ar trebui să acționeze în această calitate. Cu excepția cazului în care dreptul intern prevede altfel, numai în momentul introducerii unei acțiuni în calitate de „grup”, o instanță ar fi în măsură să aprecieze dacă un

[36] Raport al Comitetului de conformitate, ACCC/C/2006/18 (Danemarca), punctul 30.

[37] A se vedea, în general, Cane, P., *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 285 și urm., și Cadiet, L., Normand, J., și Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, PUF, ediția a treia, 2020, punctul 171 și urm.

astfel de „grup” îndeplinește cerințele naționale pentru a fi un membru al publicului și dacă poate îndeplini criteriile privind calitatea procesuală activă, având în vedere obiectivul de a asigura un acces larg la justiție.

66. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că, în cadrul unui litigiu privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu, articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, citit în lumina articolului 47 din cartă, nu se opune unei dispoziții de drept național care condiționează admisibilitatea unei acțiuni introduse de o societate civilă profesională de avocați de justificarea unui interes propriu sau de împrejurarea ca, prin promovarea acțiunii, să fie urmărită protejarea unei situații juridice în legătură directă cu chiar scopul urmărit la constituirea acestui tip de organizație. Cu toate acestea, ținând seama de predominanța interesului public în contenciosul de mediu, revine instanței naționale sarcina de a interpreta, în cea mai mare măsură posibilă, normele procedurale referitoare la condițiile care trebuie îndeplinite pentru a introduce o acțiune, în conformitate cu obiectivele articolului 9 alineatul (3) și de a asigura un acces larg la justiție. Astfel de norme nu ar trebui să facă efectiv imposibilă pentru anumite categorii de membri ai „publicului”, inclusiv în special organizații, asociații sau grupuri care promovează în mod real protecția mediului și care îndeplinesc orice condiții prevăzute de dreptul național, contestarea unei decizii luate în urma unei proceduri administrative care ar putea fi contrară dreptului Uniunii în materie de mediu.

Cu privire la a treia întrebare preliminară

67. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă în cadrul unui litigiu privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu articolul 9 alineatele (3), (4) și (5) din Convenția de la Aarhus, citit în lumina articolului 47 din cartă, trebuie interpretat în sensul că cerința ca anumite proceduri judiciare să ofere „căi de atac adecvate și eficiente” și să „nu [fie] exagerat de costisitoare”, presupune norme și/sau criterii specifice de a limita costurile care pot fi puse în sarcina părții procesuale care a căzut în pretenții, în sensul ca instanța națională să se asigure de respectarea cerinței privind caracterul neexagerat de costisitor ținând cont atât de interesul persoanei care dorește să își apere drepturile, cât și de interesul general legat de protecția mediului.

68. În această privință, din cererea de decizie preliminară rezultă că legislația română, și anume articolele 451-453 din Codul de procedură civilă, prevede o defalcare detaliată a cheltuielilor de judecată și diferitele criterii pe care instanța le poate utiliza pentru a reduce, în mod motivat, onorariile avocaților. Cu toate acestea, instanța de trimitere își exprimă îndoiala cu privire la faptul că criteriile generale stabilite în dreptul național conțin norme și condiții suficient de specifice care să permită evaluarea și prevederea costurilor semnificative ale litigiilor în materie de mediu. Cu atât mai mult, precizează instanța de trimitere, în condițiile în care acțiunea ar putea fi respinsă ca inadmisibilă din cauza lipsei capacității de folosință procesuale sau a nerespectării cerințelor privind calitatea procesuală activă și existența interesului. În sfârșit, instanța de trimitere solicită să se clarifice dacă jurisprudența Curții cu privire la articolul 11 alineatul (4) din Directiva 2011/92 privind participarea publicului, rezultată din Hotărârea North East Pylon Pressure Campaign și Sheehy [38], se aplică articolului 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus.

69. În ceea ce privește, în primul rând, întrebarea referitoare la aplicarea jurisprudenței privind interpretarea regulii de a nu avea un cost prohibitiv (de a nu fi exagerat de costisitoare) prevăzută la articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus, Hotărârea North East Pylon Pressure

[38] Hotărârea din 15 martie 2018 (C-470/16, EU:C:2018:185).

Campaign și Sheehy oferă deja răspunsul. În acea hotărâre, Curtea a considerat că articolul 9 alineatul (4), care precizează caracteristicile pe care trebuie să le aibă căile de atac și în special pe aceea de a nu avea un cost prohibitiv, se aplică în mod expres atât căilor de atac menționate la alineatul (3), cât și celor menționate printre altele la alineatul (2) [39].

70. În consecință, trebuie să se considere că regula de a nu avea un cost prohibitiv este aplicabilă unei proceduri precum cea în discuție în litigiul principal, care implică aplicarea articolului 9 alineatul (3).

71. În al doilea rând, în ceea ce privește criteriile de evaluare a costurilor și de luare în considerare a interesului privat, precum și a interesului general pentru protecția mediului, trebuie precizat, cu titlu introductiv, că articolul 3 alineatul (8) din Convenția de la Aarhus permite în mod expres costurile rezonabile. Articolul 9 alineatul (4) nu se opune obligării la plata cheltuielilor de judecată decât în cazul în care cuantumul acestora este prohibitiv [40]. Întrucât această dispoziție nu conține criterii specifice, evaluarea cheltuielilor de judecată nu este prestabilită, ci depinde de împrejurările din fiecare caz și de ordinea juridică națională [41].

72. În Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos [42], Curtea a stabilit criterii pertinente pentru evaluarea interpretării regulii de a nu avea un cost prohibitiv. Aceste criterii se referă la o evaluare *globală* și cuprinzătoare a problemei costurilor excesive. Mai precis, din acea hotărâre rezultă că instanța națională trebuie să țină seama de toate dispozițiile relevante ale dreptului național, că trebuie să ia în considerare atât interesul persoanei care dorește să își apere drepturile, cât și interesul general pentru protecția mediului, iar costul procesului nu trebuie să depășească resursele financiare ale persoanei interesate și nici să fie, în orice caz, în mod obiectiv nerezonabil [43]. În ceea ce privește analiza situației economice a persoanei interesate, instanța națională poate, pe de altă parte, să țină seama de situația părților în cauză, de șansele rezonabile de succes ale solicitantului, de importanța mizei pentru acesta, precum și pentru protecția mediului, de complexitatea dreptului și a procedurii aplicabile, precum și de eventualul caracter hazardat al acțiunii în diferitele sale stadii [44].

73. În plus, Curtea a statuat că regula de a nu avea un cost prohibitiv contribuie, în domeniul mediului, la respectarea dreptului la o cale de atac efectivă, consacrat la articolul 47 din cartă, precum și a principiului efectivității, potrivit căruia modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii [45].

74. Ținând seama de articolul 47 din cartă, costul unei proceduri de exercitare a unei căi de atac în temeiul Convenției de la Aarhus sau al unei proceduri pentru a obține aplicarea dreptului Uniunii în materie de mediu nu trebuie să fie atât de ridicat încât să împiedice particularii să formuleze o acțiune dacă apreciază că acest lucru este necesar [46].

[39] Hotărârea din 15 martie 2018, North East Pylon Pressure Campaign și Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punctul 48).

[40] Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457, punctul 92), și Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punctul 34).

[41] A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, punctul 36), cu referire la diferite constatări și recomandări ale Comitetului de conformitate.

[42] Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos, C-260/11, C-260/11, EU:C:2013:221).

[43] A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctele 38-40).

[44] *Ibidem*, punctele 41 și 42.

[45] Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 33).

[46] A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, punctul 34).

75. În împrejurările din litigiul principal, legislația națională nu prevede criterii precise aplicabile în mod specific litigiilor în materie de mediu. Având în vedere marja largă de apreciere de care se bucură statele membre în contextul articolului 9 alineatul (4), absența unei determinări detaliate a costurilor în litigiile de mediu nu poate fi considerată ca atare incompatibilă cu regula de a nu avea un cost prohibitiv.

76. Cu toate acestea, din articolul 3 alineatul (1) din Convenția de la Aarhus rezultă că părțile la această convenție trebuie să stabilească și să mențină un „cadru clar, transparent și coerent” pentru punerea în aplicare a dispozițiilor acestei convenții. Mai mult, din articolul 9 alineatul (5) rezultă că părțile trebuie să se preocupe de stabilirea unor mecanisme de asistență adecvate pentru îndepărtarea sau reducerea barierelor financiare și de altă natură din calea accesului la justiție. Revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă mecanismele existente în dreptul național respectă aceste cerințe și de a da dreptului său procedural național o interpretare care să fie, în cea mai mare măsură posibilă, conformă cu obiectivele stabilite la articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus, astfel încât costul procedurilor judiciare să nu fie prohibitiv, ținând seama de criteriile stabilite în jurisprudența Curții[47].

77. Trebuie subliniat de asemenea că, având în vedere aprecierea globală și completă pe care instanța națională trebuie să o efectueze, ținând seama de criteriile evidențiate în Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, eventuala lipsă a calității procesuale active a reclamantului nu se opune, ca atare, aplicării regulii de a nu avea un cost prohibitiv.

78. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că, în cadrul unui litigiu privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu, articolul 9 alineatele (3), (4) și (5) din Convenția de la Aarhus, citit în lumina articolului 47 primul și al doilea paragraf din cartă, trebuie interpretat în sensul că cerința ca anumite proceduri judiciare să ofere „căi de atac adecvate și eficiente” și să „nu [fie] exagerat de costisitoare” nu presupune norme și/sau criterii specifice pentru a limita cheltuielile de judecată care pot fi suportate de partea care cade în pretenții. Cu toate acestea, revine instanței naționale sarcina de a da dreptului său procedural național o interpretare care să fie, în cea mai mare măsură posibilă, conformă cu obiectivele stabilite la articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus, astfel încât procedurile judiciare în ansamblul lor să nu fie exagerat de costisitoare.

IV. Concluzie

79. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate după cum urmează:

1) În cadrul unei proceduri privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu, o societate civilă profesională de avocați poate fi considerată un membru al „publicului”, în sensul articolului 2 punctul 4 din Convenția de la Aarhus coroborat cu articolul 9 alineatul (3) din convenția menționată, în condițiile în care această societate civilă profesională de avocați nu se prevalează de afectarea vreunui drept sau interes al acestei entități, ci mai degrabă de afectarea unor drepturi și interese ale persoanelor fizice, și anume ale avocaților care constituie această societate. Persoanele fizice care constituie respectiva societate civilă profesională de avocați pot fi considerate ca formând un „grup” de persoane fizice care

[47] A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 martie 2018, North East Pylon Pressure Campaign și Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punctul 57).

acționează prin mijlocirea unei asociații sau organizații, în sensul aceleași dispoziții, cu condiția să fie îndeplinite condițiile prevăzute de dreptul național sau de practica națională. Aceste cerințe trebuie să asigure însă un acces larg la justiție.

2) În cadrul unui litigiu privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu, articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, citit în lumina articolului 47 din cartă, nu se opune unei dispoziții de drept național care condiționează admisibilitatea unei acțiuni introduse de o societate civilă profesională de avocați de justificarea unui interes propriu sau de împrejurarea ca, prin promovarea acțiunii, să fie urmărită protejarea unei situații juridice în legătură directă cu chiar scopul urmărit la constituirea acestui tip de organizație. Cu toate acestea, ținând seama de predominanța interesului public în contenciosul de mediu, revine instanței naționale sarcina de a interpreta, în cea mai mare măsură posibilă, normele procedurale referitoare la condițiile care trebuie îndeplinite pentru a introduce o acțiune, în conformitate cu obiectivele articolului 9 alineatul (3) și de a asigura un acces larg la justiție. Astfel de norme nu ar trebui să facă efectiv imposibilă pentru anumite categorii de „membri ai publicului”, inclusiv în special organizații, asociații sau grupuri care promovează în mod real protecția mediului și care îndeplinesc orice condiții prevăzute de dreptul național, contestarea unei decizii luate în urma unei proceduri administrative care ar putea fi contrară dreptului Uniunii în materie de mediu.

3) În cadrul unui litigiu privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de mediu, articolul 9 alineatele (3), (4) și (5) din Convenția de la Aarhus, citit în lumina articolului 47 primul și al doilea paragraf din cartă, trebuie interpretat în sensul că cerința ca anumite proceduri judiciare să ofere „căi de atac adecvate și eficiente” și să „nu [fie] exagerat de costisitoare” nu presupune norme și/sau criterii specifice pentru a limita cheltuielile de judecată care pot fi suportate de partea care cade în pretenții. Cu toate acestea, revine instanței naționale sarcina de a da dreptului său procedural național o interpretare care să fie, în cea mai mare măsură posibilă, conformă cu obiectivele stabilite la articolul 9 alineatele (3) și (4) din Convenția de la Aarhus, astfel încât procedurile judiciare în ansamblul lor să nu fie exagerat de costisitoare.