Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 8 noiembrie 2012[1]

Cauza C-420/11

Jutta Leth
împotriva
Republik Österreich
și
Land Niederösterreich

[cerere de decizie preliminară formulată de Oberster Gerichtshof (Austria)]

„Mediu — Directiva 85/337/CEE — Evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului — Autorizarea unui proiect în lipsa unei evaluări — Obiectivele evaluării efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului — Includerea sau neincluderea protecției particularilor împotriva prejudiciilor patrimoniale”

I – Introducere

1. În cazul în care Directiva 85/337[2] prevede evaluarea efectelor unui proiect asupra mediului, însă această evaluare nu a fost realizată, proiectul vizat nu poate fi pus în aplicare[3]. De asemenea, astfel cum Curtea a avut ocazia să constate, statul membru este obligat la repararea oricărui prejudiciu produs ca urmare a omisiunii unei evaluări a efectelor asupra mediului[4]. Include această obligație despăgubirea pentru scăderea valorii unei case ca urmare a punerii în aplicare a unui proiect care nu a făcut obiectul unei evaluări? Aceasta este întrebarea care se pune în speță.

2. Punctul de pornire al litigiului îl constituie o proprietate imobiliară, a cărei valoare s-a diminuat ca urmare a zgomotului determinat de aproprierea de un aeroport. De la intrarea în vigoare a Directivei 85/337, acest aeroport a făcut obiectul mai multor extinderi realizate fără evaluare de mediu, iar traficul aerian a sporit considerabil.

1 — Limba originală: germana.

2 — Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 (JO L 156, p. 17, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 8); această directivă a fost codificată și înlocuită prin 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).

3 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 februarie 2012, Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne (C-41/11, punctele 46 și 47).

4 — Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Wells (C-201/02, Rec., p. I-723, punctul 66).

3. Îndoielile manifestate de instanța de trimitere cu privire la răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate astfel vizează în principal obiectul protecției prin Directiva 85/337. Se pune întrebarea dacă încălcarea unei directive prin care se urmărește prevenirea fenomenelor nocive pentru mediu poate conduce de asemenea la obligația de despăgubire pentru prejudicii economice. Caracterul normativ al Directivei 85/337 prezintă un interes în această privință: astfel, această directivă nu conține decât dispoziții de procedură, iar nu și cerințe de fond privind proiectele supuse examinării.

II – Cadrul juridic

4. Directiva 85/337 nu cuprinde nicio normă privind despăgubirea. Totuși, articolul 3 descrie obiectul evaluării de mediu astfel:

„Evaluarea impactului asupra mediului identifică, descrie și evaluează într-o manieră corespunzătoare, în funcție de fiecare caz și în conformitate cu articolele 4-11, efectele directe și indirecte ale unui proiect asupra următorilor factori:

— oameni, faună și floră;

— sol, apă, aer, climă și peisaj;

— bunuri materiale și patrimoniu cultural;

— interacțiunea dintre factorii menționați la prima, a doua și a treia liniuță.”

5. Articolul 5 alineatele (1) și (3) din Directiva 85/337 indică informațiile care trebuie furnizate de întreprinzător:

„(1) În cazul proiectelor care, în temeiul articolului 4, trebuie supuse unei evaluări a impactului asupra mediului [...], statele membre adoptă măsurile necesare pentru a asigura că inițiatorul proiectului furnizează, într-o formă corespunzătoare, informațiile precizate în anexa IV, în măsura în care:

(2) [...]

(3) Informațiile pe care trebuie să le furnizeze inițiatorul în conformitate cu alineatul (1) includ cel puțin:

— [...]

— datele necesare pentru a identifica și evalua principalele efecte pe care proiectul ar putea să le aibă asupra mediului;

— [...]”

6. Articolul 6 din Directiva 85/337 reglementează participarea publicului. Este necesară evidențierea alineatului (3) al acestui articol, care privește informarea publicului:

„Statele membre se asigură că următoarele elemente sunt puse la dispoziția publicului interesat în termene rezonabile:

(a) orice informații colectate în conformitate cu articolul 5;

(b) în conformitate cu legislația internă, principalele rapoarte și îndrumări emise pentru autoritatea sau autoritățile competente în momentul în care publicul interesat este informat în conformitate cu alineatul (2) al prezentului articol;

(c) în conformitate cu dispozițiile Directivei 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul public la informații privind mediul [...], alte informații decât cele menționate la alineatul (2) al prezentului articol care sunt relevante pentru decizia adoptată în conformitate cu articolul 8 și care devin disponibile numai după ce publicul interesat a fost informat în conformitate cu alineatul (2) al prezentului articol."

7. Punctele 3 și 4 din anexa IV la Directiva 85/337 cuprind precizări referitoare la informațiile vizate la articolul 5:

„(3) Descrierea elementelor de mediu care ar putea fi afectate în mod semnificativ de proiectul propus, cuprinzând, în special, populația, fauna, flora, solul, apa, aerul, factorii climatici, bunurile materiale, inclusiv patrimoniul arheologic și arhitectural, peisajul și relațiile dintre toți acești factori.

(4) Descrierea efectelor semnificative pe care proiectul propus le poate avea asupra mediului și care rezultă din:

— existența proiectului;

— utilizarea resurselor naturale;

— emisiile de poluanți, crearea fenomenelor nocive și eliminarea deșeurilor,

precum și descrierea de către întreprinzător a metodelor de estimare folosite pentru evaluarea efectelor asupra mediului."

8. Cu privire la noțiunea „descriere" de la punctul 4 din anexa IV menționată, se arată că „[a]ceastă descriere ar trebui să cuprindă efectele directe și toate efectele indirecte, secundare, cumulative, pe termen scurt, mediu și lung, temporare și permanente, pozitive și negative ale proiectului".

III – Situația de fapt și cererea de decizie preliminară

9. Doamna Leth este proprietara unei case aflate în apropierea aeroportului Viena-Schwechat (Austria). În cursul perioadei de validitate a Directivei 85/337, în versiunile succesive, acest aeroport a suferit transformări rezultate din diferite măsuri de extindere, fără ca efectele lor asupra mediului să fi făcut obiectul unei evaluări în temeiul acestei directive.

10. Doamna Leth solicită astfel statului austriac și Land Niederösterreich o despăgubire ca urmare a scăderii valorii proprietății sale din cauza zgomotului și afirmă, în susținerea cererii sale, că efectele asupra mediului ale proiectelor de extinderi ar fi trebuit să facă obiectul unei evaluări, în temeiul directivei.

11. Fără a fi examinat necesitatea uneia sau a mai multe evaluări de mediu, Oberster Gerichtshof adresează următoarea întrebare în această procedură:

„Articolul 3 din Directiva 85/337 trebuie interpretat în sensul că:

1. noțiunea «bunuri materiale» include numai substanța acestor bunuri sau [include] și valoarea lor;

2. evaluarea impactului asupra mediului urmărește, în egală măsură, protecția unui particular împotriva producerii unui prejudiciu material prin reducerea valorii imobilului deținut de acesta?”

12. În cauză au depus observații scrise doamna Leth, Land Niederösterreich, Republica Cehă, Irlanda, Republica Elenă, Republica Italiană, Republica Letonia, Republica Austria, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Comisia Europeană. Participantele la procedură menționate, cu excepția Italiei și a Letoniei, au participat și la ședința din 17 octombrie 2012.

IV – Apreciere juridică

A – *Cu privire la prima întrebare: noțiunea „bunuri materiale”*

13. Prin intermediul primei întrebări, Oberster Gerichtshof solicită să se stabilească dacă noțiunea „bunuri materiale” de la articolul 3 din Directiva 85/337 nu vizează decât substanța acestora sau dacă vizează de asemenea valoarea lor.

14. Articolul 3 din Directiva 85/337 descrie obiectul evaluării efectelor asupra mediului. Aceasta identifică, descrie și evaluează efectele directe și indirecte ale unui proiect asupra diferitor factori, care includ bunurile materiale.

15. Prima întrebare preliminară echivalează, așadar, cu întrebarea dacă evaluarea efectelor asupra mediului trebuie să cuprindă și o evaluare a efectelor proiectului examinat asupra valorii bunurilor materiale.

16. Procedura principală nu vizează totuși aspectul conținutului evaluării de mediu, ci aspectul dacă, pur și simplu, lipsa unei astfel de evaluări poate crea drepturi la despăgubire. În consecință, Irlanda consideră că această primă întrebare este ipotetică și, prin urmare, inadmisibilă.

17. Indirect, interpretarea noțiunii „bunuri materiale” este totuși indiscutabil legată de aspectul central al procedurii preliminare, respectiv în ce măsură încălcarea Directivei 85/337 poate da naștere la drepturi la despăgubire pentru prejudiciul rezultat din deprecierea unor bunuri materiale. Dacă, astfel, evaluarea efectelor asupra mediului include obligatoriu un studiu al riscului de depreciere, ar fi mai simplu să se rețină existența unei astfel de obligații de despăgubire decât în caz contrar. Din acest motiv, Curtea ar trebui să răspundă la această întrebare.

18. Comisia arată în mod justificat că noțiunea „bunuri materiale” nu este neapărat – precum în dreptul diferitor state membre – limitată la substanța bunurilor vizate. Reiese din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii că termenii unei dispoziții care nu cuprinde nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru determinarea sensului și a sferei sale de aplicare trebuie să primească, în toată Uniunea, o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie căutată ținând seama de contextul dispoziției și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză [5].

19. Comisia subliniază, de asemenea în mod întemeiat, că este necesar, în temeiul articolului 3 din Directiva 85/337, să se examineze efectele zgomotului produs de avioane asupra utilizării clădirilor de către oameni. Astfel, în temeiul dispoziției menționate, trebuie luată în considerare interacțiunea dintre factorii „om” și „bunuri materiale”.

20. Astfel cum au arătat în mod justificat mai mulți participanți la procedură care au prezentat observații, o extindere a evaluării de mediu la *valoarea* bunurilor materiale nu este conformă obiectivului Directivei 85/337 și nici nu poate fi dedusă din cuprinsul acesteia.

5 — Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster (C-287/98, p. I-6917, punctul 43).

21. Reiese de la articolul 1 alineatul (1), precum și din primul și din al șaselea considerent ale Directivei 85/337 că obiectivul acesteia din urmă îl constituie o evaluare a efectelor proiectelor asupra mediului; la această situație se raportează informațiile care trebuie furnizate în temeiul articolului 5 și al anexei IV la aceeași directivă. În consecință, pare plauzibil că nu trebuie luate în considerare decât efectele asupra bunurilor materiale care, prin natura lor, pot de asemenea prezenta importanță pentru mediul natural. Zgomotul este un bun exemplu în această privință. Atunci când habitatele naturale sunt perturbate de zgomot, se impune o evaluare de mediu [6]. Situația trebuie să fie aceeași atunci când zgomotul vizează bunuri materiale, spre exemplu locuințe sau grădini.

22. Criteriile care permit să se aprecieze dacă proiectele de mai mică anvergură care intră în enumerarea din anexa II necesită o evaluare de mediu indică la rândul lor că nu este necesară o extindere a evaluării la deprecierea bunurilor materiale. Aceste criterii sunt definite în anexa III și menționează factori precum utilizarea resurselor naturale, producția de deșeuri, poluarea și alte inconveniente, riscul accidentelor sau capacitatea de încărcare a mediului natural, dar totuși nu menționează și consecințele economice ale acestor efecte.

23. Comisia arată totuși, în susținerea unei extinderi a evaluării de mediu la consecințele economice, că Curtea a statuat în numeroase rânduri că domeniul de aplicare al Directivei 85/337 este extins, iar obiectivul ei este foarte larg [7]. Această jurisprudență se raportează totuși la efectele proiectelor asupra mediului [8]. Nimic nu arată că aceasta poate fi extinsă la consecințele economice.

24. În consecință, se impune să se distingă efectele economice de cele asupra mediului. Chiar dacă efectele economice sunt consecința celor asupra mediului, ele nu intră în obiectivul Directivei 85/337, respectiv garantarea unui studiu al efectelor asupra mediului.

25. În consecință, la prima întrebare trebuie să se răspundă că evaluarea efectelor asupra mediului prevăzută la articolul 3 din Directiva 85/337 nu include studierea efectelor proiectului examinat asupra valorii bunurilor materiale.

B – *Cu privire la a doua întrebare: prejudiciile patrimoniale și Directiva 85/337*

26. Cea de a doua întrebare vizează esența problemei din litigiul principal. Oberster Gerichtshof solicită să se stabilească dacă articolul 3 din Directiva 85/337 poate fi interpretat în sensul că evaluarea efectelor asupra mediului tinde de asemenea să protejeze un particular în cazul unui prejudiciu patrimonial produs prin deprecierea valorii bunului său imobil.

27. Spre deosebire de cele prevăzute spre exemplu în materie de contracte de achiziții publice la articolul 2 alineatul (1) litera (c) din Directiva 89/665/CEE [9], directiva aceasta nu cuprinde niciun element care să indice că încălcarea obligației de a evalua efectele asupra mediului ar trebui să creeze drepturi la despăgubire.

6 — A se vedea Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Spania (C-404/09, Rep., p. I-11853, punctul 84 și urm.)

7 — Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții (C-72/95, Rec., p. I-5403, punctul 31), Hotărârea din 16 septembrie 1999, WWF și alții (C-435/97, Rec., p. I-5613, punctul 40), precum și Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții (C-2/07, Rep., I-1197, punctele 32 și 42).

8 — Hotărârea Abraham (citată la nota de subsol 7, punctul 43).

9 — Directiva Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări (JO L 395, p. 33, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 237), astfel cum a fost modificată prin Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 (JO L 209, p. 1); a se vedea, cu privire la acest aspect, Hotărârea din 9 decembrie 2010, Combinatie Spijker Infrabouw/De Jonge Konstruktie și alții (C-568/08, Rep., p. I-12655, punctul 87).

28. Totuși, principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului Uniunii care îi sunt imputabile este inerent sistemului tratatului [10]. În conformitate cu acesta, Curtea a constatat deja în Hotărârea Wells – fără a efectua o examinare mai aprofundată în speță – că statul membru are obligația de a repara orice prejudiciu cauzat prin omisiunea unei evaluări a efectelor asupra mediului [11]. Această afirmație nu trebuie totuși înțeleasă în sensul că, în cazul Directivei 85/337, nu ar fi indispensabil să fie îndeplinite, pe de altă parte, condițiile răspunderii statelor membre pentru încălcarea dreptului Uniunii.

29. În temeiul unei jurisprudențe constante, particularii vătămați au dreptul la repararea prejudiciului în cazul îndeplinirii a trei condiții, respectiv ca norma de drept încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi către aceștia, ca încălcarea acestei norme să fie suficient de gravă și să existe o legătură directă de cauzalitate între această încălcare și prejudiciul suferit de particulari [12].

30. Cererea de decizie preliminară vizează prima dintre aceste condiții. Este necesar să se clarifice aspectul dacă obligația de a realiza o evaluare a efectelor asupra mediului, prevăzută în Directiva 85/337, are drept obiect conferirea unor drepturi către particularii aflați în situația doamnei Leth.

31. În consecință, dorim să prezentăm mai întâi măsura în care particularii pot invoca Directiva 85/337 (secțiunea 1 de mai jos). În continuare, vom analiza obiectivul de protecție al Directivei 85/337 (secțiunea 2 de mai jos) și, în cele din urmă, vom analiza relevanța pe care o poate avea, în raport cu scopul normei încălcate, faptul că Directiva 85/337 nu vizează autorizarea proiectelor decât din perspectiva procedurii, cu excluderea condițiilor de fond (secțiunea 3 de mai jos).

1. Cu privire la posibilitatea de a invoca Directiva 85/337

32. O condiție fundamentală pentru ca o normă să aibă ca obiect conferirea unor drepturi persoanelor prejudiciate este ca particularii să poată invoca norma respectivă.

33. În această privință, s-a stabilit că particularul poate invoca obligația de a realiza o evaluare a efectelor asupra mediului prevăzută la articolul 2 alineatul (1) din Directiva 85/337 coroborat cu articolul 1 alineatul (2) și cu articolul 4 [13]. Directiva 85/337 conferă astfel membrilor publicului vizat dreptul ca serviciile competente să evalueze efectele pe care proiectul vizat le are asupra mediului și să îi consulte cu privire la acesta.

34. Astfel, Directiva 85/337 se distinge de dispozițiile privind supravegherea bancară, care, potrivit Hotărârii Paul, citată de unele participante la procedură, nu pot crea drepturi la despăgubire în favoarea clienților unei bănci în caz de neplată. Particularii nu se pot prevala de dispozițiile examinate în această hotărâre [14], contrar situației în care este aplicabilă Directiva 85/337. În plus, în cauza menționată exista o reglementare specială destinată să protejeze interesele patrimoniale ale clienților băncilor, respectiv garantarea depozitelor [15]. Directiva 85/337 nu cuprinde nicio dispoziție comparabilă.

10 — Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357, punctul 35), Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, Rec., p. I-1029, punctul 31), și Hotărârea din 25 noiembrie 2010, Fuß (C-429/09, Rep., p. I-12167, punctul 45).

11 — Hotărârea Wells (citată la nota de subsol 4, punctul 66).

12 — Hotărârea din 17 aprilie 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Rep., p. I-2749, punctul 78), Hotărârile Fuß (citată la nota de subsol 10, punctul 47), Combinatie Spijker Infrabouw/De Jonge Konstruktie și alții (citată la nota de subsol 9, punctul 87) și Hotărârea din 20 octombrie 2011, Danfoss și Sauer-Danfoss (C-94/10, Rep., p. I-9963, punctul 33).

13 — Hotărârea Wells (citată la nota de subsol 4, punctul 61). A se vedea în acest sens și Hotărârile WWF (citată la nota de subsol 7, punctul 70 și urm.) și Linster (citată la nota de subsol 5, punctul 33 și urm.).

14 — Hotărârea din 12 octombrie 2004, Paul și alții (C-222/02, Rec., p. I-9425, punctele 30, 42 și 43), precum și Concluziile prezentate de avocatul general Stix-Hackl la 25 noiembrie 2003 în cauza menționată, punctele 124, 126 și 129).

15 — Hotărârea Paul (citată la nota de subsol 14, punctul 27).

2. Cu privire la obiectul protecției prin Directiva 85/337

35. Statele membre care au prezentat observații și Land Niederösterreich susțin în continuare teza potrivit căreia este necesară diferențierea dintre, pe de o parte, posibilitatea de a invoca dispozițiile dreptului Uniunii și, pe de altă parte, drepturile în sensul jurisprudenței privind răspunderea pentru încălcarea dreptului Uniunii. Astfel cum se subînțelege deja din întrebarea adresată de Oberster Gerichtshof, acestea consideră că este important să se stabilească dacă Directiva 85/337 are vocația de a conferi particularilor un drept la protecție în cazul prejudiciilor economice. Statele membre care au prezentat observații își exprimă îndoiala cu privire la acest aspect.

36. Răspunsul propus mai sus la prima întrebare pare, la prima vedere, mai degrabă a exclude existența unei protecții în cazul prejudiciilor economice din cadrul obiectivului de protecție al Directivei 85/377. Firește, studiul efectelor asupra mediului vizează înainte de toate să limiteze efectele negative asupra acestuia. Totuși, aceasta nu interzice includerea *anumitor prejudicii economice* în obiectivul de protecție al directivei. Astfel, aceste prejudicii nu sunt decât o altă manifestare a anumitor aspecte ale efectelor asupra mediului.

37. Astfel, se impune, cu ocazia extinderii capacității aeroporturilor, să se studieze zgomotul, în temeiul articolului 3 și al articolului 5 alineatul (1), precum și al punctelor 3 și 4 din anexa IV la Directiva 85/337 pentru motivul că acestea au efecte asupra oamenilor, respectiv asupra populației vizate. Așadar, nimeni nu se îndoiește că trebuie luate în considerare efecte analoge asupra mediului natural: în cazul zgomotelor care ar avea drept efect reducerea atractivității unui habitat pentru o specie și diminuarea în consecință a utilizării acestuia de către specia menționată, s-ar impune realizarea unui studiu [16].

38. Or, în cazul în care zgomotul avioanelor a făcut să scadă valoarea bunurilor imobile, suntem în prezența unui efect economic care își are sursa în faptul că proprietatea imobiliară respectivă a devenit mai puțin atractivă pentru oameni. Trebuie să se distingă acest tip de prejudicii de cele care nu provin de la efecte ale proiectului asupra mediului, precum, spre exemplu, anumite dezavantaje concurențiale. Acestea nu mai au legătură cu obiectivul de protecție al Directivei 85/337.

39. Ideea că o încălcare a Directivei 85/337 poate da naștere unor drepturi la despăgubiri se află de altfel în linia interpretativă extensivă care vizează această directivă în ceea ce privește efectele sale juridice. Astfel, în cadrul acțiunilor care vizează neregularitatea sau omiterea evaluărilor de mediu, instanțele naționale trebuie să adopte, în limitele autonomiei procedurale, măsurile prevăzute de dreptul lor național care pot împiedica punerea în aplicare a unui proiect în lipsa unei evaluări de mediu impuse de directivă [17]. De asemenea, în cadrul unui proces de autorizare care în principiu nu prevede nicio evaluare de mediu, se impune să se efectueze *a posteriori* orice evaluare care a fost omisă într-un stadiu anterior al procedurii și care a condus la autorizarea proiectului global [18]. Nașterea unui drept la despăgubire în cazul încălcării Directivei 85/337 ar consolida mai mult eficacitatea acesteia din urmă [19]. Afirmația formulată în Hotărârea Wells potrivit căreia omiterea unei evaluări a efectelor asupra mediului determină răspunderea statului [20] trebuie inclusă în acest context.

40. Prin urmare, prevenirea prejudiciilor economice rezultate din zgomotul produs de avioane intră în domeniul de aplicare al obiectivului de protecție al Directivei 85/337.

16 — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania, citată la nota de subsol 6.

17 — A se vedea în acest sens Hotărârea Inter-Environnement Wallonie și Terre wallonne, citată la nota de subsol 3.

18 — Hotărârea din 17 martie 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest și alții (C-275/09, Rep., p. I-1753, punctul 37).

19 — A se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2001, Courage și Crehan (C-453/99, Rec., p. I-6297, punctele 25-27), precum și Hotărârea din 13 iulie 2006, Manfredi și alții (C-295/04-C-298/04, p. I-6619, punctul 60), privind dreptul la despăgubiri întemeiat pe încălcarea normelor privind cartelurile.

20 — Citată la nota de subsol 4.

3. Cu privire la calitatea necesară a obiectivului normei încălcate

41. Se pune însă întrebarea dacă obiectivul normei încălcate trebuie să îndeplinească o condiție calitativă suplimentară pentru a putea constitui temeiul drepturilor la reparații.

42. Este adevărat – astfel cum subliniază Comisia – că articolul 3 din Directiva 85/337 impune *evaluarea* efectelor asupra mediului și că articolul 8 din aceeași directivă impune să se ia în considerare în cadrul procedurii de autorizare rezultatele acestei evaluări. Totuși, directiva nu cuprinde norme referitoare chiar la cuprinsul proiectelor care pot fi realizate atunci când evaluarea consecințelor asupra mediului concluzionează în sensul existenței unor efecte negative importante asupra mediului înconjurător. În special, contrar celor susținute de Comisie, cerința unei evaluări a efectelor unui proiect asupra mediului nu poate fi asimilată cu o obligație de a pune efectele asupra mediului în balanță cu alți factori. În consecință, directiva nu se opune aplicării unui proiect nici chiar în cazul în care evaluarea efectelor asupra mediului concluzionează în sensul prezenței unor efecte negative semnificative.

43. Acest caracter procedural al Directivei 85/337 ar putea reprezenta un obstacol în calea acțiunilor în răspundere împotriva statului. Aceasta ar putea rezulta din jurisprudența privind angajarea răspunderii extracontractuale a *Uniunii*. Aceasta presupune de asemenea încălcarea unei norme de drept care avea ca obiect conferirea unor drepturi către particulari [21].

44. În acest context, Curtea a constatat deja că o eventuală motivare insuficientă a unui act normativ nu este de natură să angajeze răspunderea Uniunii. Astfel, în perspectiva sistemului căilor de atac, motivarea actelor instituționale are drept scop să permită Curții să își exercite controlul de legalitate în cadrul stabilit de articolul 263 TFUE în favoarea justițiabililor cărora tratatul le acordă dreptul la exercitarea acestei acțiuni [22]. Așadar, obligația de motivare are înainte de toate o funcție auxiliară, în măsura în care permite respectarea altor norme de drept a căror încălcare poate da naștere unui drept la reparații.

45. De asemenea, sistemul de repartizare a competențelor între diferitele instituții ale Uniunii are drept scop asigurarea respectării echilibrului instituțional prevăzut de tratat, iar nu protecția particularilor. În consecință, nerespectarea echilibrului instituțional nu poate fi suficientă prin ea însăși pentru a angaja răspunderea Uniunii în raport cu operatorii economici vizați [23]. Totuși, particularii pot contesta validitatea unui act al Uniunii invocând necompetența instituției autoare a acestuia [24].

46. Aceste cazuri au în comun faptul că încălcarea normei juridice vizate în fiecare dintre ele nu poate fi cauza prejudiciului în litigiu. Astfel, actul inițial poate fi din nou adoptat, de această dată cu o motivație suficientă sau de către autoritățile competente. În sine, ipoteza ca autoritățile competente, fără această neregularitate, să fi adoptat o decizie diferită în urma exercitării unei eventuale puteri de apreciere nu este suficientă pentru a da naștere unui drept la despăgubire. Într-adevăr, nu există un drept în sensul exercitării puterii de apreciere într-un mod sau în altul [25]. Așadar, un drept necondiționat la prevenirea prejudiciilor nu poate fi dedus nici din obligația de motivare, nici din echilibrul instituțional.

21 — Hotărârea din 4 iulie 2000, Bergaderm și Goupil/Comisia (C-352/98 P, Rec., p. I-5291, punctul 41), Hotărârea din 9 septembrie 2008, FIAMM și alții/Consiliul și Comisia (C-120/06 P și C-121/06 P, Rep., p. I-6513, punctul 173), și Hotărârea din 19 aprilie 2012, Artegodan/Comisia și Germania (C-221/10 P, punctul 80).

22 — Hotărârea din 15 septembrie 1982, Kind/CEE (106/81, Rec., p. 2885, punctul 14), și Hotărârea din 6 iunie 1990, AERPO și alții/Comisia (C-119/88, Rec., p. I-2189, punctul 20).

23 — Hotărârea din 13 martie 1992, Vreugdenhil/Comisia (C-282/90, Rec., p. I-1937, punctele 20 și 21), și Hotărârea din 19 aprilie 2012, Artegodan/Comisia și Germania (citată la nota de subsol 21, punctul 81).

24 — A se vedea Hotărârea din 24 iulie 2003, Comisia/Artegodan și alții (C-39/03 P, Rec., p. I-7885, punctul 52).

25 — A se vedea în acest sens, cu privire la aspectul încrederii legitime, Hotărârea din 15 iulie 2004, Di Lenardo și Dilexport (C-37/02 și C-38/02, Rec, p. I-6911, punctul 70), și Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, Rec., p. I-5479, punctul 147), Hotărârea din 22 decembrie 2008, Centeno Mediavilla și alții/Comisia (C-443/07 P, Rep., p. I-10945, punctul 91), precum și Hotărârea din 4 martie 2010, Angé Serrano și alții/Parlamentul European (C-496/08 P, Rep., p. I-1793, punctul 93).

47. Desigur, acolo este vorba despre elemente care ar interveni probabil și în cadrul cauzalității. Totuși, se pare că aici Curtea ar vedea și caracteristici intrinseci ale normelor vizate. În concluzie, chiar din natura lor rezultă că nu pot crea drepturi la reparații.

48. În aceeași ordine de idei, Directiva 85/337 nu creează dreptul la protecție împotriva anumitor efecte asupra mediului, precum o creștere a zgomotului avioanelor. În sine, împrejurarea că efectele asupra mediului au fost permise cu încălcarea Directivei 85/337 nu creează obligația de a repara prejudiciile generate de aceste efecte.

49. Directiva 85/337 acordă totuși publicului vizat dreptul ca efectele proiectului în cauză asupra mediului să fie studiate și dreptul de a fi consultat cu privire la aceste efecte.

50. Înainte de toate, participarea publicului are rolul de a permite identificarea în timp util a efectelor asupra mediului, dar are și *funcția de a alerta* publicul vizat. Astfel, conform articolului 6 alineatul (3) din Directiva 85/337, participarea publicului include și o *informare* cu privire la efectele proiectului asupra mediului. Autoritățile sau serviciile competente trebuie să pună la dispoziție toate informațiile pe care inițiatorul proiectului trebuie să le furnizeze în temeiul articolului 5, precum și orice alte informații utile pe care le deține.

51. Așadar, evaluarea de mediu permite particularilor, indiferent dacă se exprimă sau nu se exprimă cu privire la proiect, să se informeze direct sau prin intermediul mass-mediei cu privire la efectele acestuia asupra mediului. În consecință, aceștia pot să se adapteze, spre exemplu prevenind eventuale prejudicii. În directivă, această funcție de evaluare de mediu reiese în special din dispozițiile articolului 9, care prevede că publicul vizat este informat în legătură cu decizia cu care se încheie procedura de autorizare și cu principalele ei motive.

52. O încălcare a Directivei 85/337 care aduce atingere acestei funcții de alertare trebuie în principiu să dea naștere unui drept la despăgubire.

53. Să ne imaginăm spre exemplu o evaluare de mediu care concluzionează în mod eronat că proiectul nu va deversa o anumită substanță toxică în mediu. Răspunderea statului poate fi pusă în discuție atunci când membrii publicului vizat, abținându-se, în consecință, să ia măsurile de precauție, ar suferi ulterior un prejudiciu provenit tocmai din emisiile a căror prezență a fost exclusă în mod eronat. Situația trebuie să fie aceeași în cazul simplei omisiuni a unei evaluări de mediu care era însă necesară, care ar fi informat publicul în legătură cu existența unor astfel de riscuri. În acest tip de cazuri, erorile săvârșite cu ocazia aplicării Directivei 85/337 prezintă legătura de cauzalitate necesară cu prejudiciile survenite ulterior.

54. În cazul unei creșteri a zgomotului avioanelor, se poate aprecia că persoanele care au fost suficient informate renunță să se stabilească în zonele vizate sau iau măsuri pentru echiparea noilor construcții cu protecție fonică. În ipoteza în care nu au fost însă informate, din lipsa unei evaluări de mediu care era totuși necesară, nu se poate exclude posibilitatea ca acestea să pretindă despăgubiri.

55. Nu reiese din cererea de decizie preliminară dacă prejudiciile în litigiu din cauza principală se întemeiază sau nu se întemeiază pe o eventuală atingere adusă funcției de alertă a evaluării de mediu. În final, este însă de competența instanțelor naționale să clarifice faptele cu privire la acest aspect.

56. Rezultă că la a doua întrebare trebuie să se răspundă după cum urmează: în sine, împrejurarea că s-au permis unele efecte asupra mediului cu încălcarea Directivei 85/337 nu creează obligația de reparare a prejudiciilor generate de aceste efecte. Astfel, existența unui drept la despăgubiri presupune în plus ca publicul vizat să nu fi fost informat suficient în legătură cu efectele de mediu previzibile ca urmare a erorilor săvârșite cu ocazia aplicării Directivei 85/337.

V – Concluzie

57. Directiva 85/337 nu impune examinarea consecințelor economice ale efectelor de mediu. Consecințele economice ale erorilor săvârșite cu ocazia aplicării Directivei 85/337 pot totuși da naștere unor drepturi la despăgubiri.

58. Propunem, așadar, Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată după cum urmează:

„1) Evaluarea efectelor asupra mediului prevăzută la articolul 3 din Directiva 85/337/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE, nu include studierea efectelor proiectului examinat asupra valorii bunurilor materiale.

2) În sine, împrejurarea că s-au permis unele efecte asupra mediului cu încălcarea Directivei 85/337 nu creează obligația de reparare a prejudiciilor generate de aceste efecte. Astfel, existența unui drept la despăgubiri presupune în plus ca publicul vizat să nu fi fost informat suficient în legătură cu efectele de mediu previzibile ca urmare a erorilor săvârșite cu ocazia aplicării Directivei 85/337.”