CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

prezentate la 25 iunie 2009 [1]

I — Introducere

1. Umweltsenat (organ jurisdicțional având competență în domeniul mediului) din Austria a adresat, în temeiul articolului 234 CE, o întrebare preliminară referitoare la interpretarea Directivei 85/337/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului [2], pentru a se stabili dacă acele cabluri electrice suspendate la care se referă anexa I la directiva menționată trebuie măsurate prin raportare la teritoriul fiecărui stat membru vizat sau prin raportare la lungimea lor reală, chiar și atunci când acestea traversează frontierele mai multor state membre.

2. Având ca temei această întrebare, prezenta cauză suscită din nou rezerve cu privire la caracterul jurisdicțional al organelor jurisdicționale administrative independente austriece (Senate). Curtea a fost sesizată de mai multe ori cu întrebări preliminare adresate de aceste Senate, prevăzute la articolul 11 alineatul (7) și la articolul 129 din Constituția austriacă. Deși, în majoritatea lor, trimiterile preliminare au fost declarate admisibile, nu au lipsit vocile critice care au denunțat incompatibilitatea acestora cu articolul 234 CE. A venit acum rândul Umweltsenat, organism pseudojudiciar specializat în domeniul mediului, ale cărui decizii pot fi atacate la Verwaltungsgericht (Curtea Supremă).

3. În Concluziile pe care le-am prezentat în cauza De Coster [3] am propus o interpretare a articolului 234 CE care limitează dialogul judiciar european la organismele care exercită o funcție judiciară. Ne opuneam astfel oricărei posibilități de utilizare a întrebării preliminare de către organe care nu fac parte din sistemul judiciar, pentru a nu denatura filosofia care stă la baza acestei dispoziții. Trimiterea preliminară formulată de Umweltsenat ne permite analizarea mai detaliată a acestei probleme, în vederea completării raționamentului pe care l-am expus în concluziile menționate. Poziția noastră nu presupune excluderea aplicării articolului 234 CE în privința oricărui organ care nu face parte din sistemul judiciar național. În Concluziile pe care le-am prezentat în cauza De Coster propuneam să se facă ordine într-o jurisprudență extrem de ambiguă. De asemenea, suntem conștienți că în anumite state membre există organe care nu fac parte din sistemul judiciar, dar ale căror funcții sunt în esență judiciare. De acestea din urmă ne vom ocupa în prezenta cauză,

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Directiva Consiliului din 27 iunie 1985 (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174).

3 — Concluziile prezentate la 28 iunie 2001 (Hotărârea din 29 noiembrie 2001, C-17/00, Rec., p. I-9445).

întrucât Umweltsenat face parte dintr-un complex de organe administrative care, potrivit unor autori, exercită activități echivalente acelora exercitate de instanțele judecătorești.

II — Situația de fapt

4. Societatea italiană Rette Elettrica Nazionale SpA și societatea austriacă VERBUND-Austrian Power Gris AG au elaborat un proiect comun pentru construirea și exploatarea ulterioară a unei linii de cabluri electrice suspendate cu o putere nominală de 300 MVA. Această lucrare ar avea o lungime totală de circa 49 km, din care 41 km ar traversa teritoriul italian, iar aproximativ 7 km teritoriul austriac.

5. La 12 iulie 2007, Alpe Adria Energia SpA a solicitat autorităților de mediu austriece eliberarea unei declarații în temeiul articolului 3 alineatul (7) din Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (legea austriacă privind evaluarea efectelor asupra mediului din anul 2000). Organul administrativ competent era guvernul Landului Carintia, care, la 11 octombrie 2007, a refuzat efectuarea unei evaluări a efectelor asupra mediului (denumită în continuare EEM), întrucât lungimea liniei proiectate nu atingea, pe teritoriul austriac, limita de 15 km prevăzută de Directiva 85/337.

6. Landesumweltanwalt von Kärnten (Ministerul public în domeniul mediului din Landul Carintia) a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la Umweltsenat, susținând că directiva se aplică în cauza respectivă. În opinia Ministerului public, măsura de referință a unui proiect cu efecte asupra mediului nu trebuie să se limiteze la teritoriul fiecărui stat membru, ci se impune o apreciere a dimensiunii totale a lucrării proiectate. La 5 februarie 2008, Alpe Adria Energia SpA, prin intermediul unui înscris, s-a opus tezei exprimate de reclamant în fața Umweltsenat. Umweltsenat a suspendat procedura principală și a adresat prezenta întrebare preliminară de interpretare în temeiul articolului 234 CE.

III — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

7. Directiva 85/337 se caracterizează printr-un obiectiv preventiv și, întrucât prevede analizarea efectelor pe care orice

proiect le are asupra mediului, urmărește evitarea deteriorării mediului natural și a peisajului rezultând din lucrări, din instalații sau din orice alte activități. Acest obiectiv este definit la articolul 1, care are următorul conținut:

„*Articolul 1*

(1) Prezenta directivă se aplică evaluării efectelor proiectelor publice și private care pot avea efecte importante asupra mediului.

(2) În sensul prezentei directive:

«proiect» înseamnă:

— executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau scheme;

— alte intervenții în mediul natural și asupra peisajului, inclusiv cele care implică exploatarea resurselor minerale;

[…]

«autorizație» înseamnă:

decizia autorității sau a autorităților competente care împuternicesc inițiatorul proiectului să își realizeze proiectul.

[…]”

8. Caracterul preventiv al EEM, precum și proiectele care fac obiectul dispozițiilor directivei sunt vizate la articolul 2 alineatul (1) și la articolul 4 alineatul (1) din același act normativ:

„*Articolul 2*

(1) Statele membre adoptă toate măsurile necesare pentru a asigura că, înaintea acordării autorizației, proiectele care ar putea avea

efecte importante asupra mediului, în temeiul, *inter alia*, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor, sunt supuse unei cereri de autorizare și unei evaluări a efectelor lor.

Aceste proiecte sunt definite la articolul 4.

Articolul 4

(1) Sub rezerva articolului 2 alineatul (3), proiectele enumerate în anexa I se supun unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10."

9. După expunerea formalităților pe care le presupune evaluarea efectelor asupra mediului în dispozițiile menționate mai sus, anexa I conține enumerarea anunțată, punctul 20 din aceasta prezentând un interes particular pentru prezenta cauză:

„20. Construirea cablurilor electrice suspendate cu o tensiune de minimum 220 kV și o lungime mai mare de 15 km."

10. Articolul 7 din directivă prevede modalitățile de acțiune în cazul proiectelor de lucrări cu dimensiuni transfrontaliere sau ale căror efecte depășesc teritoriul unui stat membru.

„*Articolul 7*

(1) În cazul în care un stat membru are cunoștință de faptul că este posibil ca un proiect să aibă efecte semnificative asupra mediului din alt stat membru sau în cazul în care un stat membru care este posibil să fie afectat în mod semnificativ solicită acest lucru, statul membru pe al cărui teritoriu se intenționează să fie realizat proiectul trimite statului membru afectat cât mai repede posibil și cel târziu atunci când informează propriul său public, *inter alia*:

(a) o descriere a proiectului, însoțită de informațiile disponibile privind posibilul impact transfrontalier al acestuia;

(b) informații privind natura deciziei care ar putea fi adoptată

și îi acordă celuilalt stat membru un termen rezonabil pe parcursul căruia acesta să precizeze dacă dorește să participe la procedurile de adoptare a deciziilor privind mediul menționate la articolul 2 alineatul (2), putând include informațiile menționate la alineatul (2) al prezentului articol.

(2) În cazul în care un stat membru care primește informații în temeiul alineatului (1) precizează faptul că intenționează să participe la procedurile de adoptare a deciziilor privind mediul menționate la articolul 2 alineatul (2), statul membru pe al cărui teritoriu se intenționează derularea proiectului trimite statului membru afectat, în cazul în care încă nu a făcut acest lucru, informațiile solicitate în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) literele (a) și (b).

(3) În plus, statele membre în cauză, fiecare în măsura în care este interesat:

(a) dispun ca informațiile prevăzute la alineatele (1) și (2) să fie puse, într-un termen rezonabil, la dispoziția autorităților menționate la articolul 6 alineatul (1) și publicului vizat de pe teritoriul statului membru care ar putea fi afectat în mod considerabil și

(b) garantează că autoritățile respective și publicul interesat au posibilitatea, înainte ca proiectul să fie autorizat, să își comunice avizul, într-un termen rezonabil, cu privire la informațiile transmise, autorității competente din statul membru pe al cărui teritoriu urmează să se desfășoare proiectul.

(4) Statele membre în cauză intră în consultări care se referă, *inter alia*, la eventualele efecte transfrontaliere ale proiectului și la măsurile destinate să reducă sau să elimine aceste efecte și stabilesc un termen rezonabil pentru durata perioadei de consultare.

(5) Normele de punere în aplicare a prezentului articol pot fi stabilite de statele membre în cauză și sunt de asemenea natură încât să îi permită publicului interesat de pe teritoriul statului membru afectat să participe efectiv la procedurile de adoptare a deciziilor privind mediul menționate la articolul 2 alineatul (2) privind proiectul."

B — *Dreptul național*

11. În Austria, există organe jurisdicționale specializate, care nu fac parte din sistemul judiciar, ale căror decizii pot fi atacate la Verwaltungsgerichtshof (Curtea Supremă). Printre altele, Legea Fundamentală prevede

în mod expres crearea Umweltsenat la articolul 11 alineatul (7):

„În domeniile prevăzute la articolul 1 punctul 7, competența luării deciziilor aparține unabhängiger Umweltsenat după epuizarea căilor administrative de atac din fiecare provincie. Unabhängiger Umweltsenat, care este compus din președinte, judecători și alți membri cu studii juridice, se instituie în cadrul ministerului federal competent. Constituirea și competențele acestui organ jurisdicțional, precum și procedura pe care o aplică se reglementează prin lege federală. Deciziile acestuia nu pot fi modificate sau anulate pe calea apelului; aceste decizii pot fi atacate cu recurs la Verwaltungsgerichtshof."

12. Umweltsenat a fost creat în 1993 și este reglementat prin Bundesgesetz über den Umweltsenat (Legea federală privind Umweltsenat, denumită în continuare „USG 2000").

13. Potrivit articolului 1 din USG 2000:

„1. Se instituie un Umweltsenat în cadrul Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft [Ministerul Federal al Agriculturii, Pădurilor, Mediului și Apelor].

2. Umweltsenat se compune din 10 judecători și 32 de membri cu studii juridice. […]"

14. În temeiul articolului 4 din USG 2000:

„Membrii Umweltsenat sunt independenți în exercitarea funcțiilor lor și nu se supun niciunei instrucțiuni."

15. Articolul 5 din USG 2000 are următorul cuprins:

„Umweltsenat soluționează acțiunile formulate în domeniile prevăzute în capitolele 1 și 2 din Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (legea austriacă din 2000 privind evaluarea efectelor asupra mediului, denumită în continuare «UVP-G 2000» [4]) […]".

4 — BGBl. 697/1993, modificat ultima dată prin BGBl. I, 153/2004.

16. Articolul 6 din USG 2000 prevede:

„Deciziile pronunțate de Umweltsenat nu pot fi anulate sau modificate pe cale administrativă. Împotriva acestor decizii se poate declara recurs la Verwaltungsgerichtshof."

17. UVP-G 2000 transpune în ordinea juridică austriacă Directiva 85/337. Condițiile în care se realizează o EEM a anumitor proiecte sunt stabilite la articolul 3 alineatul (1):

„Proiectele prevăzute în anexa I și modificările acestora trebuie supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului în conformitate cu normele următoare. În privința proiectelor menționate în coloanele 2 și 3 din anexa I se aplică procedura simplificată. […]"

18. Articolul 2 alineatul (2) din UVP-G 2000 definește noțiunea de proiect:

„Prin proiect se înțelege construirea unei instalații sau orice altă intervenție în mediul natural și asupra peisajului, inclusiv orice măsuri care prezintă o legătură geografică sau materială cu acestea. Proiectul poate cuprinde una sau mai multe instalații sau intervenții dacă prezintă o legătură geografică sau materială între ele."

19. Titlurile tabelelor care figurează în anexa I la UVP-G 2000 enunță proiectele supuse unei EEM. Pe de o parte, în coloanele 1 și 2 figurează proiectele pentru care o EEM este obligatorie și pentru care este necesară inițierea unei proceduri de EEM (coloana 1) sau a unei proceduri simplificate (coloana 2). Pe de altă parte, în coloana 3 figurează proiectele pentru care o EEM este obligatorie numai atunci când sunt întrunite anumite condiții speciale.

20. Punctul 16 coloana 1 litera (a) se referă la „cabluri electrice suspendate cu o tensiune de minim 220 kV și cu o lungime mai mare de 15 km". În coloana 3, la litera (b) a aceluiași punct figurează „cablurile electrice suspendate în zone de protecție specială din categoriile A sau B cu o tensiune de minim 110 kV și cu o lungime mai mare de 20 km".

IV — Întrebarea preliminară

21. Prin decizia din 2 mai 2008, Umweltsenat a transmis Curții o întrebare preliminară de

interpretare în temeiul articolului 234 CE. După ce a expus pe scurt că îndeplinește condițiile impuse prin această dispoziție (în special că organul jurisdicțional de trimitere este o instanță), Umweltsenat a adresat Curții următoarea întrebare:

„Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului […] trebuie să fie interpretată în sensul că un stat membru trebuie să prevadă o obligație de efectuare a unei evaluări a tipurilor de proiecte menționate în anexa I la directivă, în special la punctul 20 ([c]onstruirea cablurilor electrice suspendate cu o tensiune de minimum 220 kV și o lungime mai mare de 15 km), și în cazul în care lucrarea proiectată se întinde pe teritoriul a cel puțin două state membre, chiar dacă limita care dă naștere obligației de efectuare a unei evaluări (în speță, lungimea de 15 km) nu este atinsă de partea din lucrare situată pe teritoriul său, însă este atinsă sau chiar depășită dacă se ia în considerare și partea din lucrarea proiectată situată pe teritoriul unuia sau a mai multe state vecine?”

22. Decizia pronunțată de Umweltsenat a fost înregistrată la grefa Curții la 19 mai 2008. Alpe Adria Energia SpA, Ministerul public în domeniul mediului din Landul Carintia, precum și Comisia au depus observații scrise în termenul prevăzut la articolul 23 din Statutul Curții.

23. Nici Comisia, nici părțile din acțiunea principală nu au solicitat organizarea unei ședințe în termenul prevăzut în acest sens, astfel încât cauza s-a aflat în starea redactării prezentelor concluzii la 24 aprilie 2009.

V — Cu privire la admisibilitate

24. Întrebarea adresată de Umweltsenat suscită din nou îndoieli cu privire la competența organelor jurisdicționale independente austriece de a efectua trimiteri preliminare în temeiul articolului 234 CE. Deși niciuna dintre părțile din cadrul prezentei proceduri preliminare nu a abordat această problemă, este necesară examinarea ei datorită importanței pe care aceste organe o au în structura judiciară austriacă. Curtea s-a pronunțat cu diferite ocazii asupra caracterului jurisdicțional al acestor organe, însă nu întotdeauna în același sens. În aceste condiții, apare oportun să reiterăm această jurisprudență și să prezentăm unele considerații care să contribuie la orientarea acesteia.

A — *Noțiunea „instanță” în sensul articolului 234 CE și organele care nu fac parte din sistemul judiciar al statelor membre*

25. În Hotărârea Vaassen-Goebbels [5], Curtea a statuat că un organ care are competența de a adresa întrebări preliminare trebuie să fie apreciat din perspectiva reglementării comunitare, iar nu a dreptului național. În temeiul acestei premise, Curtea a stabilit celebrele criterii potrivit cărora o instanță trebuie să fie instituită prin lege, să fie permanentă, să respecte principiul contradictorialității, să aplice norme de drept, iar deciziile sale să aibă un caracter obligatoriu. Astfel cum arătam în Concluziile prezentate în cauza De Coster, în timp, aceste criterii au fost denaturate atât de mult, încât a fost admis un amestec eterogen de instituții care nu se încadrează întotdeauna în spiritul jurisdicțional care stă la baza articolului 234 CE.

26. Flexibilizarea jurisprudenței a generat câteva probleme pe care Curtea nu le-a rezolvat încă. Ca urmare a admisibilității unor trimiteri preliminare efectuate de organe care îndeplinesc activități similare activităților jurisdicționale, procedura preliminară a devenit accesibilă unor organe care nu fac parte din sistemul judiciar al unui stat membru. Acest rezultat nu este în totalitate negativ, întrucât fiecare sistem național distribuie competența de judecată potrivit propriei sale culturi și potrivit propriilor sale cutume, iar dreptul comunitar trebuie să respecte acest regim. Totuși, această derivă implică un pericol: imixtiunea în dialogul preliminar a unor organe parajudiciare, care nu îndeplinesc nicio funcție jurisdicțională. Acest echilibru a fost rupt de mai multe ori, precum în cauza Gabalfrisa și alții [6], în care Curtea a considerat că o trimitere preliminară efectuată de o instanță economico-administrativă spaniolă este admisibilă. Cauza de față prezintă un risc similar, întrucât Senate-le austriece nu fac parte din structura judiciară ordinară.

27. Prin urmare, întrebarea adresată de Umweltsenat permite Curții să își precizeze jurisprudența. La rândul nostru, ne folosim de această oportunitate pentru a dezvolta teza expusă în Concluziile prezentate în cauza De Coster și pentru a invita Curtea să elaboreze o jurisprudență mai riguroasă și mai coerentă pentru situațiile în care organele care invocă articolul 234 CE nu fac parte din sistemul judiciar. Ne permitem să propunem câteva criterii care vizează protecția dialogului judiciar instituit prin această dispoziție, veghind în același timp la menținerea vigorii dialogului și, prin urmare, a deschiderii acestuia organelor cărora li s-a încredințat competența de a soluționa litigii *inter partes*.

1. Importanța instituțională a instanțelor naționale în procesul de integrare și rolul întrebării preliminare

28. Astfel cum susțineam în Concluziile pe care le-am prezentat în cauza De Coster,

5 — Hotărârea din 30 iunie 1966 (61/65, Rec., p. 377).

6 — Hotărârea din 21 martie 2000 (C-110/98-C-147/98, Rec., p. I-1577).

extinderea mecanismului prevăzut la articolul 234 CE dincolo de frontiera judiciară ridică probleme serioase, care trebuie să fie analizate critic [7]. Nu vom repeta ceea ce am spus deja, însă vom insista asupra câtorva considerații care prezintă un interes particular în lumina evoluției jurisprudenței.

29. Nu este necesar să subliniem rolul strategic al instanțelor naționale în ceea ce privește aplicarea dreptului comunitar. Prin redactarea articolului 234 CE și prin păstrarea neschimbată a acestuia pentru o perioadă mai mare de o jumătate de secol, părinții fondatori ai Uniunii și succesorii acestora au vrut să consolideze vocea instituțională a unei puteri a statelor membre: justiția. Opțiunea nu este una inocentă, iar istoria o dovedește. Uniunea s-a caracterizat printr-o integrare *de drept* și *prin drept,* care consacră un rol special instanțelor în spațiul constituțional european [8]. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare este confirmarea procedurală a acestei realități. Întrucât concretizează o putere întemeiată pe independență, pe legătura sa cu dreptul și pe soluționarea litigiilor, justiția este posesoarea unei voci aparte, izolată de scena politică și legată exclusiv de voința dreptului [9]. Prin atribuirea unor puteri speciale instanțelor naționale, tratatele au urmărit consolidarea autorității unei ordini juridice tinere, creată de o organizație internațională fără precedent.

30. Succesul acestui mecanism este evident. Grație dialogului dintre instanțe, trăsăturile genetice ale noii ordini juridice s-au conturat una câte una: efectul direct [10], supremația [11], răspunderea [12], efectivitatea [13], echivalența [14] și multe altele care au articulat sistemul juridic al Uniunii [15]. În plus, întrucât este vorba despre organe care sunt independente și care dispun de mijloace de executare a ceea ce au judecat, aplicarea dispozițiilor de drept comunitar a beneficiat de autoritatea conferită de imparțialitate [16].

31. Instanțele naționale pierd din caracterul lor strategic dacă se admite participarea la dialogul preliminar a unor organe de natură administrativă, care sunt supuse puterii executive și nu au statutul de instanță. Deși unele dintre aceste organe administrative au competențe asemănătoare celor ale instanțelor, nu trebuie să ascundem adevărata față a administrației publice în spatele faptului că se simulează un proces care prezintă trăsăturile unui proces judiciar. Această critică este cu atât mai importantă cu cât deciziile acestor

7 — Concluziile citate anterior, punctele 75-79.

8 — Într-un studiu clasic, Robert Lecourt desemna pilonii comunității de drept ca exprimând existența aceleiași norme, a aceleiași instanțe și a aceleiași autorități. Un trinom perfect, care conferă o poziție specială instanțelor naționale (*L'Europe des juges*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1976, p. 221).

9 — Dubos, O., *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Ed. Dalloz, Paris, 2001, p. 723.

10 — Hotărârea din 5 februarie 1963, Van Gend & Loos (26/62, Rec., p. 1).

11 — Hotărârea din 15 iulie 1964, Costa (6/64, Rec., p. 1141), și Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec., p. 629).

12 — Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357).

13 — Hotărârea din 14 iulie 1977, Salugo și alții (8/77, Rec., p. 1495).

14 — Hotărârea din 15 septembrie 1998, Edis (C-231/96, Rec., p. I-4951).

15 — Unii autori au afirmat că istoria cooperării între instanțe este istoria integrării europene. Martinico, G., *L'integrazione silente. La fuzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Ed. Jovene, p. 138. Astfel cum explică foarte bine Dubos, O., op. cit., p. 74, referindu-se la cauzele Van Gend & Loos și Costa: „Si le Président Lecourt a pu s'interroger sur ce qu'aurait été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964, il convient encore une fois de rappeler que ces arrêts fondateurs comme tant d'autres, ont été rendus suite à une question préjudicielle, et que l'article 234 est un indice de l'immédiateté et de la primauté du droit communautaire. Dès lors qu'eût été le droit des Communautés sans l'article 234?"

16 — Dehousse, R., *The European Court of Justice*, Ed. MacMillan, Londra, 1998, p. 109-114.

pseudoinstanțe sunt în general atacabile în fața unei instanțe adevărate a statului. Întrucât articolul 234 CE instituie un dialog privilegiat cu o autoritate a statului, nu are niciun sens să se extindă această dispoziție pentru a accepta ca alte organe, ale căror decizii pot ajunge pe rolul instanțelor, să participe la dialogul preliminar. Din aceste motive, în Concluziile pe care le-am prezentat în cauza De Coster am propus o excepție de la regula generală atunci când deciziile administrative nu sunt atacabile pe calea unei acțiuni în justiție [17], caz în care ar fi pe deplin justificată extinderea domeniului de aplicare al articolului 234 CE în privința altor organe jurisdicționale, pentru a nu se aduce atingere coerenței și uniformității dreptului comunitar și pentru a nu compromite în același timp dreptul fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă.

32. Prin urmare, autoritatea ordinii juridice europene conține o puternică componentă judiciară. Nu este exagerat să se considere că, prin intermediul instanțelor naționale, Curtea este autoritatea supremă a dreptului Uniunii.

33. Curtea nu a fost întotdeauna coerentă în fața acestor preocupări. Voința de a face ordine în jurisprudență părea să se manifeste după prezentarea Concluziilor în cauza De Coster, însă încă există în prezent o anumită lipsă de direcție. Deși în cauzele Schmid [18] și Syfait și alții [19] două trimiteri preliminare adresate de organe apropiate autorităților administrative au fost respinse ca inadmisibile, această soluție s-a datorat în exclusivitate independenței reduse de care acestea se bucurau. Ar părea că în aceste hotărâri nu ar fi existat o reflecție a Curții cu privire la echilibrul instituțional pe care îl impune articolul 234 CE, însă, pentru a o identifica, este nevoie de multă imaginație.

34. Cu toate acestea, există o anumită concordanță între Concluziile pe care le-am prezentat în cauza De Coster și starea actuală a jurisprudenței. Ne propunem să explicăm această simbioză, deși există riscul să interpretăm în mod eronat intenția Curții.

2. Criteriile Vaassen-Goebbels din perspectivă constituțională

35. Articolul 234 CE instituie între instanțe un dialog în vederea garantării aplicării uniforme a dreptului comunitar în toate statele membre [20]. Curtea a permis unor entități foarte diferite să participe la acest dialog, provocând o interpretare excesiv de generoasă a Hotărârii Vaassen-Goebbels. În pofida dificultăților pe care le-am prezentat mai sus, există o anumită justificare pentru

17 — Concluziile citate anterior, punctele 87-95.

18 — Hotărârea din 30 mai 2002 (C-516/99, Rec., p. I-4573, punctul 34).

19 — Hotărârea din 31 mai 2005 (C-53/03, Rec., p. I-4609, punctele 31-35).

20 — Astfel cum subliniază în mod pertinent Mancini, G. F., *Democracy and Constitutionalism in the EU*, Ed. Hart, Oxford-Portland, 2001, p. 23, atunci când pune în evidență rolul strategic al întrebării preliminare în arhitectura judiciară europeană: „it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations – and thus losing its validity or rather its nature as law – was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]".

această situație. Organizarea jurisdicțională într-o Europă compusă din 27 de state membre reflectă parametri și concepții foarte eterogene. Este dificil să se conceapă un model care să prezinte o descriere comună a sistemelor judiciare din atâtea țări, acesta fiind și motivul pentru care criteriile stabilite prin Hotărârea Vaassen-Goebbels au fost interpretate într-un mod atât de generos și de larg [21]. În plus, în unele sisteme juridice, justiția administrativă este asociată puterii executive în interesul separării puterilor. Nimeni nu ar putea susține că Conseil d'État francez, o instituție esențială în dezvoltarea dreptului public contemporan, nu are statutul de „instanță" în sensul articolului 234 CE. Cu toate acestea, cu ocazia repartizării puterii efectuate de constituțiile franceze succesive, Conseil d'État nu a devenit niciodată parte a puterii judecătorești. O situație asemănătoare se întâlnește în statele membre care nu dispun de o justiție administrativă specializată, ci de organe jurisdicționale care, deși nu fac parte din sistemul judiciar, nu au decât o legătură strict formală cu autoritățile administrative [22].

36. Jurisprudența comunitară a inclus aceste organe jurisdicționale în dialogul preliminar nu atât pentru creșterea numărului de trimiteri, cât pentru respectarea autonomiei instituționale a statelor membre. Cu alte cuvinte, articolul 234 CE a fost extins în încercarea de a implica tradițiile constituționale comune în crearea unui dialog judiciar european. Nu suntem de acord cu aceia care susțin că în spatele acestei jurisprudențe se ascunde dorința Curții de a controla numărul cauzelor cu care este sesizată. Dacă ar fi existat un fel de „docket control", criteriul s-ar fi putut întoarce împotriva intenției Curții, iar aceasta ar fi fost copleșită de cauze. Considerăm că esența acestei jurisprudențe este preocuparea de a respecta și de a demonstra o anumită deferență față de concepția funcției jurisdicționale din fiecare stat membru. Prin urmare, trebuie să fie menținut un echilibru între caracterul strict judiciar al trimiterilor preliminare și repartizarea puterilor în fiecare stat membru.

37. În consecință, este necesar să insistăm asupra conținutului Concluziilor prezentate în cauza De Coster, adăugându-i unele nuanțe care să îi consolideze relevanța.

3. Propunere coerentă cu jurisprudența

38. Pentru identificarea unei soluții, ne propunem să explicăm cu claritate vocația articolului 234 CE, după mai mult de o

21 — Am subliniat necesitatea concilierii funcționării sistemului cu caracterul judiciar al dialogului prevăzut la articolul 234 CE. Ruiz-Jarabo Colomer, D., *El juez nacional como juez comunitario*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, p. 71 și 72. A se vedea de asemenea Chalmers, D., Hadjiemmanuil, C., Monti, G. și Tomkins, A., *European Union Law*, Ed. Cambridge University Press, 2006, p. 293.

22 — În special, Immigration Adjudicators din Regatul Unit (Hotărârea din 2 martie 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, Rec., p. I-1209), organismele profesionale disciplinare (Hotărârea din 6 octombrie 1981, Broekmeulen, 246/80, Rec., p. 2311), Comisia federală de control al adjudecărilor contractelor de achiziții publice (Hotărârea din 17 septembrie 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Rec., p. I-4961) sau comisiile fiscale (Hotărârea De Coster, citată anterior).

jumătate de secol de existență a acestuia. Vom nuanța unele consecințe care rezultă din Concluziile pe care le-am prezentat în cauza De Coster [23] pentru a le plasa pe o linie mai coerentă cu căile urmate de Curte.

a) Regula generală: un dialog între instanțe, în condițiile stabilite prin Hotărârea Vaassen-Goebbels

39. Analiza are ca punct de plecare natura judiciară a raportului preliminar. Înainte de a ne concentra asupra criteriilor stabilite prin Hotărârea Vaassen-Goebbels, trebuie verificat dacă organul de trimitere face parte din sistemul judiciar al statului membru. Apoi, Curtea examinează cerințele referitoare la legalitate, la permanență, la respectarea principiului contradictorialității, la caracterul obligatoriu al deciziilor și la aplicarea unor norme de drept. Pentru motivele enunțate la punctele 35 și 36 din prezentele concluzii, aceste cerințe nu au fost definite cu suficientă rigoare. Astfel cum susțineam în Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Roda Golf & Beach Resort, procedura preliminară este concepută ca o cooperare între instanțe [24]. Prin urmare, se are în vedere o relație constructivă *între instanțe*, iar nu *între litigii*, ceea ce explică împrejurarea că, din moment ce părțile care participă la această cooperare sunt cunoscute, abordarea devine mult mai flexibilă [25].

40. În consecință, organele care nu fac parte din sistemul judiciar al unui stat membru nu au competența să adreseze întrebări preliminare. Această regulă prezintă totuși două excepții cruciale, pe care le vom analiza în cele ce urmează.

b) Prima excepție: inexistența unei căi de atac la o instanță judecătorească

41. Astfel cum arătam în cauza De Coster, atunci când un organ parajudiciar pronunță decizii care nu pot fi atacate la instanțe judecătorești adevărate, se impune nu numai respectarea dreptului fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă, ci și garantarea uniformității și a coerenței aplicării dreptului comunitar [26]. În aceste împrejurări, Curtea trebuie să dea un răspuns unui organ care are sarcina soluționării unor litigii în privința cărora nu există o cale de atac ulterioară, asigurând astfel că decizia pronunțată nu se îndepărtează de ordinea juridică comunitară.

42. Spre deosebire de cazul dialogului între instanțe, trebuie adăugat că criteriile stabilite prin Hotărârea Vaassen-Goebbels trebuie aplicate în această situație în mod foarte riguros. O rigurozitate foarte diferită de cea impusă în cazul organelor jurisdicționale care fac parte din sistemul judiciar. Este rezonabil ca o excepție atât de clară de la articolul 234 CE să fie compensată printr-o respectare mai

23 — Concluziile pe care le-am prezentat la 24 mai 2007 în cauza Österrischer Rundfunk (Hotărârea din 18 octombrie 2007, C-195/06, Rep., p. I-8817), și Concluziile pe care le-am prezentat la 22 noiembrie 2007 în cauza Ing. Aigner (Hotărârea din 10 aprilie 2008, C-393/06, Rep., p. I-2339).

24 — Concluziile din 5 martie 2009 (Hotărârea din 25 iunie 2009, C-14/08, Rep., p. I-5439).

25 — *Ibidem*, punctele 51-53.

26 — Concluziile citate anterior, punctele 83-86.

strictă a criteriilor inerente noțiunii de instanță. Această abordare este confirmată de jurisprudență, întrucât Curtea a considerat că, inclusiv în cazul inexistenței unei căi de atac în fața instanțelor judecătorești, organele nejurisdicționale care nu îndeplinesc exigențele minime de independență nu pot sesiza Curtea cu o trimitere preliminară în temeiul articolului 234 CE [27].

c) A doua excepție: atribuirea unor funcții judiciare unor organe parajudiciare, în temeiul unei norme care, din punct de vedere formal sau având în vedere conținutul său, reprezintă o normă constituțională

43. Există o a doua excepție de la regula generală, excepție care, fără nicio îndoială, respectă mai strict direcția jurisprudenței. Este clar că, în mod tradițional, Curtea oferă un răspuns la întrebările adresate de organe aflate în afara sistemului judiciar al statului de care aparțin. Această situație se constată în special în ceea ce privește organizarea administrativă, care se caracterizează prin existența unor căi de atac foarte eterogene.

44. Dreptul administrativ european contemporan a rezultat din procesul revoluționar francez de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, perioadă în care controlul judiciar al autorităților administrative se întemeia pe o interpretare destul de rigidă a separației puterilor [28]. În măsura în care faptul de a judeca autoritățile administrative putea reprezenta și un mod de administrare, în Europa s-a răspândit în paralel cu sistemul judiciar un sistem de justiție administrativă (întrucât, în caz contrar, acest pilon ar fi devenit parte a puterii executive), care însă nu s-a integrat în administrația publică pentru a respecta principiul independenței. Profesorul García de Enterría a descris perfect acest fenomen, arătând că, „peste temelia reprezentată de utilizarea inițială a principiului separării puterilor, s-a ridicat un sistem specific de justiție administrativă […], care a fost organizat de la început ca un sistem de control exercitat de organe specializate care aparțin chiar administrației, iar nu de instanțe externe și independente […]. Concretizarea acestui mecanism în ceea ce a devenit ulterior sistemul contenciosului administrativ a fost opera proprie a lui Napoleon, ale cărui calități de legislator le-au depășit cu mult pe acelea de comandant militar” [29].

45. Plecând de la această concepție despre justiție, s-a dezvoltat un sistem judecătoresc specific și independent, care are sarcina să garanteze că autoritățile administrative se supun dispozițiilor legale, sistem care s-a perpetuat până în zilele noastre păstrându-și intacte principalele trăsături originare [30].

27 — Ordonanța din 14 mai 2008, Pilato (C-109/07), care se referea la problema dacă „prud'homie de pêche” din Martigues este o „instanță”, deși nu făcea parte din structura jurisdicțională franceză. Curtea a făcut în mod întemeiat o analiză în lumina criteriilor Vaassen-Goebbels și a declarat că nu are competența de a răspunde la întrebări.

28 — Cu privire la procesul revoluționar și la efectul acestuia asupra justiției franceze, a se vedea opera clasică a lui Seligman, E., *La justice en France pendant la Révolution, 1789-1792*, Ed. Plon, Paris, 1913.

29 — García Enterría, E., *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2007, p. 37 și 38.

30 — Cu privire la evoluția istorică a acestui fenomen în Europa până la dezvoltarea lui actuală, a se vedea Bouineau, J., *Traité d'histoire européenne des institutions XVI-XXe siècle*, vol. II, Ed. Litec, Paris, 2009.

46. Acesta nu este singurul model de drept administrativ din Europa, însă are o manifestare importantă și este precursorul dreptului administrativ din era modernă, care a fost adoptat în mare măsură în numeroase state membre: Franța, Țările de Jos, Belgia, Italia sau Grecia au optat pentru un model de separare pură, în timp ce alte state, precum Germania, Austria, Cehia, Polonia sau Lituania au creat sisteme judecătorești autonome și separate de sistemele judecătorești de drept comun, care soluționează în mod tradițional cauze civile și penale [31]. În consecință, se poate înțelege de ce, atunci când a fost sesizată cu trimiteri preliminare formulate de organe jurisdicționale administrative de această natură, Curtea le-a considerat admisibile fără nici cea mai mică obiecție.

47. La baza acestei aprecieri se află o idee care a servit drept forță propulsoare în privința interpretării articolului 234 CE. Prin flexibilizarea regulilor referitoare la trimiterea preliminară, Curtea confirmă importanța deciziilor constituționale adoptate de statele membre. Prin deschiderea ușii dialogului între instanțe pentru organe aflate în sens strict în afara sistemului judiciar, Curtea admite că statele membre ale Uniunii sunt suverane în privința definirii conținutului și a repartizării puterilor, astfel cum figurează în constituțiile lor. Dacă un stat membru atribuie funcții jurisdicționale unor organe parajudiciare și confirmă această atribuire cu ocazia creării lor, aceasta reprezintă o expresie a unei dorințe intim legate de identitatea și de autonomia constituțională națională, pe care Curtea o respectă [32]. În consecință, articolul 234 CE reprezintă un mijloc de comunicare cu autoritățile naționale care *au din punct de vedere constituțional dreptul de a împărți justiția.* În unele state membre, o asemenea funcție aparține în exclusivitate puterii judecătorești, în timp ce în altele aceasta este împărțită între mai multe autorități, potrivit unei scheme legitime de organizare instituțională pe care dreptul comunitar nu o contestă.

48. După această scurtă disertație privind originea organelor jurisdicționale administrative, ne vom concentra în continuare asupra celei de a doua excepții de la regula generală, potrivit căreia un organ parajudiciar are competența de a formula trimiteri preliminare dacă exercită funcții jurisdicționale în temeiul unei norme care, din punct de vedere formal sau având în vedere conținutul său, reprezintă o normă constituțională.

49. Astfel cum arătam la punctul 42 din prezentele concluzii, această excepție de la principiul general presupune o compensare printr-o aplicare mai strictă a criteriilor Vaassen-Goebbels. Întrucât nu face parte din

31 — Fromont, M., *Droit administratif des États européens*, Ed. PUF, Paris, 2006, p. 120-135.

32 — În conformitate cu cele prevăzute la articolul 6 alineatul (3) UE, jurisprudența a subliniat în numeroase cazuri această respectare a tradițiilor constituționale comune ale statelor membre. În special, în Hotărârea din 2 iulie 1996, Comisia/Luxemburg (C-473/93, Rec., p. I-3207), și în Hotărârea din 14 octombrie 2004, Omega (C-36/02, Rec., p. I-9609). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Michaniki (Hotărârea din 16 decembrie 2008, C-213/07, Rep., p. I-9999) și de Berranger, T., *Constitutions nationales et construction communautaire*, LGDJ, Paris, 1995, p. 249-492.

sistemul judiciar și este supus unor norme de procedură diferite, organul de trimitere poate fi o entitate care să nu cunoască practicile obișnuite care caracterizează un litigiu. În consecință, Curtea trebuie să vegheze la respectarea criteriilor menționate mai sus, în special cel referitor la independență, astfel încât să nu denatureze obiectivul fundamental al articolului 234 CE, ceea ce a putut fi constatat în jurisprudența recentă a Curții și explică soluția adoptată în cauzele Schmid și Syfait și alții, citate anterior.

4. Corolar

50. Articolul 234 CE instituie între instanțe un dialog care nu prezintă excepții decât în situații foarte precise. În primul rând, atunci când nu există o cale de atac la o instanță judecătorească națională, iar în al doilea rând, atunci când organul de trimitere, care este unul parajudiciar, îndeplinește funcții jurisdicționale în temeiul unei norme care, din punct de vedere formal sau având în vedere conținutul său, reprezintă o normă constituțională. În ambele situații, criteriile Vaassen-Goebbels trebuie să fie îndeplinite cu scrupulozitate, astfel încât să nu se distrugă temelia unui mecanism fundamental al dezvoltării dreptului comunitar: procedura preliminară.

51. Această interpretare a articolului 234 CE, ancorată în jurisprudența comunitară, prezintă avantaje în cadrul altor domenii, care merită de asemenea să fie reexaminate. Supremația ordinii juridice comunitare impune, în caz de conflict, neaplicarea dreptului național. În cauza Fratelli Costanzo [33], Curtea a confirmat extinderea acestui principiu în privința administrației publice, căreia îi revine de asemenea obligația de a nu aplica normele naționale incompatibile cu dreptul comunitar [34]. În pofida criticilor, această jurisprudență a fost confirmată și a rămas constantă în alte cauze, precum CIF [35] sau Ciola [36]. Principala obiecție formulată în această privință decurge tocmai din mecanismul preliminar vizat la articolul 234 CE, întrucât este îndoielnic că o autoritate administrativă, care nu are competența de a formula trimiteri preliminare, are totuși obligația de a nu aplica dispoziții naționale. Instanța națională poate conta întotdeauna pe sprijinul imperativ al Curții, garantat de dialogul preliminar, pe când autoritățile administrative acționează fără a beneficia de un asemenea sprijin [37].

52. Această tensiune ar fi atenuată dacă Curtea ar limita domeniul de aplicare al Hotărârii Fratelli Costanzo doar la organele

33 — Hotărârea din 22 iunie 1989 (103/88, Rec., p. 1839).

34 — „Ar prezenta […] un caracter contradictoriu să se statueze, pe de o parte, că particularii pot invoca dispozițiile unei directive care îndeplinesc condițiile stabilite mai sus în fața instanțelor naționale în vederea obținerii cenzurării actelor autorităților administrative și, pe de altă parte, să se considere că acestea din urmă nu au obligația de a aplica dispozițiile directivei respective, înlăturând dispozițiile din legislația națională care nu sunt conforme cu dispozițiile comunitare. Rezultă că, dacă sunt îndeplinite condițiile impuse de jurisprudența Curții pentru ca dispozițiile unei directive să poată fi invocate de particulari în fața instanțelor naționale, toate organele administrative, inclusiv autoritățile descentralizate, precum comunele, sunt obligate să pună în aplicare acele dispoziții” (Hotărârea Fratelli Costanzo, citată anterior, punctul 31).

35 — Hotărârea din 9 septembrie 2003 (C-198/01, Rec., p. I-8055, punctul 49).

36 — Hotărârea din 29 aprilie 1999 (C-224/97, Rec., p. I-2517, punctul 26).

37 — Alonso García, R. critică această teorie în *Derecho comunitario, Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, p. 332 și 333. Bobek, M. ridică de asemenea problema viabilității doctrinei Fratelli Costanzo în nouă state membre ale Uniunii Europene în „*Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member States*”, Review of European Administrative Law, vol. 1, nr. 1, 2008, p. 62 și 63.

care au competența să îi adreseze trimiteri preliminare. Articolul 234 CE, astfel cum a fost interpretat, admite participarea unor organe parajudiciare la acest dialog preliminar. Dacă prerogativa de a nu aplica dispozițiile contrare dreptului comunitar nu ar aparține decât autorităților care au competența să formuleze trimiteri preliminare, riscurile legate de Hotărârea Fratelli Costanzo ar dispărea. Lipsa de securitate generată de această hotărâre, fără să mai vorbim despre problemele practice ridicate de împrejurarea că se acordă dreptul de a nu aplica dispoziții naționale unor organe supuse principiului ierarhiei administrative, ar fi readusă în limite admisibile. Astfel, aspectul supremației dreptului comunitar s-ar limita la cadrul judiciar, asemănător supremației constituționale sau supremației legii, ceea ce ar evita ca un funcționar să poată să nu respecte ordinele pe care le primește sau normele administrative care îi reglementează sfera de decizie [38].

53. După ce am expus abordarea Curții în interpretarea articolului 234 CE, precum și avantajele care ar decurge dintr-o reorientare a acesteia, vom examina în continuare dacă organul de trimitere îndeplinește criteriile menționate mai sus.

38 — Bobek, M., op. cit., consideră că în jurisprudența Fratelli Costanzo există un element „profund perturbator" din punctul de vedere al separării puterilor.

B — *Jurisprudența referitoare la definirea noțiunii „instanță", aplicată în privința Umweltsenat*

54. Umweltsenat este unul dintre organele colegiale vizate la articolul 133 alineatul (4) din Constituția austriacă. Această dispoziție prevede o excepție de la norma generală prin care competența este atribuită Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă Supremă), care permite unor organe independente să judece acțiuni formulate împotriva deciziilor adoptate de autoritățile administrative. Umweltsenat este prevăzut în mod expres și la articolul 11 alineatul (7) din Constituție, fapt care nu are însă nicio influență asupra clasificării acestuia printre organele prevăzute la articolul 133 alineatul (4) menționat anterior.

55. Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională Austriacă) a interpretat în mod restrictiv posibilitatea de a crea organe independente în domeniul administrativ, întrucât aceasta ar presupune să se deroge de la principiul potrivit căruia competența judecării acțiunilor formulate împotriva autorităților administrative aparține Verwaltungsgerichtshof [39]. Cu toate acestea, Verfassungsgerichtshof a stabilit ca aceste organe să îndeplinească anumite condiții materiale în scopul de a le apropia mai mult de dinamica unei instanțe decât de aceea a unui organ administrativ de control. Dovadă în acest sens este faptul că, printre alte caracteristici, organele jurisdicționale constituite în temeiul articolului 133 alineatul (4) trebuie

39 — Hotărârea din 14 octombrie 1987, B267/86 (VfSlg. 11.500), Hotărârea din 24 februarie 1999, B1625/98-32 (VfSlg. 15427), Hotărârea din 29 iunie 2000, G175/95 (VfSlg. 15886), și Hotărârea din 13 iunie 2001, G141/00 (VfSlg. 16189).

să respecte principiile vizate la articolul 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la această dispoziție.

56. Umweltsenat a fost creat în anul 1993 ca organ jurisdicțional independent în temeiul articolului 133 alineatul (4) din Constituția austriacă pentru a se pronunța asupra acțiunilor formulate împotriva deciziilor autorităților administrative competente în domeniul mediului adoptate în temeiul primei sau al celei de a doua părți din UVP-G 2000. Acesta este compus din 42 de membri, din care 10 sunt magistrați, iar 32 sunt juriști experți; membrii acestui organ jurisdicțional se bucură de toate garanțiile de imparțialitate, iar mandatul lor este irevocabil.

57. Funcționarea internă a Umweltsenat este asemănătoare celei a unei instanțe obișnuite, cu reguli obiective de repartizare a cauzelor, președintele având atribuții specifice de desemnare a raportorilor și de desemnare a unui al treilea membru al camerei [40]. Deliberările sunt secrete, iar membrii acestuia sunt ținuți de obligația de confidențialitate absolută [41].

58. Procedura în fața Umweltsenat este reglementată prin normele generale ale Legii privind contenciosul administrativ (Verwaltungsverfahrensgesetz, denumită în continuare „AVG"), cu precizările introduse prin USG 2000. Acțiunea se depune la autoritatea administrativă atacată în termen de patru săptămâni de la notificarea deciziei [42], ale cărei efecte se suspendă *ex lege*, cu excepția cazului în care legea dispune altfel [43]. Pot formula acțiuni toți cei care au participat în procedura administrativă, precum și instituțiile menționate în UVP-G 2000 [44]. Procedura, care este în principal scrisă, garantează respectarea principiului contradictorialității și prevede organizarea unei ședințe, din oficiu sau la cererea părților [45]. Deși reprezentarea nu este obligatorie, orice persoană interesată poate fi reprezentată de un avocat [46].

59. Umweltsenat are competențe de fond. Deși au natura unui act administrativ, deciziile acestuia se bucură de autoritate de lucru judecat, trebuie să fie motivate, se pronunță în ședință publică și nu sunt atacabile decât la Verwaltungsgericht [47].

60. Având în vedere criteriile descrise la punctele 54-59 din prezentele concluzii, Umweltsenat este un organ care nu face parte din sistemul judiciar austriac, însă este prevăzut în mod expres în Constituția austriacă. Articolul 133 alineatul (4) și articolul 11 alineatul (7) din Legea Fundamentală austriacă atribuie funcții jurisdicționale unor instituții care nu fac parte din structura organică judiciară, dar care se caracterizează prin elementele materiale care fac ca exercitarea funcțiilor lor să fie asemănătoare exercitării acelora ale unei instanțe obișnuite.

40 — Articolele 9 și 10 din USG 2000.
41 — Articolul 67f alineatul 2 din AVG.
42 — Articolul 40 alineatul (2) din UVP-G 2000.
43 — Articolul 64 alineatul 1 din AVG.
44 — Articolul 19 alineatul (1) din UVP-G 2000.
45 — Articolul 67d alineatul 1 din AVG.
46 — Articolul 10 din AVG.
47 — Cu singura excepție a unei eventuale acțiuni la Verfassungsgerichtshof, însă exclusiv pentru încălcarea unei dispoziții constituționale.

Astfel cum am expus la punctul 49 din prezentele concluzii, în cazul în care sunt atribuite competențe jurisdicționale unor organe parajudiciare, respectarea criteriilor stabilite prin Hotărârea Vaassen-Goebbels trebuie să fie mai strictă. Din acest punct de vedere, Umweltsenat respectă criteriile referitoare la originea legală, la permanență, la respectarea principiului contradictorialității, la caracterul obligatoriu al deciziilor sale și la aplicarea unor norme de drept. Un indiciu foarte important, însă nu neapărat determinant, rezultă din împrejurarea că Verfassungsgerichtshof solicită ca Umweltsenat să respecte garanțiile procedurale vizate la articolul 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

61. Având în vedere toate aceste explicații, considerăm că Umweltsenat, ca organ parajudiciar care exercită funcții jurisdicționale, este prevăzut în mod expres în Constituția austriacă și îndeplinește cu scrupulozitate criteriile stabilite prin Hotărârea Vaassen-Goebbels. Prin urmare, organul de trimitere are pe deplin competența de a formula trimiteri preliminare în temeiul articolului 234 CE.

VI — Cu privire la fond

62. Problema ridicată în această cauză merită un răspuns simplu și direct. În esență, Umweltsenat solicită să se stabilească dacă lungimea unui proiect interstatal căruia i se aplică Directiva 85/337 trebuie să se limiteze la distanța parcursă în fiecare stat membru sau dacă aceasta trebuie măsurată prin raportare la toată lucrarea. Implicațiile practice ale deciziei pe care o va lua Curtea sunt semnificative, întrucât, în cazul în care va opta pentru prima abordare, EEM referitoare la mai multe țări va trebui să fie fracționată în tot atâtea părți ca și când ar fi vorba de proiecte diferite, în timp ce, dacă se va opta pentru a doua abordare, examinarea efectelor asupra mediului va trebui să fie realizată prin raportare la întregul proiect, ignorând frontierele și forțând autoritățile naționale să colaboreze.

63. Astfel cum a subliniat Comisia în mod întemeiat la punctul 20 din observațiile formulate, prezentul litigiu se referă numai la obligația de evaluare a efectelor asupra mediului, iar nu la conținutul sau la efectele unei asemenea evaluări. Pentru a ne exprima mai simplu, obiectul litigiului este o dispută referitoare la competență, pentru a stabili dacă este necesar un control administrativ. Astfel, trebuie determinate „proiectele" vizate prin Directiva 85/337, domeniile în care trebuie aplicate limitele pe care aceasta le prevede, precum și autoritatea care are obligația îndeplinirii funcției administrative de prevenire, impusă prin această directivă.

A — *Noțiunea „proiect care poate avea efecte importante asupra mediului" în Directiva 85/337*

64. Comunitatea Europeană a susținut, ca premisă a politicii sale privind mediul, că cea

mai potrivită acțiune publică în acest domeniu constă în „prevenirea apariției poluării sau a fenomenelor nocive la origine decât [în] încercarea ulterioară de a neutraliza efectele acestora” [48]. În acest sens, Directiva 85/337 a fost adoptată pentru armonizarea procedurilor administrative referitoare la evaluarea efectelor pe care anumite lucrări le au asupra mediului. Filosofia acestei directive este expusă la articolele 2 și 4, care prevăd o obligație de evaluare prealabilă realizării proiectelor, care sunt repartizate în două grupe: acelea care au efecte sigure asupra mediului (vizate în anexa I), supuse întotdeauna unui control, și cele ale căror efecte sunt minore (vizate în anexa II), în privința cărora acest control este exercitat în conformitate cu criteriile prevăzute de fiecare stat membru, însă în lumina a ceea ce este definit în anexa III [49].

65. Luând în considerare costurile unei EEM, Directiva 85/337 definește cu precizie proiectele enumerate în anexa I. În anexa II, caracteristicile fiecărei categorii sunt definite în mod mai general, statele membre trebuind totuși să precizeze cu minuțiozitate împrejurările în care este necesară o EEM [50]. Nu este surprinzător că Curtea a interpretat restrictiv libertatea de apreciere lăsată legiuitorilor naționali, astfel încât anexa II să nu fie denaturată prin criterii interne excesiv de vagi sau superficiale. În consecință, descrierea tipurilor de proiecte este deosebit de concretă în Directiva 85/337, astfel încât autoritățile naționale să nu se poată ascunde în spatele ambiguității normei pentru a nu-și îndeplini obligațiile de evaluare.

66. Totuși, această precizare detaliată este însoțită de o descriere mai largă a „proiectelor” care intră în domeniul de aplicare al Directiva 85/337. Astfel, potrivit articolului 1 alineatul (2) și articolului 2 alineatul (1), „proiectele” sunt „lucrări de construcții sau alte instalații sau scheme”, precum și „alte intervenții în mediul natural și asupra peisajului”. La acest portret se adaugă faptul că EEM se inițiază atunci când lucrările „pot avea efecte importante asupra mediului, prin natura, mărimea sau localizarea lor”. În sfârșit, anexa IV cuprinde informațiile pe care inițiatorul proiectului sau autoritatea competentă trebuie să le furnizeze pentru a permite realizarea evaluării respective [51].

67. Din această combinare de elemente trebuie reținute mai multe consecințe.

48 — Primul considerent al Directivei 85/337. Cu privire la obiectivele cu caracter preventiv ale politicii europene în domeniul mediului, a se vedea Jans, H. L. și Vedder, H. H. B., *European Environmental Law*, ediția a treia, European Law Publishing, Groningen, 2008, p. 40-42.

49 — Această anexă face aluzie la „caracteristicile proiectelor”, la „localizarea” acestora și la caracteristicile „impactului potențial”, de fiecare dată reducând puterea discreționară a statelor membre de a-și stabili propriile bareme.

50 — A se vedea în această privință Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții (C-72/95, Rec., p. I-5403, punctul 50), Hotărârea din 16 septembrie 1999, WWF și alții (C-435/97, Rec., p. I-5613, punctul 36), Hotărârea din 21 septembrie 1999, Comisia/Irlanda (C-392/96, Rec., p. I-5901, punctul 65), Hotărârea din 13 iunie 2002, Comisia/Spania (C-474/99, Rec., p. I-5293, punctul 31), Hotărârea din 16 martie 2006, Comisia/Spania (C-332/04, punctul 76), și Hotărârea din 23 noiembrie 2006, Comisia/Italia (C-486/04, Rec., p. I-11025, punctul 53).

51 — Anexa IV impune o descriere a proiectului, o schiță a principalelor soluții de înlocuire, o descriere a elementelor de mediu vizate, precum și efectelor celor mai importante. De asemenea, aceasta impune furnizarea unei liste de măsuri prin care să se urmărească diminuarea efectelor negative ale proiectului și o descriere a dificultăților întâmpinate de inițiatorul proiectului în strângerea informațiilor solicitate.

68. În primul rând, proiectele vizate în anexele I și II trebuie să fie interpretate în lumina articolului 1 alineatul (2) și a articolului 2 alineatul (1) din Directiva 85/337, întrucât lista detaliată de proiecte este formulată într-un cadru juridic mai larg, iar dispozițiile speciale trebuie să se aplice coerent cu cele mai generale [52]. În consecință, atunci când, la punctul 20 din anexa I, se face mențiune despre construirea de „cabluri electrice suspendate cu o tensiune de minim 220 kV și cu o lungime mai mare de 15 km", se face referire la aceste proiecte în măsura în care acestea „pot avea efecte importante asupra mediului, prin natura, mărimea sau localizarea lor".

69. În al doilea rând, în sensul celor de mai sus, definiția generală este foarte utilă pentru definirea concretă a limitelor impuse proiectelor; și anume construcțiile vizate în anexă în funcție de nivelul de producție [53], de capacitatea de stocaj [54] și de lungime [55], condiții cunoscute și sub denumirea de „limite de afectare a mediului" [56]. Caracteristicile fiecărui tip de proiect acționează drept limite care, la rândul lor, stau la baza obligației de inițiere a unei EEM în temeiul articolelor 5-10 din Directiva 85/337. În măsura în care restrâng domeniul de aplicare al acestei norme, este necesar ca aceste caracteristici să fie interpretate în lumina a doi parametri: în primul rând, potrivit unei interpretări în temeiul căreia excepțiile trebuie să fie apreciate restrictiv [57] și, în al doilea rând, prin prisma efectelor globale ale lucrării, ținând seama în special de articolul 2 alineatul (1) din directivă, care face referire la „natura", la „mărimea" și la „localizarea" proiectului. Aceste criterii sunt avute în vedere prin prisma efectului global al proiectului asupra mediului. În consecință, atunci când anexele I și II stabilesc limite întemeiate pe unul dintre aceste criterii, Directiva 85/337 este coerentă în ansamblul său și se sprijină pe aceeași realitate ca aceea vizată la articolul 2 alineatul (1).

70. În al treilea și ultimul rând, trebuie evitate interpretările care lipsesc de sens alte dispoziții ale Directivei 85/337. Conform acestei reguli, o concepție minimalizată și fragmentată din punct de vedere teritorial ar compromite efectul util al anexei IV. Astfel cum am expus la punctul 66 din prezentele concluzii, anexa detaliază informațiile pe care inițiatorul proiectului trebuie să le furnizeze. Printre aceste date, trebuie furnizate „o descriere a caracteristicilor fizice ale întregului proiect" [58], o estimare în funcție de tip și de cantitate a „reziduurilor și a emisiilor potențiale [...] rezultate din desfășurarea proiectului propus" [59] și o descriere a „elementelor de mediu care ar putea fi afectate în mod semnificativ" [60] prin realizarea proiectului. Este greu de imaginat că aceste obligații pot fi îndeplinite dacă nu se ține seama decât de tronsoanele situate pe teritoriul național al autorității aflate la originea EEM. „Caracteristicile fizice ale întregului proiect" nu sunt

52 — Această perspectivă este o cerință de coerență a conținutului unui text normativ, astfel cum a arătat Curtea în special în Hotărârea din 15 iunie 1993, Matra/Comisia (C-225/91, Rec., p. I-3203, punctul 41), și în Hotărârea din 27 ianuarie 2000, DIR International Film și alții/Comisia (C-164/98 P, Rec., p. I-447, punctele 21-30).

53 — Punctele 1, 2, 5 și 18 litera (b).

54 — Punctele 10, 12, 13, 15, 18 litera (b) și 21.

55 — Punctele 7, 8, 16, 19 și 20.

56 — Moreno Molina, A. M., *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 201.

57 — Hotărârea din 10 decembrie 1968, Comisia/Italia (7/68, Rec., p. 617), Hotărârea din 28 octombrie 1999, ARD (C-6/98, Rec., p. I-7599, punctele 9-31), și Hotărârea din 17 iunie 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec., p. I 3809, punctul 25).

58 — Anexa IV punctul 1 prima liniuță.

59 — Anexa IV punctul 1 a treia liniuță.

60 — Anexa IV punctul 3.

puse în valoare decât dacă este luat în considerare tot proiectul, iar nu doar o parte situată pe teritoriul național. Potențialul de poluare nu poate fi apreciat cu adevărat decât dacă toate reziduurile sunt luate în considerare, iar nu doar cele rezultate în fiecare stat.

71. În plus, există și alte elemente, ce nu derivă doar din Directiva 85/337, ci și din jurisprudența Curții, care susțin o interpretare largă a noțiunii „proiect".

B — *Fragmentarea proiectelor care fac obiectul unei EEM în jurisprudență*

72. Deși prezenta cauză ridică pentru prima dată problema dacă o frontieră națională reprezintă o limită a „proiectelor" reglementate prin Directiva 85/337, Curtea a judecat deja cauze în care statele membre au invocat fragmentarea lucrărilor supuse evaluării în vederea eludării dreptului comunitar. Nu există un precedent relevant pentru litigiul de față, însă hotărârile referitoare la extinderi de lucrări, la execuții parțiale de lucrări în contextul rețelelor de transport sau la lucrări succesive și eșalonate în timp pot aduce unele precizări. De fiecare dată, Directiva 85/337 a fost interpretată în sens larg, astfel încât să fie respinse eforturile de limitare a domeniului de aplicare al acesteia.

73. În cauza Comisia/Spania [61], litigiul se referea la lipsa unei EEM a proiectului de cale ferată de 13 km dintre orașele Las Palmas și Oropesa. Proiectul făcea parte dintr-un proiect mai vast, denumit „Culoarul mediteranean", o linie feroviară de 251 km de-a lungul coastei spaniole, de la Tarragona până la Valencia. Guvernul spaniol susținea că tronsonul de referință era singurul care făcea obiectul unei analize și că, având în vedere lungimea acestuia, nu putea fi considerat „linie pentru traficul feroviar de lungă distanță", vizată la articolul 7 din anexa I la Directiva 85/337. Curtea a respins în totalitate acest argument întemeindu-se pe efectul util al directivei, care ar fi fost grav compromis, întrucât „ar fi suficient ca autoritățile naționale vizate să fracționeze o lucrare de «lungă distanță» în tronsoane succesive de importanță minoră pentru ca dispozițiile acestei directive să nu se mai aplice în privința proiectului vizat în întregul său, ci doar a tronsoanelor rezultate din această fracționare" [62]. În plus, în Concluziile prezentate în acea cauză, avocatul general Poiares Maduro a subliniat că lucrările de mari dimensiuni, precum aceea în discuție în acea cauză, prezintă de obicei mai multe faze de realizare [63]. În cazul în care ar fi fost admisă teza

61 — Hotărârea din 16 septembrie 2004 (C-227/01, Rec., p. I-8253).

62 — Hotărârea citată anterior, punctul 53.

63 — Concluziile din 24 martie 2004, în care avocatul general consideră, la punctul 48, că, „[î]ntrucât construirea unei linii de cale ferată de 251 km se efectuează în etape, a admite raționamentul propus de Regatul Spaniei ar putea conduce la a nu considera niciodată că un proiect precis se referă la traficul pe distanță mare, întrucât tronsoanele succesive ale liniei ferate ar acoperi numai distanțe mici și ar lega localități vecine. A adopta o asemenea interpretare a directivei ar prezenta riscul de a restrânge în mod considerabil domeniul de aplicare al acesteia și de a compromite realizarea obiectivului pe care îl urmărește."

susținută de guvernul spaniol, nu numai calea ferată în litigiu, ci și mare parte din lucrările publice realizate de statele membre ar fi fost excluse din domeniul de aplicare al Directivei 85/337.

74. Problemele ridicate de proiectele eșalonate în timp au fost scoase în evidență în cauzele Wells [64], Comisia/Regatul Unit [65] și Barker [66], în care Curtea a reiterat că acestea trebuie analizate în mod global. Pentru a evita ca fragmentarea în mai multe etape administrative să denatureze conținutul proiectului și să împiedice aplicarea Directivei 85/337, jurisprudența a confirmat că EEM „trebuie să aibă un caracter global, pentru a se referi la toate aspectele proiectului care nu au fost încă evaluate sau care necesită o evaluare nouă" [67]. Pe scurt, evaluarea impusă prin Directiva 85/337 trebuie să se efectueze global, iar diferitele etape administrative ale unui proiect nu trebuie să compromită realizarea obiectivelor directivei.

75. Situația este asemănătoare atunci când EEM nu a fost realizată întrucât lucrarea, în principiu nesupusă unui control al efectului său asupra mediului, necesită o modificare sau o extindere a altui proiect care este vizat în anexele la Directiva 85/337. Aceasta a fost situația în cauza Abraham și alții [68], în care litigiul opunea persoane care locuiau în vecinătatea aeroportului Liège-Bierset autorităților care doreau extinderea aeroportului respectiv pentru a permite exploatarea acestuia 24 de ore din 24 și 365 de zile pe an. La punctul 7 din anexa I se arată că construirea de „aeroporturi […] cu o lungime a pistei de minimum 2 100 m" este supusă unei EEM. Cu toate acestea, directiva nu cuprinde o prevedere specială pentru cazul extinderii unui aeroport, mai ales atunci când aceasta nu implică vreo modificare a lungimii pistei. În acel caz, lucrarea proiectată prevedea modificarea infrastructurii aeroportului, construirea unui turn de control, noi căi de ieșire de pe piste și din zonele de staționare, precum și lucrări de amenajare și de lărgire a zonelor de decolare și de aterizare, însă fără prelungirea pistei. Curtea a fost conștientă de faptul că acest proiect ar fi avut efecte importante asupra mediului și că se încerca evitarea unei EEM sub pretextul că lungimea pistei nu era modificată. În hotărârea sa, Curtea a aplicat un criteriu de apreciere globală, astfel încât să se asigure efectul util al Directivei 85/337, și a arătat că lucrările de „modificare a unui aeroport cu o lungime a pistei de cel puțin 2 100 de metri nu reprezintă doar lucrările care au ca obiect prelungirea pistei, ci toate lucrările privind clădirile, instalațiile sau echipamentele acestui aeroport, din moment ce pot fi privite, *inter alia*, prin natura, importanța și caracteristicile acestora, ca o modificare a aeroportului însuși" [69].

76. Hotărârile menționate mai sus reflectă preocuparea de împiedicare a situației ca fracționarea unui proiect să aibă influență asupra obligației de realizare a unei EEM. Prin impunerea unei aprecieri *globale* a proiectelor, Curtea reține că efectul asupra mediului reprezintă un fenomen care nu are dimensiune, nivel de producție sau capacitate de

64 — Hotărârea din 7 ianuarie 2004 (C-201/02, Rec., p. I-723).
65 — Hotărârea din 4 mai 2006 (C-508/03, Rec., p. I-3969).
66 — Hotărârea din 4 mai 2006 (C-290/03, Rec., p. I-3949).
67 — Hotărârea Barker, citată anterior, punctul 48.
68 — Hotărârea din 28 februarie 2008 (C-2/07, Rep., p. I-1197).
69 — Punctul 36.

stocaj. În cauza Ecologistas en Acción-CODA, Curtea a amintit că „obiectivul Directivei [85/337] […] nu poate fi deturnat prin divizarea unui proiect, iar neluarea în considerare a efectului cumulativ al mai multor proiecte nu trebuie să aibă ca rezultat practic sustragerea acestora în totalitate de la obligația de evaluare, deși, privite în ansamblu, acestea ar putea avea efecte importante asupra mediului” [70].

77. Formularea acestei preocupări a apărut de mai multe ori în jurisprudență ca o expresie consacrată în toate cauzele referitoare la Directiva 85/337. Astfel, Curtea a insistat asupra faptului că „domeniul [său] de aplicare […] este unul vast, iar obiectivul acesteia este foarte amplu” [71]. Tocmai pentru acest motiv, limitarea obligațiilor pe care directiva le impune ar fi o măsură incoerentă, mai ales în cazul în care lucrări care ar putea avea un eventual efect asupra mediului pot fi totuși aprobate ca urmare a faptului că nu se realizează o EEM.

78. În consecință, dacă unui proiect vizat în anexa I la Directiva 85/337 îi sunt aplicabile dispozițiile acesteia atunci când procedura administrativă cuprinde mai multe etape sau atunci când este modificat, acestea se vor aplica și atunci când lucrarea se întinde pe mai multe teritorii naționale. În orice caz, înainte de a încheia, este necesar să se analizeze efectul factorului teritorial asupra aplicării Directivei 85/337.

C — *Frontierele naționale ca limită a EEM*

79. Zidurile Europei sunt martore ale unui trecut dramatic comun. Comunitățile Europene au fost create tocmai pentru a face să dispară barierele și gardurile de sârmă ghimpată, cu convingerea că frontierele sunt obstacole în calea creșterii, a dezvoltării, a comunicării și a coexistenței între popoare. Jean Monet spunea că „unim persoane, nu state” pentru a descrie motorul integraționist al proiectului său. În această construcție comună, separația fizică a țărilor a dispărut treptat, până la consacrarea fuziunii prin intrarea în vigoare a Convenției de la Schengen [72].

80. Având în vedere că persoanele, mărfurile, serviciile și capitalurile circulă liber în perimetrul european, ar fi paradoxal să se ridice din nou aceste ziduri pentru un fenomen care,

70 — Hotărârea din 25 iulie 2008 (C-142/07, Rep., p. I-6097, punctul 44).

71 — A se vedea Hotărârile citate anterior Kraaijeveld și alții, punctul 31, WWF și alții, punctul 40, Comisia/Spania din 16 septembrie 2004, punctul 46, și Abraham și alții, punctul 32.

72 — Convenția de punere în aplicare a acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183), semnată la 19 iunie 1990 la Schengen (Luxemburg).

prin natura lui, nu ține seama de nicio țară, de niciun continent: poluarea. În consecință, în condițiile în care politica comună în domeniul mediului presupune combaterea poluării care afectează mai multe state și având în vedere că această luptă nu se desfășoară într-un singur loc, ar fi incoerent să se fracționeze proiecte care pot fi supuse unei EEM în funcție de teritoriul la care se raportează.

81. Această concluzie se întemeiază chiar pe Directiva 85/337, al cărei articol 7 prevede cooperarea interstatală atunci când o lucrare traversează mai multe state ale Uniunii. Aceeași premisă apare și în Convenția de la Espoo din 25 februarie 1991 privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier [73]. Articolul 7 din Directiva 85/337 se conformează principiilor acestei convenții și, la alineatele (1) și (2), permite unui stat membru să colaboreze în cadrul unei proceduri de EEM realizate într-un alt stat în măsura în care lucrarea în cauză îl afectează [74]. Textul directivei admite și alte tipuri de cooperare. Astfel, dacă un proiect se realizează în comun de mai multe state membre, fiecare trebuie să efectueze o EEM, dar trebuie să se ajute reciproc în respectivele proceduri. În lipsa unei evaluări europene, trebuie să existe o cooperare între statele membre [75].

82. Totuși, această acțiune comună impune utilizarea unor criterii comune, precum o concepție unică și globală a „proiectului". În caz contrar, cooperarea nu ar fi decât o farsă, iar proiectul ar eluda obligațiile impuse prin Directiva 85/337. În prezenta cauză, trebuie considerat că o EEM a fost realizată în Italia, întrucât tronsonul pe care îl parcurge lucrarea în această țară se întinde pe mai mult de 15 km. Preocuparea mea devine mai clară dacă ne imaginăm că, într-un caz precum cel de față, ar putea exista următoarea situație: un proiect transfrontalier de 29 km în total, din care 14,5 km în fiecare stat. Potrivit anexei I, EEM nu ar fi obligatorie în niciuna dintre aceste două țări, existând riscul de a nu se efectua nicio evaluare a efectelor proiectului, ceea ce demonstrează că teza apărată de Alpe Adria Energia SpA ar putea avea consecințe îngrijorătoare.

83. În consecință, considerăm că o frontieră națională nu reprezintă o limită în privința definirii „proiectelor" vizate de Directiva

73 — Text la care Comunitatea Europeană a aderat prin Decizia din 15 octombrie 1996 a Consiliului privind aprobarea Convenției privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier (nepublicată).

74 — Acest caz rezultă din articolul 7 alineatul (2) din directivă: „În cazul în care un stat membru constată că un proiect ar putea avea efecte semnificative asupra mediului în alte state membre sau în care un stat membru care ar putea fi afectat într-o manieră semnificativă solicită acest lucru, statul membru pe al cărui teritoriu urmează să se desfășoare proiectul transmite informațiile culese în conformitate cu articolul 5 celuilalt stat membru […]". Este evident că articolul 7 vizează o situație în care proiectul este realizat într-un singur stat membru, însă ale cărui efecte se fac simțite în țara sau în țările vecine.

75 — Cu alte cuvinte, crearea unei politici comunitare în domeniul mediului nu ar prea avea sens. Întemeindu-se pe experiența statelor federale, Comunitatea a pregătit o agendă în acest domeniu în vederea evitării problemelor pe care le ridică pluralitatea de legislații, precum și teritorialitatea aplicării acestora. Exemplul Statelor Unite ale Americii este foarte semnificativ, țară care, asemănător Comunității, conciliază instrumente juridice armonizate cu cooperarea dintre state. A se vedea Hall, N. D., *Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy*, Harvard Environmental Law Review nr. 32, 2008, și Revesz, R. IL., *Environmental Regulation in Federal Systeme*, Yearbook of European Environmental Law, Oxford University Press, 2000, p. 10-14.

85/337. Prin urmare, un stat membru trebuie să prevadă o obligație de evaluare a proiectelor vizate în anexa I la directivă, și în special la punctul 20 din aceasta, în cazul în care lucrarea proiectată se întinde pe teritoriul a cel puțin două state membre, chiar dacă limita care dă naștere obligației de efectuare a unei evaluări nu este atinsă de partea din lucrare situată pe teritoriul său, însă este atinsă dacă se ia în considerare și partea din lucrarea proiectată situată pe teritoriul unuia sau a mai multe state vecine.

VII — Concluzie

84. Având în vedere explicațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Umweltsenat după cum urmează:

„Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului trebuie să fie interpretată în sensul că un stat membru trebuie să prevadă o obligație de evaluare a proiectelor vizate în anexa I la directivă, și în special la punctul 20 din aceasta, în cazul în care lucrarea proiectată se întinde pe teritoriul a cel puțin două state membre, chiar dacă limita care dă naștere obligației de efectuare a unei evaluări nu este atinsă de partea din lucrare situată pe teritoriul său, însă este atinsă dacă se ia în considerare și partea din lucrarea proiectată situată pe teritoriul unuia sau a mai multe state vecine”.