CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL ELEANOR SHARPSTON prezentate la 16 decembrie 2010[1]

1. Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Germania) privește o organizație neguvernamentală de mediu (denumită în continuare „ONG de mediu") care solicită controlul instanței de contencios asupra unei decizii administrative ce poate afecta mediul. Acțiunea nu este una colectivă (de exemplu, o acțiune introdusă de o organizație formată dintr-un număr de localnici care susțin că vor fi afectați de efectele unui anumit proiect din localitatea în care trăiesc). Acțiunea în contencios urmărește mai curând anularea deciziei administrative contestate în măsura în care prin aceasta sunt autorizate activități despre care se susține că vor avea un impact negativ asupra mediului în sine. În acest sens, se poate spune că ONG-ul de mediu urmărește să acționeze în numele mediului însuși.

2. Potrivit dreptului german, o parte care dorește să formuleze o acțiune în contencios trebuie să se întemeieze pe încălcarea unui drept material individual. Instanța de trimitere solicită o interpretare a articolului 10a din Directiva 85/337/CEE[2], astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE[3]. Astfel, instanța de trimitere dorește în esență să afle dacă directiva și Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu („Convenția de la Aarhus") acordă sau impun statelor membre să acorde ONG-urilor de mediu dreptul de a formula acțiuni în fața instanțelor naționale fără a demonstra sau fără a-și întemeia acțiunea pe încălcarea unui drept material individual.

Drept internațional

Convenția de la Aarhus

3. La 25 iunie 1998, Comunitatea Europeană, statele membre în mod individual și alte 19 state au semnat Convenția de la Aarhus, care a intrat în vigoare la 30 octombrie 2001. Convenția a fost aprobată în numele

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 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).

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

Comunității Europene la 17 februarie 2005 [4] și a fost ratificată de Germania la 15 ianuarie 2007.

Recunoscând, în afară de aceasta, importanța rolului pe care îl pot juca cetățenii, organizațiile neguvernamentale și sectorul privat în domeniul protecției mediului,

4. Al șaptelea, al optulea, al treisprezecelea și a optsprezecelea considerent ale Convenției de la Aarhus prevăd după cum urmează:

[…]

„Recunoscând […] că fiecare persoană are dreptul de a trăi într-un mediu propice sănătății și bunăstării sale și că are obligația, atât individuală, cât și colectivă, de a proteja și îmbunătăți mediul în folosul generațiilor prezente și viitoare,

Preocupate de necesitatea de a pune la dispoziția publicului, inclusiv a organizațiilor, a unor mecanisme juridice eficiente, astfel încât interesele legitime ale acestuia să fie protejate, iar legea să fie aplicată."

[…]

Având în vedere că, pentru a putea afirma acest drept și pentru a îndeplini această obligație, cetățenii trebuie să aibă acces la informații, să aibă dreptul de a participa la luarea deciziilor și să aibă acces la justiție în probleme de mediu și înțelegând faptul că cetățenii au nevoie de asistență pentru a-și exercita drepturile în acest sens,

5. Articolul 2 alineatul 5 definește „publicul interesat" drept „publicul afectat sau care poate fi afectat sau care are un interes în luarea deciziilor din domeniul mediului; în scopul prezentei definiții, organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care respectă toate cerințele în conformitate cu legislația internă sunt considerate ca fiind interesate".

[…]

4 — Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 privind încheierea, în numele Comunității Europene, a Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (JO L 124, p. 1, denumită în continuare „Decizia Consiliului 2005/370"). Textul Convenției de la Aarhus este reprodus la pagina 4 și urm. din respectivul Jurnal Oficial.

6. Articolul 9 conține dispoziții privind accesul la justiție atât pentru particulari, cât și pentru organizații neguvernamentale, precum și normele aplicabile procedurilor

judiciare. În special, articolul 9 alineatul (2) prevede:

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

(a) care prezintă un interes suficient sau

(b) care mențin încălcarea unui drept[5], în cazul în care legea procedurală administrativă a unei părți prevede acest lucru ca o precondiție,

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

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

Dispozițiile prezentului alineat (2) nu exclud posibilitatea unei căi de atac preliminare în fața unei autorități administrative și nu aduc atingere obligației de epuizare a căilor de atac administrative înainte de a face apel la căile de atac judiciare, în cazul în care există o astfel de dispoziție în legislația internă."

Dreptul Uniunii

Directiva 85/337, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35

7. Convenția de la Aarhus a fost integrată în ordinea juridică comunitară (*inter alia*) prin

5 — Semnificația acestei noțiuni în limba engleză nu este, probabil, una evidentă. Adevărata semnificație poate fi mai apropiată de „pretinderea atingerii aduse unui drept", și anume o abreviere pentru a „pretinde că un drept a fost încălcat, sau există riscul să fie încălcat". Pentru a păstra fidelitatea textului, în continuare am folosit în general expresia „pretinde încălcarea unui drept".

Directiva 2003/35. Această directivă a modificat două directive în domeniul mediului, și anume, Directiva 85/337 și Directiva 96/61/CE [6], „pentru a se asigura deplina lor compatibilitate cu dispozițiile Convenției de la Aarhus, în special cu […] articolul 9 alineatul (2) […]” [7].

8. Considerentele (3) și (4) ale Directivei 2003/35 privesc participarea publicului. Considerentul (4) se referă în mod expres la rolul organizațiilor neguvernamentale de mediu:

„(3) Participarea eficientă a publicului la luarea deciziilor îi permite acestuia să își exprime, iar factorilor de decizie să țină seama de opiniile și de preocupările care ar putea fi relevante în ceea ce privește deciziile în cauză, conducând astfel la o mai mare responsabilitate și transparență în procesul de luare a deciziilor și contribuind la conștientizarea de către public a aspectelor de mediu și la câștigarea de sprijin pentru deciziile adoptate.

(4) Participarea, inclusiv participarea prin intermediul asociațiilor, al organizațiilor și al grupurilor, în special al organizațiilor nonguvernamentale care promovează protecția mediului, ar trebui încurajată în mod adecvat, inclusiv, *inter alia*, prin promovarea educației publicului privind mediul ambiant.”

9. Articolul 1 alineatul (2) din Directiva 85/337, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35, reflectă articolul 2 alineatul (5) din Convenția de la Aarhus, definind „publicul interesat” drept „publicul afectat sau care ar putea fi afectat de sau care este interesat de procedurile de adoptare a deciziilor în domeniul mediului menționate la articolul 2 alineatul (2); în sensul prezentei definiții, se consideră că sunt interesate organizațiile nonguvernamentale care promovează protecția mediului și care îndeplinesc toate cerințele prevăzute în legislația internă” [8].

10. Directiva 2003/35 a introdus de asemenea un nou articol – articolul 10a – în Directiva

6 — Directiva Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 257, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 183).

7 — Considerentul (11) al Directivei 2003/35.

8 — Articolul 2 alineatul (2) se referă la integrarea evaluării efectelor asupra mediului atât în cadrul procedurilor existente de autorizare a proiectelor din statele membre, cât și în cadrul procedurilor care urmează a fi stabilite în conformitate cu obiectivele Directivei 85/337.

85/337. Acest articol conține dispoziții privind accesul la justiție. Acesta are următorul cuprins:

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

(a) care au un interes suficient sau

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

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

Statele membre stabilesc stadiul în care pot fi contestate deciziile, acțiunile sau omisiunile.

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

Dispozițiile prezentului articol nu exclud posibilitatea unei căi de atac prealabile pe lângă o autoritate administrativă și nu afectează obligația de epuizare a tuturor căilor de atac administrative înainte de a recurge la procedurile de atac judiciare, atunci când legislația internă prevede o astfel de obligație.

Orice astfel de procedură trebuie să fie corectă, echitabilă, rapidă și cu un cost care să nu fie prohibitiv.

Pentru creșterea eficienței dispozițiilor prezentului articol, statele membre se asigură că informațiile practice privind accesul la căile de atac administrative și judiciare sunt puse la dispoziția publicului."

Dreptul național

11. Articolul 19 alineatul 4 din Legea fundamentală (Grundgesetz) prevede că, „[î]n cazul în care drepturile unei persoane sunt încălcate de o autoritate publică, aceasta are dreptul de a se adresa justiției [...]”.

12. Articolul 42 din Codul de procedură administrativă (Verwaltungsgerichtsordnung, denumit în continuare „VwGO”) prevede:

„(1) O acțiune poate avea ca obiect anularea unui act administrativ (acțiune în anulare) sau obligarea autorității să emită un act administrativ în cazul refuzului sau al inacțiunii acesteia (acțiune în obligare).

(2) Sub rezerva unor prevederi juridice contrare, acțiunea este admisibilă numai în cazul în care petentul arată că i-au fost încălcate drepturile prin actul administrativ sau prin refuzul ori omiterea adoptării acestuia.”

13. Prima teză a articolului 113 alineatul (1) din VwGO prevede că, „[î]n măsura în care actul administrativ este nelegal, iar drepturile reclamantului au fost astfel încălcate, instanța anulează actul administrativ și eventuala decizie privind plângerea prealabilă”.

14. Articolul 1 alineatul (1) din Legea privind dispozițiile suplimentare de reglementare a căilor de atac în materie de mediu conform Directivei 2003/35/CE (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, cunoscută și ca Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz și denumită în continuare „UmwRG”) prevede, *inter alia*:

„(1) Prezenta lege este aplicabilă căilor de atac având ca obiect

1. decizii în sensul articolului 2 alineatul (3) din Legea privind evaluarea efectelor asupra mediului (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, denumită în continuare «UVPG»), referitoare la admisibilitatea proiectelor în legătură cu care, potrivit

   a) [UVPG],

   [...]

   poate exista obligația realizării unei evaluări a efectelor asupra mediului.”

15. Articolul 2 alineatul (1) din UmwRG prevede în special:

„O asociație națională sau străină autorizată potrivit articolului 3 poate exercita o cale de atac în temeiul [VwGO] împotriva unei decizii în sensul primei teze a articolului 1 alineatul (1) sau împotriva neadoptării unei astfel de decizii fără a fi obligată să invoce o vătămare a propriilor drepturi, cu condiția ca asociația

1. să arate că decizia în sensul primei teze a articolului 1 alineatul (1) sau neadoptarea unei astfel de decizii contravine unor dispoziții juridice care urmăresc protecția mediului, conferă drepturi individuale și pot fi relevante pentru respectiva decizie."

16. Articolul 2 alineatul (5) din UmwRG prevede:

„Căile de atac formulate potrivit alineatului (1) sunt fondate

1. în măsura în care decizia în sensul articolului 1 alineatul (1) sau neadoptarea unei astfel de decizii încalcă dispoziții juridice care urmăresc protecția mediului, conferă drepturi individuale și pot fi relevante pentru respectiva decizie, iar încălcarea aduce atingere unor interese de protecție a mediului incluse, conform statutului asociației, în obiectivele urmărite de aceasta."

17. Prima teză a articolului 2 alineatul (1) din UVPG are următoarea formulare:

„Evaluarea efectelor asupra mediului este parte integrantă a procedurilor administrative desfășurate în vederea luării unei decizii cu privire la admisibilitatea proiectelor. [...]"

18. Articolul 2 alineatul (3) din UVPG dispune în special:

„Prin decizii în sensul primei teze a alineatului (1) se înțelege

1. [...] autorizația, decizia de aprobare a unui plan și alte decizii ale autorităților administrative privind admisibilitatea unor proiecte, adoptate în cadrul unei proceduri administrative [...]"

19. Articolul 61 alineatele (1) și (2) din Legea privind protecția naturii și conservarea peisajelor (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, cunoscută și sub numele de Bundesnaturschutzgesetz) prevede:

„(1) O asociație autorizată […] poate, fără a i se aduce atingere unui drept propriu, să exercite căi de atac în temeiul [VwGO] împotriva

1. dispenselor privind interdicții și ordine având ca obiect protejarea zonelor de protecție a naturii, a parcurilor naționale și a altor arii protejate în cadrul articolului 33 alineatul (2) precum și a

2. deciziilor de aprobare a unor planuri privind proiecte care presupun afectarea naturii și a peisajului, precum și a autorizațiilor privind planuri, în măsura în care este prevăzută participarea publicului

[…]

(2) Acțiunile formulate potrivit alineatului (1) sunt admisibile numai dacă asociația

1. arată că adoptarea unui act administrativ avut în vedere la prima teză a alineatului (1) contravine dispozițiilor prezentei legi, dispozițiilor adoptate sau care continuă să se aplice în temeiul sau în cadrul prezentei legi sau altor dispoziții care trebuie respectate la emiterea actului administrativ și care urmăresc și interesele protecției naturii și conservării peisajului,

2. este afectată în domeniul său de activitate, astfel cum este prevăzut de statut, în măsura în care autorizația face trimitere la acest domeniu [...]"

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

20. Trianel Kohlekraftwerk Lünen (denumită în continuare „Trianel", intervenientă în acțiunea principală) intenționează să construiască și să opereze o centrală electrică pe cărbuni în Lünen, Renania de Nord-Westphalia. Proiectul este supus unei evaluări obligatorii a efectelor asupra mediului.

21. Pe o rază de 8 km în jurul proiectului se află cinci zone desemnate drept arii de conservare potrivit legislației naționale.

22. La 6 mai 2008, Bezirksregierung Arnsberg (administrația districtului Arnsberg) a emis o decizie preliminară și o autorizație parțială pentru proiect în favoarea Trianel. În decizia preliminară s-a arătat că nu existau obiecții juridice privind amplasarea proiectului.

23. La 16 iunie 2008, un ONG de mediu, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (denumit în continuare „BUND"), a formulat împotriva Bezirksregierung Arnsberg o acțiune prin care a solicitat o ordonanță de înlăturare a deciziei preliminare și a autorizației. BUND este o asociație autorizată potrivit articolului 3 din UmwRG [dispoziția referitoare la „cerințele prevăzute în legislația internă" pe care un ONG de mediu trebuie să le îndeplinească în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 85/337].

24. BUND susține că decizia preliminară și autorizația sunt afectate de vicii de formă și de fond și afirmă că proiectul încalcă principiile protecției și precauției ale legilor antipoluare și cerințele legilor privind protecția apelor și a naturii.

25. Instanța a apreciat că BUND nu are calitate procesuală activă în respectiva acțiune deoarece nu a arătat existența unei încălcări a unui drept material individual, astfel cum prevede legislația germană pentru obținerea calității procesuale. Totuși, instanța ridică problema dacă cerința germană potrivit căreia un ONG de mediu trebuie să invoce o încălcare a unui drept în acest sens este compatibilă cu dreptul Uniunii Europene, mai precis, cu articolul 10a din Directiva 85/337.

26. Prin urmare, instanța a suspendat judecarea cauzei și a transmis Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 10a din [Directiva 85/337], astfel cum a fost modificată prin [Directiva 2003/35], impune ca organizațiile neguvernamentale care doresc să introducă o cale de atac în fața unei instanțe a unui stat membru al cărui drept al contenciosului administrativ prevede invocarea atingerii aduse unui drept să poată invoca încălcarea oricărei dispoziții în materie de mediu aplicabile autorizării proiectului, prin urmare, și încălcarea dispozițiilor care sunt destinate exclusiv protecției intereselor colectivității, iar nu protecției, nici măcar parțiale, a intereselor particularilor?

2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare nu este, fără rezerve, afirmativ:

Articolul 10a din [Directiva 85/337], astfel cum a fost modificată prin [Directiva 2003/35], impune ca organizațiile neguvernamentale care doresc să introducă o cale de atac în fața unei instanțe a unui stat membru al cărui drept al contenciosului administrativ prevede invocarea atingerii aduse unui drept să poată invoca încălcarea acelor dispoziții în materie de mediu aplicabile autorizării proiectului întemeiate direct pe dreptul comunitar sau care transpun în dreptul național dispozițiile dreptului comunitar al mediului, prin urmare, și încălcarea dispozițiilor care sunt destinate exclusiv protecției intereselor colectivității, iar nu protecției, nici măcar parțiale, a intereselor particularilor?

a) În cazul în care răspunsul la a doua întrebare este în principiu afirmativ:

Dispozițiile de drept comunitar al mediului trebuie să îndeplinească anumite condiții de fond pentru a putea fi atacate în justiție?

b) În cazul în care răspunsul la a doua întrebare litera a) este afirmativ:

Despre ce condiții de fond (de exemplu, efectul direct, scopul protecției, finalitatea) este vorba?

3) În cazul în care răspunsul la prima sau la a doua întrebare este afirmativ:

Conferă directiva în mod direct organizației neguvernamentale un astfel de drept la o cale de atac în justiție care trece dincolo de normele dreptului național?"

27. BUND, Bezirksregierung Arnsberg, Trianel, guvernele german, elen și italian, precum și Comisia au depus observații scrise. BUND, Trianel, guvernul german și Comisia și-au susținut argumentația în cadrul ședinței din 10 iunie 2010.

Observații introductive

Acțiunea împotriva Germaniei

28. Comisia arată că există împotriva Germaniei o acțiune pendinte în fața Comitetului pentru Respectarea Convenției de la Aarhus, acțiune ce are ca obiect practic aceeași întrebare ca în prezenta cauză [9]. Însă acțiunea respectivă a fost suspendată până la soluționarea prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare. Prin urmare, propunem să nu o mai luăm în considerare.

Stadiul dreptului în Germania

29. Observațiile scrise ale guvernului german au fost utile pentru clarificarea problemei expuse în decizia de trimitere. Regula generală în Germania privind admisibilitatea în contenciosul administrativ se regăsește în articolul 42 alineatul (2) din VwGO. Efectul acestei prevederi, astfel cum îl înțelegem, este că acțiunile în contencios administrativ sunt admisibile doar dacă (a) sunt întemeiate pe o dispoziție juridică al cărei scop este protecția drepturilor individuale și (b) petentul se încadrează în domeniul de aplicare al protecției respective.

30. Guvernul german arată că dreptul de a introduce o acțiune în contencios administrativ reprezintă, așadar, un „drept care asigură

9 — Dosar nr. ACCCC/C/2008/31 (disponibil la adresa: http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliance%20Committee/31TableGermany.htm).

protecția particularilor", astfel cum este consacrat la articolul 19 alineatul (4) din Legea fundamentală. În cadrul unei astfel de acțiuni, instanța poate să analizeze din oficiu starea de fapt, să examineze dacă toate elementele de fapt necesare pentru emiterea unei decizii sunt întrunite, să aprecieze legalitatea deciziei (de exemplu, stabilind dacă s-a încălcat vreun principiu, precum cel al proporționalității) și să verifice dacă decizia nu a fost luată cu depășirea competențelor. Instanța își poate exercita puterea de control chiar și atunci când organele administrative au o marjă de apreciere. Guvernul german apreciază că acest proces determină o frecvență foarte ridicată a controalelor [10].

31. Totuși, guvernul german observă mai departe că resursele de care dispun instanțele germane sunt limitate. Condiția ca accesul la justiție să fie de regulă limitat la acele persoane ale căror drepturi sunt afectate în mod direct de o decizie este, prin urmare, corolarul practic al frecvenței ridicate a controalelor, necesar pentru o protecție judiciară efectivă. O creștere a numărului persoanelor îndreptățite să se adreseze instanțelor ar „bloca sistemul". Acest lucru ar conduce în schimb la reducerea eficienței cu care instanțele germane ar putea proteja drepturile potențialilor petenți. Rezultatul probabil ar fi reducerea protecției jurisdicționale oferite persoanelor cărora le sunt încălcate drepturile individuale, ca urmare a extinderii accesului la un cerc mai mare de petenți.

32. Guvernul german mai arată că, atunci când este introdusă o acțiune în contencios, procedura administrativă aferentă este suspendată. O creștere a numărului acțiunilor introduse în fața instanțelor ar încetini astfel semnificativ procedurile administrative.

33. Guvernul german subliniază că, deși regula generală este că petenții trebuie să „invoce o încălcare" a unui drept individual, articolul 2 alineatul (1) punctul (1) din UmwRG prevede o excepție în favoarea ONG-urilor de mediu autorizate. Acestea din urmă pot introduce acțiuni în contencios cu condiția ca dispozițiile despre care acestea susțin că au fost încălcate să confere drepturi particularilor. Această excepție plasează ONG-urile de mediu într-o poziție mai favorabilă decât aceea a petenților particulari.

34. Faptul că în Germania mediul este protejat nu ca expresie a unui interes individual, ci ca expresie a unui interes public general pare

10 — În cadrul ședinței, atât BUND, cât și Comisia au contestat această afirmație.

a fi general acceptat [11]. Drept urmare, și ca regulă generală, dispozițiile juridice care au ca scop protecția mediului ar putea să nu confere în mod necesar și drepturi particularilor.

35. În practică, ONG-urile de mediu nu pot, așadar, solicita, iar instanțele germane nu pot efectua o verificare a unui act administrativ pentru motivul că acesta încalcă o dispoziție de protecție a mediului ca atare. Acestea pot acționa doar în cazul în care sunt în măsură să indice un drept individual căruia i-a fost adusă sau i se poate aduce o atingere.

36. În lumina acestor precizări, ne îndreptăm atenția spre analiza primei întrebări.

Prima întrebare

37. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 10a din Directiva 85/337 impune statelor membre să permită ONG-urilor de mediu să introducă o cale de atac în fața unei instanțe pentru motivul încălcării unei dispoziții în materie de mediu aplicabile autorizării unui proiect – inclusiv a unei dispoziții destinate exclusiv protecției intereselor colectivității, iar nu protecției intereselor particularilor.

38. Există vreo prevedere specifică în Directiva 85/337 din care să reiasă că accesul la justiție poate fi condiționat de existența unor drepturi materiale individuale?

39. Comisia subliniază legătura pe care Directiva 85/337 o stabilește între protecția mediului și protecția drepturilor individuale la sănătate. Cu toate acestea, în opinia noastră, această legătură ar trebui înțeleasă în termeni generali. Calitatea procesuală pentru a ataca o presupusă aplicare incorectă a dispozițiilor juridice în materie de mediu nu ar trebui să depindă de demonstrarea unei legături speciale sau specifice cu sănătatea umană [12].

11 — În observațiile sale scrise, Comisia a făcut referire la o serie de articole privind consecințele conceptualizării protecției mediului în acest mod. Acest subiect pare a fi unul controversat: a se vedea, de exemplu, Spieth, F, și Appel, M., „Umfang und Grenzen der Einklagbarkeit von UVP-Fehlern nach Umwelt-Rechtsbehelfsgezetz", *NuR*, 2009, p. 312, și Koch, H.-J., „Die Verbandsklage im Umweltrecht", *NVwZ*, 2007, p. 369. A se vedea de asemenea Ladeur, K-H., și Pelle, R., „Judicial Control of Administrative Procedural Mistakes in Germany: A Comparative European View of Environmental Impact Assessments", în Ladeur, K-H. (editor), *The Europeanisation of administrative law*, Aldershot (2002), și articolele citate acolo.

12 — Au fost citate Hotărârea din 25 iulie 2008, Janecek (C-237/07, Rep., p. I-6221, punctul 38), și Hotărârea din 4 iunie 2009, Mickelsson și Roos (C-142/05, Rep., p. I-4273, punctul 33), în care, Curtea a examinat cele două noțiuni împreună. Totuși, aceste cauze nu priveau Directiva 85/337.

40. În primul rând, articolul 10a din Directiva 85/337 nu prevede necesitatea existenței unei astfel de legături. În al doilea rând, atât articolul 191 TFUE [13], cât și Directiva 2003/35 consideră protecția mediului ca un scop de sine stătător, distinct de protecția sănătății umane [14]. Pentru aceste motive, în opinia noastră, a considera că dispozițiile legislative care urmăresc protecția mediului sunt inextricabil legate de sănătatea umană ar limita domeniul de aplicare al acestor dispoziții în mod inutil și nepermis.

41. Guvernul german susține că articolul 10a din Directiva 85/337 nu impune statelor membre să își modifice sistemele naționale pentru a permite exercitarea unor *actio popularis* în cadrul cărora oricine poate ataca în mod nelimitat decizii administrative pentru motive ce țin de materia mediului. Acest lucru este adevărat. Totuși, aspectul central al acestei acțiuni este compatibilitatea cu Directiva 85/337 a menținerii în vigoare de către un stat membru a unor norme de procedură privind calitatea procesuală activă astfel încât *absolut nicio persoană* nu poate formula o acțiune invocând încălcarea unor dispoziții juridice al căror unic scop îl constituie protecția mediului.

42. Dispoziția privind *actio popularis* din Convenția de la Aarhus se regăsește în articolul 9 alineatul (3), dispoziție ce nu a fost încă integrată în dreptul Uniunii [15]. Prin urmare, în acest moment nu există o obligație în cadrul legislației Uniunii care să impună statelor membre să permită exercitarea unei *actio popularis*.

43. Scopul articolului 10a, astfel cum a fost introdus în Directiva 85/337 prin articolul 3 alineatul (7) din Directiva 2003/35, a fost transpunerea în dreptul Uniunii a articolului 9 alineatul (2) din Convenția de la Aarhus. Spre deosebire de articolul 9 alineatul (3), articolul 9 alineatul (2) impune doar ca statele membre să permită anumitor membri ai „publicului interesat” să aibă acces la o cale de atac pentru a contesta legalitatea deciziilor, actelor sau omisiunilor administrative. Această condiție este reprodusă în mod corespunzător la articolul 10a din Directiva 85/337.

44. Primul paragraf al articolului 10a impune statelor membre să acorde calitate procesuală

13 — Anterior articolul 174 CE.

14 — Cu ocazia lucrărilor pregătitoare ale Convenției de la Aarhus, delegația belgiană a sugerat crearea unei legături specifice între mediu și sănătatea umană: a se vedea lucrările pregătitoare care descriu prima sesiune a grupului de lucru al Consiliului Economic și Social (CEP/AC.3/2, p. 2). Acest aspect s-a dovedit unul controversat [a se vedea detaliile celei de a doua sesiuni (CEP/A.C3/4, p. 2], deși, până la a opta sesiune (CEP/AC.3/16, p. 2), versiunea preliminară a Convenției de la Aarhus conținea ceea ce avea să devină varianta finală a articolului 1, care stipulează „[dreptul] fiecărei persoane din generațiile prezente și viitoare de a trăi într-un mediu propice sănătății și bunăstării sale [...]”.

15 — A se vedea punctul 76 și urm. din Concluziile noastre prezentate în cauza Lesoochranárske Zoskupenie (C-240/09), pendinte în fața Curții.

activă fie (a) organizațiilor care au un interes suficient, fie (b) celor „care pretind încălcarea unui drept". Alternativa este necesară pentru a ține cont de diferitele condiții privind calitatea procesuală activă existente în sistemele de drept naționale ale statelor semnatare ale Convenției de la Aarhus [16].

45. Al treilea paragraf al articolului 10a prevede că statele membre stabilesc ce înseamnă un „interes suficient" și „încălcarea unui drept" în conformitate cu obiectivul de a acorda un acces amplu la justiție publicului interesat. Aceeași dispoziție stabilește că, în acest sens, ONG-urile de mediu [17] sunt considerate ca având un interes suficient în sensul criteriului (a) și că dețin drepturi ce pot fi încălcate în sensul criteriului (b).

46. Chiar aici se găsește cheia problemei. În legătură cu ce fel de „drept" poate susține un ONG de mediu o încălcare? În mod corespunzător, articolul 10a permite statelor membre o marjă în limitarea drepturilor a căror încălcare poate fi pretinsă la o subcategorie de drepturi (și anume, drepturi materiale individuale)?

47. Guvernul german susține că al treilea paragraf al articolului 10a din Directiva 85/337 îi permite să stabilească faptul că un ONG petent, întocmai ca un particular, se poate baza numai pe dispoziții care protejează interesele juridice ale particularilor. Dispoziția respectivă stipulează doar că ONG-urile de mediu ar trebui considerate ca având drepturi echivalente cu cele ale particularilor (dar în realitate acestea nu pot să dispună și nu dispun de astfel de drepturi). Această dispoziție pune astfel pe picior de egalitate ONG-urile de mediu și particularii, fără a modifica natura drepturilor pe care ONG-urile de mediu trebuie să le invoce pentru a beneficia de calitate procesuală activă și fără a limita competența statelor membre de a restrânge tipurile de drepturi care pot fi invocate în cadrul unei acțiuni în contencios administrativ. În măsura în care ONG-urilor de mediu le este permis să se bazeze pe dispoziții care protejează drepturile unor terți mai curând decât propriile lor drepturi, ONG-urile de mediu se bucură de un drept de acces la justiție mai amplu decât cel pe care îl au particularii.

16 — A se vedea lucrările pregătitoare care prezintă cea de a cincea sesiune a grupului de lucru al Consiliului Economic și Social (CEP/AC.3/10, p. 11), în cadrul căreia „una dintre delegații a afirmat că orice mecanism de examinare ar trebui condiționat de prevederile constituționale și juridice ale fiecărui stat contractant". S-a convenit în general ca toți cei cărora le este permis să participe la procesul de luare a deciziei să aibă acces la o cale de atac, însă „anumite delegații au susținut că respectivele persoane sau organizații ar trebui să pretindă o încălcare a drepturilor lor individuale". Acest aspect pare să fi condus la adoptarea textului ce conține criteriile (a) și (b), un proiect al acestuia regăsindu-se în lucrările pregătitoare ale celei de a opta sesiuni (citate la nota de subsol 14, p. 9). Totuși, între timp, formularea „încălcarea drepturilor lor individuale" a devenit „încălcarea unui drept".

17 — Potrivit definiției din articolul 1 alineatul (2) din Directiva 85/337, cu modificările ulterioare. Nu se contestă faptul că BUND corespunde acestei definiții.

48. Comisia apreciază că articolul 10a prevede doar că ONG-urilor de mediu trebuie să le fie recunoscut dreptul de a intenta acțiuni în temeiul încălcării unui drept. Existența dreptului respectiv, arată Comisia, este un aspect ce ține de dreptul național – deși trebuie să fie luată în calcul în mod corespunzător nevoia unui amplu acces la justiție.

49. La prima vedere, formularea articolului 10a („pretind încălcarea unui drept") apare ca fiind una mai mult sau mai puțin neutră. Nu se precizează dacă dreptul trebuie să fie unul de un anumit tip. De asemenea, nu se precizează dacă orice tip anume sau toate tipurile de drepturi sunt suficiente pentru a exista calitate procesuală activă. Această dispoziție nu conține nici termeni care să specifice tipurile de drepturi a căror invocare o pot permite statele membre petenților.

50. În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening [18], am considerat că articolul 10a din Directiva 85/337 acordă în mod automat ONG-urilor de mediu care corespund definiției de la articolul 1 alineatul (2) din directiva respectivă calitate procesuală activă în fața instanțelor naționale [19].

51. După cum am apreciat în concluziile respective [20], rolul special și drepturile corespunzătoare recunoscute ONG-urilor de mediu de Convenția de la Aarhus și de Directiva 85/337 conduc la formarea unui mecanism foarte puternic și eficient pentru prevenirea daunelor aduse mediului. Un ONG de mediu este expresia interesului colectiv și poate avea un grad de expertiză tehnică de care nu dispune un particular. În măsura în care o singură acțiune formulată de un ONG de mediu poate înlocui o multitudine de acțiuni echivalente care ar fi introduse altfel de particulari, efectul poate fi eficientizarea contenciosului, reducerea numărului de acțiuni de pe rolul instanțelor judecătorești și îmbunătățirea eficienței cu care resursele judiciare limitate sunt folosite pentru realizarea justiției și protejarea drepturilor.

52. Rolul proeminent acordat ONG-urilor de mediu conferă de asemenea o contrapondere deciziei de a nu introduce *actio popularis* obligatorii în problemele de mediu. În plus, implicarea ONG-urilor de mediu atât în cadrul procedurilor administrative, cât și al celor judiciare din procesul decizional determină creșterea calității și a legitimității deciziilor luate de autoritățile publice și îmbunătățește

18 — Hotărârea din 15 octombrie 2009 (C-263/08, Rep., p. I-9967).

19 — Punctele 42-45 din concluziile noastre.

20 — *Ibidem*, punctele 59-65.

eficiența procedurilor menite să prevină daunele aduse mediului [21].

53. Suntem de părere că a permite unui ONG de mediu să conteste o decizie administrativă emisă în favoarea unui proiect este cu atât mai imperativ cu cât – astfel cum pare să fie cazul Germaniei – o decizie *negativă* corespunzătoare poate fi întotdeauna contestată de managerii de proiect, care (prin definiție) pot pretinde o încălcare a drepturilor lor materiale individuale.

54. În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, am apreciat că orice ONG de mediu [care corespunde definiției aferente din dreptul național potrivit articolului 1 alineatul (2) din Directiva 85/337] are un drept automat de acces la justiție, în special deoarece articolul 10a prevede în mod expres că un astfel de ONG va fi considerat ca având „drepturi care pot fi încălcate" sau un „interes" care este considerat „suficient". În opinia noastră, acest aspect demonstrează cu claritate că ONG-urile de mediu se situează pe o poziție unică, privilegiată.

55. Am arătat de asemenea că, în opinia noastră, faptul că dreptul de a avea acces la justiție trebuie acordat „în conformitate cu [...] sistemul legislativ intern" nu înseamnă că statele membre dispun de o marjă de manevră suplimentară atunci când transpun dispoziția respectivă. Mai curând, formularea respectivă urmărește doar să sublinieze că dispozițiile privind accesul la justiție se aplică în cadrul procedural al fiecărui stat membru [22].

56. În hotărâre, Curtea s-a pronunțat asupra cauzei pe motive ușor mai restrânse.

57. Întrebarea specifică din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening nu privea direct aspectul dacă un stat membru poate restrânge

21 — Această abordare este reflectată în doctrina privind această materie de drept: a se vedea, de exemplu, Ryall, A., „EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion", *Journal of Environmental Law*, 2007, 19, vol. 2, p. 247, în care Hotărârea Curții din 9 noiembrie 2006 pronunțată în cauza Comisia/Irlanda (C-216/05, Rec., p. I-10787) este criticată pentru că nu a ținut cont de probabilul efect cumulativ al impunerii unei taxe de participare ONG-urilor de mediu. Acest aspect se regăsește de asemenea în Ghidul de punere în aplicare a Convenției de la Aarhus (p. 31) și în lucrările pregătitoare ale Convenției de la Aarhus [pentru a da două exemple, în elementele de proiect (CEP/AC.3/R.1, p. 2) și în rezoluția adoptată la Aarhus (ECE/CEP/43/Add.1/Rev.1)] și ale Directivei 2003/35: a se vedea, de exemplu, propunerea Comisiei [COM(2000) 839 final], p. 2 – deși Comitetul Regiunilor a arătat, în cadrul discuțiilor privind această directivă, că interese privind mediul și grupuri de presiune pot întârzia punerea în aplicare a proiectelor necesare (JO C 357, p. 15). La redactarea Convenției de la Aarhus, Comitetul Economic și Social al ONU a luat în considerare opiniile mai multor ONG-uri preocupate de probleme de mediu [a se vedea, de exemplu, raportul primei sesiuni (CEP/AC.3/2 p. 1)], felicitându-le în cadrul rezoluției pentru „participarea activă și constructivă la dezvoltarea Convenției". Se poate deduce din aceste aspecte că artizanii Convenției de la Aarhus au considerat prețioase părerile ONG-urilor de mediu în cadrul procesului de redactare și chiar și ulterior.

22 — Și anume, atât persoanele fizice și juridice, cât și organizațiile de mediu rămân supuse normelor privind competența instanțelor naționale, termenele, capacitatea juridică etc., care fac parte din dreptul procedural intern.

tipurile de drepturi pe care se poate baza un ONG de mediu. Este posibil ca din această cauză limbajul Curții să nu fie foarte clar în ceea ce privește aspectul din prezenta cauză. Astfel, Curtea a precizat că „trebuie să poată exercita o astfel de cale de atac persoanele care, în cadrul publicului interesat, fie au un interes suficient de a exercita acțiunea, fie, în cazul în care legislația națională impune, arată că una dintre operațiunile vizate de Directiva 85/337 încalcă drepturile acestora" (punctul 34) și că „persoanele [...] ale căror drepturi au fost încălcate [de un astfel de proiect], printre care și asociațiile de protecție a mediului, trebuie să poată formula o acțiune în fața instanțelor competente" (punctul 45). La punctul 44, Curtea a apreciat că „acele organizații [neguvernamentale] care «îndeplinesc toate cerințele prevăzute în legislația internă» sunt considerate, după caz, ca având un «interes suficient» de a exercita acțiunea sau ca fiind titulare ale unuia dintre drepturile care pot fi încălcate de o operațiune care intră în domeniul de aplicare al acestei directive" și, mai departe, că „membrii publicului interesat care au un interes suficient să conteste o operațiune sau ale căror drepturi pot fi prejudiciate de o operațiune trebuie să poată formula o cale de atac împotriva deciziei de autorizare" (punctul 48).

58. Prezenta cauză reprezintă pentru Curte o oportunitate de a înlătura incertitudinea care subzistă după pronunțarea Hotărârii Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening.

59. Articolul 10a din Directiva 85/337 prevede că „[s]tatele membre se asigură [...] că membrii publicului interesat […] care pretind încălcarea unui drept, atunci când procedurile de drept administrativ al unui stat membru impun această condiție preliminară, au acces la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare [...]".

60. În cazul unui particular, acest lucru implică invocarea încălcării sau a riscului încălcării de un anumit proiect a unui drept de care acesta însuși se bucură.

61. Cu toate acestea, dacă s-ar aplica aceleași condiții ONG-urilor de mediu, acestea fie ar fi puse exact în aceeași situație precum particularii (dacă doar propriile drepturi sunt în joc), fie ar putea să acționeze în numele particularilor (în cazul în care calitatea lor procesuală ar depinde de încălcarea sau de posibila încălcare a unor drepturi individuale ale unor terți). Suntem de părere totuși că ONG-urile de mediu sunt menite să beneficieze de o calitate procesuală activă mai amplă.

62. Interpretarea corectă a articolului 10a devine mult mai clară dacă se analizează al treilea paragraf al acestuia.

63. Acest paragraf se aplică deopotrivă ONG-urilor de mediu în sistemele în care calitatea procesuală activă este recunoscută pe

baza criteriului (a) din primul alineat și celor din sistemele în care această calitate este recunoscută pe baza criteriului (b).

64. Acest paragraf nu funcționează prin conferirea unui drept sau a unui interes ONG-urilor respective, ci considerând că, atât timp cât sunt îndeplinite prevederile aplicabile din legislația națională, organizațiile satisfac în mod necesar cerința de a deține un interes suficient sau drepturi ce pot fi încălcate, după caz.

65. Astfel, în raport cu criteriul (a), toate ONG-urile de mediu sunt considerate ca având un interes suficient pentru a li se permite accesul la căi de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui organism independent și imparțial. Acestea nu trebuie să probeze în vreun fel existența unui interes, fiind prezumate că au dovedit acest lucru. Prin urmare, organizațiile pot contesta legalitatea de fond sau de formă a tuturor deciziilor, actelor sau omisiunilor care intră în domeniul de aplicare al Directivei 85/337.

66. Desigur, aceeași trebuie să fie situația și în cazul criteriului (b). Unui ONG de mediu trebuie să îi fie recunoscute aceleași drepturi necondiționate la exercitarea căilor de atac, indiferent de criteriul aplicat de un stat membru. În caz contrar, statele membre care aplică criteriul (b) ar avea la dispoziție mai multe motive să refuze recunoașterea calității procesuale active a ONG-urilor de mediu decât statele care aplică criteriul (a), rezultând astfel diferențe majore în ceea ce privește accesul la justiție în cadrul statelor membre. Eficiența Directivei 85/337 ca instrument de garantare a unei verificări adecvate a proiectelor care au efecte potențiale semnificative asupra mediului ar fi subminată, iar divergențele ar putea avea o influență apreciabilă în ceea ce privește implantarea proiectelor, mai ales în zonele de frontieră.

67. În opinia noastră, interpretarea corectă este, așadar, aceea că, într-un stat membru care aplică criteriul (b) din primul paragraf al articolului 10a, al treilea paragraf al articolului respectiv implică obligația statului membru de a asigura că ONG-urile de mediu *pot* „pretinde încălcarea unui drept" și, prin urmare, necesitatea ca sistemul național să recunoască faptul că aceste organizații dispun de un „drept" care poate fi încălcat, chiar dacă un astfel de drept este unul fictiv în cadrul unui sistem de drept național care nu recunoaște altfel decât încălcarea unor drepturi materiale individuale.

68. Rezultă astfel că o dispoziție națională potrivit căreia un ONG de mediu care dorește să conteste o decizie ce poate afecta mediul trebuie să fie în măsură să pretindă încălcarea unui drept material individual pentru a avea calitate procesuală activă nu este compatibilă cu articolul 10a din Directiva 85/337.

69. Se pot aduce obiecții în sensul că articolul 10a al treilea paragraf prima teză permite statelor membre să stabilească „ce înseamnă interes suficient și încălcarea unui drept" în conformitate cu dispozițiile dreptului intern.

Această dispoziție nu autorizează în mod expres statele membre să aplice propriile definiții?

70. În opinia noastră, aptitudinea statelor membre de a proceda astfel comportă (tot în mod expres) o importantă limitare. Aceeași teză indică în mod clar că statul membru realizează această stabilire „în conformitate cu obiectivul de a acorda un acces amplu la justiție publicului interesat". Obiectivul de a acorda „un acces amplu" la justiție precizează parametrii în cadrul cărora poate fi exercitată puterea discreționară legislativă a statelor membre.

71. Crearea unui acces mai amplu la justiție este unul dintre obiectivele expres menționate ale Convenției de la Aarhus. Mai exact, alt optsprezecelea considerent al convenției prevede „necesitatea de a pune la dispoziția publicului, inclusiv a organizațiilor, a unor mecanisme juridice eficiente, astfel încât interesele legitime ale acestuia să fie protejate, iar legea să fie aplicată". În ceea ce privește Directiva 2000/35, în acesta se face referire, în considerentul (3), la „o mai mare responsabilitate [...] în procesul de luare a deciziilor" și se arată că „[p]articiparea, inclusiv participarea prin intermediul asociațiilor, al organizațiilor și al grupurilor, în special al organizațiilor nonguvernamentale care promovează protecția mediului, ar trebui încurajată în mod adecvat" [considerentul (4)].

72. În plus, dacă guvernul german ar avea dreptate, existența calității procesuale a unui ONG de mediu de a formula acțiuni ar depinde parțial de hazard. Să ne imaginăm două lacuri, similare în ceea ce privește flora și fauna. Primul dintre ele se află într-o zonă sălbatică, într-un colț izolat al unei mari întinderi de pământ aflate sub controlul integral al autorității locale (care este competentă de asemenea să se pronunțe asupra oricărei cereri de amenajare). Nimeni nu locuiește în împrejurimi. Al doilea lac se află situat lângă câteva case. Potrivit interpretării guvernului german, un ONG de mediu ar putea avea calitate procesuală să conteste o decizie de autorizare a unui proiect de construcții în apropierea celui de al doilea lac (cu condiția să se pretindă că drepturile particularilor din vecinătate sunt sau ar putea fi încălcate), dar nu și în apropierea primului lac. Cu siguranță, nu aceasta a fost intenția Directivei 85/337. Accesul la justiție nu poate depinde de factori externi, cum ar fi localizarea exactă a proiectului de care ONG-ul de mediu se teme că ar putea cauza daune mediului.

Eficiența

73. În observațiile sale, Trianel subliniază că accesul „amplu" nu este identic cu accesul „nelimitat" și susține că ONG-urilor de mediu nu ar trebui să li se recunoască o calitate procesuală activă automată în temeiul articolului 10a din Directiva 85/337. Guvernul

german susține în același sens că dreptul Uniunii nu impune acordarea unui acces nelimitat la instanțele de judecată ONG-urilor de mediu. Comisia admite că Convenția de la Aarhus nu permite ONG-urilor de mediu să evite criteriile de admisibilitate prevăzute de dreptul național: deși un ONG de mediu poate pretinde încălcarea unui drept, un astfel de drept trebuie mai întâi să existe pentru a putea fi încălcat. Totuși, Comisia se bazează mai departe pe principiul eficienței pentru a concluziona că noțiunea „încălcare a unui drept" trebuie interpretată în sens larg.

74. În cazul în care Curtea nu este convinsă că atât formularea, cât și obiectivele articolului 10a din Directiva 85/337 conduc la concluzia că ONG-urilor de mediu ar trebui să le fie recunoscută o calitate procesuală activă automată, este necesar să analizăm pe scurt întrebarea din perspectiva principiului eficienței, deoarece modificările Directivei 85/337 aduse de Directiva 2003/35 aveau ca scop, *inter alia*, să ofere un acces mai amplu la justiție.

75. Guvernul german susține că principiul eficienței nu este încălcat prin condiționarea calității procesuale active de existența unor drepturi materiale individuale.

76. În cadrul ședinței a reieșit în mod clar că în Germania există numeroase prevederi legislative privind mediul, iar dintre acestea nu toate pot fi cu ușurință corelate cu protejarea unor drepturi materiale individuale. După cum a evidențiat în mod întemeiat Comisia, Curtea a interpretat Directiva 85/337 în sens larg în mai multe rânduri [23]. În acest context, suntem de părere că excluderea tuturor acțiunilor întemeiate pe alte dispoziții de mediu decât cele care conferă și drepturi materiale particularilor nu reprezintă, cu siguranță, o transpunere eficientă a Directivei 85/337.

77. Guvernul german a explicat că sistemul său de contencios administrativ implică o verificare atentă și detaliată a deciziilor administrative și conduce la un nivel ridicat de protecție a drepturilor individuale [24]. Totuși, la fel ca și un Ferrari cu ușile încuiate, un sistem intensiv de căi de atac are o utilitate practică redusă dacă sistemul însuși este cu totul inaccesibil pentru anumite categorii de acțiuni. Astfel cum înțelegem, în cazurile în care nu există riscul încălcării vreunui drept material individual, nici un particular, nici un ONG de mediu nu are calitate procesuală pentru a formula o acțiune. Nimeni nu poate acționa în numele mediului însuși. Există totuși situații – de exemplu, în cazul unui proiect menționat în anexa I la Directiva 85/337 [și, prin urmare, supus unei evaluări obligatorii a efectelor sale asupra mediului

23 — A se vedea Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld (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), Hotărârea din 13 iunie 2002, Comisia/Spania (C-474/99, Rec., p. I-5293, punctul 46), și Hotărârea din 25 iulie 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rep., p. I-6097, punctul 28).

24 — A se vedea punctul 30 de mai sus.

potrivit articolului 4 alineatul (1) din directivă] care este situat într-o zonă sălbatică, la mare distanță de așezări umane – în care participarea eficientă în cadrul procesului de luare a deciziilor în domeniul mediului și controlul eficient al punerii în aplicare a Directivei 85/337 implică necesitatea ca un ONG de mediu să aibă calitate procesuală pentru a formula o acțiune în contencios administrativ.

78. Guvernul german afirmă că nivelul actual foarte intens al controlului jurisdicțional ar trebui diminuat dacă cerințele privind existența calității procesuale active ar fi simplificate, pentru a evita supraaglomerarea instanțelor administrative. Aceasta ar conduce, în opinia guvernului german, la o punere în aplicare mai atenuată și mai puțin eficientă a Directivei 85/337.

79. În mod logic, acest aspect nu rezolvă problema că, în prezent, nu este posibilă formularea unei acțiuni în fața instanțelor germane (deoarece niciun petent nu are calitate procesuală activă) în anumite circumstanțe care intră totuși în domeniul de aplicare al Directivei 85/337 și pentru care (în mod corespunzător) articolul 10a impune existența posibilității unei căi de atac în fața unui organism judiciar. Adăugăm că, pentru motivele deja menționate [25], a permite unui ONG de mediu să formuleze acțiuni poate conduce în fapt la o utilizare mai eficientă și mai rentabilă a resurselor judiciare limitate.

80. În cadrul ședinței, BUND a arătat că, în realitate, doar 0,1 % din acțiunile în materie de mediu sunt inițiate de ONG-uri de mediu. Dacă într-adevăr astfel stau lucrurile, este puțin probabil ca facilitarea în mică măsură a condițiilor pentru obținerea calității procesuale active să conducă la o creștere semnificativă a numărului total al petenților. În plus, acțiunile abuzive sau neîntemeiate, chiar dacă sunt admisibile, vor putea fi respinse pe fond. Prin urmare, nu considerăm convingător argumentul că va exista o creștere semnificativă a sarcinii de lucru [26] drept motiv pentru a nu remedia o lacună gravă în sistemul existent în prezent.

Interpretare conformă

81. Guvernul german sugerează că această cauză ridică problema întinderii capacității dreptului Uniunii Europene de a restrânge modul în care sistemul de drept german concepe noțiunea de calitate procesuală activă.

82. Totuși, este cert că nici măcar normele constituționale ale statelor membre nu pot

25 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (citată la nota de subsol 18) și punctele 51 și 62 din prezentele concluzii.

26 — Argument avansat de guvernul german și menționat la punctul 31 din prezentele concluzii.

împiedica aplicarea dreptului Uniunii (în special, supunând fără rezerve această aplicare condiției ca petentul să poată pretinde existența unor drepturi individuale). Astfel, dacă articolul 10a din Directiva 85/337 impune o anumită interpretare a formulării „pretinde încălcarea unui drept", atunci sistemul de drept german trebuie să respecte această cerință [27].

Concluzie cu privire la prima întrebare

83. Trianel sugerează că interpretarea articolului 10a în sensul arătat de BUND ar însemna că Germania ar fi obligată să renunțe la criteriul existenței drepturilor pentru stabilirea calității procesuale active. În opinia noastră, nu este nici pe departe evident că în mod necesar astfel vor sta lucrurile.

84. După cum înțelegem stadiul actual, este posibil ca o instanță germană să interpreteze dreptul național în conformitate cu cerințele articolului 10a din Directiva 85/337, permițând ONG-urilor de mediu să formuleze acțiuni în temeiul încălcării unor drepturi de mediu considerate ca fiind individuale [28]. Ceea ce este clar este că Germania trebuie să respecte obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 85/337, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35. Modul în care Germania realizează acest lucru ține de legislația și de instanțele sale naționale.

85. În lumina celor de mai sus, concluzionăm că articolul 10a din Directiva 85/337 impune necesitatea ca ONG-urile de mediu care doresc să introducă o cale de atac în fața unei instanțe a unui stat membru al cărui drept al contenciosului administrativ prevede invocarea atingerii aduse unui drept să poată invoca încălcarea oricărei dispoziții în materie de mediu aplicabile autorizării unui proiect, inclusiv a dispozițiilor care sunt destinate exclusiv protecției intereselor colectivității, iar nu protecției, nici măcar parțiale, a intereselor particularilor.

A doua întrebare

86. Întrucât am propus ca la prima întrebare să se răspundă fără rezerve în sens afirmativ, nu mai este nevoie să răspundem la a doua întrebare. Adăugăm doar că dispozițiile articolului 10a din Directiva 85/337 se aplică numai cauzelor care intră în domeniul de aplicare *ratione materiae* al acestei directive.

27 — Pentru o analiză mai generală a obligației interpretării conforme, a se vedea, mai recent, Hotărârea din 19 ianuarie 2010, Kücükdeveci (C-555/07, Rep., p. I-365), punctul 44 și urm. și jurisprudența citată.

28 — A se vedea Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (cauzele conexate C-397/01-C-403/01, C), în care, la punctele 113-119, Curtea a indicat instanței de trimitere să folosească toate mijloacele disponibile pentru a ajunge la o interpretare a dreptului național conformă cu cerințele impuse de o directivă.

A treia întrebare

87. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle dacă Directiva 85/337 conferă în mod direct ONG-urilor de mediu un drept de acces la justiție care îl depășește pe cel prevăzut de dreptul național. Cu alte cuvinte, în cazul în care normele procedurale ale dreptului național nu permit unui ONG de mediu (precum BUND) să justifice calitatea procesuală pentru exercitarea unei căi de atac, poate această organizație să se bazeze direct pe dispozițiile articolului 10a?

88. Curtea a statuat în repetate rânduri că, în cazurile în care dispozițiile unei directive sunt suficient de clare, de precise și de necondiționate, particularii sunt îndreptățiți să le invoce în fața instanțelor naționale împotriva statului atunci când acesta nu a transpus (sau când a efectuat o transpunere incorectă) directiva respectivă în dreptul național în termenele stabilite [29]. Curtea a stabilit că o dispoziție dintr-o directivă este suficient de „precisă" atunci când „enunță o obligație în termeni neechivoci" [30].

89. Articolul 10a din Directiva 85/337 este cu siguranță suficient de clar și de precis pentru a avea efect direct. Totuși, este acesta suficient de necondiționat?

90. Curtea a precizat că o dispoziție dintr-o directivă este suficient de „necondiționată" în cazul în care „enunță o obligație care nu este însoțită de nicio condiție și nici nu este subordonată, în privința executării sau a efectelor, intervenției vreunui act fie al instituțiilor Uniunii, fie al statelor membre" [31].

91. Prezenta cauză ridică trei potențiale semne de întrebare. În primul rând, articolul 10a face trimitere la ONG-uri de mediu astfel cum sunt acestea definite la articolul 1 alineatul (2), lăsând astfel statului membru sarcina de a stabili ce ONG-uri de mediu se încadrează in domeniul de aplicare, *inter alia*, al articolului 10a. În al doilea rând, al doilea paragraf al articolului 10a prevede că revine statelor membre sarcina de a stabili ce anume reprezintă un interes suficient și o încălcare a unui drept. În al treilea rând, articolul 10a indică două sisteme diferite pentru acordarea calității procesuale active, lăsând din nou statelor membre sarcina de a decide ce sistem se aplică pe teritoriul acestora. Împiedică vreunul din aceste semne de întrebare ca articolul 10a să fie considerat suficient de necondiționat pentru a îndeplini criteriul efectului direct?

92. Cu privire la primul aspect, Curtea a decis deja că o dispoziție poate avea efect direct în cazul în care a avut loc o transpunere

29 — A se vedea Hotărârea Pfeiffer și alții, citată la nota de subsol 28, punctul 103.

30 — A se vedea cel mai recent Hotărârea din 1 iulie 2010, Gassmayr (C-194/08, Rep., p. I-6281, punctele 44 și 45).

31 — A se vedea Hotărârea Gassmayr, citată la nota de subsol 30, punctul 45.

parțială a unei directive în statul membru [32]. Faptul că Germania a precizat deja criteriile pe care un ONG de mediu trebuie să le îndeplinească, potrivit articolului 1 alineatul (2), pentru a fi recunoscut drept ONG de mediu în sensul Directivei 85/337 înseamnă că această categorie a „ONG-urilor de mediu" este identificată necondiționat. Orice ONG care îndeplinește aceste criterii (precum BUND) este, prin urmare, îndreptățit să invoce dispozițiile articolului 10a.

93. Cu privire la al doilea aspect, pentru motivele pe care le-am menționat deja, apreciem că al treilea paragraf al articolului 10a acordă în mod automat calitate procesuală activă ONG-urilor de mediu. Puterea unui stat membru de a defini ce constituie un interes suficient sau o încălcare a unui drept este limitată în mod corespunzător. În temeiul celui de al treilea paragraf al articolului 10a, astfel de definiții sunt irelevante în ceea ce privește ONG-urile de mediu. Așadar, acestea se pot baza pe efectul direct al articolului 10a chiar și în cazul în care statul membru în discuție a definit „încălcarea unui drept" astfel încât particularii nu se pot baza pe efectul direct.

94. În final, cu privire la al treilea aspect – faptul că articolul 10a oferă o alegere între două sisteme –, Curtea a precizat în Hotărârea Gassmayr că „o dispoziție din dreptul Uniunii este necondiționată în cazul în care enunță o obligație care nu este însoțită de nicio condiție și nici nu este subordonată, în privința executării sau a efectelor, intervenției vreunui act fie al instituțiilor Uniunii, fie al statelor membre" [33]. Prezenta situație este una în care sistemul de drept al fiecărui stat membru reflectă deja una dintre cele două opțiuni prevăzute de punctele (a) și (b). Statul membru în cauză nu este obligat să ia o anumită măsură. În mod similar, existența a două opțiuni diferite nu implică faptul că această dispoziție este condiționată [34]. La fel ca și dispoziția similară din Convenția de la Aarhus [articolul 9 alineatul (2)], articolul 10a a fost redactat în această formă tocmai pentru a pune de acord cele două sisteme diferite potrivit cărora se determină în mod normal calitatea procesuală activă în statele membre ale Uniunii Europene (și în statele semnatare ale Convenției de la Aarhus). Articolul 10a nu ar trebui să fie privit doar pentru acest motiv ca fiind condiționat.

32 — Această decizie datează cel puțin de la cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 10 aprilie 1984, Von Colson și Kamann (14/83, Rec., p. I-1891, punctul 10), și se poate considera că a devenit parte din criteriul mai amplu al „transpunerii incorecte", menționat cel mai recent în Hotărârea din 14 octombrie 2010, Fuß (C-243/09, Rep., p. I-9849, punctul 56).

33 — Citată la nota de subsol 30, punctul 45.

34 — Se poate realiza o paralelă în acest sens cu hotărârile Curții în materia relațiilor externe, de exemplu, Hotărârea din 8 mai 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, Rec., p. I-4135, punctul 29), și Hotărârea din 12 aprilie 2005, Simutenkov (C-265/03, Rec., p. I-2579, punctele 24 și 25).

Concluzie

95. Sugerăm astfel că, drept răspuns la întrebările adresate de Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Curtea ar trebui să declare după cum urmează:

„1) Articolul 10a din Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a Directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție, impune necesitatea ca ONG-urile de mediu care doresc să introducă o cale de atac în fața unei instanțe a unui stat membru al cărui drept al contenciosului administrativ prevede invocarea atingerii aduse unui drept să poată invoca încălcarea oricărei dispoziții în materie de mediu aplicabile autorizării unui proiect, inclusiv a dispozițiilor care sunt destinate exclusiv protecției intereselor colectivității, iar nu protecției, nici măcar parțiale, a intereselor particularilor.

2) În absența unei transpuneri integrale în dreptul național, un ONG de mediu este îndreptățit să invoce în mod direct dispozițiile articolului 10a din Directiva 85/337/CEE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE."