Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

13 februarie 2014*

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu — Noțiunea «cost care să nu fie prohibitiv» al unei proceduri judiciare”

În cauza C-530/11,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 18 octombrie 2011,

**Comisia Europeană**, reprezentată de P. Oliver și de L. Armati, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

**Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord**, reprezentat de C. Murrell, ulterior de M. Holt, în calitate de agenți, asistați de J. Maurici, barrister,

pârât,

susținut de

**Regatul Danemarcei**, reprezentat de C. H. Vang, în calitate de agent,

**Irlanda**, reprezentată de E. Creedon și de A. Joyce, în calitate de agenți, asistate de E. Barrington și de G. Gilmore, barristers,

intervenientе,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (raportor) și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 11 iulie 2013,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 12 septembrie 2013,

* Limba de procedură: engleza.

pronunță prezenta

## Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin faptul că nu a transpus integral și nu a aplicat corect articolul 3 punctul 7 și articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 de instituire a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe privind mediul și de modificare a Directivelor 85/337/CEE și 96/61/CE ale Consiliului în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție (JO L 156, p. 17, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 8), Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.

## Cadrul juridic

*Convenția de la Aarhus*

2 Preambulul Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998 și aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201, denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”), are următorul cuprins:

„[…]

Recunoscând, de asemenea, 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;

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;

[…]

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;

[…]”

3 Articolul 1 din Convenția de la Aarhus, intitulat „Obiectiv”, prevede:

„Pentru a contribui la protejarea dreptului fiecărei persoane din generațiile prezente și viitoare de a trăi într-un mediu propice sănătății și bunăstării sale, fiecare parte garantează drepturile de acces la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu în conformitate cu dispozițiile prezentei convenții.”

4 Articolul 3 din această convenție, intitulat „Dispoziții generale”, prevede la alineatul (8):

„Fiecare parte se asigură că persoanele care își exercită drepturile în conformitate cu dispozițiile prezentei convenții nu sunt penalizate, persecutate sau hărțuite în niciun fel pentru implicarea lor. Prezenta dispoziție nu aduce atingere puterii instanțelor naționale de a impune costuri rezonabile în cadrul procedurilor judiciare.”

5 Articolul 9 din convenția menționată, intitulat „Accesul la justiție”, prevede:

„(1) Fiecare parte se asigură, în cadrul legislației interne proprii, că orice persoană care consideră că cererea proprie de informații în conformitate cu articolul 4 a fost ignorată, refuzată pe nedrept, parțial sau total, sau rezolvată în mod necorespunzător sau tratată cu încălcarea dispozițiilor articolului menționat are acces la o cale de atac în fața unei instanțe de judecată sau a unui alt organism independent și imparțial stabilit prin lege

În cazul în care o parte prevede o astfel de cale de atac [în fața unei] instanț[e] de judecată, aceasta se asigură, de asemenea, că persoana respectivă are acces la o procedură rapidă stabilită prin lege, gratuită sau necostisitoare, pentru reanalizarea de către o autoritate publică sau revizuirea de către un organism independent și imparțial, altul decât o instanță de judecată.

[…]

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

(a) care prezintă un interes suficient sau

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

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

[…]

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

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

(5) Pentru o mai mare eficiență a dispozițiilor prezentului articol, fiecare parte se asigură că publicului i se furnizează informații privind accesul la căile de atac administrative și judiciare și se preocupă de stabilirea unor mecanisme de asistență adecvate pentru îndepărtarea sau reducerea barierelor financiare și de altă natură din calea accesului la justiție.”

*Dreptul Uniunii*

6 Pentru a contribui la punerea în aplicare a obligațiilor care decurg din Convenția de la Aarhus, articolul 3 punctul 7 și articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 au inserat articolul 10a în Directiva 85/337/CE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174) și, respectiv, articolul 15a în Directiva 96/61/CE a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 257, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 183), codificată prin Directiva 2008/1/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (JO L 24, p. 8).

7 Articolele 10a și 15a menționate sunt formulate, în termeni în esență identici, după cum urmează:

„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 [și] imparțial instituit în conformitate cu legea, prin care este contestată legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră sub incidența dispozițiilor privind participarea publicului din prezenta directivă.

[…]

Statele membre stabilesc ce înseamnă interes suficient și încălcarea unui drept în conformitate cu obiectivul de a acorda un acces amplu la justiție publicului interesat. […]

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 […]

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

[…]”

**Procedura precontencioasă**

8 Comisia a fost sesizată cu o plângere conform căreia Regatul Unit nu ar fi respectat obligațiile care îi revin în temeiul articolului 3 punctul 7 și al articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, în măsura în care aceste dispoziții impun ca procedurile jurisdicționale să nu aibă un cost prohibitiv. La 23 octombrie 2007, Comisia a invitat statul membru menționat să își prezinte observațiile cu privire la acest subiect.

9 Întrucât a considerat că răspunsurile oferite erau nesatisfăcătoare, Comisia i-a adresat la 22 martie 2010 un aviz motivat, concluzionând că a avut loc o încălcare a acestor obligații și solicitându-i să adopte măsurile necesare pentru a remedia această situație în termen de două luni.

10 Deoarece a considerat că nici răspunsul oferit de Regatul Unit la 19 iulie 2010 nu este satisfăcător, Comisia a introdus prezenta acțiune.

11 Prin Ordonanța din 4 mai 2012, președintele Curții a admis cererea de intervenție în susținerea concluziilor Regatului Unit formulată de Regatul Danemarcei și de Irlanda.

**Cu privire la acțiune**

12 Prin intermediul diferitor argumente prezentate, Comisia invocă un motiv unic, întemeiat pe lipsa transpunerii sau, în orice caz, pe transpunerea incorectă a articolului 3 punctul 7 și a articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, în măsura în care acestea prevăd că procedurile jurisdicționale menționate trebuie să prezinte un cost care să nu fie prohibitiv (în continuare, „cerința privind lipsa unui cost prohibitiv").

*Argumentele părților*

13 În cererea sa introductivă, Comisia susține că transpunerea unei directive nu poate fi realizată pe cale jurisprudențială (Hotărârea din 16 iulie 2009, Comisia/Irlanda, C-427/07, Rep., p. I-6277, punctele 93 și 94) și că, în orice caz, jurisprudența invocată de Regatul Unit nu respectă cerința privind lipsa unui cost prohibitiv.

14 În ceea ce privește excepția de inadmisibilitate invocată de Regatul Unit cu privire la argumentele Comisiei referitoare la definiția și la criteriile de apreciere a respectivei cerințe, aceasta din urmă susține că nu poate fi primită, având în vedere că subiectele menționate au fost abordate în mod necesar în procedura precontencioasă, ținând seama de însuși obiectul motivului formulat. Același lucru ar fi valabil cu privire la argumentele sale referitoare la luarea în considerare a cuantumului ridicat al onorariilor avocațiale.

15 Comisia arată în continuare că cerința privind lipsa unui cost prohibitiv vizează atât cheltuielile de procedură, cât și onorariile avocațiale ale reclamantului, celelalte cheltuieli pe care acesta din urmă le poate efectua, precum și toate costurile ocazionate de eventualele proceduri anterioare și că impune ca aceste diverse costuri să fie previzibile în mod rezonabil atât în ceea ce privește necesitatea suportării lor, cât și în ceea ce privește cuantumul lor.

16 Referitor la regimul cheltuielilor de judecată și în special la posibilitatea instanței naționale de a încuviința „măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată" care permit, într-un stadiu incipient al procedurii, limitarea cuantumului cheltuielilor de judecată eventual datorate, Comisia apreciază că în Anglia și în Țara Galilor, în pofida criteriilor de apreciere consacrate prin hotărârea Court of Appeal R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, ([2005] 1 W.L.R 2600), jurisprudența continuă să fie contradictorie și generatoare de incertitudine juridică. Mai mult, instanțele nu ar încuviința decât arareori aceste măsuri. În ceea ce privește hotărârea Court of Appeal R (Garner) Elmbridge Borough Council and others din 29 iulie 2010 ([2010] Civ 1006), pronunțată însă după expirarea termenului acordat în avizul motivat menționat la punctul 9 din prezenta hotărâre, Comisia apreciază că reprezintă o evoluție favorabilă, dar încă insuficientă. Astfel, limitările cheltuielilor de judecată eventual obținute ar corespunde în practică unor cuantumuri foarte ridicate și ar ocaziona litigii anexe de natură să determine creșterea costului global al litigiului.

17 Posibilitatea părților de a încheia o asigurare nu ar rezolva toate aceste dificultăți. Comisia mai arată că reclamantul care a încheiat un acord privind onorariile condiționate poate totuși, în cazul în care cererea sa este admisă, să fie obligat să plătească onorariul de avocat în cazul în care pârâtului i s-ar acorda o „limitare reciprocă a cheltuielilor de judecată". Mai mult, o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată nu ar fi, în orice caz, dispusă decât pentru procedura în curs.

18 Comisia susține, în sfârșit, că încălcarea cerinței privind lipsa unui cost prohibitiv este agravată și de regimul măsurilor provizorii, ca urmare a practicii instanțelor de a solicita reclamantului „contraangajamente”, care pot determina costuri financiare ridicate. Comisia consideră că, deși aceste contraprestații financiare nu sunt, în sine, contrare Directivei 2003/35, costul lor trebuie totuși luat în calcul în cadrul analizei.

19 Regatul Unit contestă susținerile Comisiei.

20 Cu titlu prealabil, acesta invocă inadmisibilitatea argumentelor Comisiei referitoare la definiția și la criteriile de apreciere a noțiunii „cost prohibitiv”, pentru motivul că acestea nu ar fi fost menționate în procedura precontencioasă. Același lucru ar fi valabil și în ceea ce privește argumentele Comisiei referitoare la onorariile avocațiale ale reclamantului.

21 Regatul Unit susține că transpunerea unei directive poate fi realizată pe cale jurisprudențială. În Hotărârea Comisia/Irlanda, citată anterior, invocată de Comisie, Curtea ar fi constatat neîndeplinirea obligațiilor de transpunere numai pentru motivul că simpla putere discreționară a instanței de a renunța la obligarea părții care cădea în pretenții la plata cheltuielilor de judecată nu garanta în mod suficient îndeplinirea cerinței privind lipsa unui cost prohibitiv, în discuție și în respectiva cauză. Situația ar fi diferită în Regatul Unit, dat fiind că instanța poate să adopte măsuri de protecție, precum măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată. Acest stat membru apreciază de asemenea că trebuie să se țină seama de specificitatea sistemului său juridic, care decurge din dreptul cutumiar și se întemeiază în mod esențial pe jurisprudență și pe regula precedentului.

22 În ceea ce privește regimul cheltuielilor de judecată, Regatul Unit amintește că, în Anglia și în Țara Galilor, normele de procedură civilă impun instanței să ia o decizie de natură să asigure o hotărâre „dreaptă”, ținând seama de diferitele circumstanțe ale speței și de necesitatea de a menține finanțele autorității publice.

23 Acesta adaugă că, în practică, regula potrivit căreia partea care cade în pretenții trebuie în mod necesar să plătească cheltuielile de judecată ale celeilalte părți ar fi mai puțin aplicată decât în trecut, în special în cauzele de dreptul mediului, și că decizia cu privire la acest aspect ar fi luată de instanță ținând seama de toate elementele cauzei. În plus, în mod frecvent, reclamantul ar putea beneficia de asistență judiciară în aceste litigii și, prin urmare, nu ar fi cel mai adesea obligat la plata cheltuielilor de judecată.

24 Regatul Unit arată că, de foarte multe ori, autoritățile și organismele publice care câștigă procesul nu solicită obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată. Pe de altă parte, permisiunea de a formula o cale de atac la instanțele de rang superior nu ar fi acordată uneori unui organism public decât cu condiția să plătească cheltuielile de judecată ale ambelor părți.

25 Hotărârile Court of Appeal ar fi „codificat”, în orice caz, principiile care reglementează încuviințarea unei măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată, ceea ce ar înlătura orice incertitudine a reclamantului în această privință.

26 În sfârșit, marja de apreciere de care dispun instanțele naționale pentru a examina o cerere de încuviințare a unei măsuri de protecție privind cheltuielile de judecată ar fi nu numai inevitabilă, ci și de dorit, întrucât le permite acestora să se adapteze circumstanțelor cauzei.

27 Regatul Unit mai susține că nivelul ridicat al onorariilor avocațiale rezultă din natura sistemului juridic, de tip acuzatorial, în cadrul căruia oralitatea ocupă un loc preponderent. În orice caz, ar trebui să se țină seama de faptul că furnizarea de servicii juridice constituie o piață liberă și concurențială și că există mai multe modalități de a limita nivelul acestui cost, de exemplu acordurile privind onorariile condiționate, care ar fi foarte răspândite în practică.

28 În ceea ce privește contraangajamentele aferente măsurilor provizorii, Regatul Unit susține că, în cadrul unui procent ridicat de litigii de mediu, însuși faptul de a contesta eliberarea unei autorizații suspendă în practică începerea lucrărilor sau a altor activități până la soluționarea litigiului. Mai mult, reclamantul ar putea să beneficieze de măsuri provizorii fără contraangajamente în cazul în care dispune de resurse limitate. Posibilitatea de a solicita contraangajamente ar fi, în orice caz, conformă cu dreptul Uniunii, prin referire la Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctul 32), iar acordarea acestora ar contribui și la respectarea articolului 1 din Primul Protocol la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, referitor la protecția dreptului de proprietate.

29 Irlanda subliniază că statele membre dispun de o amplă marjă de apreciere pentru transpunerea unei directive și insistă asupra necesității de a lua în considerare caracteristicile specifice ale unui sistem de tip „common law”. Acest stat membru apreciază astfel că susținerea Comisiei potrivit căreia instanțele ar dispune de o putere „discreționară” atunci când se pronunță cu privire la cheltuielile de judecată nu ține seama în mod suficient de regula precedentului, care permite asigurarea unei anumite previzibilități juridice.

30 În ceea ce privește regimul cheltuielilor de judecată, articolul 9 alineatul (5) din Convenția de la Aarhus nu ar impune eliminarea tuturor costurilor financiare. În plus, posibilitatea de a obliga partea care cade în pretenții la plata cheltuielilor de judecată ar asigura o disciplină necesară pentru evitarea inițierii unor proceduri jurisdicționale abuzive.

31 În ceea ce privește contraangajamentele, acest aspect nu ar intra sub incidența Directivei 2003/35, deoarece nu ar fi vorba despre un cost legat de procedura jurisdicțională propriu-zisă. Astfel de măsuri ar fi fost de altfel admise în mod expres de Curte, Irlanda făcând de asemenea referire, în această privință, la Hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest, citată anterior. În lipsa contraangajamentelor, instanța națională ar putea refuza încuviințarea unei cereri de măsuri provizorii necesare pentru protecția mediului.

32 Regatul Danemarcei apreciază că statele membre sunt competente să determine forma și mijloacele de punere în aplicare a cerinței privind lipsa unui cost prohibitiv. Mai mult, această cerință s-ar aplica doar în primă instanță, având în vedere că Convenția de la Aarhus nu ar oferi nicio indicație în materia căilor de atac sau a numărului gradelor de jurisdicție necesare. Pe de altă parte, ar fi vizate doar costurile legate în mod direct de soluționarea litigiului, ceea ce ar exclude onorariile pentru consultanța juridică pe care reclamantul ar decide să o solicite. În sfârșit, această cerință nu ar avea legătură cu aspectul previzibilității pentru reclamant a costului procedurii încă de la introducerea acțiunii, ci ar impune doar ca, la soluționarea litigiului, costul financiar suportat să nu fie prohibitiv, ținând cont de o evaluare de ansamblu.

*Aprecierea Curții*

33 Potrivit unei jurisprudențe constante, transpunerea unei directive nu impune în mod necesar o preluare formală și textuală a dispozițiilor acesteia într-o dispoziție legală sau administrativă expresă și specifică și poate fi suficient un context juridic general, cu condiția ca acesta să asigure efectiv deplina aplicare a directivei într-un mod suficient de clar și de precis (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 23 mai 1985, Comisia/Germania, 29/84, Rec., p.1661, punctul 23, și Hotărârea Comisia/Irlanda, citată anterior, punctul 54).

34 În special, în cazul în care dispoziția în cauză urmărește să confere drepturi particularilor, situația juridică trebuie să fie suficient de precisă și de clară, iar beneficiarilor trebuie să li se ofere posibilitatea să își cunoască pe deplin drepturile și să le invoce, dacă este cazul, în fața instanțelor naționale (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 26 iunie 2003, Comisia/Franța, C-233/00, Rec., p. I-6625, punctul 76).

35 Astfel, Curtea a hotărât că o practică jurisdicțională în cadrul căreia instanțele au numai posibilitatea de a renunța la obligarea la plata cheltuielilor de judecată a părții care cade în pretenții și pot să pună în sarcina celeilalte părți cheltuielile de judecată efectuate de aceasta prezintă, prin natura sa, un caracter incert și nu poate să corespundă cerințelor de claritate și de precizie impuse pentru a fi considerată o executare valabilă a obligațiilor care decurg din articolul 3 punctul 7 și din articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35 (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Irlanda, citată anterior, punctul 94).

36 Cu toate acestea, nu se poate considera că orice practică jurisprudențială prezintă un caracter incert și că, prin natura sa, nu poate să corespundă acestor cerințe.

37 În ceea ce privește aspectul dacă jurisprudența națională invocată de Regatul Unit permite să se considere că acest stat membru s-a conformat cerinței privind lipsa unui cost prohibitiv prevăzute de Directiva 2003/35, trebuie să se examineze în mod succesiv argumentele Comisiei în ceea ce privește regimul cheltuielilor de judecată și cel al măsurilor provizorii.

Regimul cheltuielilor de judecată

38 În ceea ce privește regimul cheltuielilor de judecată, este necesar, în prealabil, să fie soluționată excepția de inadmisibilitate invocată de Regatul Unit.

39 Potrivit unei jurisprudențe constante, deși scrisoarea de punere în întârziere adresată de Comisie și avizul motivat delimitează obiectul litigiului și acesta nu mai poate, prin urmare, să fie extins, această cerință nu poate merge până la a impune în orice situație existența unei identități perfecte între formularea motivelor care figurează în scrisoarea de punere în întârziere, dispozitivul avizului motivat și concluziile cererii introductive, din moment ce obiectul litigiului nu a fost extins sau modificat (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Comisia/Spania, C-358/01, Rec., p. I-13145, punctele 27 și 28).

40 Curtea a mai decis că, deși avizul motivat trebuie să cuprindă o expunere coerentă și detaliată a rațiunilor care au determinat Comisia să ajungă la convingerea că statul interesat nu și-a îndeplinit una dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatului FUE, scrisoarea de punere în întârziere nu poate fi supusă unor cerințe de precizie atât de stricte, întrucât aceasta, în mod necesar, nu poate reprezenta decât un prim rezumat succint al motivelor. Nimic nu împiedică, așadar, Comisia să detalieze, în avizul motivat, motivele pe care le-a invocat deja în mod mai general în scrisoarea de punere în întârziere (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, punctul 29).

41 În speță, trebuie să se constate că problema conținutului cerinței privind lipsa unui cost prohibitiv a fost abordată în cadrul procedurii precontencioase, ținând cont de însuși obiectul motivului, astfel cum a fost prezentat încă din momentul trimiterii scrisorii de punere în întârziere. Același lucru este valabil, după cum arată Comisia, cu privire la luarea în calcul, în acest cadru, a costului onorariilor avocațiale, care reprezintă de altfel partea cea mai importantă a costurilor financiare ale procedurilor judiciare în Regatul Unit.

42 Pe de altă parte și în plus, în ceea ce privește aceste onorarii, nu rezultă din cererea introductivă că Comisia susține că ele conferă, în sine, un caracter prohibitiv procedurii, astfel cum pretinde Regatul Unit la punctul 108 din memoriul său în apărare.

43 Rezultă că excepția de inadmisibilitate invocată de acest stat membru trebuie respinsă ca nefondată.

44 În ceea ce privește temeinicia argumentelor Comisiei, trebuie amintit că cerința privind lipsa unui cost prohibitiv nu exclude posibilitatea ca instanțele naționale să oblige partea la plata cheltuielilor de judecată la finalizarea unei proceduri judiciare, în măsura în care acestea sunt rezonabile, iar cheltuielile de judecată suportate de partea în cauză nu sunt, în ansamblul lor, prohibitive (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 aprilie 2013, Edwards și Pallikaropoulos, C-260/11, punctele 25, 26 și 28).

45 În cazul în care o instanță se pronunță cu privire la obligarea la plata cheltuielilor de judecată a unui particular care, în calitate de reclamant, a căzut în pretenții într-un litigiu în materie de mediu sau, mai general, în cazul în care trebuie să își exprime poziția, într-un stadiu anterior al procedurii, cu privire la o eventuală limitare a costurilor care pot fi puse în sarcina părții care a căzut în pretenții, respectiva instanță trebuie totuși să se asigure de respectarea cerinței privind lipsa unui cost prohibitiv ținând seama atât de interesul persoanei care dorește să își apere drepturile, cât și de interesul general legat de protecția mediului (a se vedea în acest sens Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctul 35).

46 În ceea ce privește criteriile pertinente de apreciere, Curtea a considerat că, în lipsa unei precizări a dreptului Uniunii, statele membre au obligația, în momentul transpunerii unei directive, să îi asigure efectul deplin și că acestea dispun de o marjă de apreciere considerabilă în alegerea mijloacelor (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctul 37, precum și jurisprudența citată). Rezultă că, în ceea ce privește mijloacele prin care se poate realiza obiectivul de a asigura o protecție jurisdicțională efectivă fără un cost excesiv în domeniul dreptului mediului, trebuie să se țină seama de toate dispozițiile relevante din dreptul național și în special de un sistem național de asistență judiciară, precum și de un regim de protecție privind cheltuielile de judecată cum este cel aplicat în Regatul Unit (a se vedea în acest sens Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctul 38).

47 Instanța nu își poate limita însă aprecierea la situația economică a persoanei interesate, ci trebuie să efectueze de asemenea o analiză obiectivă a cuantumului cheltuielilor de judecată, cu atât mai mult cu cât particularii și asociațiile sunt în mod firesc chemați să joace un rol activ în protecția mediului. În această măsură, costul procedurii nu trebuie nici să depășească capacitatea financiară a persoanei interesate și nici să fie, în orice caz, în mod obiectiv nerezonabil (a se vedea în acest sens Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctul 40).

48 În ceea ce privește analiza situației economice a persoanei interesate, aceasta nu se poate baza doar pe capacitatea financiară estimată a unui reclamant „obișnuit”, având în vedere că astfel de date pot să nu aibă decât o legătură îndepărtată cu situația persoanei interesate (a se vedea în acest sens Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctul 41).

49 Pe de altă parte, instanța poate să țină seama de situația părților în cauză, de șansele rezonabile de succes ale solicitantului, de importanța mizei pentru acesta, precum și pentru protecția mediului, de complexitatea dreptului și a procedurii aplicabile, precum și de eventualul caracter hazardat al acțiunii în diferitele sale stadii (a se vedea în acest sens Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctul 42, precum și jurisprudența citată), dar și, dacă este cazul, de costurile deja efectuate în stadiile procesuale anterioare în același litigiu.

50 Împrejurarea că persoana interesată nu a fost descurajată să exercite, în practică, acțiunea nu este suficientă prin ea însăși pentru a considera că procedura nu prezintă pentru aceasta un cost prohibitiv (a se vedea în acest sens Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctul 43).

51 În sfârșit, această apreciere nu poate fi diferită după cum instanța națională statuează la încheierea unei proceduri în primă instanță, a unui apel sau a unui recurs (a se vedea în acest sens Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctul 45).

52 Astfel cum rezultă atât din dosarul transmis Curții, cât și din dezbaterile din cursul ședinței, în Anglia și în Țara Galilor, Senior Courts Act 1981 prevede, la articolul 51, că instanța în cauză desemnează partea care va suporta cheltuielile de judecată aferente procedurii și decide măsura în care aceasta va trebui să le suporte. Această competență ar fi exercitată potrivit modalităților prevăzute la articolul 44.3 din Regulamentul privind procedura civilă. Prin urmare, decizia cu privire la cheltuielile de judecată ar fi în general adoptată de instanța în cauză la finalizarea procedurii, însă reclamantul ar putea de asemenea să solicite să beneficieze de o „măsură de protecție privind cheltuielile de judecată”, care i-ar permite să obțină, într-un stadiu incipient al procedurii, o limitare a cuantumului cheltuielilor de judecată eventual datorate.

53 Modalitățile de încuviințare a unei astfel de măsuri sunt precizate în hotărârea Court of Appeal R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, citată anterior, din care rezultă că instanța poate să pronunțe în orice moment al procedurii o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată atunci când este convinsă de interesul chestiunilor invocate, de faptul că interesul general necesită, în plus, ca aceste chestiuni să fie soluționate, de lipsa unui interes privat al reclamantului în ceea ce privește soluționarea cauzei, de nivelul resurselor sale financiare și al celor ale pârâtului, de cuantumul cheltuielilor de judecată care ar putea fi efectuate, precum și de aspectul dacă reclamantul își va menține sau nu își va menține acțiunea în cazul în care nu se încuviințează o astfel de măsură. Norme similare ar fi de asemenea aplicabile în Gibraltar, în Scoția și în Irlanda de Nord.

54 Ținând seama de ceea ce precedă, trebuie să se sublinieze mai întâi că marja de apreciere de care dispune instanța în punerea în aplicare, într-un caz particular, a regimului național al cheltuielilor de judecată nu poate, în sine, să fie considerată incompatibilă cu cerința privind lipsa unui cost prohibitiv. De altfel, trebuie să se constate că posibilitatea instanței sesizate de a încuviința o măsură de protecție privind cheltuielile de judecată asigură o previzibilitate mai mare a costului procesului și contribuie la respectarea acestei cerințe.

55 Cu toate acestea, din diferitele elemente prezentate de Regatul Unit și discutate în special în ședință nu rezultă că instanța națională este obligată de o normă de drept să se asigure că procedura nu prezintă un cost prohibitiv pentru reclamant, în condițiile în care numai acest fapt ar fi de natură să permită să se considere că Directiva 2003/35 este corect transpusă.

56 În această privință, simpla împrejurare că, pentru a verifica dacă dreptul național îndeplinește obiectivele acestei directive, Curtea este obligată să analizeze și să aprecieze conținutul, care face de altfel obiectul unor discuții, a mai multe decizii ale instanțelor naționale și, așadar, al unei jurisprudențe de ansamblu, în condițiile în care dreptul Uniunii conferă particularilor drepturi precise care ar necesita, pentru a fi efective, norme univoce, duce la concluzia că transpunerea invocată de Regatul Unit nu este, în orice caz, suficient de clară și de precisă.

57 Astfel, înseși condițiile în care instanța națională statuează asupra cererilor de protecție privind cheltuielile de judecată nu permit garantarea conformității dreptului național cu cerința impusă de Directiva 2003/35 din mai multe puncte de vedere. Mai întâi, condiția, impusă de jurisprudența națională, potrivit căreia chestiunile care trebuie soluționate trebuie să prezinte un interes general nu este adecvată și, chiar admițând că aceasta a fost eliminată prin hotărârea Court of Appeal R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, citată anterior, astfel cum susține Regatul Unit, această hotărâre, ulterioară expirării termenului stabilit în avizul motivat, nu ar putea fi luată în considerare de Curte în cadrul prezentei cauze. Apoi, în orice caz, instanța nu pare să fie obligată să acorde protecția în cazul în care costul procedurii este în mod obiectiv nerezonabil. În sfârșit, protecția nu pare să fie acordată nici în cazul în care este în discuție doar interesul particular al reclamantului.

Aceste diferite elemente sunt de natură să ducă la concluzia că regulile jurisprudențiale aplicate nu îndeplinesc în practică cerința privind lipsa unui cost prohibitiv, astfel cum a fost precizat conținutul acesteia în Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior.

58 Din ceea ce precedă rezultă de asemenea că acest regim jurisprudențial nu permite asigurarea unei previzibilități rezonabile pentru reclamant în ceea ce privește atât necesitatea suportării, cât și cuantumul costului procedurii jurisdicționale în care se angajează, chiar dacă această previzibilitate pare cu atât mai necesară cu cât procedurile judiciare din Regatul Unit implică, astfel cum recunoaște acest stat membru, onorarii avocațiale ridicate.

59 Regatul Unit admite de altfel în mod explicit la punctul 70 din memoriul său în apărare că, până la pronunțarea hotărârii Court of Appeal R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, citată anterior, principiile care reglementau măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată nu erau conforme cu dreptul Uniunii din toate punctele de vedere.

60 În ceea ce privește argumentul invocat de Comisie potrivit căruia nici regimul de protecție privind cheltuielile de judecată nu ar fi conform cu dreptul Uniunii prin aceea că măsurile de protecție privind cheltuielile de judecată ar implica o „limitare reciprocă a cheltuielilor de judecată” care permite autorității publice pârâte, în cazul în care pierde procesul, să își limiteze răspunderea financiară, ceea ce ar reduce în mod indirect protecția acordată printr-un acord privind onorariile, trebuie amintit că, în cadrul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulate în temeiul articolului 258 TFUE, revine Comisiei obligația de a stabili existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor. Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele de fapt necesare pentru ca aceasta să verifice existența respectivei neîndepliniri a obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (a se vedea printre altele Hotărârea din 22 noiembrie 2012, Comisia/Germania, C-600/10, punctul 13 și jurisprudența citată).

61 Or, în speță, Comisia s-a limitat să constate în avizul motivat că, în ipoteza în care instanța națională acordă o astfel de limitare reciprocă a cheltuielilor de judecată, reclamantul poate fi obligat să plătească o parte din onorariul avocatului său, fără a oferi însă precizări cu privire la condițiile aplicării acestei practici și nici cu privire la consecințele sale financiare.

62 Prin urmare, trebuie să se considere că argumentul Comisiei nu este suficient de motivat pentru a putea fi examinat.

63 Sub această rezervă, trebuie, așadar, să se considere că argumentele Comisiei cu privire la regimul cheltuielilor de judecată din Regatul Unit sunt, în esență, întemeiate.

Contra-angajamentele aferente măsurilor provizorii

64 În ceea ce privește regimul contraangajamentelor aferente măsurilor provizorii impuse de instanță, care, astfel cum rezultă din dosarul transmis Curții, constau în principal în a obliga reclamantul să se angajeze să repare prejudiciul care ar putea rezulta dintr-o măsură provizorie în cazul în care dreptul pe care aceasta îl proteja nu este în final recunoscut ca fiind întemeiat, trebuie amintit că, în sensul articolului 3 punctul 7 și al articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, caracterul prohibitiv al costului unei proceduri se referă la ansamblul costurilor financiare care rezultă din participarea la procedura judiciară, astfel încât acesta trebuie apreciat global, ținând seama de toate costurile suportate de partea în cauză (a se vedea Hotărârea Edwards și Pallikaropoulos, citată anterior, punctele 27 și 28), sub rezerva abuzului de drept.

65 În plus, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că instanța națională sesizată cu un litigiu căruia i se aplică dreptul Uniunii trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor

invocate în temeiul dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Križan și alții, C-416/10, punctul 107 și jurisprudența citată), în special în domeniul dreptului mediului (a se vedea Hotărârea Križan și alții, citată anterior, punctul 109).

66 În consecință, cerința privind lipsa unui cost prohibitiv se aplică și costurilor financiare care rezultă din măsurile de care instanța națională ar putea să facă să depindă încuviințarea unor măsuri conservatorii în cadrul litigiilor care intră sub incidența articolului 3 punctul 7 și a articolului 4 punctul 4 din Directiva 2003/35.

67 Sub această rezervă, condițiile în care instanța națională încuviințează astfel de măsuri provizorii țin, în principiu, numai de dreptul național, în limitele principiilor echivalenței și efectivității. Cerința privind lipsa unui cost prohibitiv nu poate fi interpretată în sensul că se opune *a priori* aplicării unei garanții financiare precum cea a „contraangajamentelor” în cazul în care aceasta este prevăzută de dreptul național. Același lucru este valabil în ceea ce privește consecințele financiare care ar putea rezulta, după caz, potrivit acestui drept, dintr-o acțiune abuzivă.

68 În schimb, revine instanței care se pronunță cu privire la acest subiect sarcina de a se asigura că riscul financiar care rezultă pentru reclamant este de asemenea inclus în diferitele costuri generate de proces atunci când această instanță apreciază dacă procedura nu are un cost prohibitiv.

69 Prin urmare, trebuie să se constate că din dosarul transmis Curții nu rezultă că cerința privind lipsa unui cost prohibitiv se impune instanței naționale în acest domeniu cu întreaga claritate și precizie necesare. Astfel, Regatul Unit se mulțumește să afirme că, în practică, nu ar fi impuse întotdeauna contraangajamente în litigiile referitoare la dreptul mediului și că acestea nu ar fi solicitate în cazul reclamanților lipsiți de resurse financiare.

70 În ceea ce privește argumentul Regatului Unit potrivit căruia limitarea contraangajamentelor ar putea duce la încălcarea dreptului de proprietate, Curtea admite în mod constant că acest drept nu este o prerogativă absolută, ci trebuie să fie luat în considerare din perspectiva funcției sale în societate. Astfel, unele limitări pot fi aduse folosinței acestui drept, cu condiția ca acestea să răspundă efectiv unor obiective de interes general și să nu constituie, din perspectiva obiectivului urmărit, o intervenție excesivă și intolerabilă care ar aduce atingere chiar substanței dreptului astfel garantat (a se vedea în acest sens Hotărârea Križan și alții, citată anterior, punctul 113, precum și jurisprudența citată). Protecția mediului figurează printre aceste obiective și poate, așadar, să justifice o limitare a folosinței dreptului de proprietate (a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea Križan și alții, citată anterior, punctul 114 și jurisprudența citată).

71 În consecință, trebuie de asemenea să fie admis argumentul Comisiei potrivit căruia sistemul contraangajamentelor aferente măsurilor provizorii este de natură să constituie un factor suplimentar de incertitudine și de imprecizie în ceea ce privește respectarea cerinței privind lipsa unui cost prohibitiv.

72 Ținând seama de tot ceea ce precedă, trebuie să se constate că, prin faptul că nu a transpus corect articolul 3 punctul 7 și articolul 4 punctul 4 din Directiva 2003/35, în măsura în care acestea prevăd că procedurile jurisdicționale menționate trebuie să aibă un cost care să nu fie prohibitiv, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.

**Cu privire la cheltuielile de judecată**

73 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta din urmă a căzut în pretenții cu privire la

cea mai mare parte a motivelor, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Irlanda și Regatul Danemarcei suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) **Prin faptul că nu a transpus corect articolul 3 punctul 7 și articolul 4 punctul 4 din 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, în măsura în care aceste articole prevăd că procedurile jurisdicționale menționate trebuie să aibă un cost care să nu fie prohibitiv, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.**

2) **Obligă Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată. Regatul Danemarcei și Irlanda suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături