CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL ELEANOR SHARPSTON prezentate la 19 mai 2011 [1]

1. Deciziile privind proiectele care pot avea un efect asupra mediului pot fi adoptate în cadrul unei proceduri administrative, în care participarea (directă) a publicului este asigurată prin intermediul unei evaluări a efectelor asupra mediului (denumită în continuare „EEM"), sau în cadrul unei proceduri legislative, în care se asigură participarea (indirectă) a publicului prin intermediul organului legislativ reprezentativ competent.

2. În acest context, prezenta serie de cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate de Conseil d'État (Consiliul de Stat) (Belgia) se referă la interpretarea legislației Uniunii Europene (denumită în continuare „UE") cu privire la accesul la informații, participarea publicului și accesul la justiție în ceea ce privește luarea deciziilor în probleme de mediu, în special a Directivei 85/337 CEE [2] (denumită în continuare „Directiva EEM"), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE [3].

3. Directiva EEM nu se aplică proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ special de drept intern. În prezentele cauze, este vorba despre un proiect de decizie care a fost adoptat în cadrul unei proceduri administrative și care, ulterior, a fost ratificat printr-un decret legislativ. Prin urmare, apare întrebarea dacă o astfel de procedură intră în domeniul de aplicare al Directivei EEM.

Dreptul internațional

4. La 25 iunie 1998, Comunitatea Europeană, statele membre și alte 19 state au încheiat Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (denumită în continuare „Convenția de la Aarhus"),

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174).

3 — 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)

care a intrat în vigoare la 30 octombrie 2001. Convenția de la Aarhus a fost ratificată de Belgia la 21 ianuarie 2003 și a fost aprobată în numele Comunității Europene prin Decizia 2005/370 [4].

5. Articolul 2 din Convenția de la Aarhus definește mai multe noțiuni. În special, acesta exclude din sfera de aplicare a noțiunii „autoritate publică" orice „organisme sau instituții care acționează cu capacitate juridică sau legislativă".

6. Articolul 6 este intitulat „Participarea publicului la decizii privind activități specifice". Acesta impune în esență să se adopte dispoziții care să asigure în timp util și în mod eficient informarea și participarea publicului interesat de activitățile propuse, în toate etapele relevante ale procedurii de autorizare pentru activitățile enumerate în mod specific în anexa I sau pentru alte activități care pot avea un efect semnificativ asupra mediului. Activitățile enumerate în anexa I includ „[c]onstruirea de linii pentru traficul feroviar de lungă distanță și de aeroporturi cu o lungime a pistei de minimum 2 100 m".

7. Articolul 9 este intitulat „Accesul la justiție". Acesta 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 de către o instanță 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.

Deciziile finale în conformitate cu prezentul alineat (1) sunt obligatorii pentru autoritatea publică care deține informațiile. Motivele sunt prezentate în scris, cel puțin în cazul în care accesul la informații este refuzat în conformitate cu prezentul paragraf.

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

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, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201). Textul Convenției de la Aarhus este reprodus la pagina 4 și următoarele din acest număr al Jurnalului Oficial.

(a) care prezintă un interes suficient sau

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

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

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

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.

(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. Deciziile luate în conformitate cu prezentul articol sunt pronunțate sau consemnate în scris. Hotărârile judecătorești și ale altor organisme, după caz, sunt puse la dispoziția publicului.

(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 Europene

8. Pentru a integra dispozițiile Convenției de la Aarhus în ceea ce reprezenta la acea dată dreptul comunitar, înainte de Decizia 2005/370 au fost adoptate mai multe măsuri legislative, printre acestea numărându-se și modificările aduse Directivei EEM prin Directiva 2003/35.

Directiva EEM

9. Directiva EEM are drept obiectiv armonizarea evaluării efectelor asupra mediului care pot apărea cu ocazia realizării anumitor proiecte. Al șaselea considerent prevede că „autorizarea proiectelor publice și private care pot avea efecte importante asupra mediului se acordă numai după ce s-a efectuat o evaluare prealabilă a posibilelor efecte importante ale acestor proiecte asupra mediului; [...] această evaluare trebuie să se desfășoare pe baza informațiilor adecvate furnizate de către inițiatorul proiectului și poate fi completată de către autorități și de către persoanele implicate în proiectul respectiv".

10. Articolul 1 alineatul (2) din Directiva EEM cuprinde următoarele definiții:

— „proiect": „executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau scheme" sau „alte intervenții în mediul natural și asupra peisajului, inclusiv cele care implică exploatarea resurselor minerale",

— „inițiatorul proiectului": „persoana care solicită autorizarea unui proiect privat sau autoritatea publică inițiatoare a unui proiect",

— „autorizație": „decizia autorității sau a autorităților competente care împuternicesc inițiatorul proiectului să își realizeze proiectul",

— „publicul": „una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în conformitate cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile constituite de acestea" și

— „publicul interesat”: „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)[5] […]”

11. Articolul 1 alineatul (5) prevede: „Prezenta directivă nu se aplică proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ special de drept intern, deoarece obiectivele urmărite de prezenta directivă, inclusiv transmiterea informațiilor, sunt realizate prin intermediul procesului legislativ”.

12. Potrivit articolului 4 alineatul (1), proiectele enumerate în anexa I la Directiva EEM fac obiectul unei evaluări în conformitate cu articolele 5-10 din această directivă[6]. Aceste proiecte cuprind, la punctul 7 litera (a) din anexa I, „[c]onstruirea de linii pentru traficul feroviar de lungă distanță și aeroporturi cu o lungime a pistei de minimum 2 100 m”[7].

13. În continuare, articolele 5-10 stabilesc o serie de obligații de fond care trebuie îndeplinite atunci când se realizează o EEM. Mai exact: articolul 5 precizează condițiile privind informațiile care trebuie furnizate de inițiatorii proiectelor; articolul 6 stabilește norme pentru a se asigura informarea adecvată a autorităților de mediu și a publicului, precum și faptul că li se oferă ocazia de a participa, ambele în timp util și în mod eficient; articolul 7 impune ca celelalte state membre să fie informate și consultate în cazul în care un proiect ar putea avea efecte semnificative asupra mediului din propriul teritoriu; în sfârșit, articolul 8 prevede: „[r]ezultatele consultărilor și informațiile adunate în temeiul articolelor 5, 6 și 7 trebuie luate în considerare în cadrul procedurii de autorizare”.

14. Articolul 10a, care corespunde în linii mari articolului 9 alineatele (2), (4) și (5) din Convenția de la Aarhus, prevede următoarele:

„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,

5 — Articolul 2 alineatul (2) permite statelor membre să integreze EEM în procedurile existente sau să instituie proceduri noi.

6 — În cazuri excepționale și în condiții definite în mod strict, statele membre pot deroga de la această cerință în conformitate cu articolul 2 alineatul (3) din Directiva EEM. În prezentele cauze nu s-a invocat această procedură excepțională.

7 — Pare necontestat faptul că proiectele la care se referă prezentele cauze intră în domeniul de aplicare al anexei I.

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."

15. Rezultă în mod evident, în special din considerentele (6), (9), (11) și (12) ale Directivei 2003/35, care a introdus articolul 10a în Directiva EEM, că obiectivul modificării menționate, precum și al altor modificări, a fost să armonizeze Directiva EEM cu Convenția de la Aarhus și în special să asigure participarea adecvată a publicului la procedurile de luare a deciziilor și dreptul la o cale de atac judiciară în toate stadiile acestor proceduri.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

16. Conseil d'État este instanța administrativă de cel mai înalt grad din Belgia, care are competența de a se pronunța asupra

validității actelor administrative, însă nu și asupra validității actelor de natură legislativă. Întrebările preliminare formulate de această instanță apar în contextul a șase acțiuni, în care se contestă o serie de autorizații administrative de urbanism care au fost acordate între septembrie 2003 și septembrie 2006 pentru proiecte care vizau dezvoltarea aeroporturilor din Belgia.

17. Pentru a acorda aceste autorizații, autoritățile administrative competente au parcurs o serie de etape procedurale. Aceste etape cuprindeau în linii mari: (i) cererea inițială formulată de un coordonator de proiect, (ii) perioada de evaluare, (iii) perioada de consultare coordonată de municipalitate, (iv) emiterea mai multor avize și (v) acordarea autorizației.

18. În fiecare cauză, reclamanții sunt localnici sau asociații care au formulat acțiuni în perioada cuprinsă între ianuarie 2004 și aprilie 2006.

19. La 17 iulie 2008, parlamentul regiunii valone (denumit în continuare „parlamentul valon") a adoptat Decretul valon privind anumite autorizații în legătură cu care există motive imperative de interes general (Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt general, denumit în continuare „Decretul din 17 iulie 2008").

20. Decretul din 17 iulie 2008 conține trei serii de dispoziții. În primul rând, la articolul 1, decretul enumeră mai multe lucrări legate de aeroporturile Liège-Bierset și Charleroi-Bruxelles Sud și de alte legături de transport, pentru care a fost stabilită existența unor „motive imperative de interes general". În al doilea rând, pentru proiectele incluse în această listă, decretul stabilește la articolele 2-4 că autorizațiile se acordă de guvernul valon potrivit normelor de urbanism aplicabile, iar apoi parlamentul valon ratifică aceste autorizații. În sfârșit, la articolele 5-17, acesta ratifică mai multe autorizații care au fost deja acordate. Dintre acestea, articolele 6, 7, 9 și 14 prezintă relevanță pentru prezenta cauză.

21. Articolul 6 din Decretul din 17 iulie 2008 prevede următoarele:

„Se ratifică autorizația de mai jos în legătură cu care există motive imperative de interes general:

— în legătură cu acțiunile și cu lucrările de dezvoltare a infrastructurii și a clădirilor de primire din cadrul aeroporturilor regionale, Ordinul ministerial din 13 septembrie 2006 prin care se acordă autorizație de urbanism […] pentru extinderea pistei aeroportului Liège-Bierset [8]."

8 — Acesta constituie obiectul cauzelor C-128/09 și C-129/09.

22. Acelaşi mod de formulare apare *mutatis mutandis, inter alia,* la:

— articolul 7 (autorizaţie de urbanism pentru executarea unor lucrări de acoperire a cursului de apă Tintia şi de modificare a reliefului solului în partea de nord-est a zonei aeroportului Charleroi [9]),

— articolul 9 (autorizaţie de mediu pentru funcţionarea aeroportului Charleroi-Bruxelles Sud [10]) şi

— articolul 14 (autorizaţie unică pentru construirea şi operarea celui de al treilea şi a celui de al patrulea tronson al căii ferate care leagă Bruxelles de Charleroi [11]).

23. În cursul procedurilor în faţa Conseil d'État, pârâta a susţinut că Decretul din 17 iulie 2008, ca act de natură legislativă care a înlocuit autorizaţiile administrative şi care poate fi contestat doar în faţa Cour constitutionnelle (Curtea Constituţională), a privat atât Conseil d'État de competenţa sa, cât şi reclamanţii de interesul pentru anularea autorizaţiilor administrative. Reclamanţii susţin că adoptarea decretului nu a fost compatibilă nici cu Convenţia de la Aarhus, nici cu Directiva EEM şi că, în consecinţă, decretul nu ar trebui luat în considerare.

24. Între timp, în faţa Cour constitutionnelle au fost formulate alte acţiuni (în anumite cazuri, de către reclamanţi în acţiunile de pe rolul Conseil d'État) prin care era contestată însăşi validitatea Decretului din 17 iulie 2008.

25. În aceste împrejurări, Conseil d'État a suspendat judecarea cauzelor aflate pe rolul său şi a adresat atât Cour constitutionnelle, cât şi Curţii de Justiţie întrebări în vederea pronunţării unei hotărâri preliminare.

26. Prin întrebările pe care le-a adresat Cour constitutionnelle, Conseil d'État solicita, pe scurt, să se stabilească dacă parlamentul valon avea dreptul (a) să ratifice autorizaţiile administrative fără a analiza fondul cererilor sau regularitatea procedurii şi (b) procedând astfel, să se opună exercitării de către Conseil d'État a controlului judiciar complet asupra acestor autorizaţii atunci când acest control a fost solicitat înainte de adoptarea Decretului din 17 iulie 2008.

27. Întrebările preliminare adresate Curţii de Justiţie sunt următoarele:

„A) Articolul 1 alineatul (5) din [Directiva EEM] poate fi interpretat în sensul că exclude din domeniul său de aplicare un act legislativ – precum [Decretul din 17 iulie 2008] – care se limitează să prevadă că «există motive imperative de interes general» pentru acordarea de autorizaţii de

9 — Acesta constituie obiectul cauzei C-134/09.

10 — Acesta constituie obiectul cauzei C-135/09.

11 — Acesta constituie obiectul cauzelor C-130/09 şi C-131/09.

urbanism, de autorizații de mediu și de autorizații unice pentru actele și lucrările pe care acestea le enumeră și că «ratifică» autorizațiile pentru care se prevede că «există motive imperative de interes general»?

B.1) Articolele 1, 5, 6, 7, 8 și 10a din [Directiva EEM], cu modificările ulterioare, se opun unui regim juridic potrivit căruia dreptul de a realiza un proiect supus evaluării efectelor asupra mediului este acordat printr-un act legislativ cu privire la care nu există o cale de atac la un organ jurisdicțional sau la alt organ independent și imparțial instituit prin lege, care să permită contestarea deciziei prin care se acordă dreptul de a realiza proiectul, atât pe fond, cât și în ceea ce privește procedura urmată?

B.2) Articolul 9 din Convenția de la Aarhus trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre să prevadă posibilitatea introducerii unei căi de atac la un organism jurisdicțional sau la alt organ independent și imparțial instituit prin lege, pentru a se putea contesta legalitatea, cu privire la orice aspect de fond sau de procedură referitoare atât la regimul material, cât și la regimul procedural de autorizare a proiectelor supuse evaluării efectelor, a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor articolului 6?

B.3) Având în vedere Convenția de la Aarhus, articolul 10a din [Directiva EEM], cu modificările ulterioare, trebuie interpretat în sensul că impune statelor membre să prevadă posibilitatea introducerii unei căi de atac la un organism jurisdicțional sau la alt organ independent și imparțial instituit prin lege pentru a se putea contesta legalitatea deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor pentru orice aspect de fond sau de procedură referitoare atât la regimul material, cât și la regimul procedural de autorizare a proiectelor supuse evaluării efectelor? [12]"

28. În sfârșit, Conseil d'État a decis că, după ce va primi răspunsuri la întrebările pe care le-a formulat atât din partea Cour constitutionnelle, cât și din partea Curții de Justiție, va întocmi un raport suplimentar în

12 — Întrebări identice au fost adresate Curții în contextul altor trei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare referitoare la articolele 15, 16 și 17 din Decretul din 17 iulie 2008, care au fost conexate de Curte și a căror judecată a fost suspendată în așteptarea pronunțării unei hotărâri în prezentele acțiuni (cauzele conexate C-177/09, C-178/09 și C-179/09, Poumon Vert de la Hulpe și alții, JO 2009, C 180, p. 30-32).

legătură cu care părţile vor fi invitate să prezinte observaţii finale.

29. În ceea ce o priveşte, Cour constitutionnelle a analizat acţiunile formulate direct în faţa sa împreună cu întrebările care i-au fost adresate de Conseil d'État şi a adresat, la rândul său, Curţii de Justiţie mai multe întrebări cu privire la interpretarea Convenţiei de la Aarhus şi a Directivei EEM [13]. Întrucât cererea de pronunţare a unei hotărâri preliminare formulată de Cour constitutionnelle a fost primită cu aproximativ un an mai târziu decât cele din prezenta acţiune şi deoarece obiectul întrebărilor este parţial identic, Curtea a decis să soluţioneze mai întâi prezentele cereri de pronunţare a unor hotărâri preliminare.

30. În cadrul prezentei acţiuni, au prezentat observaţii scrise reclamanţii din cauzele C-128/09-C-131/09, guvernele belgian, elen, italian şi Comisia. Reclamanţii din cauzele C-128/09 şi C-130/09, unul dintre reclamanţii din cauzele C-134/09 şi C-135/09, guvernele belgian şi elen şi Comisia au prezentat observaţii orale în cadrul şedinţei din 8 iunie 2010.

13 — Cauza C-182/10, Solvay şi alţii (JO 2010, C 179, p. 18).

Admisibilitate

31. Guvernul belgian invocă inadmisibilitatea cererilor de pronunţare a unor hotărâri preliminare. În primul rând, acesta susţine că (i) elementele de fapt şi de drept prezentate în cadrul deciziilor de trimitere sunt insuficiente pentru a permite părţilor care doresc să prezinte observaţii să procedeze astfel şi (ii) Conseil d'État nu explică motivul pentru care se solicită interpretarea dreptului Uniunii. În al doilea rând, pe baza criteriilor stabilite în Hotărârea CILFIT [14], guvernul belgian susţine că (i) dispoziţiile în cauză sunt clare şi nu necesită interpretare, (ii) întrebările sunt irelevante şi (iii) jurisprudenţa existentă a Curţii a statuat deja cu privire la întrebările preliminare.

Primul argument cu privire la admisibilitate

Caracterul suficient al elementelor de fapt şi de drept din deciziile de trimitere

32. Guvernul belgian susţine că deciziile de trimitere nu furnizează părţilor interesate toate informaţiile necesare pentru ca ele să

14 — Hotărârea din 6 octombrie 1982, CILFIT (C-283/81, Rec., p. I-3415).

poată prezenta observații utile. Aceste decizii nu descriu în mod integral regimul instituit prin Decretul din 17 iulie 2008, a cărui înțelegere este necesară pentru a răspunde la prima întrebare, și în special omit să precizeze faptul că Directiva EEM se aplică procedurilor administrative care precedă ratificarea legislativă. De asemenea, deciziile de trimitere nu explică rolul și competența Cour constitutionnelle în comparație cu cele ale Conseil d'État, a căror înțelegere este necesară pentru a răspunde la celelalte întrebări. Într-adevăr, întrebările sunt formulate într-un mod care creează de fapt confuzii cu privire la ambele aspecte menționate. În sfârșit, în loc să își prezinte propria opinie cu privire la aspectele în cauză, Conseil d'État se limitează la a preciza pozițiile adoptate de părți în cadrul acțiunilor.

33. Este de necontestat că informațiile furnizate în deciziile de trimitere trebuie nu numai să permită Curții să dea răspunsuri utile, ci și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte părți interesate, posibilitatea de a prezenta observații conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție [15]. Potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea nu se va pronunța cu privire la interpretarea dispozițiilor naționale și nu va hotărî dacă interpretarea dată de instanța de trimitere este corectă; dimpotrivă, Curtea trebuie să ia în considerare contextul normativ și factual astfel cum este definit în decizia de trimitere [16]. Argumentele prezentate de guvernul belgian trebuie analizate pe baza acestor considerente.

34. În ceea ce privește primul dintre argumentele prezentate, se pare că rezultă în mod evident din deciziile de trimitere că preocuparea Conseil d'État cu privire la Decretul din 17 iulie 2008 se limitează la ratificarea autorizațiilor administrative existente, astfel că celelalte aspecte ale decretului nu prezintă o importanță deosebită. De asemenea, nu a fost necesar nici să se precizeze că Directiva EEM se aplică numai procedurilor administrative, având în vedere că acest lucru rezultă din termenii directivei înseși.

35. În ceea ce privește cel de al doilea argument, este adevărat că o înțelegere a rolului și a competenței Conseil d'État și ale Cour constitutionnelle ar fi utilă pentru a aprecia dificultățile procedurale naționale care au determinat formularea deciziilor de trimitere. Cu toate acestea, ni se pare că nu este necesară o înțelegere deosebit de aprofundată sau detaliată și că elementele esențiale – și anume riscul ca Conseil d'État să fie lipsit de competența de a judeca acțiunile aflate deja pe rolul său ca urmare a unei inițiative, eventual pur formală, din partea parlamentului

15 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 mai 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Rep., p. I-3633, punctul 20).

16 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 octombrie 2010, Padawan (C-467/08, Rep., p. I-10055, punctul 22).

valon – rezultă în mod clar din deciziile de trimitere [17].

36. De asemenea, nu ni se pare nici că întrebările sunt formulate astfel încât să determine Curtea sau un stat membru să își îndrepte atenția asupra unor false probleme, chiar dacă guvernul belgian are dreptate atunci când afirmă că aceste întrebări sugerează o caracteristică a dreptului belgian cu care acesta nu este de acord. Problema fundamentală care apare în cadrul dreptul Uniunii este în mod evident cea a efectului pe care ratificarea prin intermediul actelor legislative a autorizațiilor acordate anterior printr-o procedură administrativă îl are asupra dreptului de acces la justiție garantat prin Convenția de la Aarhus și prin Directiva EEM. Cu privire la acest aspect au prezentat observații două state membre, fără ca acestea să fie împiedicate în mod vădit și într-o măsură semnificativă de vreo lipsă de informații din cadrul deciziilor de trimitere sau de modul de formulare a întrebărilor [18].

37. În sfârșit, faptul că, în speță, Conseil d'État prezintă argumentele reclamanților cu privire la diverse probleme, iar nu propriile sale puncte de vedere, nu afectează, în opinia noastră, în vreun fel deciziile de trimitere. Aceste argumente indică în mod suficient motivul pentru care poate fi necesar să existe o hotărâre privind dreptul Uniunii înainte ca acestea să fie analizate de către Conseil d'État.

Caracterul suficient al explicației cu privire la necesitatea unei interpretări a dreptului Uniunii

38. În susținerea sa conform căreia Conseil d'État nu a explicat în mod suficient necesitatea unei interpretări a dreptului Uniunii, guvernul belgian invocă în primul rând propria jurisprudență a acestei instanțe, care a fost menționată în deciziile de trimitere. În hotărârea sa nr. 185.645 din 11 august 2008 (hotărârea Deneye), Conseil d'État a hotărât că adoptarea Decretului din 17 iulie 2008 a avut drept consecință privarea acestuia de competența de a se pronunța cu privire la validitatea măsurilor ratificate de decret. Cu toate acestea, în ipoteza în care decretul (sau articolul relevant din acesta) ar fi anulat de Cour constitutionnelle, decizia respectivă privind lipsa de competență ar putea fi anulată la solicitarea părților. În prezenta cauză, susține guvernul belgian, Conseil d'État trebuia să fi urmat aceeași procedură și să fi așteptat rezultatul acțiunii formulate în fața Cour constitutionnelle, în special deoarece Conseil d'État însuși a adresat întrebări Cour constitutionnelle cu privire la problemele de competență invocate. În consecință, întrebările preliminare sunt ipotetice în acest stadiu

17 — Admitem că înțelegerea contextului relevant ar fi putut fi într-o oarecare măsură împiedicată de un factor diferit, care nu este însă atribuit deciziilor de trimitere însele: deciziile care au fost traduse în propriile limbi ale statelor membre și care ulterior au fost trimise de către Curtea de Justiție statelor membre au omis secțiunile referitoare la cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate de Cour constitutionnelle. Cu toate acestea, omisiunile au fost în mod clar indicate ca atare în cuprinsul traducerilor, iar statele membre au primit de asemenea copiile complete ale textului original în limba franceză. În plus, chiar și fără aceste fragmente, ni se pare că deciziile de trimitere conțineau informații suficiente.

18 — Trebuie de asemenea să admitem că guvernul italian a definit prima întrebare ca fiind „formulată în mod enigmatic" – însă, cu toate acestea, a considerat că poate prezenta observații.

al procedurii. Conseil d'État nu a furnizat motivele pentru care are nevoie, în aceste împrejurări, de o hotărâre cu privire la interpretarea dreptului Uniunii înainte de pronunțarea unei decizii de către Cour constitutionnelle.

39. Suntem de acord cu faptul că procedura din instanțele naționale, astfel cum a fost aceasta descrisă anterior [19], este complicată și că ar fi fost de dorit să existe o abordare mai sistematică și poate mai conformă cu normele de procedură naționale. De asemenea, putem admite că eficiența procedurală globală ar fi putut avea de câștigat dacă cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Cour constitutionnelle ar fi fost conexată sau judecată împreună, în fața acestei Curți, cu cauzele care fac obiectul prezentei acțiuni. Cu toate acestea, ni se pare că niciunul dintre aspectele invocate nu afectează în vreun fel admisibilitatea întrebărilor preliminare formulate în prezenta acțiune.

40. Este adevărat că, în contextul cooperării dintre instanțele naționale și Curtea de Justiție, instanța care adresează o întrebare în vederea pronunțării unei hotărâri preliminare trebuie să stabilească motivele pentru care este nesigură cu privire la interpretarea dreptului Uniunii și pentru care consideră necesar să adreseze o astfel de întrebare [20]. Cu toate acestea, în opinia noastră, această instanță nu trebuie să facă mai mult decât să descrie aceste motive într-un mod clar. De asemenea, nu este necesar nici să anticipeze argumentele posibile ale părților sau ale statelor membre cu privire la corectitudinea abordării sale din perspectiva dreptului procedural național.

41. Cu condiția să existe, la prima vedere, motive clare pentru solicitarea pronunțării unei hotărâri preliminare, nu este de competența acestei Curți să analizeze altceva decât aceste motive și să se aventureze în probleme de drept național. Potrivit unei jurisprudențe constante, numai instanțele naționale care sunt sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată au competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile fiecărei cauze, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții [21]. În plus, având în vederea repartizarea funcțiilor între Curtea de Justiție și instanțele naționale, nu este de competența Curții să stabilească dacă decizia de trimitere a fost luată în conformitate cu normele din dreptul național care reglementează modul de organizare a instanțelor și procedura acestora [22].

19 — La punctele 23-29.

20 — A se vedea de exemplu Ordonanța Curții din 2 martie 1999, Colonia Versicherung (C-422/98, Rec., p. I-1279, punctul 6).

21 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 1 iulie 2010, Sbarigia (C-393/08, Rep., p. I-6337, punctul 19).

22 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 16 septembrie 1999, WWF și alții (C-435/97, Rec., p. I-5613, punctul 33), și Hotărârea din 23 noiembrie 2006, Asnef-Equifax și Administración del Estado (C-238/05, Rec., p. I-11125, punctul 14).

42. În prezenta cauză, motivele pentru care se solicită pronunțarea unei hotărâri preliminare sunt mai mult decât clare. Conseil d'État este sesizat cu acțiuni prin care se contestă autorizațiile administrative, cu privire la care acesta are competență de soluționare. Înainte de a putea pronunța o hotărâre, Conseil d'État trebuie să știe dacă, potrivit dispozițiilor relevante din Convenția de la Aarhus și din Directiva EEM, faptul că autorizațiile în cauză au fost ratificate printr-un act legislativ îl lipsește de această competență. Corectitudinea jurisprudenței sale anterioare, conform căreia această instanță și-a declinat competența în astfel de împrejurări, poate fi pusă la îndoială. Considerăm că o astfel de problemă este departe de a fi ipotetică. Prin urmare, Conseil d'État are dreptul și, ca instanță ale cărei decizii nu pot fi supuse unei căi de atac potrivit dreptului național, este obligată să solicite Curții de Justiție pronunțarea unei hotărâri preliminare în temeiul articolului 267 TFUE.

Al doilea argument cu privire la admisibilitate

Pertinența întrebărilor preliminare

43. Guvernul belgian susține că întrebările nu prezintă relevanță pentru soluția care va fi pronunțată în acțiunile aflate pe rolul Conseil d'État.

44. În ceea ce privește întrebările A și B.1, acesta susține că deciziile de trimitere presupun – în mod greșit – că decretul a fost adoptat de către parlamentul valon printr-o procedură constituită dintr-o singură etapă, fără a se realiza vreo evaluare a efectelor asupra mediului sau fără a se lua alte măsuri de siguranță. O hotărâre preliminară bazată pe această presupunere nu ar prezenta relevanță pentru situația reală, aceea a unei proceduri în două etape căreia i se aplică Directiva EEM.

45. Considerăm că această obiecție este destul de nefondată. Din deciziile de trimitere rezultă în mod clar că procedura este constituită din două etape, precum și că instanța națională trebuie să afle dacă și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce măsură dreptul Uniunii poate permite ca o cale de atac judiciară împotriva unei autorizații administrative să fie anihilată dacă autorizația respectivă este ratificată ulterior printr-un act legislativ.

46. Guvernul belgian susține că întrebările B.2 și B.3 nu prezintă relevanță deoarece acestea nu se referă la Decretul din 17 iulie 2008, ci la normele constituționale și de competență care repartizează competențele între Conseil d'État și Cour constitutionnelle. În plus, în ceea ce privește întrebarea B.3, articolul 9 din Convenția de la Aarhus, care este mai complet decât articolul 10a din Directiva EEM, este aplicabil în Belgia, iar interpretarea Curții nu ar putea stabili că cel din urmă are un domeniu de aplicare mai extins decât primul.

47. Aceste obiecții ni se par ele însele lipsite de relevanță. În mod evident, Conseil d'État solicită pronunțarea unei hotărâri cu privire la implicațiile articolului 9 din Convenția de la Aarhus și ale articolului 10a din Directiva EEM pentru situația procedurală a acțiunilor aflate pe rolul acestuia. O astfel de hotărâre ar permite Conseil d'État să tragă concluzii cu privire la modul în care ar trebui să procedeze în legătură cu aceste contestații. Prin urmare, întrebările sunt relevante pentru soluționarea litigiilor aflate pe rolul Conseil d'État.

Act clar

48. Guvernul belgian susține că textele Convenției de la Aarhus și ale Directivei EEM sunt clare și că dispozițiile atacate nu necesită interpretarea Curții. Prin urmare, doctrina *acte clair* ar fi trebuit să se opună formulării unei trimiteri preliminare de către Conseil d'État.

49. Ni se pare că prezenta acțiune a demonstrat în mod suficient că dispozițiile nu sunt clare în totalitate în ceea ce privește aplicarea lor la împrejurările din acțiunea principală. Cu toate acestea, indiferent dacă dispozițiile în cauză sunt sau nu sunt clare, referirea la doctrina *acte clair* nu prezintă relevanță. O instanță națională poate invoca acest principiu pentru a justifica refuzul său de a adresa o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare pentru motivul că răspunsul la o anumită întrebare este deja suficient de clar [23]. Principiul menționat nu poate fi însă folosit de această Curte ca temei pentru a refuza să răspundă la întrebările care i-au fost adresate. În cazul în care un organ jurisdicțional care se pronunță în ultimă instanță este de opinie că anumite dispoziții relevante de drept al Uniunii sunt neclare, acesteia nu doar i se permite, ci este chiar obligată să formuleze o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare. Curtea trebuie, în principiu, să se pronunțe [24]. Cu toate acestea, în cazul în care răspunsul nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, Curtea poate să decidă prin ordonanță motivată potrivit articolului 104 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul său de procedură. În prezenta acțiune, Curtea a decis că, dimpotrivă, întrebările preliminare merită atenția Marii Camere.

Jurisprudența existentă

50. Guvernul belgian susține că răspunsurile la întrebările A și B.1 pot fi deduse din Hotărârea WWF și alții [25].

51. Cu toate acestea, ca și în cazul referirii la doctrina *acte clair*, această susținere nu prezintă relevanță în ceea ce privește admisibilitatea cererilor de pronunțare a unor hotărâri preliminare. Deși unei instanțe naționale, chiar uneia dintre acelea ale căror decizii nu pot fi atacate, nu i se poate *impune* să adreseze

23 — Hotărârea CILFIT, citată la nota de subsol 14, punctul 16.

24 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 aprilie 2007, Asemfo (C-295/05, Rep., p. I-2999, punctul 30).

25 — Citată la nota de subsol 22, punctele 55-63 din hotărâre.

o întrebare al cărei răspuns poate fi dedus din jurisprudența existentă, aceasta nici nu poate fi *împiedicată* să procedeze astfel. Într-un astfel de caz, Curtea are posibilitatea de a se pronunța prin ordonanță motivată, în temeiul articolului 104 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul său de procedură. Astfel cum am arătat, Curtea a decis, dimpotrivă, că întrebările preliminare care au fost formulate în prezenta acțiune merită atenția Marii Camere. În plus, astfel cum va reieși din analiza noastră cu privire la întrebările propriu-zise, considerăm că răspunsurile *nu pot* fi deduse din Hotărârea WWF și alții.

Concluzie cu privire la admisibilitate

52. Prin urmare, suntem de opinie că nu există niciun obstacol în calea admisibilității întrebărilor formulate de Conseil d'État.

Cu privire la fond

Întrebarea A

53. Potrivit articolului 1 alineatul (5), Directiva EEM nu se aplică „proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ special de drept intern, deoarece obiectivele urmărite de prezenta directivă, inclusiv transmiterea informațiilor, sunt realizate prin intermediul procesului legislativ". Conseil d'État solicită clarificarea semnificației pe care o are această dispoziție în cazul în care o autorizație a fost prima dată acordată de către o autoritate administrativă, iar ulterior a fost ratificată printr-un decret al autorității legislative competente care (doar) precizează că „există motive imperative de interes general".

54. Această întrebare conține două întrebări implicite. În primul rând, în cazul în care un decret este adoptat de legiuitor ca act legislativ, acest lucru va avea semnificația că acesta intră automat, în virtutea propriei sale naturi, în domeniul de exceptare de la articolul 1 alineatul (5)? În al doilea rând, o instanță națională este oprită să examineze modul de formulare utilizat într-o astfel de măsură pentru a stabili dacă se aplică exceptarea prevăzută la articolul 1 alineatul (5) sau, dimpotrivă, aceasta poate interpreta textul și poate examina modul în care s-a desfășurat procesul legislativ însuși?

Raționamentul pe care se întemeiază articolul 1 alineatul (5)

55. Directiva EEM, astfel cum a fost modificată pentru a lua în considerare Convenția de la Aarhus, are drept obiectiv îmbunătățirea

procesului de luare a deciziilor de către organismele administrative [26]. Participarea publică, pe care aceasta o introduce în procesul de luare a deciziilor, constituie un element important în atingerea acestui obiectiv. Altfel spus, Directiva EEM promovează participarea directă a publicului la procesul de luare a deciziilor administrative cu privire la problemele de mediu dintr-un stat membru.

56. Pe de altă parte, în cazul în care o decizie este adoptată pe cale legislativă, o astfel de participare a publicului există deja. Puterea legislativă însăși este compusă din reprezentanți ai publicului aleși în mod democratic. Atunci când procesul de luare a deciziilor are loc în cadrul unui asemenea organ, acesta beneficiază de participarea indirectă, dar totuși reprezentativă, a publicului.

57. Având în vedere acest aspect, vom analiza în continuare în mod mai detaliat articolul 1 alineatul (5).

Modul de formulare a articolului 1 alineatul (5)

58. Articolul 1 alineatul (5) prevede: „Prezenta directivă nu se aplică proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ special de drept intern, deoarece obiectivele urmărite de prezenta directivă, inclusiv transmiterea informațiilor, sunt realizate prin intermediul procesului legislativ”.

59. Esența problemei constă în ambiguitatea pe care o implică legătura dintre excluderea proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ special de drept intern și realizarea obiectivelor prin intermediul procesului legislativ. Această ambiguitate dă naștere la două posibile interpretări.

60. În una dintre interpretări, ar putea exista prezumția că procesul legislativ asigură în mod automat realizarea obiectivelor Directivei EEM. Astfel, în toate cazurile în care detaliile unui proiect au fost adoptate printr-un act legislativ special de drept intern, instanța națională ar trebui să considere că actul respectiv a îndeplinit în mod automat aceste obiective.

61. În cealaltă interpretare, dispoziția ar putea fi înțeleasă în sensul că exprimă o condiție prealabilă: Directiva EEM nu se aplică proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ special de drept intern, *cu condiția ca* obiectivele directivei să fie realizate prin intermediul procesului legislativ. O astfel de interpretare ar însemna că legiuitorul este obligat să realizeze obiectivele urmărite de Directiva EEM (inclusiv transmiterea informațiilor) în cursul procesului de luare a deciziilor, înainte ca proiectul să poată fi

26 — A se vedea preambulul Directivei 2003/35 și al Convenției de la Aarhus înseși.

exclus din domeniul de aplicare al directivei potrivit articolului 1 alineatul (5). Această interpretare ar da naştere unei alte întrebări cu privire la ce ar trebui să facă legiuitorul pentru a asigura realizarea acestor obiective.

62. Niciuna dintre aceste două interpretări nu este perfectă. Prima ar putea să lărgească în mod nejustificat domeniul excluderii legislative prevăzut într-o directivă care are ca obiectiv să asigure un proces mai eficient de luare a deciziilor în probleme de mediu. Aceasta ar putea conduce totuşi la aplicarea excluderii în cazul unui proiect administrativ, chiar şi în cazul în care proiectul administrativ nu ar avea decât o vagă aparenţă legislativă. Cea de a doua interpretare ar putea implica un oarecare grad de activism judiciar, susceptibil de a da naştere unor confuzii cu privire la sarcinile precise pe care trebuie să le îndeplinească legiuitorul în cauzele privind problemele de mediu. În cea mai extremă formă a sa, această interpretare ar putea conduce la o posibilă lipsire de semnificaţie a excluderii înseşi, impunând legiuitorului să îndeplinească aceleaşi cerinţe procedurale ca şi o autoritate administrativă.

Hotărârile WWF şi alţii şi Linster

63. Curtea a avut deja de două ori posibilitatea de a analiza semnificaţia articolului 1 alineatul (5) din Directiva EEM.

64. În Hotărârea WWF şi alţii [27] , Curtea a statuat că articolul 1 alineatul (5) „exclude proiectele prevăzute de directivă de la procedura de evaluare dacă sunt îndeplinite două condiţii. Prima impune ca detaliile proiectului să fie adoptate printr-un act legislativ special de drept intern; cea de a doua impune ca obiectivele directivei, inclusiv obiectivul transmiterii informaţiilor, să fie realizate prin intermediul procesului legislativ” [28].

65. În continuare, Curtea a statuat exact cu privire la primul criteriu că, „în cazul în care iniţiatorului proiectului i se acordă dreptul de a realiza proiectul prin intermediul unui act legislativ, în locul unei decizii din partea autorităţilor competente, actul respectiv trebuie să fie un act special şi trebuie să prezinte aceleaşi caracteristici ca şi autorizaţia prevăzută la articolul 1 alineatul (2) din directivă” [29]. Pentru ca aceste condiţii să fie îndeplinite, *„actul trebuie să descrie proiectul în detaliu*, cu alte cuvinte într-un mod suficient de precis şi de definitoriu astfel încât să includă, precum o autorizaţie, în urma examinării acestora de către legiuitor, *toate elementele proiectului care prezintă relevanţă pentru evaluarea efectelor asupra mediului*” [30] .

66. Curtea a specificat conţinutul celei de a doua condiţii (ca „obiectivele directivei, inclusiv obiectivul transmiterii informaţiilor, să fie realizate prin intermediul procesului legislativ”) într-un mod mai indirect, statuând:

27 — Citată la nota de subsol 22.
28 — Punctul 57 din hotărâre.
29 — Punctul 58 din hotărâre.
30 — Punctul 59 din hotărâre, sublinierea noastră.

„[d]oar prin respectarea [cerințelor specificate în cadrul primei condiții] pot fi îndeplinite prin intermediul procesului legislativ obiectivele menționate în cadrul celei de a doua condiții" (grupând astfel, într-o oarecare măsură, cele două condiții). Cu toate acestea, Curtea a indicat în mod foarte clar ceea ce *nu* ar fi acceptabil: „În cazul în care actul legislativ special prin care se adoptă și deci se autorizează un proiect specific nu include *elementele acestui proiect specific, care pot prezenta relevanță pentru evaluarea efectelor sale asupra mediului,* obiectivele directivei ar fi puse în pericol, deoarece *un proiect ar putea primi autorizație fără a se mai evalua efectele sale asupra mediului,* chiar dacă acestea pot fi semnificative" [31].

67. În Hotărârea Linster [32], Curtea a confirmat prima dată că „termenii «act legislativ special de drept intern» și «proiect» utilizați la articolul 1 alineatul (5) din directivă trebuie să primească o interpretare autonomă" [33] și că „articolul 1 alineatul (5) din directivă trebuie interpretat luând în considerare obiectivele directivei și faptul că, având în vedere că limitează domeniul de aplicare al directivei, această dispoziție trebuie interpretată în mod restrictiv" [34]. În continuare, Curtea a insistat asupra motivelor care stau la baza exceptării prevăzute la articolul 1 alineatul (5): „în cazul în care obiectivele directivei, inclusiv obiectivul transmiterii informațiilor, sunt realizate prin intermediul procesului legislativ, directiva nu se aplică proiectului în cauză" [35] (altfel spus, astfel cum înțelegem noi, deoarece nu este necesar ca directiva să se aplice în aceste împrejurări).

68. Ulterior, Curtea a explicat (în mod mai detaliat decât în Hotărârea WWF și alții) raportul dintre obiectivul fundamental al Directivei EEM și nivelul de informare de care trebuie să dispună legiuitorul:

„Astfel cum rezultă în mod evident din articolul 2 alineatul (1), obiectivul fundamental al directivei este ca, înaintea acordării autorizației, proiectele care pot avea efecte importante asupra mediului, *inter alia*, prin natura, mărimea sau localizarea lor, să constituie obiectul unei evaluări a efectelor lor.

Potrivit celui de al șaselea considerent al directivei, această evaluare trebuie să se desfășoare pe baza informațiilor adecvate furnizate de către inițiatorul proiectului și poate fi completată de către autorități și de către persoanele implicate în proiectul respectiv.

31 — Punctul 60, sublinierea noastră.

32 — Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster (C-287/98, Rec., p. I-6917).

33 — Punctul 44.

34 — Punctul 49.

35 — Punctul 51.

Astfel, doar în cazul în care legiuitorul are la dispoziție informații echivalente cu cele care ar fi furnizate autorității competente în cadrul unei proceduri ordinare de autorizare a unui proiect se poate considera că obiectivele directivei au fost îndeplinite prin intermediul procesului legislativ” [36].

69. Curtea a încheiat analiza amintind că articolul 1 alineatul (5) din Directiva EEM impune ca actul legislativ în cauză să fie „un act special prin care se adoptă detaliile unui proiect. Însuși modul de formulare a acestuia trebuie să demonstreze că obiectivele directivei au fost realizate în cazul proiectului în cauză”. În plus, „nu se poate considera că detaliile unui proiect au fost adoptate prin lege, în sensul articolului 1 alineatul (5) din directivă, dacă legea respectivă nu conține elementele necesare pentru a evalua efectele proiectului asupra mediului”, revenind instanței naționale obligația de stabili împrejurările în fiecare cauză [37].

70. În acest stadiu, facem o pauză pentru o primă evaluare.

71. În Hotărârile WWF și alții și Linster, Curtea a stabilit două condiții, ambele trebuind a fi îndeplinite înainte ca actul legislativ să intre sub incidența excluderii de la articolul 1 alineatul (5) și, prin urmare, să nu mai intre în domeniul de aplicare al Directivei EEM. În primul rând, detaliile proiectului trebuie stabilite printr-un act legislativ special care descrie, într-un mod suficient de precis și de definitoriu, toate elementele proiectului care prezintă relevanță pentru evaluarea efectelor asupra mediului. În al doilea rând, pentru a îndeplini obiectivele de protejare a mediului ale Directivei EEM, legiuitorul trebuie să aibă la dispoziție – și trebuie să ia în considerare în cursul procedurii legislative – informații echivalente cu cele care ar fi furnizate autorității competente în cadrul unei proceduri ordinare de autorizare a unui proiect, astfel încât să poată realiza evaluarea obligatorie a efectelor asupra mediului. Vom denumi aceste două condiții, în mod colectiv, „dublul test pentru asigurarea eficacității legislative”.

72. Se pare că acest dublu test favorizează în mod evident interpretarea articolului 1 alineatul (5) în sensul că implică o condiție prealabilă conform căreia obiectivele Directivei EEM trebuie realizate prin intermediul procesului legislativ, iar nu o prezumție că acestea sunt îndeplinite pe această cale. Curtea a arătat că este interesată de aspectul dacă participarea publică pe care urmărește să o realizeze Directiva EEM a fost într-adevăr obținută prin intermediul procesului legislativ.

36 — Punctele 52-54.
37 — Punctele 56-58.

Aplicarea jurisprudenței existente la prezenta cauză

73. Hotărârile WWF și alții și Linster asigură un cadru pentru evaluarea care trebuie realizată de către instanțele naționale. În plus, acest cadru poate fi, în principiu, aplicat prin analogie și prezentelor cauze (adoptarea *ex post* de către legiuitor a proiectelor administrative, mai degrabă decât autorizarea *ex ante* a proiectelor), sub rezerva modificărilor aduse Directivei EEM prin Directiva 2003/35 (care a întărit dispozițiile referitoare la participarea publicului în special prin adăugarea cerințelor cu privire la disponibilitatea căilor de atac judiciare prevăzute la articolul 10a, dar nu a modificat obiectivele Directivei EEM).

74. Luând în considerare ceea ce statuează la prima vedere Hotărârile WWF și alții și Linster, răspunsul la prima întrebare formulată de Conseil d'État este relativ simplu. Decretul din 17 iulie 2008 nu „descrie proiectul în detaliu, cu alte cuvinte într-un mod suficient de precis și de definitoriu astfel încât să includă, precum o autorizație, în urma examinării acestora de către legiuitor, toate elementele proiectului care prezintă relevanță pentru evaluarea efectelor asupra mediului" [38]. Acesta nu „conține elementele necesare pentru a evalua efectele proiectului asupra mediului", iar „însuși modul de formulare […] [nu] demonstrează că obiectivele directivei au fost realizate în cazul proiectului în cauză" [39]. Dimpotrivă, dispozițiile relevante ale Decretului din 17 iulie 2008 se limitează să precizeze că ele ratifică autorizația deja acordată pentru o serie de proiecte în legătură cu care „există motive imperative de interes general".

75. Până în acest moment nu există nicio dificultate, însă aplicarea articolului 1 alineatul (5) din Directiva EEM nu poate, în opinia noastră, să depindă doar de aspectul dacă autorul actului legislativ în cauză a fost suficient de avizat și de bine informat pentru a asigura ca modul de formulare a măsurii să respecte întocmai acești termeni. Dacă ar fi contat numai acest lucru, atunci un proiect care nu a fost pus în discuție în mod adecvat de către legiuitor ar putea totuși să fie formulat astfel încât să îndeplinească cerințele obligatorii. Dimpotrivă, un proiect care a fost într-adevăr discutat în mod detaliat ar putea să nu îndeplinească cerința pentru a fi exclus din domeniul de aplicare al Directivei EEM potrivit articolului 1 alineatul (5) doar din cauză că tradiția de redactare legislativă din statul membru respectiv nu permite „îngreunarea" actului legislativ rezultat cu aceste detalii.

76. În plus, astfel cum înțelegem noi, discuția unui proiect în cadrul procesului legislativ va fi adesea (dacă nu chiar întotdeauna)

38 — Hotărârea WWW și alții, punctul 59.

39 — Hotărârea Linster, punctele 56 și 57.

precedată, într-o mai mare sau mai mică măsură, de o anumită activitate administrativă care pregătește terenul pentru dezbaterea care va urma. Dacă avem dreptate, pare a fi posibil ca dosarul prezentat legiuitorului în vederea obținerii unei decizii să nu conțină neapărat exact aceleași informații și același nivel al detaliilor ca și cele care ar fi fost examinate în cursul unui proces de natură pur administrativă. Deopotrivă, acesta poate – sau nu poate – să conțină „informații echivalente cu cele care ar fi furnizate autorității competente în cadrul unei proceduri ordinare [și anume administrative] de autorizare a unui proiect" (a doua parte a dublului test).

77. Prezentele cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare acordă Marii Camere posibilitatea să reexamineze și să clarifice soluțiile pronunțate în Hotărârile WWF și alții și Linster.

78. Vom lua ca punct de plecare în analiza noastră observația utilă a avocatului general Léger prezentată în cauza Linster: „Instituind o excepție pentru cazurile în care un proiect este adoptat prin act legislativ, legiuitorul comunitar nu a intenționat să introducă un criteriu formal care să permită statelor membre să excludă astfel de proiecte de la o evaluare a efectelor lor asupra mediului și de la cerința de informare și de consultare a publicului interesat doar pe baza naturii actului în cauză și a statutului autorității care l-a adoptat. Din domeniul de aplicare al directivei nu sunt excluse decât actele legislative care prezintă garanții identice cu cele care ar fi fost impuse în temeiul directivei" [40].

79. Suntem de acord cu această opinie. Directiva EEM nu se referă la formalism. Aceasta urmărește să asigure realizarea unor EEM eficace în cazul tuturor proiectelor majore și, în forma sa modificată, urmărește să asigure participarea adecvată a publicului la procesul de luare a deciziilor. Atunci când procesul legislativ funcționează în mod normal și corect, acesta prezintă – prin funcționarea democrației reprezentative – aceleași garanții cu cele care ar fi fost impuse în temeiul Directivei EEM.

80. Este evident că procedura de examinare realizată de către legiuitor poate fi diferită de procedura descrisă la articolele 5-10 din Directiva EEM. Instanțele naționale nu sunt obligate să se asigure că legiuitorul urmează exact aceeași procedură care s-ar impune în cazul în care același proiect ar fi evaluat de o autoritate administrativă. Dimpotrivă,

40 — La punctul 114 din concluziile sale.

acestea trebuie să aprecieze dacă procesul legislativ s-a desfășurat în mod corect și adecvat.

81. Pentru ca o instanță națională să își îndeplinească eficient această obligație, trebuie, în mod evident, să privească dincolo de textul decretului.

82. Curtea a arătat deja că, în cazul în care un act legislativ lasă aspecte importante ale evaluării unui proiect să fie rezolvate *după* ce a fost dată aprobarea formală, în cadrul unei proceduri separate (cauza WWF și alții) sau în cazul în care lasă nerezolvate anumite aspecte majore ale unui proiect, precum alegerea finală a traseului în cazul unei autostrăzi (cauza Linster), respectivul act legislativ nu intră sub incidența excluderii prevăzute la articolul 1 alineatul (5). Considerăm că argumentația care stă la baza ambelor hotărâri este că, în astfel de împrejurări, nu se poate susține în mod rezonabil că legiuitorul a avut în vedere toate elementele necesare pentru evaluarea posibilelor efecte ale proiectului asupra mediului. Deoarece procesul legislativ nu s-a desfășurat în mod adecvat, actul rezultat nu îndeplinește condițiile care stau la baza acestei excluderi. Dimpotrivă, atunci când procesul legislativ se desfășoară în mod adecvat, excluderea legislativă trebuie aplicată pentru a respecta intențiile celor care au redactat Convenția de la Aarhus și care au transpus această convenție în dreptul Uniunii prin intermediul Directivei EEM, cu modificările ulterioare.

83. În cazul în care, astfel cum sugerăm, este necesar ca întrebarea să se orienteze spre un criteriu bazat pe funcționalitate pentru a evita formalismul excesiv, dând în același timp o semnificație reală și coerentă clauzei de excludere de la articolul 1 alineatul (5), această întrebare devine: cum se poate stabili dacă procesul legislativ s-a desfășurat în mod adecvat?

84. În opinia noastră, pentru a stabili dacă aceasta a fost situația în fiecare cauză, instanța națională va trebui să analizeze următoarele aspecte:

(a) în amonte: informațiile puse la dispoziția legiuitorului au fost suficient de detaliate și informative pentru a-i permite acestuia să evalueze posibilele efecte ale proiectului propus asupra mediului?

(b) procesul: procedura corespunzătoare a fost respectată, iar timpul alocat pregătirii și discuțiilor a fost suficient pentru a putea să se concluzioneze că

reprezentanții aleși ai poporului au putut în mod real să analizeze și să dezbată proiectul propus?

(c) în aval: actul legislativ rezultat (coroborat, dacă este cazul, cu documentele însoțitoare la care se referă în mod expres) precizează care este obiectul autorizării și care sunt toate limitările sau restricțiile impuse?

85. Un astfel de proces legislativ ar putea (astfel cum se întâmplă și în prezenta cauză) determina ca legiuitorul să își întemeieze demersul pe activitatea desfășurată anterior de un organism administrativ.

86. În acest caz, instanța națională va trebui să stabilească în esență dacă proiectul fusese deja aprobat (în timpul procesului administrativ) înainte de a fi prezentat legiuitorului sau dacă proiectul a fost într-adevăr analizat și aprobat ulterior, în cadrul procesului legislativ însuși. Din nou, sugerăm că instanța națională trebuie să examineze fondul, iar nu forma, a ceea ce s-a întâmplat în fiecare cauză.

87. Pe scurt, cu condiția ca legiuitorul să dispună de informațiile necesare și să își ducă la îndeplinire rolul său democratic în mod corect și eficient, procesul legislativ va îndeplini obiectivele Directivei EEM, cu modificările ulterioare. Prin urmare, prin faptul că procesul legislativ va putea să beneficieze de excluderea prevăzută la articolul 1 alineatul (5) și, așadar, de excluderea din domeniul de aplicare al Directivei EEM, nu se creează nicio lacună în ceea ce privește protecția.

88. Pe de altă parte, un proces legislativ care nu face altceva decât să își dea girul pentru un proces administrativ anterior care a luat deja în mod efectiv deciziile relevante nu va prezenta aceleași garanții cu cele impuse de Directiva EEM. În consecință, un astfel de proces legislativ nu ar trebui să beneficieze de excluderea prevăzută la articolul 1 alineatul (5).

89. Ni se pare că o astfel de abordare combină respectarea finalității Convenției de la Aarhus și a Directivei EEM, cu modificările ulterioare, cu respectarea intențiilor autorului de a include, în cuprinsul ambelor instrumente legislative, o clauză de excludere pentru deciziile adoptate în probleme de mediu de către legiuitor, iar nu de către un organism administrativ.

Întrebările B.1, B.2 și B.3

90. Prin intermediul întrebării B.1, Conseil d'État solicită să se stabilească dacă articolele 1, 5, 6, 7, 8 și 10a din Directiva EEM se opun unui regim juridic în care dreptul de a realiza un proiect supus EEM este acordat printr-un act legislativ împotriva căruia nu există o cale de atac judiciară care să permită contestarea deciziei relevante pe fond sau în ceea ce privește procedura urmată. Cu toate acestea, din perspectiva modului de formulare și a semnificației dispozițiilor citate, ni se pare că instanța de trimitere solicită de fapt să se stabilească dacă, având în vedere articolul 1 [în special articolul 1 alineatul (5)], articolul 10a din Directiva EEM impune existența unei căi de atac judiciare care să verifice dacă un act legislativ care conferă dreptul de a realiza un proiect supus unei EEM este compatibil, din punct de vedere formal și procedural, cu articolele 5, 6, 7 și 8 din directivă.

91. Întrebările B.2 și B.3 solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 9 din Convenția de la Aarhus și/sau articolul 10a din Directiva EEM impun statelor membre să prevadă posibilitatea introducerii unei căi de atac pentru a putea contesta legalitatea deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor în ceea ce privește orice problemă de fond sau de procedură referitoare la autorizarea proiectelor supuse EEM.

92. Astfel, în timp ce prin întrebarea A se solicită să se stabilească dacă Directiva EEM se aplică unei proceduri precum cea în cauză, prin cele trei întrebări de la litera B se solicită îndeosebi să se stabilească dacă trebuie să existe o cale de atac judiciară împotriva unei astfel de proceduri și se ating, implicit, dificultățile care pot apărea în cazurile în care instanțe diferite ar avea în principiu competența de a exercita controlul legalității unor etape diferite ale procedurii respective.

93. La prima vedere, răspunsul la aceste întrebări poate fi foarte simplu.

94. În primul rând, în ceea ce privește întrebarea B.1, este evident că Directiva EEM nu se aplică „proiectelor ale căror detalii sunt adoptate printr-un act legislativ special de drept intern". Prin urmare, niciuna dintre dispozițiile de fond ale directivei nu poate impune vreun fel de control judiciar al autorizațiilor adoptate prin intermediul unor acte care intră sub incidența acestei definiții. Întrebarea dacă un act special intră într-adevăr sub incidența acestei definiții constituie obiectul întrebării A, pe care am abordat-o în contextul respectiv. În ipoteza în care un act nu intră sub incidența acestei definiții,

articolul 10a conține norme privind disponibilitatea unei căi de atac judiciare.

95. Răspunsul la întrebările B.2 și B.3, care nu se referă la acte legislative, este și mai simplu. El rezultă din modul de formulare a articolului 9 din Convenția de la Aarhus și a articolului 10a din Directiva EEM și este că dispozițiile menționate impun statelor membre să prevadă posibilitatea introducerii unei căi de atac judiciare pentru a putea contesta legalitatea deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor care intră în domeniul de aplicare al acestor instrumente, în ceea ce privește orice problemă de fond sau de procedură referitoare la autorizarea proiectelor supuse unei EEM.

96. Cu toate acestea, trebuie să se observe că, astfel cum au arătat guvernul belgian și Comisia, modul de formulare a acestor dispoziții acordă statelor membre o marjă de apreciere deloc neglijabilă pentru realizarea obiectivelor stabilite. Diverse aspecte sunt lăsate la aprecierea dreptului național, iar printre acestea se numără conținutul anumitor noțiuni, stadiul procedurii în care trebuie să fie disponibilă calea de atac și natura organismului competent să examineze această cale de atac.

97. Cu toate acestea, chiar și în cazul în care sunt coroborate cu analiza întrebării A, aceste răspunsuri simple nu rezolvă problema fundamentală care reprezintă preocuparea Conseil d'État. Curții nu i s-au prezentat în mod integral normele detaliate privind competența Conseil d'État și, respectiv, competența Cour constitutionnelle (deși guvernul belgian a prezentat informații consistente). Cu toate acestea, se pare că, în esență, Conseil d'État nu are competența de a judeca căile de atac formulate împotriva actelor legislative precum Decretul din 17 iulie 2008, în timp ce Cour constitutionnelle, deși are o astfel de competență, poate să nu fie în mod necesar abilitată să judece compatibilitatea acestui act cu Convenția de la Aarhus sau cu Directiva EEM, spre deosebire de compatibilitatea decretului cu normele sau cu principiile constituționale. Dacă aceasta este situația sau dacă ne referim la o situație similară, există un vid în materie de competență incompatibilă cu oricare dintre aceste două instrumente?

98. În special, dacă o instanță precum Conseil d'État nu are competența de a examina o măsură precum Decretul din 17 iulie 2008 pentru a stabili dacă măsura respectivă este validă în lumina Convenției de la Aarhus sau a Directivei EEM, acesta trebuie să aibă competența de a proceda astfel pentru a stabili dacă măsura intră sub incidența excluderii referitoare la actele legislative, având în

vedere că de fapt esența analizei este aceeași în ambele cazuri? Și, în cazul unui răspuns negativ, ar trebui să aibă o altă instanță, precum Cour constitutionnelle, competența de a examina compatibilitatea măsurii cu Convenția de la Aarhus și cu Directiva EEM?

99. În acest caz trebuie reamintite două principii. În primul rând, cu excepția situației în care normele de competență sunt impuse de dreptul Uniunii – iar în prezenta cauză, în mod evident, nu este cazul –, Curtea nu are competența de a arăta care norme trebuie aplicate în statele membre. În al doilea rând, pentru a asigura realizarea obiectivelor privind accesul la justiție, trebuie să fie posibil ca cel puțin o instanță să aibă competența de a soluționa o cale de atac împotriva unui act legislativ special de drept intern formulată pentru motivul că acest act nu intră sub incidența excluderii prevăzute la articolul 2 din Convenția de la Aarhus sau la articolul 1 alineatul (5) din Directiva EEM.

100. În aceste condiții, pare evident că, în cazul în care Cour constitutionnelle este competentă potrivit normelor de competență belgiene să stabilească dacă Decretul din 17 iulie 2008 se încadrează în definiția unui „act legislativ special de drept intern" în sensul articolului 1 alineatul (5) din Directiva EEM, astfel cum este interpretat de această Curte, și dacă doar această instanță este competentă să procedeze astfel, atunci nu există niciun vid de competență, iar obiectivele prevăzute la articolul 10a din această directivă (și la articolul 9 din Convenția de la Aarhus) sunt îndeplinite în mod corespunzător, cu condiția ca, în împrejurări precum cele din prezenta cauză, instanța care judecă o cale de atac formulată împotriva autorizațiilor administrative subiacente să poată să obțină o hotărâre cu privire la acest aspect din partea Cour constitutionnelle. Din decizia de trimitere rezultă că există o procedură preliminară de acest fel.

101. Cu toate acestea, în cazul în care competența Cour constitutionnelle ar fi limitată, de exemplu, la verificarea compatibilității cu principiile constituționale, fără a se mai extinde la posibilitatea de a analiza dacă un act legislativ special intră în sfera de aplicare a definiției de la articolul(1) alineatul (5) din Directiva EEM, atunci ar fi necesar ca respectiva competență să fie atribuită Conseil d'État și, dacă este cazul, Conseil d'État ar trebui să facă abstracție de Decretul din 17 iulie 2008 pentru a se pronunța cu privire la legalitatea de fond sau de procedură cu privire la autorizațiile administrative însele [41].

41 — Pentru o situație procedurală comparabilă, deși nu identică, a se vedea de exemplu Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec., p. 629), și Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții (C-213/89, Rec., p. I-2433).

Concluzie

102. Având în vedere toate considerațiile precedente, suntem de opinie că, drept răspuns la întrebările adresate de către Conseil d'État, Curtea ar trebui să se pronunțe după cum urmează:

„A) Articolul 1 alineatul (5) 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, exclude din domeniul de aplicare al directivei menționate doar actele legislative în legătură cu care autoritatea legislativă a îndeplinit, în esență, obiectivele directivei.

În cazul în care în fața unei instanțe naționale se formulează o acțiune prin care se contestă autorizațiile administrative acordate pentru anumite proiecte supuse Directivei 85/337, iar aceste autorizații sunt ratificate ulterior printr-un act legislativ, este necesar, pentru a stabili dacă obiectivele respective au fost îndeplinite, să se analizeze nu numai modul de formulare a actului vizat, ci și fondul procedurii legislative, în special informațiile care au fost puse la dispoziția legiuitorului și examenul la care au fost supuse aceste informații. În ipoteza în care aceste obiective nu au fost îndeplinite, instanța națională trebuie să facă abstracție de actul legislativ în cauză, iar legalitatea autorizațiilor administrative trebuie examinată ca atare.

B) În contextul unei astfel de acțiuni, articolul 10a din Directiva 85/337 și articolul 9 din Convenția de la Aarhus impun ca instanța vizată să fie în măsură să stabilească, din oficiu sau prin trimitere către o altă instanță care are competența necesară, dacă actul legislativ este exclus din domeniul de aplicare al acestor instrumente pentru motivul că procedura legislativă a îndeplinit obiectivele în cauză."