

Studiu de caz privind accesul la justiție - accent pe calitatea procesuală

Accesul la justiție în materie de mediu și legislația UE privind protecția naturii București, 27-29 ianuarie 2025

În luna ianuarie 2025, guvernul Salviniei, (stat membru UE), a anunțat un program îndelung așteptat de stimulare a turismului.

Fiind o frumoasă țară montană, Salvinia găzduiește numeroase stațiuni de schi. Totuși, vremea este blândă iar zăpada lipsește, de aceea operatorii solicită permise de extragere a apei din râu pentru a produce zăpada necesară în stațiunile de schi. Acest lucru provoacă îngrijorări, dat fiind că solicitările pentru obținerea permisului vin toate în același timp, iar natura este aproape de venirea primăverii.

În mod special, în micul orașel Garde, locuitorii consideră că permiterea extragerii apei din râul Xiramea din apropiere (cale navigabilă interioară de suprafață) ar conduce la o deteriorare, ceea ce va afecta starea ecosistemelor acvatice. Altfel, proiectul pare să aibă un impact relativ redus asupra mediului înconjurător și nu se încadrează în prevederile Directivei EIA privind evaluarea impactului asupra mediului sau ale Directivei Habitate. Prin urmare, problemele legate de mediu sunt legate de procedura specială din sfera Directivei 2000/60/EC (Directiva Cadru privind Apa).



Un ONG local numit Watter4Garde a depus o cerere pentru obținerea calității procesuale în procedura administrativă de eliberare a permisului legat de proiectul menționat. Ulterior, această cerere a fost conexată cu alte cereri depuse de următorii solicitanți:

- Dna Santos, care deține un teren agricol în oraș și se teme că va pierde apa din sol.
- Prof. Modeno, un specialist respectat în domeniul protecției apelor, care locuiește în capitala Salviniei, aflată la 50 km distanță de orașul Garde.
- Primăria orașului Garde, care se teme că se va pierde apa din fântânile publice, făcând astfel referire la obligația constituțională a instituției de a proteja mediul înconjurător local.

Conform legislației naționale, pot fi parte la procedura administrativă de emitere a permisului pentru a extrage apa din întinderile de suprafață 1) solicitantul permisului, 2) proprietarul terenului adiacent, afectat 3) alte persoane, în baza prevederilor dreptului internațional sau legislației UE. În plus, persoanele menționate la 2) și 3) trebuie să plătească o taxă de 200 euro pentru participarea la procedură. Doar participanții la procedura administrativă care au depus ‘la timp’ obiecții pe parcursul procedurii administrative au posibilitatea de a face recurs în fața instanței naționale, plătind o taxă procedurală de 500 euro.

Cu excepția dnei Santos, tuturor celorlalți solicitanți li s-a respins calitatea procesuală în procedura administrativă. Conform autorităților, nici Convenția de la Aarhus și nici legislația UE nu impune participarea acestora la procedură. De asemenea, le-a fost refuzat și accesul la justiție deoarece obiecțiile față de emiterea permisului nu fuseseră depuse ‘în timp util’ pe parcursul procedurii administrative. Dna Santos a participat la procedură și a contestat decizia. Totuși, instanța a concluzionat faptul că aceasta nu putea ridica obiecții cu privire la protecția ecosistemelor acvatice având în vedere că putea fi afectată doar de o cantitate de apă redusă.

ÎNTREBĂRI:

- 1) Ar trebui ca solicitanții în speță (oricare/unii/toți) să aibă calitatea procesuală în etapa administrativă, în baza Directivei Cadru privind Apa, corelată cu Convenția de la Aarhus?
- 2) Ar trebui ca solicitanților să li se permită accesul la justiție în baza Directivei Cadru a Apelor, corelată cu Convenția de la Aarhus? Care ar fi în acest caz sfera obiecțiilor (Dna Santos)?
- 3) Pot reglementările procedurale naționale din Salvinia să împiedice persoanele fizice să conteste o decizie administrativă în recurs în situația în care contestarea nu s-a efectuat ‘în timp util’ pe parcursul procedurilor administrative?
- 4) Considerați că taxele de participare încalcă condițiile Convenției de la Aarhus?
- 5) Întrebare bonus: Ar fi posibilă contestarea permisului în cazul în care acesta ar fi emis de către Ministerul Turismului *en bloc* pentru toate stațiunile, sub forma unei reglementări legislative?

Studiu de caz privind accesul la justiție - accent pe calitatea procesuală

Accesul la justiție în materie de mediu și legislația UE privind protecția naturii

București, 27-29 ianuarie 2025

SOLUȚIE

Observații preliminare: Cazul amestecă mai multe cauze ale CJUE și lasă încă loc de discuții. Participanții la atelier ar trebui sfătuiți să facă o distincție între cerințele Convenției de la Aarhus (și ale Directivei-cadru privind apa) și ceea ce cred ei că „ar trebui să fie” soluția corectă pentru a proteja drepturile persoanelor.

Poate că cazul și întrebările pot fi simplificate pentru a limita numărul de aspecte juridice pe care participantul trebuie să le ia în considerare. Pare relativ simplu, dar soluția poate fi complicată.

Există două întrebări „zero” importante pentru toate răspunsurile:

a) Statutul proiectului în temeiul Convenției de la Aarhus și al legislației UE.

Nucleul cauzei se bazează pe hotărârea CJUE în cauza C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation). În această cauză, printre altele, CJUE a clarificat statutul unui proiect similar de captare a apei din râu pentru a produce zăpadă pentru o stațiune de schi în temeiul dreptului UE. Potrivit CJUE, acesta nu intră sub incidența Directivei EIM sau a Directivei privind habitatele. Prin urmare, în ceea ce privește participarea publicului, aceasta nu intră sub incidența art. 6 alin. 6 din Convenția de la Aarhus - și nicio cerință de participare a publicului nu poate fi derivată din Convenția de la Aarhus. De asemenea, există o răsturnare de situație, la fel ca în cazul C-664/15: numai participanții la procedura administrativă care și-au prezentat obiecțiile împotriva autorizației în „timp util” în cursul procedurii administrative sunt autorizați să conteste decizia în fața instanței naționale.

Prin urmare, toți participanții care ar trebui să aibă acces la justiție ar trebui, de asemenea, să fie autorizați să participe (în caz contrar, aceștia ar fi privați de protecția judiciară în temeiul articolului 9/3).

După cum s-a menționat mai sus, ONG-urile și persoanele fizice pot intra sub incidența art. 9/3 alin. 9/3 (probabil cu excepția profesorului Modeno, care locuiește destul de departe de Garde, iar expertiza sa în domeniul protecției apelor probabil că nu prezintă un interes suficient sau o atingere a drepturilor). Municipality poate sesiza instanța în temeiul art. 47 din Carta UE.

Pentru a sesiza instanța, reclamantii se pot întemeia direct pe efectul direct al Directivei-cadru privind apa. Aceștia pot, probabil, să invoce, de asemenea, directiva în ceea ce privește participarea la luarea deciziilor, în cazul în care aceasta este o condiție prealabilă pentru accesul la justiție (a se vedea C-664/15).

2) Ar trebui să li se permită reclamantilor în cauză accesul la justiție, pe baza Directivei-cadru privind apa interpretată în coroborare cu Convenția de la

Aarhus? Care ar fi domeniul de aplicare al obiecțiilor lor (doamna Santos)? Ar putea contesta decizia în țara dumneavoastră?

Da, a se vedea mai sus (toți, cu excepția profesorului Modeno). Domeniul de aplicare al obiecțiilor lor ar trebui să corespundă intereselor lor sau posibilei încălcări a drepturilor lor (chiar și pierderea apei din sol). Nu ar trebui să fie prea restrictivă. Pe de altă parte, acțiunea popularis nu este necesară.

3) Normele procedurale naționale din Salvinia pot împiedica persoanele fizice să conteste în apel o decizie administrativă în cazul în care nu și-au prezentat obiecțiile împotriva autorizației în „timp util” în cursul procedurii administrative? Există condiții similare în dreptul dumneavoastră național?

O astfel de condiție prealabilă este probabil posibilă pentru cazurile prevăzute la art. 9/3.

În recenta cauză C-826/18 (Stichting Varkens in Nood și alții), CJUE a concluzionat că accesul la protecția judiciară în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus poate fi condiționat de depunerea obiecțiilor în cadrul procedurilor administrative.

Cu toate acestea, o astfel de condiție nu este permisă în temeiul articolului 9 alineatul (2). Prin urmare, nici condiția participării (simple), nici condiția activității în cadrul procedurilor administrative (depunerea de obiecții) nu pot fi utilizate în cadrul regimului prevăzut la articolul 9 alineatul (2). 9 alineatul (2) (EIA, IED, Natura 2000).

Hotărârea precizează, de asemenea, criteriul implicării persoanelor fizice (aici, un medic veterinar care locuiește la 20 km de o fermă de porci autorizată - acesta poate fi publicul în sensul articolului 9/ 3 din Convenție).

4) Considerați că taxele de participare încalcă cerințele Convenției de la Aarhus? Există taxe similare în țara dumneavoastră? În calitate de judecător, le puteți reduce (modera)?

Nu există un răspuns clar. În cauza C-216/05 (Comisia împotriva Irlandei), CJUE a confirmat taxa irlandeză pentru participarea la procedurile administrative privind construcțiile: 20 de lire sterline/1er nivel, 45 de lire sterline/2er nivel. Astfel de taxe nu constituie un obstacol în calea participării efective.

Cu toate acestea, suma de 200 EUR este relativ mai mare, iar în unele state membre, salariul mediu este mult mai mic decât în Irlanda. Pentru a avea acces la instanță, trebuie plătite atât taxa administrativă, cât și taxa judiciară (500 EUR), ceea ce face ca costurile totale să fie destul de ridicate (dar totuși scăzute pentru unele țări). În opinia mea, procedurile ar trebui considerate ca un întreg. În acest caz, probabil că un singur permis este suficient. Cu toate acestea, unele proiecte pot necesita mai multe permise separate - iar pentru a le contesta, costurile se vor multiplica. Acest lucru poate schimba considerentele privind echilibrul dintre accesul larg la justiție și alte interese.

În cauza C-427/07 (Comisia v. Irlanda), CJUE a decis că instanțele ar trebui să poată modera taxa, iar o simplă practică nu este suficientă.

5) Întrebare bonus: În țara dumneavoastră, ar fi posibilă contestarea permisului dacă acesta ar fi acordat în bloc pentru toate stațiunile de către Ministerul Turismului sub forma unei reglementări legislative?

Răspunsul se referă doar la legislația națională. Scopul este de a alimenta discuția cu privire la posibilitatea de a contesta actele legislative. Aceasta deoarece există o tendință recentă evidentă în unele state membre de a adopta acte legislative și de a evita complet participarea publicului. În conformitate cu dreptul UE, accesul la justiție ar trebui să fie posibil (în cauza Janeck, de exemplu, CJUE nu s-a supărat că actul a fost adoptat sub formă de instrucțiuni interne). Dar este de fapt posibil? Sau este eficient?