

ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
Secția de Contencios Administrativ și Fiscal

Decizia nr. 2100/2016

Ședința publică de la 23 iunie 2016

Decizia nr. 2100/2016

Asupra recursului de față;

Din examinarea lucrărilor din dosar, constată următoarele:

1. Cererea de chemare în judecată

Prin cererea înregistrată la data de 24 mai 2013 pe rolul Curții de Apel București, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, reclamantele Fundația A. CEE România și Asociația B. România au chemat în judecată pe pârâții Societatea Națională C. SA și Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, solicitând anularea deciziei de emitere a acordului de mediu și a acordului de mediu privind proiectul „Continuarea lucrărilor de construire și finalizare a Unităților 3 și 4 la CNE Cernavodă”.

Prin cererea adițională depusă la data de 6 decembrie 2013, reclamantele au chemat în judecată și pe pârâțul Guvernul României, solicitând anularea H.G. nr. 737/2013, privind emiterea acordului de mediu pentru proiectul „Continuarea lucrărilor de construire și finalizare a Unităților 3 și 4 la centrala nuclearo-electrică de la Cernavodă”.

2. Hotărârea Curții de apel

Prin Sentința nr. 1436 din 9 mai 2014, Curtea de Apel București Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal:

- a respins capătul de cerere privind anularea acordului de mediu privind proiectul „Continuarea lucrărilor de construcție și finalizare a unităților 3 și 4 la CNE Cernavodă”, ca lipsit de obiect;
- a respins în rest cererea formulată și completată prin cererea adițională de către reclamantele Fundația A. CEE România, și Asociația B. România, în contradictoriu cu pârâții Societatea Națională C. SA, Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice și Guvernul României, ca neîntemeiată.

3. Recursul declarat de Fundația A. CEE România și Asociația B. România

Împotriva sentinței curții de apel au declarat recurs ambele reclamante, invocând motivele de casare prevăzute de art. 488 pct. 5, 6 și 8 C. proc. civ., solicitând, în principal, casarea cu trimitere spre rejudecare în vederea administrării unei expertize de specialitate.

În cuprinsul memoriului de recurs, recurentele au formulat următoarele critici:

- instanța de fond a respins toate probele care puteau duce la aflarea adevărului; în ceea ce privește expertiza, s-a încălcat Convenția de la Aarhus, ratificată de România prin Legea nr. 86/2000, care arată că litigiile de dreptul mediului trebuie examinate în substanță; afirmația că

reclamantelor le revine sarcina desemnării expertului este nelegală, pentru că această obligație revine instanței, care poate uza de prevederile art. 330 C. proc. civ.; refuzul instanței de a face demersuri pentru identificarea unui expert echivalează cu o denegare de dreptate; instanța s-a limitat la a verifica îndeplinirea „pașilor administrativi” ai procedurii de evaluare a impactului asupra mediului;

- motivarea sentinței nu se raportează deloc la legislația specifică dreptului mediului și la jurisprudența CJUE, ci copiază argumentele părților;
- în ceea ce privește procedura „salami slicing” consacrată în dreptul UE și vizată în hotărârea pronunțată de Curtea Europeană de Justiție în cauza C-2/07 Abraham and Others - Aeroportul Liège, instanța nu a avut în vedere că împărțirea unui proiect în mai multe părți și evaluarea de mediu separată a fiecăreia este nelegală; nu s-a luat în considerare că evaluarea impactului asupra mediului trebuie să vizeze global întregul proiect, cu luarea în calcul a liniilor electrice aeriene care ar urma să conecteze cele două noi reactoare la rețeaua națională electrică, a depozitării deșeurilor rezultate din proiect, dar și a altor proiecte derulate în zonă;
- nu s-a avut în vedere impactul catastrofal pe care l-ar avea proiectul ce face obiectul cauzei asupra măririi traficului pe Dunăre, asupra unor specii de pești (cea mai vulnerabilă fiind alosa imaculată - scrumbia de Dunăre) și de păsări, fiind exclus din evaluare Situl Ostroavele Dunării ROSPA0039 (care are ca obiectiv protecția a 49 specii de păsări); s-a neglijat evaluarea impactului emisiilor de tritium asupra populației;
- cu privire la procedura de consultare a publicului, nu s-a observat că au fost încălcate dispozițiile art. 6 din Convenția de la Aarhus; abia în 2012 Ministerul Mediului a comunicat publicului răspunsurile la observațiile și întrebările adresate în urma consultărilor publice din anul 2007, însă între timp documentația a fost modificată radical.

4. Apărările intimaților

În cauză au formulat apărări intimații Guvernul României și Societatea Națională C. S.A, solicitând respingerea recursului ca nefondat.

Intimatul Guvernul României a arătat că actul administrativ atacat a fost adoptat de Executiv prin însușirea proiectului inițiat de Ministerul Mediului și Schimbărilor Climatice, precum și de Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură; la elaborarea acestuia au fost respectate dispozițiile Legii nr. 24/2000 și ale Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea aprobării (adoptării) aprobat prin H.G. nr. 561/2009; proiectul a fost avizat de către autoritățile publice interesate în aplicarea acestuia și de către Ministerul Justiției.

Referitor la motivele de recurs, ambii intimați au susținut că proba cu expertiză solicitată de recurență a fost corect respinsă de instanța de fond, nefiind necesară și nici concludentă în cauză. De altfel, au mai arătat, motivul referitor la respingerea probelor nu poate atrage casarea hotărârii; recurențele au omis să precizeze că nu există pe lista experților judiciari, experți în evaluarea amenințărilor habitatelor și speciilor, că instanța nu avea obligația desemnării experților în aceste condiții și că recurențele nu și-au îndeplinit obligațiile ce le-au fost stabilite de instanță prin încheierea din 11 aprilie 2014.

Și în ceea ce privește motivarea sentinței, intimații au prezentat argumente în sensul respectării cerințelor impuse prin art. 425 C. proc. civ.

Cu privire la procedura de evaluare a impactului asupra mediului, având în vedere complexitatea tipului de proiect, aceasta s-a derulat pe mai mulți ani, luându-se în considerare, au subliniat intimații, modificările legislative care au intervenit, în scopul ridicării gradului de protecție a mediului, în special ca urmare a armonizării legislației naționale cu cea comunitară. Având în vedere că proiectul intră sub incidența Convenției Espoo privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier, au fost notificate statele posibil afectate, manifestându-și intenția de a intra într-un proces de consultări Austria și Bulgaria. Intimatele au mai arătat că au fost respectate și prevederile Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, fiind postate pe pagina de web a Ministerului Mediului atât completările raportului privind impactul asupra mediului, studiul de evaluare adecvată cât și răspunsurile finale către organizațiile civile, în perioada iunie-august 2012, mai multe organizații civile, inclusiv recurenta A. CEE România fiind informate în scris că pot consulta documentele respective.

Și în ceea ce privește aspectele tehnice ridicate de recurente, intimații au susținut că nu corespund constatărilor specialiștilor de la Institutul Național de Cercetare-Dezvoltare „Delta Dunării” care au arătat că, în condițiile funcționării normale, proiectul nu va avea impact asupra siturilor enumerate, aflate la distanță mai mare de 10 km, în amonte de centrala nucleară.

5. Procedura derulată în recurs

Prin încheierea pronunțată la 18 martie 2016 s-a admis în principiu recursul declarat de Fundația A. CEE România și Asociația B. România, primindu-se punctul de vedere exprimat de magistratul-asistent raportor, în sensul soluționării recursului în condițiile art. 493 alin. (7) C. proc. civ.

În recurs nu s-au administrat înscrisuri noi iar părțile nu au formulat concluzii scrise.

6. Considerentele Înaltei Curți asupra recursului

Examinând sentința atacată prin prisma criticilor formulate de recurente și a apărărilor din întâmpinări, Înalta Curte constată că se impune casarea sentinței și trimiterea cauzei spre rejudecare la aceeași instanță pentru considerentele care urmează.

Recurentele-reclamante au supus controlului de legalitate, pe calea reglementată de art. 24 alin. (2) din H.G. nr. 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului și art. 1 alin. (1) și alin. (8) alin. (1) din Legea nr. 554/2004, H.G. nr. 737/25 septembrie 2013 privind emiterea Acordului de mediu pentru proiectul „Continuarea lucrărilor de construire și finalizare a unităților 3 și 4 la CNE Cernavodă”, precum și, în condițiile art. 18 alin. (2) din aceeași lege a contenciosului administrativ, operațiunea administrativă premergătoare constând în decizia/propunerea Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor de emitere a acordului de mediu.

Motivele de nelegalitate invocate prin cererea introductivă și prin cea adițională, au vizat atât neregularități procedurale, cât și aspecte de fond, accentuându-se cu precădere impactul dezastruos pe care l-ar avea proiectul asupra mediului înconjurător.

Prima instanță, pe baza înscrisurilor administrate, inclusiv a înscrisurilor pe suport informatic admise ca mijloc de probă, potrivit art. 282 - 284 C. proc. civ., a respins acțiunea ca neîntemeiată.

Motivarea sentinței, de altfel coerentă și necontradictorie, s-a fundamentat exclusiv pe documentația pe care pârâții au pus-o la dispoziție, în temeiul art. 13 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, fiind respinsă atât expertiza tehnică, cât și interogatoriul solicitate de către reclamante.

În practica încheierii din 2 noiembrie 2014, prealabil acordării cuvântului asupra fondului cauzei, instanța a argumentat respingerea celor două mijloace de probă solicitate, reținând că „obiectivele sunt formulate fără rigoarea și precizia pe care le presupune înaltul standard științific și tehnic care caracterizează actul administrativ dedus judecării, reclamantele tratând cu superficialitate obligația de indicare a tezelor probatorii și a specialiștilor care (...) ar putea realiza expertiza”, ori că „tezele probatorii (...) sunt infirmate de conținutul documentației administrative”, precum și că interogatoriul nu a fost solicitat în condiții procedurale.

În privința interogatoriului solicitat, concluzia judecătorului fondului este corectă, pentru că art. 194 lit. e) C. proc. civ. obligă la „arătarea dovezilor” prin chiar cererea de chemare în judecată, iar pentru ipoteza în care pârâții trebuie să răspundă în scris conform art. 355 alin. (1) C. proc. civ., adică situația din speță, interogatoriul „va fi atașat cererii de chemare în judecată”. Or, câtă vreme reclamantele nu și-au îndeplinit aceste obligații procedurale și nu s-au regăsit în niciuna din ipotezele indicate limitativ la art. 254 alin. (2) C. proc. civ., au fost legal decăzute din dreptul de a propune interogatoriul, neputându-se prevala conform alin. (6) al aceluiași articol de omisiunea instanței de a-l ordona din oficiu.

Cu totul alta este - în accepțiunea instanței de recurs - situația raportului de expertiză tehnică solicitat de recurente-reclamante.

Acest mijloc de probă a fost solicitat prin cererea de chemare în judecată iar obiectivele au fost detaliate la dosar fond.

Chiar dacă obiectivele formulate de parte și specializarea experților chemați să le lămurească nu se ridică la standardele impuse de tehnicitatea accentuată a domeniului vizat de actul administrativ atacat, rezultă cu evidență că recurente-reclamante, ONG-uri care promovează protecția mediului, urmăresc prin cele 9 subpuncte ale obiectivelor, verificarea impactului proiectului asupra siturilor învecinate, asupra tuturor speciilor protejate, asupra sănătății oamenilor în situația funcționării acestuia în parametrii proiectați; o altă componentă vizează analiza impactului în situații contrafactice de tipul accidentelor, inclusiv a celor nucleare; în fine, s-a mai solicitat și verificarea regularității din punct de vedere tehnic a centralei. Dată fiind diversitatea specializărilor antrenate s-au indicat de către recurente ca fiind necesari experți în domeniul biologiei, radiațiilor, statistică, tehnologie nucleară.

Dispozițiile procedurale incidente: art. 330 și 331 C. proc. civ., nu stabilesc în sarcina părților obligații referitoare la indicarea specializării experților ori a specialiștilor care ar avea competența realizării raportului de expertiză.

Prin urmare, câtă vreme expertiza este necesară pentru lămurirea aspectelor sumar redade anterior, este obligația instanței să identifice domeniul de specializare al experților, neputând fi sancționate reclamantele pentru indicarea, chiar eronată, a acestuia.

De altfel, dispozițiile art. 330 alin. (3) C. proc. civ. cuprind o normă flexibilă, aplicabilă în domenii strict specializate, în care nu există experți autorizați pe listele Biroului Central pentru Expertize Tehnice Judiciare din cadrul Ministerului Justiției, efectuarea expertizei realizându-se prin solicitarea punctului de vedere al uneia sau al mai multor personalități ori specialiști din domeniul respectiv.

Contrar susținerilor intimaților, realizarea studiului de evaluare adecvată de către specialiști din cadrul Institutului Național de Cercetare Dezvoltare Delta Dunării - Tulcea nu îi conferă gir de infailibilitate.

Dreptul recurentelor la un proces echitabil include și dreptul de a beneficia de administrarea unei expertize la realizarea căreia să concure specialiști neutri, din afara instituției publice menționate, aflată în coordonarea unei părți din acest litigiu - Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor.

În plus, cum bine s-a punctat în memoriul de recurs, Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu semnată la Aarhus, ratificată de România prin Legea nr. 86/2000 obligă instanțele naționale ca în litigiile de tipul celui de față să se examineze cauza „în substanță”. Or, aceasta înseamnă verificarea concluziilor tehnice privind impactul proiectului propus asupra factorilor de mediu și sănătății oamenilor, ceea ce nu se poate realiza decât prin mijlocirea unui raport de expertiză complex, interdisciplinar, de natură a prezenta o concluzie științific documentată asupra problematicii analizate.

Totodată, cu privire la procedura de consultare a publicului, urmează a se verifica dacă aceasta a avut un caracter efectiv prin prisma intervalului de timp pe care l-a avut la dispoziție pentru a formula observații, cu luarea în considerare a amplitudinii și complexității proiectului, a modificărilor intervenite în documentația tehnică, prin prisma prevederilor art. 6 din aceeași Convenție.

Ca urmare, în temeiul art. 20 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 și al art. 497 C. proc. civ. se va admite recursul de față și se va casa sentința, cu trimiterea cauzei spre rejudecare, la aceeași instanță.

PENTRU ACESTE MOTIVE

ÎN NUMELE LEGII

D E C I D E

Admite recursul formulat de Fundația A. CEE România și Asociația B. România împotriva Sentinței nr. 1436 din 9 mai 2014 a Curții de Apel București, secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal.

Casează sentința atacată și trimite cauza spre rejudecare la aceeași instanță.

Definitivă.

Pronunțată în ședință publică, astăzi 23 iunie 2016.