

**Cauza C-224/24****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

25 martie 2024

**Instanța de trimitere:**

Consiglio di Stato (Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

21 martie 2024

**Apelantă:**

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali

**Intimați:**

Ministero dell'Interno

Ministero della Transizione Ecologica

Comitato tecnico regionale delle Marche

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015

**Interveniente:**

Regione Marche

FP

**Obiectul procedurii principale**

Apel introdus în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) împotriva unei hotărâri a Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunalul Administrativ Regional din Marche, Italia) având ca obiect o decizie de punere în întârziere emisă de Comitato tecnico regionale (Comitetul tehnic regional, denumit în continuare „CTR”) al regiunii Marche (Italia) împotriva apelantei, în temeiul reglementării naționale de transpunere a Directivei 2012/18/UE.

## Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Cerere de decizie preliminară întemeiată pe articolul 267 TFUE privind interpretarea articolelor 3 și 7 din Directiva 2012/18/UE. În special, se solicită clarificări cu privire la interpretarea acestor norme în raport cu o practică a unui operator de instalații de tratare a deșeurilor care constă în monitorizarea cantității de substanțe periculoase, precum și în raport cu reglementare națională care stabilește o singură modalitate de notificare către autorități a informațiilor referitoare la tratarea acestor substanțe.

## Întrebările preliminare

A) Definiția noțiunii „prezența substanțelor periculoase” prevăzută la articolul 3 punctul 12 din Directiva 2012/18/UE se opune unei practici potrivit căreia stabilirea cantităților de substanțe periculoase prezente într-o instalație de tratare a deșeurilor face obiectul unei proceduri operaționale puse în aplicare de operator [și, după caz, prevăzută în autorizația menționată la articolul 23 din Directiva 2008/98/CE sau la articolul 4 din Directiva 2010/75/UE] care, prin calificarea deșeurilor drept amestecuri în sensul articolului 3 punctul 11 din Directiva 2012/18/UE, prevede monitorizarea continuă a cantității de substanțe periculoase prezente în instalație și garantează că nu sunt depășite nivelurile inferior și superior prevăzute în coloana 2 și, respectiv, în coloana 3 din anexa 1 la Directiva 2012/18/UE?

B) Articolul 7 din Directiva 2012/18/UE, care prevede că operatorul este obligat să transmită „autorității competente o notificare” care să cuprindă informațiile enumerate la articolul 7 alineatul (1) din această directivă, interpretat în lumina principiilor concurenței și libertății de stabilire, se opune unei norme precum articolul 13 alineatele 1, 2 și 5 din Decretul legislativ nr. 105/2015, care prevede că comunicarea informațiilor trebuie să se facă exclusiv printr-o „notificare întocmită în conformitate cu formularul care figurează în anexa 5” (alineatul 1), „semnată sub forma unei autocertificări în conformitate cu reglementările în vigoare” (alineatul 2), „transmisă în format electronic de către operator destinatarilor menționați la alineatul 1, utilizând serviciile și instrumentele de transmitere telematică puse la dispoziție prin intermediul inventarului amplasamentelor susceptibile de a provoca accidente majore menționate la articolul 5 alineatul 3” sau „exclusiv prin poștă electronică certificată cu semnătură digitală” (alineatul 5), cu excepția unei modalități de comunicare care are loc prin intermediul unei „proceduri operaționale puse în aplicare de operator”, care prevede monitorizarea constantă a cantității de substanțe periculoase prezente în instalație și care asigură că nu sunt depășite pragul inferior și, respectiv, pragul superior prevăzute în coloana 2 și, respectiv, în coloana 3 din anexa 1 la Directiva 2012/18/UE?

### **Dispozițiile dreptului Uniunii invocate**

Directiva 2012/18/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 iulie 2012 privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase, de modificare și ulterior de abrogare a Directivei 96/82/CE a Consiliului (denumită în continuare „Directiva 2012/18”): articolele 3 și 7.

### **Dispozițiile naționale invocate**

Decreto legislativo del 26 giugno 2015, n. 105 - Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose [Decretul legislativ nr. 105 din 26 iunie 2015 – Transpunerea Directivei 2012/18/UE privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase (denumit în continuare „Decretul legislativ 105/2005”), așa-numita „reglementare Seveso” [astfel cum a fost elaborată în timp: decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988 di recepimento della cd. prima direttiva «Seveso» 82/501/CEE (Decretul prezidențial nr. 175 din 1988 de transpunere a primei așa-numite Directive „Seveso” 82/501/CEE); d.lgs. n. 334 del 1999, di recepimento della cd. direttiva «Seveso-bis» 96/82/CE (Decretul legislativ nr. 334 din 1999 de transpunere a așa-numitei Directive „Seveso-bis” 96/82/CE); d.lgs. 105/2015, di recepimento della cd. direttiva «Seveso-ter» 2012/18/UE (Decretul legislativ nr. 105/2015 de transpunere a așa-numitei Directive „Seveso-ter” 2012/18/UE)]: articolele 3 și 13.

Articolul 3 litera n) din Decretul legislativ 105/2015 definește noțiunea „prezența substanțelor periculoase” prin preluarea dispozițiilor articolului 3 punctul 12 din Directiva 2012/18/UE.

Articolul 13 din Decretul legislativ 105/2015, care preia, la rândul său, dispozițiile articolului 7 alineatele (1) și (2) din Directiva 2012/18/UE, obligă operatorul „să transmită, în modalitățile prevăzute la alineatul (5)”, și anume „în format electronic, utilizând serviciile și instrumentele de transmitere telematică puse la dispoziție prin intermediul inventarului amplasamentelor susceptibile de a provoca accidente majore menționate la articolul 5 alineatul 3” sau „exclusiv prin poștă electronică certificată cu semnătură digitală”, „o notificare întocmită în conformitate cu formularul care figurează în anexa 5” la decretul legislativ menționat, care conține informațiile enumerate la articolul 13 alineatul 2. Această notificare trebuie semnată sub forma autocertificării, cu asumarea răspunderii penale în cazul unor declarații false [articolele 46, 47 și 76 din decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Decretul prezidențial nr. 445 din 28 decembrie 2000 – Textul unic al actelor cu putere de lege și al normelor administrative privind documentația administrativă)], fără a admite modalități echivalente de comunicare care nu implică răspunderea penală.

În conformitate cu reglementarea italiană, instituită în prezent prin Decretul legislativ nr. 105/2015 și prin anexele la acesta:

- reglementarea Seveso nu se aplică amplasamentelor în care substanțele periculoase nu depășesc nivelul stabilit în coloana 2 (pragul inferior);
- în schimb, atunci când prezența substanțelor periculoase se situează între nivelul indicat în coloana 2 (nivelul inferior) și nivelul indicat în coloana 3 (nivelul superior), se aplică dispozițiile privind „amplasamentele de nivel inferior”;
- în sfârșit, atunci când se depășește nivelul prevăzut în coloana 3, se aplică integral reglementarea (așa-numitele „amplasamente de nivel superior”) (a se vedea articolul 3 din Decretul legislativ nr. 105/2015).

### **Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Apelanta din litigiul principal exploatează o instalație de tratare a deșeurilor lichide, periculoase și nepericuloase, pe baza unei autorizații integrate de mediu eliberate de autoritatea provincială competentă. Această autorizație permite societății respective să stocheze până la 800 de tone de deșeuri periculoase și să trateze până la 200 de tone de astfel de deșeuri pe zi.
- 2 La 7 noiembrie 2019, directorul general al Vigili del Fuoco delle Marche [Brigada de pompieri din Marche (Italia)], în calitate sa de președinte al Comitetului Tehnic Regional al acestei regiuni, a instituit un grup de lucru însărcinat cu întocmirea unui raport referitor la aplicarea reglementării privind controlul pericolelor de accidente majore care implică substanțe periculoase în cazul instalației exploatare de apelantă. În urma anchetei, acest grup de lucru a apreciat că instalația de tratare a deșeurilor respectivă nu poate fi exclusă din domeniul de aplicare al reglementării menționate.
- 3 Prin decizia din 28 mai 2020, Comitetul tehnic regional din Marche, preluând concluziile acestui grup de lucru, a notificat apelantei obligația de a se conforma acestei reglementări. După ce a fost informat că apelanta a instituit o nouă procedură de control al substanțelor periculoase prezente în amplasament, același Comitet a solicitat din nou apelantei, prin decizia din 24 noiembrie 2020, să se conformeze aceleiași reglementări sau, în subsidiar, să limiteze utilizarea rezervoarelor aflate în acest amplasament, astfel încât să nu depășească limitele stabilite.
- 4 Apelanta a atacat decizia din 24 noiembrie 2020 la Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunalul Administrativ Regional din Marche, Italia), care a respins acțiunea prin hotărârea din 23 iunie 2021.
- 5 Apelanta a declarat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia). Aceasta a solicitat în special sesizarea

Curții cu o cerere de decizie preliminară cu privire la aspectul dacă, pentru a identifica substanțele periculoase prezente într-un amplasament, în sensul articolului 3 punctul 12 din Directiva 2012/18, operatorul amplasamentului respectiv poate stabili o procedură de control al cantităților de substanțe periculoase prezente în instalația de tratare a deșeurilor pe care o exploatează, astfel încât să nu se depășească nivelurile prevăzute în coloanele 2 și 3 din anexa I la această directivă.

- 6 Prin hotărârea sa nr. 490 din 2022, care nu era definitivă, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a suspendat judecarea cauzei și a adresat Curții de Justiție a Uniunii Europene următoarele trei întrebări preliminare, care au făcut obiectul cauzei C-144/22:
  - 7 „A) Interpretarea corectă a articolului 267 TFUE impune instanței naționale, ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, să formuleze o cerere de decizie preliminară cu privire la o chestiune de interpretare a dreptului [Uniunii] relevantă în procedura principală, chiar dacă nu există nicio îndoială cu privire la semnificația care trebuie dată dispoziției europene relevante [...], dar, având în vedere conduita altor instanțe, nu se poate stabili în mod circumstanțiat, din punct de vedere subiectiv, că interpretarea dată de instanța de trimitere este aceeași cu cea care poate fi dată de instanțele celorlalte state membre și de Curte atunci când acestea sunt sesizate cu o chestiune identică?
  - 8 B) Pentru a garanta independența judecătorilor și durata rezonabilă a procedurilor ca valori constituționale și europene, articolul 267 TFUE poate fi interpretat în sensul că exclude posibilitatea ca judecătorul unei instanțe supreme naționale, care a examinat și a respins solicitarea de formulare a unei cereri de decizie preliminară privind interpretarea dreptului Uniunii, să facă, în mod automat sau la aprecierea exclusivă a părții care a introdus acțiunea, obiectul unor proceduri pentru atragerea răspunderii civile și disciplinare?
  - 9 C) Definiția noțiunii „prezența substanțelor periculoase” prevăzută la articolul 3 punctul 12 din Directiva 2012/18/UE se opune unei practici potrivit căreia stabilirea cantităților de substanțe periculoase prezente într-o instalație de tratare a deșeurilor face obiectul unei proceduri operaționale puse în aplicare de operator [și, după caz, prevăzută în autorizația menționată la articolul 23 din Directiva 2008/98/CE sau la articolul 4 din Directiva 2010/75/UE] care, prin calificarea deșeurilor drept amestecuri în sensul articolului 3 punctul 11 din Directiva 2012/18/UE, prevede monitorizarea continuă a cantității de substanțe periculoase prezente în instalație și garantează că nu sunt depășite nivelurile inferior și superior prevăzute în coloana 2 și, respectiv, în coloana 3 din anexa 1 la Directiva 2012/18/UE?”
- 10 Prin Ordonanța din 15 decembrie 2022, pronunțată în cauza C-144/22, Curtea a constatat (pe scurt):

- 11 a) cu privire la prima întrebare, că instanța națională poate să se abțină să adreseze o cerere de decizie preliminară în cazul în care „[a] dobândit [...] convingerea” că „celelalte instanțe de ultim grad din statele membre și Curtea ar efectua aceeași interpretare”, având în vedere criteriile de interpretare menționate la punctele 36-42 și în considerentele enunțate la punctele 43-45 din ordonanța Curții;
- 12 b) cu privire la cea a doua întrebare, că aprecierea necesității și a pertinentei cererii de decizie preliminară revine exclusiv instanței naționale „care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată” și că Curtea nu este obligată să se pronunțe atunci când „interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu faptele concrete sau cu obiectul litigiului principal [sau] atunci când problema este ipotetică” (punctul 57 din Ordonanța C-144/22);
- 13 c) cu privire la a treia întrebare, formulată în ipoteza în care Curtea ar fi răspuns negativ la întrebările anterioare, Curtea a arătat că din decizia de trimitere reiese că a treia întrebare a fost adresată doar în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare și că, având în vedere răspunsul dat la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la a treia întrebare.
- 14 Cauza a revenit spre soluționare la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat).
- 15 Prin memoriul din 19 iunie 2023, reclamanta (apelanta în fața Consiglio di Stato) a solicitat din nou formularea unei cereri de decizie preliminară.
- 16 Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), pe baza orientărilor furnizate de Curte cu privire la cele trei întrebări adresate în cauza C-144/22, consideră, în ceea ce privește primele două întrebări, referitoare la natura trimiterii preliminare și la particularitățile reglementării naționale italiene privind răspunderea civilă a judecătorului, că trebuie să ia act de răspunsurile date de Curte și că trebuie să răspundă la întrebare recurgând la o interpretare compatibilă cu orientările furnizate de Curte.
- 17 Cu privire la a treia întrebare, referitoare la reglementarea aplicabilă în speță (așa-numita „reglementare Seveso”), Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) consideră că persistența unor îndoieli privind interpretarea, pertinente din perspectiva pronunțării unei decizii, referitoare în special la noțiunea „prezența substanțelor periculoase” care figurează la articolul 3 punctul 12 din Directiva 2012/18/UE și la sintagma „autorității competente o notificare” care figurează la articolul 7 din directiva menționată, impune, în mod excepțional, sesizarea Curții cu o nouă cerere de decizie preliminară.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 18 Apelanta susține că „reglementarea Seveso” ar trebui să permită operatorului unei instalații de tratare a deșeurilor să demonstreze că prezența substanțelor periculoase în amplasamentul său nu depășește niciodată „nivelul inferior”, prin

intermediul unui sistem de gestionare care prevede monitorizarea continuă a substanțelor prezente în amplasament. Dreptul Uniunii se opune unei reglementări precum cea italiană care exclude alte mijloace de transmitere a informațiilor decât cele descrise mai sus.

### **Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 19 Potrivit instanței de trimitere, este esențial să se clarifice noțiunea „prezența substanțelor periculoase” definită la articolul 3 punctul 12 din Directiva 2012/18/UE și preluată în reglementarea națională.
- 20 De asemenea, este determinantă interpretarea articolului 7 alineatele (1) și (2) din Directiva 2012/18/UE, conform căruia „[s]tatele membre solicită operatorului să transmită autorității competente o notificare care să conțină”, printre altele, „informații suficiente pentru a identifica substanțele periculoase și categoria de substanțe implicate sau care ar putea fi prezente”.
- 21 În special, instanța de trimitere ridică problema compatibilității cu dreptul Uniunii a reglementării naționale de transpunere, care, prevăzând că operatorul este obligat „să transmită, prin modalitățile prevăzute la alineatul 5 [...], o notificare întocmită în conformitate cu formularul care figurează în anexa 5”, care conține informațiile enumerate la articolul 13 alineatul 2, nu permite decât o singură modalitate de transmitere a acestor informații.
- 22 Deși, pe de o parte, această dispoziție a directivei lasă o anumită marjă de apreciere în privința opțiunilor în materie de aplicare, concentrându-se numai asupra „eficienței” sistemului, ea nu pare, pe de altă parte, să împiedice statul membru să aleagă „o singură modalitate” de comunicare a informațiilor.
- 23 Această dispoziție a directivei permite operatorului să efectueze „o notificare”, iar expresia utilizată în directivă nu pare să impună o modalitate prestabilită: acest aspect constituie un element de dificultate în interpretarea dispozițiilor directivei, care ar putea conduce la divergențe la nivelul jurisprudenței în cadrul Uniunii, potrivit criteriului stabilit la punctul 37 din Ordonanța Curții în cauza C-144/22.
- 24 Nici părțile din litigiu, nici instanța de trimitere nu au constatat existența unor diferențe deosebite între diversele versiuni lingvistice ale directivei, având în vedere precizările făcute la punctul 40 din Ordonanța Curții în cauza C-144/22.
- 25 Totuși, potrivit instanței de trimitere, este dificil de interpretat utilizarea, în contextul reglementării europene, a termenului „notificare”, întrucât, pe de o parte, s-ar putea considera că termenul trebuie înțeles în sensul stabilit de fiecare legiuitor național, iar pe de altă parte, termenul „notificare” ar putea fi considerat în sensul că operatorul poate utiliza orice formă de comunicare a informațiilor (punctul 41 din Ordonanța Curții în cauza C-144/22, potrivit căruia dreptul Uniunii utilizează terminologia „care îi este specifică și noțiuni autonome”).

- 26 În această privință, s-ar putea argumenta că directiva europeană – interpretată și în conformitate cu principiile Tratatului privind concurența și libertatea de stabilire – nu permite legiuitorului național să impună o „modalitate unică” (transmiterea autocertificării cu asumarea răspunderii penale în caz de declarații false), excluzând alte forme de verificare și de monitorizare mai inovatoare și mai avansate din punct de vedere tehnologic, care sunt mai puțin restrictive pentru concurență pe teritoriul Uniunii, care sunt la fel de eficiente, dar mai simple și mai puțin oneroase pentru întreprinderi.
- 27 Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) afirmă că întrebarea este pertinentă, întrucât, în cazul în care Curtea decide că articolul 7 din Directiva 2012/18/UE se opune (sau nu se opune) unei reglementări naționale care instituie o singură modalitate de comunicare a informațiilor, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) va aprecia dacă administrația italiană era obligată să permită (sau să nu permită) apelantei să comunice informațiile prin intermediul unor modalități diferite și, în consecință, va aprecia dacă decizia de punere în întârziere atacată este legală sau nelegală.
- 28 Instanța de trimitere solicită de asemenea Curții să se pronunțe, fie și numai cu titlu incident, asupra chestiunii care a făcut deja obiectul primelor două întrebări preliminare adresate în cauza C-144/22, referitoare la natura trimiterii preliminare și la particularitățile reglementării naționale italiene privind răspunderea civilă a judecătorului în cazul în care nu adresează o cerere de decizie preliminară obligatorie (articolul 2 alineatul 3-bis din Legea nr. 117 din 1988).
- 29 Instanța menționată, luând act, pe de o parte, de orientarea fermă exprimată de Curte cu privire la prima dintre aceste întrebări și, pe de altă parte, de constatarea inadmisibilității vădite în ceea ce privește a doua dintre aceste întrebări, consideră că trebuie să identifice ea însăși un principiu de interpretare în această privință, căutând o soluție în sursele europene și în considerațiile deja expuse de Curte (în special în Hotărârea Consorzio Italian Management, C-561/19), de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, precum și în contextul comparației cu alte instanțe administrative supreme europene, realizate cu ocazia unei reuniuni oficiale a A.C.A. – Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions [Asociația Consiliilor de Stat și a Instanțelor Administrative Supreme], care a avut loc în luna octombrie 2023 în Suedia.
- 30 Acesta reiterează, pe de o parte, contribuția importantă a instanțelor italiene la dialogul paneuropean dintre Curte și judecătorii din Europa, inclusiv prin intermediul instrumentului trimiterii preliminare.
- 31 Pe de altă parte, arată că numărul ridicat de cereri de decizie preliminară adresate de judecătorii italieni, în special de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), în comparație cu numărul cererilor adresate de instanțele supreme (administrative) din alte state membre, evidențiază riscul ca trimiterea preliminară să fie utilizată de judecători ca instrument de „autoapărare” și în mod automat, chiar și în cazurile în care reglementarea națională care urmează să fie aplicată în speță nu ridică îndoieli din punctul de vedere al compatibilității cu reglementarea Uniunii,



potrivit principiilor *acte clair*. Acest lucru s-ar datora faptului că reglementarea italiană menționată mai sus privind răspunderea judecătorului ar putea condiționa atitudinea judecătorului național, determinându-l să adreseze întrebări care se dovedesc ulterior a fi în mod vădit inadmisibile, numai în considerarea faptului că unele părți din procedură pot avea în vedere posibilitatea de a introduce o acțiune în despăgubire în cazul neformulării unei cereri de decizie preliminară (a se vedea Hotărârea din 12 decembrie 2023, C-407/23).

- 32 Potrivit instanței de trimitere, în Hotărârea Consorzio Italian Management (C-561/19, în special la punctele 50, 51 și 53-55), Curtea precizează că, în cazul unei cereri de decizie preliminară „obligatorie”, judecătorul nu are o „obligație de trimitere automată” *tout court*, ci o „obligație de a se pronunța cu privire la solicitarea privind formularea unei cereri de decizie preliminară și de motivare” referitoare la împrejurările care se opun formulării cererii, potrivit unei jurisprudențe europene constante asupra *acte clair*, *acte éclairé* și asupra pertinentei întrebării indicate de părți ca întrebare preliminară.
- 33 Aceste concluzii a fi confirmate de principiile stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Hotărârea din 20 septembrie 2011, 3989/07 și 38353/07, Ullens de Shooten și Rezabek împotriva Belgiei, Hotărârea din 10 aprilie 2012, 4832/04 Vergauwen și alții împotriva Belgiei, punctele 87-106 și, în special, punctele 89-91). În special, în ultima hotărâre citată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că motivarea neefectuării unei trimiteri este suficientă pentru a preveni o încălcare a articolului 6 alineatul (1) din CEDO.
- 34 Prin urmare, în prezența unei motivări exprese din partea judecătorului național cu privire la neefectuarea unei trimiteri, nu ar putea exista o răspundere civilă și/sau disciplinară a judecătorului, întrucât, în caz contrar, ar exista o încălcare a independenței judecătorilor.
- 35 În concluzie, potrivit acestei interpretări, pentru a identifica eventuala răspundere a judecătorului pentru nesesizarea Curții cu o cerere de decizie preliminară, ar trebui să se examineze numai dacă obligația de motivare este sau nu este îndeplinită în raport cu decizia de a nu sesiza Curtea.