

PROCEDURA ACȚIUNII PENTRU CONSTATAREA NÊNDEPLINIRII DE CĂTRE STATELE MEMBRE A OBLIGAȚIILOR CE LE REVIN CONFORM DREPTULUI COMUNITAR. PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA DREPTULUI MEDIULUI

Andrada TRUȘCĂ

The action for the infringement procedure by the Member States of their obligations under Community law. The case of the environmental law

Abstract

The purpose of this work is to show the importance of action for the infringement procedure by the Member States of their obligations under Community law to timely and correct application of Community law, presenting the situation of Romania in general, in the cases of infringement, and in particular the environment, given that, as of January 1, 2007, our country is member of European Union with full rights and obligations. To this end, we paid particular attention to non-adversarial proceedings, preliminary in resolving a high percentage of cases of infringement and, again in its place and defining the subject of future action brought before the Court of Justice, highlighting certain situations in the field of environment.

Key words: infringement procedure, environmental law, Member States, Romania, Community law

Asist. univ. drd., Catedra de Drept Privat,
Facultatea de Științe Juridice și Administrative
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București
Tel.: 0040-723.351.329
E-mail: andradatrusca@yahoo.com



Revista Transilvană
de Științe Administrative
2 (24)/2009, pp. 147-160

Considerații generale

În condițiile aderării la Comunitățile Europene, statele membre și-au asumat obligația de a integra în ordinea juridică proprie normele dreptului comunitar. În acest sens, fiecare stat membru trebuie să adopte măsurile necesare pentru ca norma comunitară să poată fi aplicată în dreptul intern (în funcție de actul comunitar în discuție, un stat membru trebuie să parcurgă mai multe etape. În cazul directivei, de exemplu, după cum se știe, este necesar ca aceasta să fie mai întâi transpusă în dreptul intern, apoi să se adopte măsuri în vederea implementării, în măsura în care acestea sunt necesare. În cazul regulamentelor, acestea au aplicabilitate directă, nefiind necesară transpunerea, însă există situații când este necesară adoptarea unor măsuri interne care să-i asigure aplicabilitatea), să asigure conformarea normelor interne cu norma comunitară și, de asemenea, să aplice corect norma comunitară (Oțel, 2006, p. 55).

Deoarece statele membre și-au asumat, în mod liber, aceste obligații, este firesc ca ele să fie aduse la îndeplinire. În caz contrar, Tratatul comunitar instituie o procedură prin care statele sunt trase la răspundere, și anume, *procedura acțiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligațiilor ce le revin conform dreptului comunitar* (în limba engleză pentru procedura în cauză se utilizează termenul de „*infringement*”, iar în limba franceză „*en manquement*”), procedură specifică dreptului comunitar. Temeiul legal al procedurii acțiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligațiilor ce le revin conform dreptului comunitar se găsește în art. 226 din Tratatul privind înființarea Comunității Europene.

În calitate de „gardian al tratatelor” Comisia Europeană veghează la asigurarea implementării corecte a dreptului comunitar în ordinea juridică a statelor membre, putând chiar introduce, la Curtea de Justiție, o acțiune împotriva unui stat membru atunci când consideră că acesta nu și-a îndeplinit obligațiile ce-i revin în baza tratatelor.

Această acțiune, în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, reprezintă, conform doctrinei (Gyula, 2008, p. 359), instrumentul de control specific Comisiei, în limita competențelor sale în raport cu statele membre, fiind expresia dualismului existent între statele membre și instituțiile comunitare. Prin acest mecanism al acțiunilor de constatare a încălcărilor aduse tratatelor, Comisia supraveghează ca statele membre să nu exercite competențe la care au renunțat, de bunăvoie, în favoarea Comunităților.

Neîndeplinirea obligațiilor, așa cum vom observa în următorul capitol, poate fi atât rezultatul unei acțiuni pozitive, precum aplicarea necorespunzătoare a actelor normative comunitare, cât și a unei acțiuni negative, și anume, omiterea notificării actelor normative naționale care transpun și implementează directivele, sau neconformarea legislației naționale la cerințele normelor comunitare.

Considerăm că prezintă o deosebită importanță faptul că această acțiune oferă și o *procedură necontencioasă*, prealabilă, de rezolvare a „disputelor” dintre Comisie și statele membre cu privire la aplicarea dreptului comunitar, dând posibilitatea rezolvării pe cale amiabilă a divergențelor.

Procedura prealabilă constă în schimbarea reciprocă a punctelor de vedere între viitorul reclamant (Comisia) și viitorul pârât (statul membru), mai exact procedura stabilește unele termene pentru rezolvarea situației neconforme cu dreptul comunitar. De asemenea, prezintă importanță faptul că, în cadrul procedurii prealabile, are loc și delimitarea obiectului acțiunii viitoare aduse în fața Curții de Justiție (Gyula, 2008, p. 362).

În ceea ce privește scopul procedurii, însăși Curtea de Justiție a statuat, în mod repetat, că acesta este acela „de a da posibilitatea statului membru, pe de o parte de a-și remedia, corecta sau îndrepta poziția față de problema prezentată în fața Curții și, pe de altă parte, de a-și prezenta apărarea împotriva plângerilor Comisiei” (a se vedea Decizia CJE din 31.I.1984, Cauza 74/82, *Comisia c. Irlandei*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1984, pg. 00317; Decizia CJE din 2.II.1988, Cauza 293/85, *Comisia c. Belgiei*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1988, pg. 00305; Decizia CJE din 10.V.2001, Cauza C-152/98, *Comisia c. Regatului Țărilor de Jos*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2001, pg. I-03463).

Posibilitatea sesizării Comisiei o are oricare persoană fizică sau juridică. Alte surse de informație pentru Comisie sunt: rapoartele statelor membre privind stadiul transpunerii directivelor comunitare, presa, parlamentarii europeni sau organizațiile societății civile. Calitatea procesuală activă și interesul Comisiei nu trebuie dovedite, în acest sens Curtea de Justiție statuând, în mai multe rânduri, că „în exercitarea puterilor pe care le are, în temeiul art. 211 și 226 din TCE, Comisia nu trebuie să dovedească un interes legal din moment ce, în interesul general al Comunității, funcția sa este aceea de a urmări ca prevederile tratatului să fie aplicate de statele membre și de a observa existența oricărei neîndepliniri a obligațiilor, ce derivă din acesta, în scopul de a pune capăt acestei încălcări (a se vedea Decizia CJE din 4.IV.1974, Cauza 167/73, *Comisia c. Franței*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1974, pg. 00359; Decizia CJE din 11.VIII.1995, Cauza C-431/92, *Comisia c. Germaniei*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1995, pg. I-02189; Decizia CJE din 9.XI.1999, Cauza C-365/97, *Comisia c. Italiei*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1999, pg. I-07773; Decizia CJE din 1.I.2001, Cauza C-333/99, *Comisia c. Franței*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2001, pg. I-01025).

Importanța procedurii prealabile rezidă în caracterul confidențial al acesteia, aspect ce duce la facilitarea soluționării amicale, 90% din cele aproape 200 de cazuri pe an fiind rezolvate pe cale amiabilă, înainte de a se sesiza Curtea (Fuerea, 2006, p. 267).

Prin urmare, ținând cont de cele menționate anterior, vom încerca să definim acțiunea în constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligațiilor ce le revin conform dreptului comunitar, ca fiind un instrument juridic aflat la dispoziția unor subiecte de drept determinate, prin care se asigură respectarea dreptului comunitar de către statele membre și sancționarea conduitelor neconforme cu normele sale.

În continuare, analizăm succint situațiile care determină declanșarea procedurii, modalitățile de declanșare, etapele procedurii, dar și soluționarea cauzei de către Curtea de Justiție și, nu în ultimul rând, efectele hotărârii. De asemenea, vom evidenția anumite cazuri practice având relevanță în domeniul dreptului mediului.

I. Situațiile și modalitățile de declanșare a procedurii de infringement

1.1. Situațiile care determină declanșarea procedurii de infringement

După cum am menționat anterior, există trei situații care determină declanșarea procedurii de infringement; cu alte cuvinte, neîndeplinirea obligațiilor poate fi atât rezultatul aplicării necorespunzătoare a actelor normative comunitare, al omiterii notificării actelor normative naționale care transpun și implementează directivele, sau al neconformării legislației naționale la cerințele normelor comunitare.

1.1.1. Omiterea notificării actelor normative naționale care transpun și implementează directivele

Obligația statelor membre este aceea de a notifica atât legislația de transpunere, cât și cea care asigură implementarea (Oțel, 2006, p. 57) actelor normative comunitare, și este menționată, în majoritatea cazurilor, în dispozițiile finale ale actelor normative comunitare. Cu titlu de exemplu putem menționa art. 10 din Directiva 2003/4/CE privind accesul publicului la informația de mediu, art. 13 din Directiva 2001/42/CE privind evaluarea de mediu pentru anumite planuri și programe, art. 19 din Directiva 2004/35/CE referitoare la răspunderea în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului. În domeniul mediului, necomunicarea măsurilor de implementare a directivelor prezintă o importanță deosebită, deoarece în acest sector acquis-ul comunitar este compus, în majoritate, din directive (COM(2008) 773 final, *Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor cu privire la punerea în aplicare a legislației comunitare privind mediul*).

În anul 2005, în domeniul mediului, sectoarele cu cele mai multe cazuri de omitere a notificării au fost: managementul deșeurilor (25,8% din cazuri) evaluarea impactului asupra mediului (19,4%) și calitatea aerului (17,7%), iar din punct de vedere al statelor membre, Franța a înregistrat cele mai multe cazuri de infringement în domeniul mediului cauzate de omiterea notificării (SEC(2006) 1143, Commission Staff Working Document).

În luna mai 2008, dintr-un total de 2172 de cazuri de infringement, pentru omiterea notificării s-a înregistrat un total de 681 de cazuri, cele privitoare la mediu fiind în număr de 69 (10,13%) (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>).

1.1.2. Neconformarea legislației naționale la cerințele normelor comunitare

O altă obligație a statelor membre este aceea ca legislația națională, care transpune actele normative comunitare, să fie în deplină concordanță cu cerințele comunitare în domeniul respectiv. Pentru domeniul mediului, în anul 2005, sectoarele cu cele

mai multe cazuri de neconformare au fost: protecția naturii (25,6%), managementul deșeurilor (23,3%), evaluarea impactului asupra mediului (17,4%) și calitatea apei (14%). În luna mai 2008, din totalul de 2172 de cazuri de infringement, pentru neconformarea legislației naționale s-a înregistrat un total de 394 de cazuri, cele privitoare la mediu fiind în număr de 141 (35,79%) (cu titlu de exemplu: Decizia CJE din 12.VII.2007, Cauza C-90/07, *Comisia c. Belgia*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2007, pg. I-00098; Decizia CJE din 13.III.2008, Cauza C-81/07, *Comisia c. Grecia*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2008, pg. I-00048; Decizia CJE din 13.XII.2007, Cauza C-418/04, *Comisia c. Irlanda*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2007 pg. I-10947; Decizia CJE din 10.IV.2008, Cauza C-442/06, *Comisia c. Italia*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2008 pg. I-02413). Din punct de vedere al statelor membre, Italia, în anul 2005, a înregistrat cel mai mare număr de cazuri de infringement în domeniul mediului pentru neconformarea legislației naționale.

1.1.3. Aplicarea necorespunzătoare a actelor normative comunitare

Statele membre sunt obligate să asigure aplicarea întocmai a dispozițiilor comunitare de transpunere. În anul 2005 cele mai multe cazuri de aplicare necorespunzătoare a legislației din domeniul mediului au fost: protecția naturii (33,7% din cazuri), managementul deșeurilor (20,8%) calitatea apei (19,7%) și evaluarea impactului asupra mediului (12,5%). Privitor la situația din luna mai 2008, din totalul de 2172 de cazuri de infringement, pentru aplicarea necorespunzătoare a legislației actelor normative comunitare s-a înregistrat un total de 1097 de cazuri, cele privitoare la mediu fiind în număr de 284 (25,89%). Din punct de vedere al statelor membre, în anul 2005, din nou, Italia a înregistrat cel mai mare număr de cazuri de infringement în domeniul mediului, în privința aplicării necorespunzătoare a legislației actelor normative comunitare.

1.2. Modalitățile de declanșare a procedurii de infringement

Declanșarea procedurii de infringement se poate realiza prin mai multe modalități, și anume:

1.2.1. Sesizarea automată a situațiilor de omitere a notificării legislației naționale de transpunere

Comisia beneficiază de un sistem informatic care permite această sesizare, determinând, astfel, declanșarea automată a procedurii. Prin acest sistem, documentația de notificare este introdusă de statul membru direct în baza de date a Comisiei.

Un exemplu preluat din literatura juridică de specialitate (Oțel, 2006, p. 58) este acela al Directivei 2001/42/CE privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului, care, în art. 13 paragraful (1), prevede obligația statelor membre de a adopta actele normative necesare pentru a se conforma cu dispozițiile acestei directive până la data de 21 iulie 2004. Șapte state, însă, nu s-au conformat

obligăției de notificare până la 31 decembrie 2004: Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, Slovacia, Finlanda și Suedia. În anul 2007, dintr-un total de 1848 de situații de nenotificare, 174 s-au înregistrat în domeniul mediului (SEC(2008) 2855, Commission Staff Working Document).

1.2.2. Plângerea înaintată Comisiei de către orice persoană fizică sau juridică având ca obiect orice măsură sau practică a unui stat membru pe care o consideră incompatibilă cu normele comunitare

Plângerea poate fi făcută în orice limbă oficială a Uniunii Europene (23 de limbi oficiale, în prezent, între care și limba română), este scutită de taxe și poate avea fie forma unei scrisori, fie poate fi folosit formularul standard¹ (Anexa 1) elaborat de Comisia Europeană (Oțel, 2006, p. 58). Persoana fizică sau persoana juridică care înaintează plângerea nu trebuie să aibă vreun interes în acțiunea respectivă și nu trebuie să fie direct vătămată.

Singura condiție pentru admiterea plângerii este ca aceasta să se refere la încălcarea unei norme comunitare de către un stat membru. Cu toate acestea, conform doctrinei (Gyula, 2008, p. 361), Comisia este liberă să dea sau să nu dea curs unei astfel de solicitări. Plângerea se înregistrează într-un registru ținut de Secretariatul General, reclamantul primind o notificare cu numărul de înregistrare al plângerii. În termen de un an, Comisia este obligată fie să închidă cazul, fie să treacă la etapa următoare. Reclamantul este, apoi, informat, prin intermediul Directoratului General care se ocupă de domeniul respectiv, asupra acțiunilor întreprinse de Comisie, ca răspuns la plângerea sa.

În cazul reclamațiilor referitoare la aplicarea necorespunzătoare a unei directive privind protecția naturii, un formular special (Anexa 2) a fost creat pentru a ajuta la ghidarea reclamantilor în furnizarea de informații pe care Comisia ar trebui să le dețină în scopul de a evalua în mod eficient astfel de plângeri (<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/complaints.htm>).

În anul 2007, dintr-un total de 2642 de plângeri înaintate Comisiei, 419 s-au înregistrat în domeniul mediului (SEC(2008) 2855, Commission Staff Working Document).

1.2.3. Propriile investigații ale Comisiei

Comisia se autosesizează în următoarele cazuri:

- a) *Rapoartele întocmite de statele membre*: toate statele membre au obligația de a întocmi anual rapoarte cu privire la situația respectării normelor comunitare;
- b) *Întrebările parlamentare*: Parlamentul European îi poate adresa Comisiei, în exercitarea atribuțiilor de control, întrebări care au ca obiect activitatea desfășurată. În urma acestor întrebări, Comisia se poate autosesiza și poate declanșa procedura de infringement.

1 Formularul în română e disponibil la http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm

c) *Petițiile*: în cadrul Parlamentului European funcționează un comitet pentru petiții care are rolul de a primi asemenea sesizări de la cetățenii europeni. Unele din aceste petiții sunt transmise Comisiei pentru soluționare, iar din analiza acestora Comisia poate ajunge la concluzia că un stat membru nu a respectat obligațiile ce decurg din normele comunitare (Oțel, 2006, p. 59).

Un număr de 1584 de investigații au fost deschise de către Comisie în anul 2007, din care, în domeniul mediului, au fost înregistrate 609 (SEC(2008) 2855, Commission Staff Working Document).

II. Etapele procedurii de infringement

Odată declanșată procedura prin una din modalitățile menționate anterior, aceasta parcurge mai multe etape, după cum urmează:

2.1. Scrisoare de notificare formală

Scrisoarea de notificare (letter of formal notice) reprezintă deschiderea formală a procedurii de infringement, în cadrul ei precizându-se în ce constau încălcările legislației comunitare. Importanța scrisorii rezidă din faptul că fixează obiectul litigiului; totodată, scrisoare trebuie să permită statului să prezinte observații, prin precizarea tuturor informațiilor necesare apărării sale (Fuerea, 2006, p. 266). De aici rezultă faptul că, ulterior, nu se vor putea adăuga alte puncte reclamației, statul membru în cauză nemaiavăd ocazia să-și prezinte observațiile asupra acestor noi puncte (Duțu, 2005, p. 126).

Tot în această etapă se fixează și un termen pentru prezentarea poziției statului în cauză asupra presupusei încălcări a dreptului comunitar (Gornig și Rusu, 2007, p. 101).

Înainte deschiderii formale a procedurii de infringement există posibilitatea ca Directoratul General cu atribuții într-un anumit domeniu să solicite statului în cauză informații privind presupusa încălcare a legislației comunitare. Această solicitare îmbracă tot forma unei scrisori, dar, de data aceasta, sunt scrisori informale și au rolul de a culege informații și de a elimina eventualele neînțelegeri din partea Comisiei. În practică, acestea sunt denumite „*scrisori pre-226*”. Această posibilitate nu este prevăzută în TCE, dar, în practică, s-a demonstrat că, în numeroase cazuri, presupusa încălcare a legislației comunitare se datora unor deficiențe în traducerea actelor naționale sau a unei interpretări greșite a acestora (Oțel, 2006, p. 60).

În anul 2007, dintr-un număr total de 2132 de cazuri de declanșare formală a procedurii de infringement, 480 au fost înregistrate în domeniul mediului. În același an, un număr de 706 cazuri de infringement au fost rezolvate înainte de trimiterea scrisorii de notificare formală (SEC(2008) 2855, Commission Staff Working Document).

2.2. Observațiile statului membru

Statul membru are posibilitatea, conform art. 226 TCE, de a transmite Comisiei observațiile sale, ca răspuns la scrisoarea formală primită (http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_en.htm#2traitement).

Aceste observații reprezintă dreptul statului de a se apăra, garantându-se, astfel, protecția intereselor statului membru (Oțel, 2006, p. 61). De asemenea, prin intermediul acestor observații, statul membru poate arăta care sunt măsurile pe care le-a luat în vederea „intrării în normalitate”, dacă recunoaște că a contravenit ordinii juridice comunitare (Gyula, 2008, p. 363).

Suntem de acord cu autorii literaturii de specialitate (Oțel, 2006, p. 61) care susțin faptul că statul membru nu poate invoca în favoarea sa prevederi, practici sau circumstanțe existente în dreptul intern în vederea justificării neconformării cu obligațiile impuse de dreptul comunitar, chiar dacă acestea sunt de natură constituțională (a se vedea Decizia CJE din 22.II.1979, Cauza 163/78, *Comisia c. Italia*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1979, pg. 00771; Decizia CJE din 6.XI.1985, Cauza 131/84, *Comisia c. Italia*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1985, pg. 03531; Decizia CJE din 6.V.1980, Cauza 102/79, *Comisia c. Belgia*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1985, pg. 01473).

Deoarece Tratatul nu prevede un termen în care statul să prezinte observații, Comisia trebuie să-i acorde un termen rezonabil, în general de 2 luni, însă durata poate varia în funcție de complexitatea dosarului, de urgență, de faptul dacă statul a fost deja informat, înainte de deschiderea procedurii (Fuerea, 2006, p. 266).

2.3. Opinia motivată

În cazul în care statul nu a transmis nici un răspuns la expirarea termenului prevăzut în notificare, sau, în urma analizării observațiilor primite de la statul în cauză, Comisia consideră răspunsul nesatisfăcător, aceasta va putea emite o „opinie motivată” (reasoned opinion/avis motivé), pe care o transmite statului în cauză. Comisia are la dispoziție trei luni pentru a redacta și transmite opinia motivată, termenul mai lung putând fi explicat prin importanța pe care o are opinia motivată (Oțel, 2006, p. 62).

În opinia motivată se va preciza ce i se reproșează statului și care sunt măsurile pe care acesta trebuie să le ia pentru a pune capăt încălcării. Diferența dintre scrisoarea de notificare și opinia motivată este aceea că, în acest stadiu, încălcarea dreptului comunitar este prezentată ca un fapt cert, existent.

În același timp, opinia reprezintă un „semnal de alarmă” final, conținând cerința Comisiei ca statul membru să ia măsurile necesare înlăturării încălcării legislației comunitare, motivele detaliate care fundamentează această acțiune și termenul până la care statul trebuie să se conformeze (Oțel, 2006, p. 62).

Totodată, Comisia poate oricând să înlătore oricare element din notificare dacă consideră că a primit explicații satisfăcătoare. De asemenea, se acordă o foarte mare importanță atenției redactării opiniei motivate, deoarece aceasta leagă contenciosul ulterior din fața Curții de Justiție, iar Comisia nu va putea introduce în plângerea sa aspecte noi, care nu figurează în aviz (Fuerea, 2006, p. 266).

În anul 2007, dintr-un total de 957 de opinii motivate emise, 230 s-au înregistrat în domeniul mediului, iar dintr-un număr total de 2322 de cazuri de infringement, în

același an, 1048 s-au finalizat înainte de emiterea opiniei motivate (SEC(2008) 2855, Commission Staff Working Document).

2.4. Răspunsul statului membru

Statul membru nu este obligat să răspundă Comisiei, lipsa unui atare răspuns neatrăgând consecințe negative.

Însă, în cazul în care se acordă un răspuns din partea statului membru, acesta trebuie să conțină măsurile întreprinse pentru a se conforma cu opinia motivată a Comisiei. Măsurile pot fi de natură administrativă sau/și legislativă. Termenul de realizare a măsurilor și de răspuns la cerințele Comisiei este de 2 luni, dar poate fi prelungit (cu titlu de exemplu, Decizia CJE din 31.I.1984, Cauza 74/82, *Comisia c. Irlanda*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1984, pg. 00317: Curtea a acceptat argumentul statului membru conform căruia este nerezonabil să i se solicite să modifice legislația care se aplica de mai mult de 40 de ani într-un termen de doar 5 zile – Oțel, 2006, p. 62) la cererea statului membru interesat cu o perioadă de maxim 3 luni, dacă măsurile necesare pentru conformare cu opinia motivată trebuie să fie adoptate printr-o procedură legislativă.

În anul 2007, din totalul de 2322 de cazuri de infringement, 287 de cazuri au fost rezolvate înainte de pasul următor, și anume sesizarea Curții de Justiție (SEC(2008) 2855, Commission Staff Working Document).

2.5. Sesizarea

Comisia poate sesiza Curtea de Justiție în cazul în care un stat membru nu se conformează cu prevederile opiniei motivate în termenul stabilit. Decizia Comisiei de a înainta cazul Curții se numește „sesizare”, iar prin aceasta se dorește o confirmare a poziției sale legale adoptată în opinia motivată. Această decizie/sesizare reprezintă, de altfel, începerea procedurii contencioase.

Așa cum am menționat mai sus, în situația în care statul membru nu a avut anterior posibilitatea de a-și prezenta observațiile, Comisia nu poate introduce elemente noi în opinia motivată sau în acțiunea introductivă de instanță, deoarece acestea nu au fost menționate în notificarea formală. În cazul în care Comisia nu respectă această cerință, suntem în prezența unei cauze de inadmisibilitate a unei astfel de acțiuni.

În același timp, Comisia este obligată să ia în considerare toate răspunsurile și argumentele statului membru, neputând invoca probleme de coordonare internă pentru justificarea că un anumit document transmis de statul membru nu a fost luat în considerare (Oțel, 2006, p. 63).

Potrivit aceluiași autor, anterior citat, în cazul în care un stat membru recunoaște încălcarea dreptului comunitar, însă nu poate rezolva problema din cauza structurii sistemului său național administrativ, stabilit în conformitate cu normele constituționale, acest fapt nu poate fi invocat pentru a justifica neconformarea. În această situație, statul membru interesat este obligat să-și modifice sistemul național în scopul de a se garanta aplicarea uniformă a dreptului comunitar.

III. Soluționarea cauzei de către Curtea de Justiție și efectele hotărârii acesteia

3.1. Soluționarea cauzei

În cazul în care, în faza prealabilă, necontencioasă, nu este posibilă rezolvarea cazurilor de infringement, procedura în fața Curții de Justiție parcurge următoarele etape:

3.1.1. Sesizarea Curții

În privința domeniului mediului, serviciul juridic al Comisiei redactează un document scris împreună cu Directoratul General responsabil în domeniul mediului (DG ENV). Acțiunea trebuie depusă, cel mai târziu, în termen de o lună de la data la care Comisia a decis să înainteze cazul Curții de Justiție (Oțel, 2006, p. 63).

3.1.2. Soluționarea cauzei de către Curte

Cu toate că în hotărârile sale Curtea „consiliază” deseori statele membre în privința modalităților de a pune capăt încălcării dreptului comunitar, aceasta totuși nu are competența să precizeze măsurile concrete care necesită a fi luate de statul respectiv (Oțel, 2006, p. 63).

3.1.3. Punerea în aplicare a deciziei Curții

În termen de o lună după decizia pronunțată de Curte, Comisia trimite statului membru o scrisoare prin care îi reamintește obligația de a lua măsurile necesare pentru a asigura respectarea legislației comunitare încălcate și de a-i raporta, în termen de trei luni, măsurile luate sau care urmează a fi luate (Oțel, 2006, p. 64).

3.1.4. Observațiile statului membru

Statul membru are posibilitatea de a transmite un răspuns Comisiei, în urma scrisorii prezentate la punctul 3.1.3., privind măsurile pe care le-a luat pentru a se conforma hotărârii Curții, această posibilitate reprezentând dreptul statului membru în cauză de a se apăra și a demonstra modul în care consideră necesar să respecte decizia instanței comunitare (Oțel, 2006, p. 65).

3.1.5. Opinia motivată

Atunci când Comisia consideră că statul membru nu a luat măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii Curții, va emite o opinie motivată în care va preciza care dispoziții din hotărârea Curții nu au fost respectate și termenul în care trebuie luate aceste măsuri.

3.1.6. Sesizarea Curții pentru nerespectarea hotărârii pronunțate

„În cazul în care statul membru respectiv nu a luat măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție. Comisia arată cuantumul sumei forfetare sau al penalităților cu

titlu cominatoriu pe care le consideră corespunzătoare împrejurărilor și pe care statul membru trebuie să le plătească” (art. 228 paragraful (3) TCE).

Astfel, va exista o singură acțiune introdusă de Comisie la Curtea de Justiție, dar care va avea două capete de cerere, și anume (Oțel, 2008, p. 140):

- constatarea încălcării de către statul membru respectiv a obligației de transpunere la termen a legislației comunitare;
- obligarea statului în cauză la plata unei sume globale sau a unor penalități.

Astfel, Curtea de Justiție va pronunța o singură hotărâre prin care se vor soluționa cele două capete de cerere.

3.1.7. A doua hotărâre a Curții

Nerespectarea de către statul membru a hotărârii Curții constituie o nouă încălcare a prevederilor Tratatelor care poate fi sancționată, din nou, cu o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor, Curtea putând obliga statul membru la plata unei sume forfetare sau a unor sume având caracter cominatoriu până la îndeplinirea obligațiilor precizate în prima hotărâre.

La stabilirea sumei forfetare Curtea va ține cont de (Gyula, 2008, p. 370):

- gradul de pericolozitate al încălcării;
- durata încălcării;
- posibilitatea statului membru de a plăti despăgubirile solicitate;
- efectul încălcării asupra interesului public sau privat și urgența problemei.

Conform doctrinei (Duțu, 2005, p. 127), atunci când s-a fixat plata unei sume pe zi s-a constatat că statul în cauză a depus eforturi deosebite pentru conformarea cerințelor reglementărilor comunitare.

Prima dată când Curtea a decis obligarea unui stat membru la plata de sume cu caracter cominatoriu, s-a întâmplat în hotărârea Curții de Justiție din 4.VII.2000, cauza C-387/97, Comisia c. Grecia. În această cauză Grecia a fost acționată în judecată de Comisie într-o acțiune pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor, fiind obligată să ia măsuri împotriva unui centru de colectare a deșeurilor din Creta și să asigure respectarea unei directive în domeniu. Pentru neîndeplinirea, respectiv îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor sale, Grecia a fost obligată la plata unei sume cu caracter cominatoriu (20.000 euro pe zi) (Gornig și Rusu, 2007, p. 104).

3.2. Efectele hotărârii

Hotărârea Curții de Justiție în constatarea neîndeplinirii obligațiilor asumate de statele membre în Tratat este pur declaratorie. Aceasta doar stabilește existența încălcării, iar în sarcina autorităților naționale revin măsurile care trebuie luate în vederea executării hotărârii (Fuerea, 2006, p. 268).

De asemenea, Curtea nu are competența de a suspenda și anula acțiunile statului atacate prin acțiunea în constatarea încălcării dreptului comunitar și nici de a stabili măsurile concrete la care să fie obligat statul pârât.

Hotărârea Curții va obliga statul în cauză să-și modifice legislația, adaptând-o în mod corespunzător măsurilor dispuse și fără întârzieri (Gyula, 2008, p. 369).

Cu toate că hotărârea Curții nu se bucură de autoritate de lucru judecat decât între părți, particularii vor putea invoca o regulă comunitară al cărei sens și aplicabilitate au fost definite de Curtea de Justiție.

Hotărârile CEJ au avut un rol important în îmbunătățirea aplicării legislației comunitare în materie de mediu.

Ca exemplu, hotărârile legate de incapacitatea Țărilor de Jos (Decizia CJE din 19.V.1998, Cauza C-3/96, *Comisia c. Spania*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 1998, pg. I-03031) de a desemna un număr suficient de zone umede și de alte zone drept arii de protecție specială pentru păsările sălbatice și eșecul cu privire la desemnarea unui număr suficient de habitate, de către Germania (Decizia CJE din 11.IX.2001, Cauza C-71/99 *Comisia c. Germania*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2001, pg. I-05811) și Franța (Decizia CJE din 11.IX.2001, Cauza C-220/99 *Comisia c. Franța*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2001, pg. I-05831), pentru integrarea într-o rețea europeană de situri naturale importante, au contribuit la desemnarea în aceste țări a unor zone extinse pentru protecția speciilor pe cale de dispariție. Hotărârile cu privire la încălcarea generalizată, în Irlanda (Decizia CJE din 26.IV.2005, Cauza C-494/01 *Comisia c. Irlanda*, culegerea de jurisprudență a Curții Europene a Justiției din 2005 pg. I-03331), a regulilor comunitare în materie de deșeuri se află la originea unor importante reforme ale gestionării deșeurilor în aceste state membre (COM (2008) 773 final, *Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor cu privire la punerea în aplicare a legislației comunitare privind mediul*).

Concluzii

Procedurile privind încălcarea dreptului comunitar reprezintă un mecanism original, prin care se veghează asupra respectării dreptului comunitar, a asigurării supremației acestuia față de mecanismele de drept interne și a garantării continuității și viabilității mecanismelor necesare funcționării Uniunii Europene (Oțel, 2006, p. 66).

Garantarea aplicării corecte a dreptului comunitar prin procedura de infringement se oglindește în statisticile efectuate până în prezent: aproximativ 70% dintre plângeri pot fi clasate înainte ca scrisoarea de somare să fie trimisă; aproximativ 85% înaintea emiterii avizului motivat, iar 93% înaintea pronunțării unei hotărâri a Curții de Justiție.

În scopul sporirii gradului de aplicare a dreptului comunitar la nivel național și a stimulării îndeplinirii obligațiilor ce le revin statelor membre, Curtea a creat și dezvoltat teoria potrivit căreia persoanele fizice sau juridice care au suferit prejudicii ca urmare a neaplicării sau aplicării necorespunzătoare a dreptului comunitar de către autoritățile unui stat membru, se pot adresa instanțelor naționale pentru a obține repararea prejudiciului suferit (Ștefan și Andreșan-Grigoriu, 2007, p. 235).

În cazul României, procedura de încălcare a dreptului comunitar a fost invocată în mai multe rânduri. Cel mai notoriu este legat de taxa auto de primă înmatriculare. De

asemenea, au fost lansate proceduri de încălcare a dreptului comunitar în domeniul telecomunicațiilor, privind numărul unic de urgențe 112 și la restructurarea Autorității Naționale pentru Administrarea și Reglementarea în Comunicații, care ar fi afectat independența acestei instituții.

Cel mai recent avertisment privind nerespectarea acquis-ului comunitar de către România vizează gestionarea deșeurilor, mai exact, neînchiderea tuturor depozitelor de deșeuri, neconforme cerințelor europene la termenele asumate prin Tratatul de aderare.

În acest sens, până la 16 iulie 2009 trebuiau să se închidă 139 de astfel de gropi, din care 74 și-au sistat activitatea rămânând alte 65 de unități. La începutul lunii februarie 2009, ministrul Mediului arăta că, din 2010, România va fi penalizată de către Comisia Europeană cu 200.000 de euro pe zi dacă nu va rezolva problema gropilor ecologice.

Cu toate acestea, Comisia Europeană anunța (Mitea, 2008) că zece state membre ale Uniunii Europene, printre care și România, au obținut cel mai bun rezultat al lor de până acum în transpunerea normelor privind piața internă. Potrivit Comisiei, în cazul României sunt deschise doar nouă cazuri de infringement, în timp ce media la nivel UE este de 48, iar cele mai multe proceduri deschise pentru încălcarea dreptului comunitar le înregistrează Italia (127), potrivit datelor de la 1 mai 2008.

Cea mai mare creștere a cazurilor de infringement a fost înregistrată de Bulgaria, care și-a dublat numărul de cazuri, dar Comisia apreciază că rezultatul nu este neobișnuit pentru o țară care a aderat recent la UE, iar numărul total de proceduri este, totuși, foarte scăzut.

De asemenea, trebuie menționat faptul că, România se numără printre cele 11 state membre care au notificat transpunerea completă a Directivei 2004/35/EC privind răspunderea de mediu în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului până la sfârșitul anului 2007 (The environment Directorate General`s legal enforcement activities in 2007).

Bibliografie:

1. COM (2008) 773 final, Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, către Consiliu, către Comitetul Economic și Social European și către Comitetul Regiunilor cu privire la punerea în aplicare a legislației comunitare privind mediul, [Online] disponibil la <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0773:FIN:RO:PDF>.
2. Directiva 2001/42/CE privind evaluarea de mediu pentru anumite planuri și programe.
3. Directiva 2001/42/CE privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului.
4. Directiva 2003/4/CE privind accesul publicului la informația de mediu.
5. Directiva 2004/35/CE referitoare la răspunderea în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului.

6. Duțu, M., *Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului*, București: Editura Economică, 2005.
7. Fuerea, A., *Manualul Uniunii Europene*, Ediția a III-a, București: Universul Juridic, 2006.
8. Gornig, G. și Rusu, I.E., *Dreptul Uniunii Europene*, Ediția a II-a, București: C.H. Beck, 2007.
9. Gyula, F., *Drept instituțional comunitar*, Ediția a III-a, Cluj-Napoca: Sfera Juridică, 2008.
10. Mitea, A., „Deși Comisia Europeană susține că sînt puține față de media din UE România înregistrează nouă cazuri de infringement!”, 10 iulie 2008, [Online] disponibil la http://www.telegrafonline.ro/1215637200/articol/59104/romania_inregistreaza_noua_cazuri_de_infringement.html.
11. Oțel, M.E., „Procedura acțiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligațiilor ce le revin conform dreptului comunitar – modificările aduse de Tratatul de la Lisabona. Consecințele acestor modificări din punctul de vedere al dreptului comunitar al mediului”, 2008, *Revista Română de Drept Comunitar*, nr. 3, pp. 35-47.
12. Oțel, M.E., „Procedura acțiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligațiilor ce decurg din Tratatul CE și dreptul comunitar al mediului”, 2006, *Revista Română de Drept Comunitar*, nr. 2, pp. 5-23.
13. Ștefan, T. și Andreșan-Grigoriu, B., *Drept comunitar*, București: C.H. Beck, 2007.
14. The environment Directorate General`s legal enforcement activities in 2007, [Online] disponibil la http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/report_activities2007.pdf.
15. <http://eur-lex.europa.eu>
16. <http://ec.europa.eu>