

Prezentare a procedurii de încălcare a obligațiilor comunitare (procedura de infringement)

Conform prevederilor Art. 17(1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) ”Comisia promovează interesul general al Uniunii și ia inițiativele corespunzătoare în acest scop. Aceasta asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curții de Justiție a Uniunii Europene (...)”.

Există trei tipuri de încălcări ale legislației de mediu care determină declanșarea procedurii de infringement de către Comisie și anume:

- a) *omiterea notificării actelor normative naționale care transpun și implementează directivele* – statele membre au obligația de a notifica atât legislația de transpunere, cât și cea care asigură implementarea;
- b) *neconformarea legislației naționale la cerințele normelor comunitare* – statele membre au obligația ca legislația națională să fie în deplină concordanță cu cerințele comunitare;
- c) *aplicarea necorespunzătoare a actelor normative comunitare* – statele membre au obligația de a asigura aplicarea întocmai a dispozițiilor comunitare de transpunere.

Modalitățile de identificare a cazurilor de încălcare a dreptului comunitar de către statele membre care pot conduce la declanșarea procedurii de infringement sunt:

- a) *sesizarea automată a situațiilor de omitere a notificării legislației naționale de transpunere* – Comisia europeană beneficiază de un sistem informațional care permite această sesizare, determinând declanșarea automată a procedurii pentru astfel de cazuri.
- b) *o plângere înaintată Comisiei Europene de orice persoană fizică sau juridică având ca obiect orice măsură (legislativă, de reglementare sau administrativă) sau practică a unui stat membru pe care o consideră incompatibilă cu normele comunitare* - condiția necesară a fi îndeplinită pentru ca plângerea să fie admisibilă este ca aceasta să se refere la încălcarea unei norme comunitare de către un stat membru.

Este recomandat, înainte de sau în același timp cu depunerea unei plângeri la Comisie, să se încerce obținerea remedierii situației din partea autorităților naționale (administrative sau judiciare).

Odată primită plângerea, Comisia are puterea discreționară de a decide asupra acesteia. *În termen de 1 an Comisia trebuie fie să închidă cazul, fie să treacă la etapa următoare.* Reclamantul este informat prin intermediul Direcției Generale care se ocupă de domeniul respectiv asupra acțiunilor întreprinse de Comisie ca răspuns la plângerea sa, asupra deciziei de a declanșa procedura de infringement împotriva unui stat, precum și asupra oricărei acțiuni legale.

- c) *propriile investigații ale Comisiei* – în această categorie se înscriu:

- Rapoartele întocmite de statele membre privind modul în care actele comunitare s-au implementat în fiecare stat membru;
- Întrebările adresate de Parlamentul European, în urma cărora, Comisia se poate autosesiza și poate declanșa procedura de infringement;
- Petițiile primite de Parlamentul European și transmise Comisiei pentru soluționare. Din analiza acestora, Comisia poate ajunge la concluzia că un stat membru nu a respectat dreptul comunitar.

Odată declanșată procedura de infringement, aceasta parcurge mai multe etape:

- a) „*Scrisoare de punere în întârziere*” – în care se precizează care sunt încălcările legislației comunitare. Această scrisoare reprezintă, de fapt, deschiderea formală a procedurii de infringement, Comisia având rolul de autoritate de investigare.
Înainte de a trimite scrisoarea mai sus menționată, există posibilitatea ca Direcția Generală cu atribuții într-un anumit domeniu, (de exemplu Direcția Generală Mediu - DG ENV) să solicite statului respectiv informații privind presupusa încălcare a legislației comunitare de mediu, printr-o scrisoare informală, „scrisoare pre – 258”. Aceste scrisori informale îndeplinesc rolul de a culege informații și de a elimina eventualele neînțelegeri din partea Comisiei.
În cazul ne-transpunerii unei directive, procedura de infringement este inițiată automat, motivul fiind evidența clară a încălcării normei comunitare odată ce perioada de transpunere prevăzută a fost depășită fără a se fi raportat nici o măsură de transpunere.
- b) *Observațiile statului membru* – conform prevederilor Art. 258 din TFUE statul membru are posibilitatea de a transmite Comisiei Europene observațiile sale ca răspuns la scrisoarea punere în întârziere. Aceasta reprezintă, de fapt, dreptul statului de a se apăra, garantându-se, astfel, protecția intereselor statului membru. Statul membru nu poate invoca în favoarea sa prevederi, practici sau circumstanțe existente în dreptul intern pentru a justifica neconformarea cu obligațiile impuse de dreptul comunitar, chiar dacă acestea sunt de natură constituțională.
- c) „*Aviz motivat*” – în cazul în care statul nu a transmis nici un răspuns sau, în urma analizării observațiilor primite de la statul în cauză, Comisia consideră răspunsul nesatisfăcător, aceasta adoptă un „aviz motivat” pe care îl transmite statului (Art. 258 din TFUE). Avizul motivat reprezintă un „semnal de alarmă” final și conține cerința Comisiei ca statul membru să ia măsurile necesare înlăturării încălcării legislației comunitare.
- d) *Răspunsul statului membru* – conține, de regulă, măsurile întreprinse pentru a se conforma cu avizul motivat al Comisiei.
- e) „*Saisine*” – în cazul în care statul membru nu se conformează avizului motivat în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) (Art. 258 din TFUE). Prin decizia Comisiei de a înainta cazul CJUE se dorește o confirmare a poziției legale a Comisiei din avizul motivat. Această decizie reprezintă începerea procedurii contencioase. Chiar dacă un stat membru recunoaște încălcarea dreptului comunitar, însă nu poate rezolva problema din cauza structurii sistemului său național administrativ stabilită în conformitate cu normele constituționale, acest fapt nu poate fi invocat pentru a justifica neconformarea. Pe cale de consecință, statul membru interesat este obligat să-și modifice sistemul național în scopul de a se garanta aplicarea uniformă a dreptului comunitar. Comisia este obligată să ia în considerare toate răspunsurile și argumentele statului membru și nu poate invoca probleme de coordonare internă pentru a justifica că un anumit document transmis de statul membru nu a fost luat în considerare.

Procedura în fața CJUE se concretizează în următoarele etape:

- a) *sesizarea Curții* – Serviciul juridic al Comisiei elaborează un document scris împreună cu Direcția Generală responsabilă de domeniul mediului (DG ENV). Acțiunea trebuie introdusă cel mai târziu în termen de o lună de la data la care Comisia a decis să înainteze cazul CEJ (de la “saisine”).
- b) *soluționarea cazului de către CJUE* – Prin hotărârea sa, CJUE stabilește dacă obiectul litigiului reprezintă sau nu o încălcare a normelor comunitare. În cazul în care CJUE constată că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, acest stat este obligat să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții (Art. 260 din TFUE).

- c) *punerea în aplicare a deciziei CJUE* – La o lună după decizia finală a CJUE, Comisia trimite statului în cauză o scrisoare prin care îi reamintește obligația de a lua măsurile necesare pentru a asigura respectarea legislației comunitare încălcate și de a raporta Comisiei în termen de 3 luni asupra măsurilor luate sau care sunt preconizate a fi luate.
- d) *observațiile statului membru* - statul în cauză are posibilitatea de a transmite un răspuns Comisiei privind măsurile pe care le-a luat pentru a se conforma cu hotărârea CJUE. Această posibilitate reprezintă dreptul statului respectiv de a se apăra și a demonstra modul în care consideră necesar să respecte decizia CJUE.
- e) *“scrisoare de punere în întârziere”* – în cazul în care Comisia consideră că statul membru nu a luat măsurile necesare pentru a se conforma cu hotărârea CJUE, atunci transmite o scrisoare de punere în întârziere (Art. 260 din TFUE), în care precizează care dispoziții din decizia CJUE nu au fost respectate și termenul în care trebuie luate aceste măsuri. Tratatul de la Lisabona introduce posibilitatea de a suprima această etapă a procedurii (Art. 260 din TFUE).
- f) *sesizarea Curții pentru nerespectarea hotărârii sale* – în cazul în care statul respectiv nu s-a conformat cu decizia CJUE în termenul stabilit, Comisia poate sesiza Curtea având ca obiect obligarea statului în cauză de a plăti o sumă globală sau penalități până la data la care se conformează cu prima hotărâre a CJUE (Art. 260 din TFUE). Comisia indică cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu pe care statul membru trebuie să le plătească și pe care îl consideră adecvat situației (Art. 260 din TFUE).
- g) *hotărârea CJUE* – dacă în urma analizării sesizării făcute de către Comisie, Curtea constată că statul membru nu a respectat hotărârea sa, aceasta îi poate impune plata unei sume forfetare sau a unor penalități cu titlu cominatoriu (Art. 260 din TFUE) până la îndeplinirea obligațiilor precizate în prima hotărâre. Comisia Europeană propune CJUE sancțiunile pecuniare, indicând cuantumul lor.

În 2005, Comisia a adoptat Comunicarea SEC(2005)1658 privind punerea în aplicare a art. 228 din Tratatul CE, prin care a stabilit principiile și metoda de calcul pe baza cărora determină cuantumul sancțiunilor pecuniare propuse. Astfel, Comisia se bazează pe 3 criterii fundamentale în stabilirea penalităților:

- durata încălcării (perioada de timp cât persistă nerespectarea prevederilor comunitare; termenul începe să curgă de la data emiterii primei hotărâri),
- gravitatea încălcării și
- factorul național („n”) stabilit pentru fiecare stat membru, în funcție de PIB-ul statului respectiv și de ponderea voturilor în Consiliu.

În anul 2010, Comisia a adoptat Comunicarea SEC(2010)923 privind punerea în aplicare a art. 260 din TFUE prin care au fost actualizate datele utilizate pentru calculul sumei forfetare și a penalităților care urmează să fie propuse de Comisie CJUE în procedurile de infringement.

Tratatul de la Lisabona introduce posibilitatea de a cere penalități de întârziere încă de la prima etapă a procedurii (art. 258), pentru cazurile de necomunicare a măsurilor de transpunere (Art. 260(3) din TFUE).

CEJ, în hotărârea din 12 iulie 2005, a statuat că instanța comunitară are posibilitatea de a impune plata atât a unei sume globale (amenzi), cât și a unei penalități. Astfel, CEJ a stabilit posibilitatea ca judecătorii să impună, în viitor, o amendă globală, luând în considerare întârzierile deja acumulate și nu numai o plată zilnică, neretroactivă.

Pentru România, Comisia a stabilit suma minimă forfetară la 1.862.000 Euro și valoarea factorului național „n” la 3,53 (penalitățile pot fi cuprinse între 2.260 – 135.600 euro/zi de întârziere).