

Procedura de încălcare a obligațiilor UE (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 Comisia Europeană 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 europene – statele membre au obligația ca legislația națională să fie în deplină concordanță cu cerințele europene;
- c) aplicarea necorespunzătoare a actelor normative europene – statele membre au obligația de a asigura aplicarea întocmai a dispozițiilor europene de transpunere.

Modalitățile de identificare a cazurilor de încălcare a dreptului european 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 europene - condiția necesară a fi îndeplinită pentru ca plângerea să fie admisibilă este ca aceasta să se refere la încălcarea unei norme europene de către un stat membru. 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 europene 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 european.

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

- a) „Scrisoare de notificare formală” – în care se precizează care sunt încălcările legislației europene. 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 europene de mediu, printr-o scrisoare informală, „scrisoare pre – 258”, prin intermediul sistemului electronic EU Pilot. 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 europene odată ce perioada de transpunere prevăzută a fost depășită fără a se fi raportat nicio măsură de transpunere.

- b) Observațiile statului membru – conform art. 258 din TFUE, statul membru are posibilitatea de a transmite Comisiei Europene observațiile sale ca răspuns la scrisoarea formală primită. 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 european, chiar dacă acestea sunt de natură constituțională.
- c) „Aviz motivat” – în cazul în care statul nu a transmis niciun 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 europene.
- d) Răspunsul statului membru – conține, de regulă, măsurile întreprinse pentru a se conforma cu opinia motivată a Comisiei.
- e) „Saisine” – în cazul în care statul membru nu se conformează cu prevederile opiniei motivate în termenul stabilit, Comisia 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 european, 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 european. 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 urmează a fi introdusă în circa 1-2 luni de la data la care Comisia a decis să înainteze cazul CJUE (de la “saisine”);
- b) soluționarea cazului de către CJUE – Prin hotărârea sa, CJUE stabilește dacă obiectul litigiului reprezintă sau nu o încălcare a normelor europene. 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 europene 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. TFUE introduce posibilitatea de a suprima această etapă a procedurii (art. 260);
- 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 quantumul 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).
În 12 iulie 2005, Curtea Europeană de Justiție (CEJ) a statuat că instanța europeană 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. Decizia finală în legătură cu tipul și quantumul sancțiunilor pecuniare aplicate aparține CJUE, care poate să nu urmeze fidel propunerea Comisiei:
- 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 quantumul lor. TFUE prevede posibilitatea ca CJUE să impună penalități financiare imediat ce identifică o încălcare a legislației europene ca rezultat al netranspunerii actelor normative europene, fără a mai fi necesară o a doua cerere din partea Comisiei (art. 260(3)).

În anul 2005, Comisia a stabilit principiile și metoda de calcul pe baza cărora determină quantumul sancțiunilor pecuniare propuse. Astfel, Comisia se bazează pe 3 criterii fundamentale în stabilirea penalităților:

- gravitatea încălcării,
- durata încălcării (perioada de timp cât persistă nerespectarea prevederilor comunitare; termenul începe să curgă de la data emiterii primei hotărâri) și
- factorul național („n”) stabilit pentru fiecare stat membru (reprezentând posibilitatea statului respectiv de a plăti și ține seama de importanța economică și politică a acestuia).

În temeiul Comunicării Comisiei nr. SEC(2010) 1371 privind punerea în aplicare a art. 260 alin. (3) TFUE (publicată în JOUE C 12 din 15 ianuarie 2011, pagina 1), Comisia Europeană stabilește și propune CJUE sancțiuni pecuniare, care ulterior pot fi impuse de CJUE.

În anul 2016, Comisia a adoptat Comunicarea 2016/C 290/02 privind actualizarea datelor utilizate pentru calcularea sumei forfetare și a penalităților cu titlu cominatoriu pe care Comisia urmează să le propună Curții de Justiție în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, pentru a pune în aplicare prevederile art. 260 din TFUE.

Pentru România, Comisia a stabilit suma minimă forfetară la 1.849.000 Euro și valoarea factorului național „n” la 3,28 (penalitățile pot fi cuprinse între 2.250 – 134.000 euro/zi de întârziere).

Trebuie menționat că potrivit unei jurisprudențe constante a CJUE, un stat membru nu poate invoca situațiile interne pentru a justifica neîndeplinirea obligațiilor și nerespectarea termenelor prevăzute de normele Uniunii, iar cauzele privind necomunicarea măsurilor naționale de transpunere sunt soluționate de Curte cu celeritate (mai puțin de 6 luni).