

Modalitățile de declanșare a procedurii de infringement

*Drd. Oana DIMITRIU**

Facultatea de Drept
Universitatea „Nicolae Titulescu” din București

Rezumat: *Aderarea unui stat la Uniunea Europeană implică transpunerea în dreptul intern a legislației UE ce rezultă din tratatele constitutive sau din legislația UE derivată. Pe măsura dezvoltării jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la aplicabilitatea directă a dreptului Uniunii Europene, autoritățile locale și regionale s-au văzut din ce în ce mai vizate de acțiunile în fața instanței europene pentru angajarea răspunderii ca urmare a neaplicării sau aplicării necorespunzătoare a dreptului Uniunii Europene în domenii dintre cele mai diverse. Procedura de infringement reprezintă un mecanism original, prin care se veghează asupra respectării dreptului Uniunii Europene, a asigurării supremației acestuia față de sistemele de drept interne și, nu în ultimul rând, reprezintă un instrument indispensabil pentru ca Uniunea Europeană să funcționeze într-o ordine juridică normală.*

Cuvinte-cheie: *infringement, Comisia Europeană, măsuri naționale de executare, SOLVIT, EU-Pilot, transpunerea directivelor, obligații asumate în temeiul tratatelor, ombudsmanul european*

Abstract: *The accession of a State to the European Union implies transposition of EU legislation into national law arising from Treaties and secondary legislation. As developing the European Union Court of Justice case-law on the direct applicability of EU law, local and regional authorities have become more targeted by European court actions for liability due to non-application or improper application of European Union law in the most diverse fields. Infringement procedure represents an original mechanism, which monitors the compliance with EU law, to ensure its primacy to national legal systems and, last but not least, is an indispensable tool for the EU to operate in a normal legal order.*

Keywords: *infringement, European Commission, SOLVIT, EU-Pilot, transposition of directives, obligations under the Treaties, national implementing measures*

I. Obligația statelor membre de a se conforma dreptului Uniunii Europene

Funcționarea și viabilitatea Uniunii Europene este asigurată de caracteristicile ordinii juridice a Uniunii Europene așa cum rezultă din existența unui sistem de drept unic, care beneficiază de prioritate față de normele interne de drept ale statelor membre, de aplicabilitate imediată și directă în sistemele de drept naționale și, pe de altă parte, de respectarea acestuia de către statele membre.

Între Uniune și statele membre există *obligații reciproce*. „La nivelul Uniunii Europene a

* Doctorand în dreptul Uniunii Europene la Școala doctorală din cadrul Universității „Nicolae Titulescu” din București, sub coordonarea dlui prof. dr. Augustin Fuerea. oana.dimitriu@beck.ro.

fost constituită instituția Consiliului care reprezintă interesele statelor membre în această organizație internațională. În mod reciproc, în ce privește statele membre, a fost instituită obligația de loialitate și de îndeplinire cu bună-credință a obligațiilor ce reies din tratate”¹.

Conform art. 4 din Tratatul privind Uniunea Europeană, „statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii”. Fiecare stat membru este responsabil de punerea în aplicare a dreptului Uniunii (transpunere în termenele stabilite, armonizare și aplicare corectă) în cadrul sistemului juridic național.

Astfel cum reiese din prevederile tratatelor, în special art. 17 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („Comisia promovează interesul general al Uniunii (...) asigură aplicarea tratatelor, precum și a măsurilor adoptate de instituții în temeiul acestora”), sarcina de supraveghere este încredințată Comisiei Europene în rolul său exclusiv de „gardian al Tratatului”².

Așa cum este menționat și în doctrina de specialitate, „nici tratatele Uniunii Europene, nici legislația comunitară (Uniunii Europene, s.n. – *O.D.*) nu stabilesc o schemă generală a dreptului material sau procedural care să guverneze căile legale pentru aplicarea dreptului comunitar (Uniunii Europene, s.n. – *O.D.*)”³.

Cu toate acestea, cooperarea între Comisie și statele membre reprezintă un element crucial în monitorizarea eficientă a aplicării dreptului Uniunii Europene. Aplicarea și controlul implementării legislației Uniunii Europene implică numeroși factori: instituțiile europene, statele membre, inclusiv autoritățile și instanțele judecătorești de la nivelul local și cel regional.

Totuși, numeroase motive au dus la apariția unor probleme privind aplicarea legislației Uniunii Europene. Printre principalele motive identificate enumerăm⁴:

- statele membre nu acordă suficientă atenție interpretării corecte și aplicării legislației;
- întârzierea punerii în aplicare a activităților și a notificării măsurilor de transpunere la nivel național;
- interpretarea și alegerea opțiunilor procedurale.

Așa cum vom detalia în cuprinsul cercetării noastre, o relevanță deosebită nu o au doar modalitățile specifice de declanșare a procedurii de infringement, ci și mecanismele create special la nivelul Uniunii Europene și al statelor membre pentru o aplicare corectă a legislației Uniunii, crearea unui parteneriat între Comisie și statele membre în încercarea de a rezolva eventualele încălcări înainte ca procedura de infringement să fi fost declanșată. Este vorba despre *proiectul EU Pilot și de sistemul SOLVIT*.

Analiza acestor două mecanisme o considerăm relevantă în sensul *scopului corector*, dar și de mijloc de soluționare pe cale amiabilă a disputelor dintre statele membre, fără a se ajunge la un proces în justiție⁵.

¹ A se vedea I.E. Rusu, G. Gornig, *Dreptul Uniunii Europene*, ediția a III-a, Editura C.H. Beck, București, 2009, p. 54.

² Comunicarea Comisiei COM(2002)725 privind o mai bună monitorizare a aplicării dreptului comunitar (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0725:FIN:en:PDF>).

³ A se vedea P. Craig, G. de Burca, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, ediția a IV-a, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 381.

⁴ Comunicarea Comisiei COM(2007)502 „*Către o Europă a rezultatelor – aplicarea legislației comunitare*” – http://ec.europa.eu/eu_law/eulaw/pdf/com_2007_502_ro.pdf.

⁵ Principalul scop al procedurii de infringement este de a obliga statele membre care au încălcat o normă de drept al Uniunii Europene să respecte acea normă (a se vedea I.E. Rusu, G. Gornig, *op. cit.*, p. 127). Curtea de Justiție a statuat în mod repetat că scopul procedurii de infringement este „de a da posibilitatea statului membru, pe

Un aspect semnificativ al acestor mecanisme este prevenirea recurgerii excesive la sistemul judiciar, cu atât mai mult cu cât procedurile sunt adeseori complexe, iar mecanismele de garantare a apărării persoanelor reprezintă frecvent un obstacol în calea accesului la justiție.

Aplicarea oportună și corectă a legislației Uniunii Europene este esențială în vederea menținerii unor baze solide ale Uniunii Europene și a asigurării obținerii impactului scontat al politicilor europene, care să acționeze în favoarea cetățenilor.

II. Situațiile care determină declanșarea procedurii de infringement

Textul art. 258 TFUE descrie în termeni foarte generali încălcarea de către statele membre a obligațiilor care le revin în temeiul Tratatelor.

Conform unei analize foarte detaliate⁶, „anumite tipuri de încălcări fac mult mai des obiectul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor decât altele”. Conform studiului citat, reținem:

a) încălcarea obligației de cooperare loială prevăzută de art. 4 TUE. Statele membre au obligația de a facilita îndeplinirea sarcinilor Comisiei, inclusiv aceea de monitorizare a respectării Tratatelor;

b) implementarea legislației Uniunii Europene:

(i) *implementarea neadecvată.* De cele mai multe ori motivul plângerii Comisiei nu este completa netranspunere a legislației UE, ci implementarea neadecvată (cu referire la metoda de implementare aleasă, lipsa publicității etc.);

(ii) *încălcările generale și persistente.* Statul poate fi răspunzător pentru o încălcare chiar și atunci când legislația este implementată în mod corespunzător, în cazul în care o practică administrativă încalcă dreptul UE, cel puțin atunci când practica respectivă este considerată constantă și generalizată;

Reținem că transpunerea legislației Uniunii Europene în dreptul intern poate fi defectuoasă în mai multe feluri: transpunere tardivă; transpunere parțială; transpunere greșită; netranspunere.

c) încălcarea unei obligații pozitive de a asigura eficiența dreptului Uniunii Europene. Acest tip de încălcare se manifestă în două feluri:

(i) *în cazul în care un stat membru nu îi sancționează pe cei care încalcă dreptul UE în același mod în care îi sancționează pe cei care încalcă dreptul național și*

(ii) *atunci când un stat membru nu împiedică acțiunea altor părți care prejudiciază obiectivele UE;*

d) acțiunea instanțelor unui stat membru. Statele membre sunt răspunzătoare chiar și pentru acțiunile și omisiunile organelor statale independente din punct de vedere constituțional.

O altă analiză, din doctrina românească de această dată, reține trei situații care determină declanșarea procedurii de infringement în domeniul dreptului mediului⁷:

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” (C 74/82, *Comisia c. Irlandei*; C 293/85, *Comisia c. Belgiei*; C 152/98, *Comisia c. Olandei*).

⁶ A se vedea P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, p. 556 și urm. și jurisprudența acolo citată.

⁷ A se vedea M.-E. Oțel, *Procedura acțiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligațiilor ce decurg din Tratatul CE și dreptul comunitar al mediului*, în „Revista română de drept comunitar” nr. 2/2006, p. 57.

a) omiterea notificării actelor normative naționale care transpun și implementează directivele;

b) neconformarea legislației naționale la cerințele normelor Uniunii Europene;

c) aplicarea necorespunzătoare a actelor normative ale Uniunii Europene.

În altă lucrare⁸ se menționează următoarele tipuri de încălcări:

a) menținerea unei măsuri naționale incompatibile cu dreptul Uniunii Europene;

b) adoptarea de către un stat a unui act contrar dreptului UE;

c) neadoptarea de către stat a unei măsuri pe care dreptul UE îi impunea să o ia (netranspunerea unei directive);

d) neexecutarea și executarea tardivă a unei obligații (nerespectarea termenului de transpunere a unei directive).

Adăugăm acestor tipuri de încălcări și situațiile în care prin acțiunea sau omisiunea statelor membre se nesocotește o normă de drept al Uniunii Europene (primară sau secundară), un principiu general al dreptului sau o normă de drept internațional public ce se aplică în dreptul UE⁹.

III. Modalitățile de declanșare a procedurii de infringement

Procedura de infringement reprezintă un mecanism original, prin care se veghează asupra respectării dreptului Uniunii Europene, a asigurării supremației acestuia față de sistemele de drept interne și, nu în ultimul rând, al garantării continuității și viabilității mecanismelor necesare funcționării Uniunii Europene¹⁰.

În prima etapă a analizei noastre includem modalitățile de sesizare sau autosesizare a Comisiei cu privire la pretinsa încălcare. Ne referim aici la „dialogul” cu toți cei care au posibilitatea să aducă la cunoștința Comisiei o pretinsă încălcare. La nivelul administrativ al Comisiei are loc o primă evaluare a situației, etapă care se încheie cu trimiterea scrisorii informale către statul membru în cauză.

Declanșarea procedurii se poate face în următoarele modalități:

1. sesizarea automată a situațiilor de omitere a notificării legislației naționale de transpunere;
2. propriile investigații ale Comisiei;
3. sesizarea de către statele membre în condițiile art. 259 TFUE;
4. plângerea înaintată Comisiei de către orice persoană fizică sau juridică având ca obiect orice măsură (legislativă, normativă sau administrativă) sau practică a unui stat membru pe care o consideră contrară unei dispoziții sau unui principiu aparținând dreptului Uniunii;
5. plângerea înaintată către ombudsmanul european.

§1. Sesizarea automată a situațiilor de omitere a notificării legislației naționale de transpunere

Conform art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, „directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele”. Statele au astfel

⁸ A se vedea M. Voicu, *Jurisdicții și proceduri judiciare în Uniunea Europeană*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 104, 105.

⁹ A se vedea I.E. Rusu, G. Gornig, *op. cit.*, p. 129, 130.

¹⁰ A se vedea M.-E. Oțel, *loc. cit.*, p. 54.

obligația transpunerii directivelor, dar și de a comunica Comisiei măsurile luate pentru transpunerea acestora.

„Transpunerea implică adoptarea, de către statul care trebuie să își îndeplinească obligațiile ce decurg din directivă, a măsurilor necesare conformării cu respectiva directivă. De asemenea, transpunerea presupune ca statele membre să elimine din legislația internă acele norme incompatibile cu directiva”¹¹.

În cuprinsul fiecărei directive este prevăzut un articol prin care se stabilește atât data intrării în vigoare a actului, cât și termenul până la care statele membre au obligația să transmită Comisiei Europene actele de transpunere.

Conform Curții de Justiție, statele au obligația de a comunica Comisiei Europene actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru punerea în aplicare a directivelor, dar și adoptarea în termenul prevăzut în cuprinsul directivei¹².

Procesul de notificare este modalitatea prin care Comisia Europeană evaluează gradul în care statele membre UE și-au îndeplinit obligația de transpunere a directivelor europene. Notificarea se realizează prin introducerea în Sistemul Electronic de Notificare¹³, gestionat de către Secretariatul General al Comisiei Europene, a măsurilor naționale de executare (MNE).

Acest sistem informatic determină declanșarea automată a procedurii pentru astfel de cazuri. Sistemul Electronic de Notificare funcționează din 3 mai 2004 și permite introducerea de către statul membru a documentației de notificare direct în baza de date a Comisiei¹⁴.

În România, prin direcția de specialitate, Ministerul Afacerilor Externe asigură notificarea, în baza de date a Comisiei Europene, a măsurilor naționale de transpunere a directivelor (MNE), în scopul îndeplinirii obligației de notificare a acestora. Notificarea reprezintă etapa finală a traiectoriei parcurse de un proiect de act normativ care preia, în dreptul intern, o directivă europeană, și, în același timp, o condiție formală pentru evitarea declanșării unei acțiuni în necomunicarea măsurilor de transpunere (un act normativ național în vigoare care transpune, dacă nu figurează în baza de date a Comisiei, nu poate evita un asemenea demers al instituției europene respective).

Conform *Metodologiei de notificare a măsurilor naționale de execuție a directivelor*¹⁵, acest sistem poate fi accesat doar de persoanele autorizate în acest sens și care se grupează în trei categorii:

- *managerul central*, care este singura persoană ce are dreptul de a valida informațiile de notificare introduse în sistem și de a le transmite Comisiei Europene;
- *utilizatorii activi*, care au dreptul de a introduce informațiile de notificare în sistem;
- *utilizatorii pasivi*, care au numai dreptul de a consulta datele din rețea, fără a putea introduce sau modifica date.

Managerul central se află în cadrul Reprezentanței Permanente a României pe lângă Uniunea Europeană de la Bruxelles, utilizatorii activi sunt persoane desemnate din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, iar utilizatorii pasivi sunt persoane responsabile din cadrul celorlalte ministere și instituții publice implicate în proces. Fiecare dintre aceste persoane deține un cont de utilizator și o parolă de acces.

¹¹ A se vedea A. Fuerea, *Manualul Uniunii Europene*, ediția a V-a, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 158-159.

¹² CJUE, Hotărârea din 27 octombrie 2011, *Comisia Europeană c. Republica Polonă*, C-311/10 (JOUE C 370/13 din 17 decembrie 2011).

¹³ Acest sistem poate fi accesat la adresa de internet <https://webgate.ec.europa.eu/mne/logonForm.cfm>.

¹⁴ A se vedea M.-E. Oțel, *loc. cit.*, p. 58.

¹⁵ (<http://www.dae.gov.ro/admin/files/Metodologie%20notificare.pdf>).

Măsurile Naționale de Executare se comunică în format electronic, prin poșta electronică, și trebuie să conțină următoarele documente:

- formatul electronic (fișier PDF) al Monitorului Oficial al României în care a/au fost publicat/publicate actul/actele normativ/normative de transpunere;
- tabelul de concordanță între directivă și actul/actele de transpunere, în limba română (fișier Word).

Comunicările efectuate de instituții trebuie însoțite de mențiunea „*transpunere totală*” sau, după caz, „*transpunere parțială*”. În cazul transunerii parțiale, se va indica termenul estimat pentru transpunerea totală, care trebuie să fie anterior termenului de transpunere specificat de directivă.

Tot în cadrul Metodologiei sunt făcute câteva *precizări tehnice de validare*:

- actele de transpunere trebuie publicate integral în Monitorul Oficial al României;
- dacă directiva este transpusă prin două sau mai multe acte normative, acestea se trec separat în tabelul de concordanță;
- dacă directiva este transpusă printr-un act normativ modificat și/sau completat ulterior, în tabelul de concordanță se va înscrie actul consolidat;
- dacă mai multe directive sunt transpuse printr-unul sau mai multe acte normative, tabelul de concordanță va fi elaborat pentru fiecare directivă în parte, din actul intern urmând a se insera doar articolele relevante pentru directiva în cauză;
- dacă o directivă a fost modificată, iar actul național a transpus forma consolidată a acesteia, în tabelul de concordanță se va înscrie textul consolidat al directivei. Comunicarea va fi făcută pentru directiva de bază, cu mențiunea că aceasta a fost modificată, iar în tabelul de concordanță se va introduce atât titlul directivei de bază, cât și al celei de modificare;
- pentru directivele abrogate nu se transmit MNE;
- în cazul actelor normative conținând anexe tehnice care reprezintă o traducere în limba română a anexelor din directivă nu mai este necesară întocmirea tabelului de concordanță.

Menționăm în acest sens și Comunicarea Comisiei SEC(2005) 1055 intitulată „A 6-a supraveghere anuală a implementării și controlului aplicării legislației comunitare de mediu”, mai precis Anexa – Tabel de marcaj referitor la fiecare stat membru și sector privind numărul de cazuri de absență a notificării, neconformare și incorectă aplicare din 17 august 2005¹⁶.

§2. Propriile investigații ale Comisiei

Printre sarcinile încredințate Comisiei în baza art. 17 din Tratatul privind Uniunea Europeană se numără și aceea de a asigura aplicarea corespunzătoare a dreptului Uniunii Europene. Principala componentă a acestei sarcini a Comisiei constă în monitorizarea gradului în care statele membre se conformează dreptului Uniunii Europene și în reacția față de cazurile de neconformitate.

Îndeplinindu-și rolul de gardian al tratatelor, Comisia Europeană are atribuția de a supraveghea respectarea de către statele membre a obligațiilor prevăzute de dispozițiile tratatelor sau de dreptul european în general. Instrumentul juridic pe care Comisia îl are la îndemână în îndeplinirea acestei atribuții este reprezentat de acțiunea în constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligațiilor conform tratatelor.

Conform art. 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, „În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, aceasta emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în

¹⁶ (<http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/sek/2005/sek-2005-1055-en.pdf>).

cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile. În cazul în care statul în cauză nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene”.

Comisia dispune de mai multe mecanisme pentru depistarea cazurilor în care un stat membru nu își îndeplinește obligațiile asumate conform tratatelor. Din analiza acestora, Comisia poate ajunge la concluzia că un stat membru nu a respectat dreptul Uniunii Europene.

*În această categorie se înscriu*¹⁷:

A. Rapoartele întocmite de statele membre privind modul în care actele europene s-au implementat în fiecare stat membru. Toate statele membre au obligația de a întocmi anual rapoarte cu privire la situația respectării normelor europene.

B. Întrebările adresate de Parlamentul European, în urma cărora Comisia se poate autosesiza și poate declanșa procedura de infringement. 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.

C. Petițiile primite de Parlamentul European și transmise Comisiei pentru soluționare. În cadrul Parlamentului European funcționează un comitet pentru petiții care are rolul de a primi asemenea sesizări de la cetățenii europeni. Unele dintre 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 europene.

A. Rapoartele întocmite de statele membre

Atât la nivel internațional, cât și la nivelul Uniunii Europene, o serie de convenții internaționale, dar și directive stipulează în cuprinsul lor obligația statelor membre de elaborare a unor rapoarte privind implementarea dispozițiilor conținute de acestea.

Comisia europeană poate lua astfel în considerare aceste rapoarte pentru a analiza modul de aplicare de către un stat membru a dispozițiilor în cauză¹⁸.

În acest sens menționăm, cu titlu de exemplu:

■ Directiva 91/692/CEE (1) a Consiliului din 23 decembrie 1991 pentru standardizarea și raționalizarea rapoartelor privind implementarea anumitor directive referitoare la mediu

Art. 2: „La fiecare trei ani, Statele Membre trebuie să comunice Comisiei informații privind punerea în aplicare a prezentei Directive, în cadrul unui raport sectorial care trebuie să acopere deopotrivă celelalte Directive Comunitare pertinente (...)”.

■ Directiva 2004/42/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind limitarea emisiilor de compuși organici volatili cauzate de utilizarea de solvenți organici în anumite vopsele și lacuri și în produsele de refinisare a vehiculelor și de modificare a Directivei 1999/13/CE.

Art. 7: „Statele membre raportează rezultatele programului de supraveghere pentru a demonstra respectarea dispozițiilor prezentei directive (...)”.

Conform Raportului Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu din 27 mai 2011 COM(2011)297 final¹⁹: „Evaluarea generală a rapoartelor trimise de statele membre a condus la concluzia că, în pofida anumitor lacune informaționale, provocate de perioada limitată scursă de la intrarea în vigoare a directivei, s-au putut extrage câteva informații utile privind practicile de

¹⁷ Cf. M.-E. Oțel, *loc. cit.*, p. 59.

¹⁸ *Idem*, p. 59.

¹⁹ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0297:FIN:RO:PDF>).

monitorizare din anumite state membre”.

Scopul acestor rapoarte nu este doar de a identifica statele membre care nu își îndeplinesc obligațiile, ci și pentru evaluarea stadiului actual al legislației, pe prioritățile și programarea activităților viitoare. În anul 2007, Comisia a adoptat o comunicare intitulată *Către o Europă a rezultatelor – aplicarea legislației comunitare*²⁰ în care susținea că „aplicarea și controlul implementării legislației comunitare implică numeroși factori: instituțiile europene, statele membre, inclusiv autoritățile și instanțele judecătorești de la nivelul local și cel regional. Numărul și tipul de probleme întâlnite variază în funcție de tema implicată și de natura drepturilor create. Statelor membre le revine, în mod principal, responsabilitatea aplicării corecte și oportune a tratatelor și a legislației UE. Acestea sunt responsabile pentru aplicarea directă a legislației europene, pentru aplicarea legislației proprii de punere în aplicare a legislației comunitare, precum și pentru numeroasele decizii administrative adoptate în temeiul legislațiilor respective. Instanțele judecătorești naționale dețin, de asemenea, un rol esențial în asigurarea respectării legislației, inclusiv prin adresarea, dacă este cazul, a anumitor probleme Curții de Justiție în vederea obținerii unei hotărâri preliminare din partea acesteia”.

B. Întrebările adresate de Parlamentul European

Regulamentul de procedură al Parlamentului European²¹ prevede, în temeiul tratatelor și al acordurilor interinstituționale în vigoare, trei categorii de întrebări parlamentare:

1. Întrebările cu solicitare de răspuns oral urmate de dezbateri (art. 115)

- întrebările pot fi depuse de către o comisie, un grup politic sau 40 de deputați. Conferința președinților decide dacă și în ce ordine sunt înscrise întrebările pe ordinea de zi.

2. Întrebările orale pentru intervalul de timp afectat întrebărilor (art. 116)

- în cursul unei perioade de sesiune de la Strasbourg, fiecare deputat poate adresa o singură întrebare Consiliului și Comisiei;

- în limita timpului alocat, aceste întrebări primesc un răspuns oral;

- în intervalul de timp afectat întrebărilor adresate Consiliului, acestea sunt citate în ordinea cronologică a depunerii lor;

- intervalul de timp afectat întrebărilor adresate Comisiei cuprinde trei părți:

- întrebări urgente sau de interes politic major;

- întrebări adresate comisarilor desemnați pentru sesiune²²;

- alte întrebări.

3. Întrebările cu solicitare de răspuns scris (art. 117)

- orice deputat poate adresa întrebări cu solicitare de răspuns scris Președintelui Consiliului European, Consiliului, Comisiei sau Vicepreședintelui Comisiei/Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate;

- la întrebările fără caracter prioritar trebuie să se răspundă în termen de 6 săptămâni de la notificarea instituției în cauză;

²⁰ COM(2007) 502 final, Comunicarea Comisiei din 5 septembrie 2007 poate fi consultată la adresa (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0502:FIN:RO:HTML>).

²¹ (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=RO&reference=TOC>).

²² Alocarea de întrebări fiecărui comisar ține de competența exclusivă a Comisiei, care comunică Parlamentului modul în care întrebările au fost repartizate comisarilor.

- întrebările prioritare (nu mai mult de una pe lună) au un termen de primire a răspunsului de 3 săptămâni de la notificarea instituției în cauză.

Potrivit art. 230 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și Declarația solemnă a Consiliului European privind Uniunea Europeană din 19 iunie 1983: „În afara procedurilor de consultare prevăzute în tratate, Consiliul, membrii săi și Comisia vor răspunde, în funcție de competențele lor respective:

- întrebărilor orale și scrise ale Parlamentului”.

Printre ultimele întrebări adresate Comisiei și care prezintă relevanță pentru studiul de față se numără și cea a europarlamentarului *Sergio Paolo Frances Silvestris* (PPE)²³ cu privire la Directiva 2011/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 9 martie 2011 privind aplicarea drepturilor pacienților în cadrul asistenței medicale transfrontaliere:

„...poate Comisia să menționeze:

1. dacă, la un an după ce directiva a fost aprobată, statele membre au lansat proceduri pentru a se asigura că sunt respectate termenele pentru transpunerea acesteia?

2. care state membre au pus deja în aplicare planuri pentru a introduce cardul european de asigurări de sănătate?”

O altă întrebare la care Comisia deja a dat un răspuns este a europarlamentarului *Crescenzo Rivellini* (PPE) din data de 30 martie 2012 cu privire la încălcarea de către Italia a Directivei 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje:

„Alineatul 1129 al Legii nr. 296/2006, care a intrat în vigoare în Italia la 1 ianuarie 2011, a condus la deschiderea, de către Comisarul pentru mediu, a procedurii de infringement nr. 4030/2011 pentru o încălcare atât a Directivei 94/62/CE, cât și a Directivei 98/34/CE. Încălcarea în cauză nu a încetat și nu se știe ce explicații a furnizat Italia. În ciuda declanșării procedurii de infringement, Italia a adoptat recent Legea nr. 28 din 24 martie 2012, al cărei art. 2 pune în aplicare alineatul 1130 din legea sus-menționată nr. 296/2006. Alineatul 1130 din Legea nr. 296/2006 și art. 2 din Legea nr. 28/2012 pun în aplicare pe deplin alineatul 1129 din Legea nr. 296/2006, care face obiectul procedurii de infringement menționată anterior. În plus, atât în alineatul menționat anterior, 1129, cât și în alineatul 1130 și art. 2 din Legea nr. 28/2012, standardul EN 13432 este menționat nu ca un standard tehnic, ci ca o dispoziție legală, și, în plus, nu ca un instrument care conferă prezumția de conformitate cu directiva, ci ca o dispoziție legală cu caracter obligatoriu. Cu alte cuvinte, conform Republicii Italiene, o cerință poate avea caracter obligatoriu, chiar dacă conformarea cu aceasta rămâne voluntară.

1. A emis Comisia Republicii Italiene un aviz motivat, în conformitate cu art. 258 din tratat, cu privire la chestiunile care fac obiectul procedurii de infringement nr. 4030/2011?

2. Intenționează Comisia să extindă sfera de aplicare a procedurii de infringement nr. 4030/2011 pentru a acoperi Legea italiană nr. 28 din 24 martie 2012? Dacă da, atunci când, și dacă nu, de ce nu?

3. În lumina încălcării persistente a legislației Uniunii Europene de către Republica Italia, de ce nu a formulat deja un aviz motivat și nu a inițiat procedura prevăzută la art. 258 din tratat în fața Curții de Justiție?

În răspunsul din 5 mai 2012, poziția Comisiei a fost:

„După demararea de către Comisie a procedurii de infringement nr. 2011/4030, în februarie 2012, Italia a comunicat Comisiei Decretul-lege nr. 2 din 25 ianuarie 2012, pe care guvernul italian l-a adoptat pentru a restricționa comercializarea pungilor de plastic. În același timp,

²³ (<http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliamentary-questions.html>).

Decretul-lege nr. 2 din 25 ianuarie 2012 a fost transformat, cu modificări, în Legea nr. 28 din 24 martie 2012.

Comisia evaluează în prezent informațiile puse la dispoziție de Italia, în scopul de a stabili dacă măsurile luate de autoritățile italiene, inclusiv prin adoptarea Legii nr. 28 din 24 martie 2012, sunt compatibile cu legislația Uniunii Europene și politica UE în această materie. Pe baza acestei evaluări, vor fi avute în vedere măsuri suplimentare ce vor putea fi luate, în cadrul procedurii de infringement.

În acest context, trebuie remarcat faptul că, la cererea miniștrilor mediului (în Consiliul de Mediu din 14 martie 2011), Comisia evaluează în prezent diferite opțiuni disponibile pentru a reduce impactul pungilor de plastic asupra mediului. Opțiunile luate în considerare de Comisie includ atât acțiuni voluntare, cât și măsuri de reglementare precum ținte de prevenție, de stabilire a prețurilor sau interdicții. În plus, Comisia a demarat o cercetare mai cuprinzătoare în privința deșeurilor de plastic din mediul înconjurător pentru a prezenta un răspuns strategic privind utilizarea eficientă și responsabilă a resurselor aferente pungilor de plastic, inclusiv în faza finală a vieții acestora”.

Concluzia spre care ne îndreptăm este că instituțiile Uniunii Europene poartă un dialog deschis (având caracter public prin postarea pe site-urile acestora), pentru a da conținut scopului principal al procedurii de infringement, și anume de a obliga statele membre care au încălcat o normă de drept al Uniunii Europene să respecte acea normă²⁴.

Curtea de Justiție a statuat în mod repetat că scopul *procedurii de infringement* este „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”²⁵.

Procedura de asigurare a respectării dreptului Uniunii Europene funcționează astfel ca un mijloc valoros de soluționare pe cale amiabilă a disputelor dintre statele membre, fără a se ajunge la un proces în justiție.

C. Petițiile primite de Parlamentul European

Orice cetățean, în mod individual sau în asociere cu alte persoane, își poate exercita oricând dreptul de a adresa petiții Parlamentului European, în conformitate cu art. 227 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Orice cetățean al Uniunii Europene sau rezident al unui stat membru are dreptul, în mod individual sau în asociere cu alte persoane, să adreseze petiții Parlamentului European în legătură cu un subiect care face parte din domeniile de activitate ale Uniunii Europene și care îl privește în mod direct. De asemenea, orice societate, organizație sau asociație cu sediul în Uniunea Europeană își poate exercita dreptul de a adresa petiții, acesta fiind garantat prin Tratat.

Petiția poate consta într-o cerere individuală, o plângere, o sesizare referitoare la aplicarea dreptului Uniunii Europene sau un apel adresat Parlamentului European pentru a lua poziție într-o anumită chestiune. Astfel de petiții îi oferă Parlamentului European posibilitatea de a atrage atenția asupra oricărei încălcări a drepturilor unui cetățean european de către un stat membru, de către autoritățile locale sau orice altă instituție.

Subiectul petiției trebuie să țină de domeniile de competență sau de interes ale Uniunii Europene, dar și de aspecte legate de punerea în aplicare a dreptului Uniunii Europene de către statele membre.

²⁴ A se vedea I.E. Rusu, G. Gornig, *op. cit.*, p. 127.

²⁵ C 74/82, *Comisia c. Irlandei*; C 293/85, *Comisia c. Belgiei*; C 152/98, *Comisia c. Olandei*.

Petiția trebuie redactată într-una dintre limbile oficiale ale Uniunii Europene și poate fi redactată sub formă de plângere sau de cerere și poate avea ca obiect chestiuni de interes public sau privat²⁶.

Dacă petiția îndeplinește condițiile menționate, Comisia pentru petiții²⁷ o va declara admisibilă, urmând să decidă apoi ce tip de măsuri trebuie luate, în conformitate cu Regulamentul de procedură.

Comisia pentru petiții poate, după caz:

- să solicite Comisiei Europene să efectueze o anchetă preliminară și să-i furnizeze informații referitoare la respectarea legislației europene în domeniu sau să contacteze SOLVIT;

- să înainteze petiția altor comisii ale Parlamentului European, pentru informare sau pentru ca acestea să ia măsuri (de exemplu, o comisie poate ține seama de o petiție în cadrul activităților sale legislative);

- să elaboreze și să înainteze un raport complet Parlamentului European, în anumite cazuri excepționale, pentru ca acesta să îl supună votului în ședință plenară, sau să efectueze o vizită de informare în țara sau regiunea în cauză și să emită un raport al comisiei care să conțină observațiile și recomandările sale;

- să ia orice altă măsură considerată adecvată pentru a încerca să soluționeze problema sau să ofere un răspuns adecvat petiționarului.

Pentru rezolvarea problemelor ridicate de petiționari, Comisia pentru petiții a Parlamentului European poate încerca să coopereze cu autoritățile naționale sau locale din statele membre. Prin urmare, detaliile legate de petiții pot fi comunicate acestor autorități, cu excepția cazului în care petiționarul se opune în mod explicit. Cu toate acestea, Comisia pentru petiții nu poate trece peste deciziile luate de autoritățile competente din statele membre. Deoarece Parlamentul European nu este o autoritate judiciară, el nu poate pronunța sentințe și nici revoca hotărâri ale instanțelor judecătorești din statele membre. Petițiile trimise în acest scop sunt declarate inadmisibile.

Numărul petiției și numele autorului (în cazul unei petiții colective, numele autorului principal) și numărul atribuit unei petiții sunt consemnate într-un registru în ordinea în care acestea au fost primite și sunt anunțate în cadrul ședințelor plenare ale Parlamentului European. Aceste comunicări sunt menționate în procesul-verbal al ședinței plenare în care au fost anunțate. Petiționarii sunt informați despre publicarea acestor procese-verbale în Jurnalul Oficial. Anumite detalii, inclusiv numele petiționarului și numărul petiției sunt, prin urmare, disponibile pe internet. Acest lucru are implicații în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal și de aceea li se atrage atenția petiționarilor, în mod deosebit, asupra acestui fapt. Reuniunile comisiei sunt publice, iar petiționarii pot asista la ele dacă solicită acest lucru, dacă și atunci când petiția lor este discutată.

În ceea ce privește petițiile adresate Parlamentului European, menționăm Proiectul de aviz al Comisiei pentru petiții destinat Comisiei pentru afaceri juridice referitor la al 28-lea raport anual al Comisiei privind monitorizarea aplicării dreptului Uniunii Europene (2010) din 27 aprilie 2012 [2011/2275(INI)], Raportoare pentru aviz: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg²⁸. Conform acestui aviz, considerăm că prezintă importanță următoarele aspecte:

- cetățenii și organizațiile societății civile continuă să utilizeze mecanismul de petiții, în

²⁶ Formularul electronic al petiției poate fi accesat la adresa (<https://www.secure.europarl.europa.eu/aboutparliament/ro/petition.html>).

²⁷ (<http://www.europarl.europa.eu/committees/ro/peti/home.html>).

²⁸ (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/peti/pa/900/900495/900495ro.pdf).

principal, pentru a raporta și pentru a adresa plângeri privind nerespectarea dreptului UE de către autoritățile statelor membre de la diferite niveluri;

- petițiile adresate Parlamentului European au condus la inițierea procedurilor de încălcare a dreptului Uniunii într-o serie de domenii;

- în cazurile în care petițiile nu privesc încălcări, acestea furnizează Parlamentului și Comisiei informații semnificative privind îngrijorările cetățenilor, deși Comisia are dreptate să sublinieze că „răspunderea pentru aplicarea corectă a legislației UE aparține, în primul rând, administrației și sistemelor judiciare ale statelor membre”;

- cetățenii și rezidenții UE depun în mod regulat petiții prin care declară că se confruntă cu impedimente reale atunci când încearcă să acceseze măsuri de reparare prin intermediul instanțelor și al administrațiilor naționale;

- cetățenii se simt induși în eroare cu privire la aplicabilitatea dreptului Uniunii Europene în cazurile de transpunere tardivă;

- cetățenii care nu se pot bucura de o legislație europeană aplicabilă, deoarece nu a fost transpusă încă de statul membru în cauză, se găsesc într-o situație în care nu pot apela la niciun mecanism de reparare;

- cetățenii continuă în mare măsură să nu fie informați despre procedurile privind încălcarea dreptului Uniunii, astfel cum demonstrează numărul ridicat de petiții primite care, fără ca petiționarii să știe, se referă la situații deja aflate sub investigație;

- petiționarii au protestat uneori că procedurile privind încălcarea dreptului Uniunii nu abordează în mod esențial chestiunile specifice aduse în discuție în petițiile lor;

- trebuie continuată monitorizarea cu atenție a acțiunilor statelor membre, deoarece unele petiții fac referire la probleme care persistă chiar și după ce o cauză a fost închisă.

§3. Sesizarea Comisiei de către alte state membre

Conform art. 259 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, „Oricare dintre statele membre poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cazul în care consideră că un alt stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor. Înainte ca un stat membru să introducă împotriva unui alt stat membru o acțiune întemeiată pe o pretinsă încălcare a obligațiilor care îi revin în temeiul tratatelor, acesta trebuie să sesizeze Comisia”.

Acest tip de acțiune a fost introdusă doar de șase ori în istoria integrării europene. Dintre acestea doar patru cauze au fost soluționate prin pronunțarea unei hotărâri.

1. *Cauza 141/78, Franța c. Regatului Unit*, hotărârea din 4 octombrie 1979²⁹: Acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Republica Franceză împotriva Regatului Unit, care nu și-a respectat obligațiile ce îi reveneau în temeiul Tratatului CEE în sectorul pescuitului maritim, prin adoptarea și prin punerea în aplicare a ordinului „Sea Fisheries, Boats and Methods of Fishing, the Fishing Nets (North-East Atlantic) Order 1977”. Acțiunea a fost declarată întemeiată.

2. *Cauza C-388/95, Belgia c. Spaniei*, hotărârea din 16 mai 2000³⁰: Acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Regatul Belgiei împotriva Regatului Spaniei, care nu și-a respectat obligațiile ce îi reveneau în temeiul Tratatului CE în sectorul vinurilor prin menținerea în vigoare a Decretului-Regal nr. 157/88 de stabilire a normelor care reglementează denumirile de origine și denumirile de origine controlată pentru vinuri și regulamentele de aplicare a acestuia. Acțiunea a fost declarată neîntemeiată.

²⁹ *Culegerea de Jurisprudență a Curții Europene a Justiției 1979*, p. 02923.

³⁰ *Culegere de jurisprudență a Curții Europene de Justiție*, 2000, p. I-03123.

3. *Cauza C-145/04, Spania c. Regatului Unit*, hotărârea din 12 septembrie 2006³¹: Acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Regatul Spaniei împotriva Regatului Unit, care nu și-a respectat obligațiile ce îi revineau în temeiul Tratatului CE privind alegerea reprezentanților pentru Parlamentului European prin sufragiu universal direct. Acțiunea a fost declarată neîntemeiată.

4. *Cauza C-364/10, Ungaria c. Republicii Slovacia*, hotărârea din 16 octombrie 2012³²: Acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Ungaria împotriva Republicii Slovacia, care nu și-a respectat obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora. Acțiunea a fost declarată neîntemeiată.

În această ultimă cauză foarte recentă, reținem o particularitate a acestei acțiuni, și anume că deși Ungaria a solicitat întâi Comisiei să introducă la Curtea de Justiție o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor împotriva Slovaciei, în urma răspunsului negativ din partea Comisiei (care a apreciat că acțiunea este neîntemeiată și că dreptul Uniunii nu este aplicabil vizitelor efectuate de șeful unui stat membru pe teritoriul altui stat membru), Ungaria a decis în continuare să introducă la Curte, din proprie inițiativă, o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Slovaciei, astfel cum îi permite Tratatul.

§4. Plângerile înaintate Comisiei Europene de orice persoană fizică sau juridică

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 dreptului Uniunii Europene poate înainta o plângere Comisiei Europene.

Comisia a creat un serviciu special care primește aceste plângeri și face primele demersuri. Formularul de plângere în limba română poate fi accesat la adresa (http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_ro.htm). Nu este însă obligatorie utilizarea formularului. Plângerea poate fi înaintată Comisiei Europene și prin scrisoare simplă sau prin e-mail, dar este în interesul reclamantului să includă cât mai multe informații pertinente. Totuși, plângerea nu trebuie să conțină informații cu caracter personal care nu sunt necesare. Formularul poate fi trimis și prin poștă pe adresa Comisiei Europene, în atenția Secretarului general. De asemenea, poate fi depus la oricare dintre birourile reprezentanțelor Comisiei Europene în statele membre. Pentru a fi luată în considerare, plângerea trebuie să se refere la un caz de încălcare a dreptului Uniunii Europene de către un stat membru.

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 standard elaborat de Comisia Europeană³³. Persoana fizică sau persoana juridică care înaintează plângerea nu trebuie să aibă vreun interes în acțiunea respectivă și nu trebuie să fie direct vătămată.

Cu toate acestea, conform doctrinei, Comisia este liberă să dea sau să nu dea curs unei astfel de solicitări³⁴. 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,

³¹ *Culegere de jurisprudență a Curții Europene de Justiție 2006*, p. I-07917.

³² (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-364/10>).

³³ A se vedea M.-E. Oțel, *loc. cit.*, p. 58.

³⁴ A se vedea P. Craig, G. de Burca, *op. cit.*, p. 545.

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, a fost creat un formular special 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.

„După ce Comisia se asigură că plângerea conține elemente credibile, care par să confirme că există o neîndeplinire a obligațiilor, poate cere statului să prezinte informațiile necesare”³⁵. Este vorba despre așa-numita „scrisoarea pre-258” al cărei scop este de a cere statului explicații și prin care i se acordă statului „un termen de la 10 la 60 de zile pentru a răspunde”³⁶.

Un aspect important de menționat este că această procedură, acest dialog dintre Comisie și stat are un caracter confidențial, „stadiul acesteia fiind cunoscut doar de către autoritatea statului membru și experții europeni implicați în soluționarea cazului”³⁷. Singurul informat este reclamantul 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.

Comisia recomandă ca, înainte de sau în același timp cu depunerea unei plângeri, 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.

Pentru o descriere a măsurilor administrative în favoarea petiționarilor pe care Comisia se obligă să le respecte în gestionarea plângerilor acestora și în analizarea încălcării prezumate, se poate consulta, cu titlu informativ, Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European „Actualizarea gestionării relațiilor cu petiționarii în ceea ce privește aplicarea dreptului Uniunii”³⁸ [COM(2012) 154 final].

§5. Plângerea înaintată către Ombudsmanul European

În cazul în care reclamantul consideră că plângerea sa nu a fost prelucrată în mod corespunzător de către Comisia Europeană, fiind ignorată una dintre prezentele măsuri, acesta se poate adresa Ombudsmanului European în condițiile prevăzute de art. 24 și 228 TFUE.

Pot adresa o plângere Ombudsmanului European:

- toți cetățenii statelor membre ale Uniunii sau cu domiciliul într-un stat membru;
- întreprinderile, asociațiile și alte organisme cu sediul social în Uniunea Europeană.

Ombudsmanul European poate trata doar plângerile privind administrația UE, și nu și pe cele împotriva administrațiilor naționale, regionale sau locale, nici chiar în cazurile în care plângerile se referă la chestiuni privind UE.

Orice plângere trebuie să îndeplinească și câteva *condiții*:

1. trebuie înaintată în termen de doi ani de la data la care s-a luat cunoștință de faptele pe care se bazează plângerea;

³⁵ A se vedea N. Diaconu, *Dreptul Uniunii Europene. Partea generală*, Editura Lumina Lex, București, 2007, p. 301.

³⁶ A se vedea M. Voicu, *op. cit.*, p. 107.

³⁷ A se vedea O.-M. Petrescu, *Dreptul procesual al Uniunii Europene*, Editura C.H. Beck, București, 2011, p. 101.

³⁸ COM(2012) 154 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0154:FIN:RO:PDF>).

2. trebuie contactată mai întâi instituția UE în cauză pentru a încerca soluționarea problemei (în cazul temei supuse analizei – Comisia Europeană);

3. trebuie formulată în scris, inclusiv prin intermediul formularului de plângere online disponibil pe site-ul internet al Ombudsmanului European³⁹.

IV. SOLVIT

SOLVIT este o rețea de soluționare a problemelor în cadrul căreia statele membre ale UE conlucrează pentru a soluționa, fără utilizarea procedurilor legale, problemele cauzate de aplicarea necorespunzătoare a legislației privind piața internă de către autoritățile publice, fără utilizarea procedurilor judiciare.

Sistemul SOLVIT a fost creat de Comisia Europeană în anul 2002 prin Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – „Soluționarea eficientă a problemelor în cadrul Pieței Interne”⁴⁰.

Rețeaua SOLVIT a fost construită pe o structură preexistentă de Centre de Coordonare, unul pentru fiecare stat membru (create în 1997) și funcționează pe baza cooperării dintre cele 30 de centre în cadrul administrațiilor publice ale statelor membre UE și ale celorlalte trei state aparținând Spațiului Economic European (Norvegia, Islanda și Liechtenstein). Aceste centre formează rețeaua SOLVIT și sunt conectate prin intermediul unei baze de date online, aflată sub coordonarea Comisiei Europene.

Scopul mecanismului SOLVIT este de a facilita monitorizarea și soluționarea problemelor legate de aplicarea necorespunzătoare a normelor Pieței Interne de către autoritățile publice și de a veni în întâmpinarea cetățenilor și a întreprinderilor și de a-i ajuta pe aceștia să găsească soluții rapide și pragmatice în ceea ce privește problemele cu care se confruntă.

Pentru ca o problemă să poată fi soluționată în sistemul SOLVIT, aceasta trebuie să îndeplinească următoarele trei condiții:

1. să rezulte din neaplicarea sau aplicarea necorespunzătoare a dreptului Uniunii Europene de către administrația unui stat membru;
2. să aibă un caracter transfrontalier;
3. să nu existe deja o acțiune în justiție pentru soluționarea sa.

În concluziile sale din 1 martie 2002, Consiliul de Miniștri confirmă implicarea statelor membre în funcționarea efectivă și aplicarea principiilor SOLVIT și invită Comisia să realizeze rapoarte periodice cu privire la progresele inițiativei SOLVIT⁴¹.

Lansat în iulie 2002, SOLVIT s-a dezvoltat în mod semnificativ de atunci. Astăzi, SOLVIT se ocupă de aproximativ 1.300 reclamații (plângeri) pe an și reușește să găsească soluții pentru peste 90% dintre clienții săi, cu un timp de răspuns în medie de 9 săptămâni. SOLVIT a condus la respectarea generală mai bună a legislației UE în statele membre.

Începând cu anul 2004 au fost emise în fiecare an rapoarte anuale privind activitatea SOLVIT atât la nivelul Uniunii Europene, cât și la nivelul fiecărui centru de coordonare în parte, iar în decembrie 2005 a fost introdus un formular online pentru depunerea plângerilor.

³⁹ Formularul poate fi trimis pe cale electronică sau poate fi imprimat și expediat prin poștă. Acesta este disponibil la cerere și în format tipărit de la oficiul Ombudsmanului European. Plângerea poate fi formulată în oricare dintre cele 23 de limbi oficiale ale UE (<http://www.ombudsman.europa.eu/home/ro/default.htm>).

⁴⁰ COM(2001)702 din 27 noiembrie 2001 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0702:EN:HTML>).

⁴¹ (http://ec.europa.eu/solvit/site/docs/conclusions_en.pdf).

Deși rețeaua a înregistrat un foarte mare succes, continuă să se confrunte cu o serie de provocări. În cei 10 ani de existență, volumul de lucru al SOLVIT a crescut de zece ori și indicatorii de performanță pentru 2011 demonstrează că sistemul ajunge la limitele sale: durata de soluționare devine din ce în ce mai mare, în timp ce numărul de cazuri stagnează⁴².

Centrul SOLVIT România. Bulgaria și România s-au alăturat rețelei SOLVIT în ianuarie 2007, ceea ce a dus la o creștere cu 15% a numărului de cazuri. Ambele țări au înființat centre SOLVIT care funcționează bine, cu o bună capacitate de rezolvare a problemelor.

În decembrie 2006 a fost creată o rețea de „puncte de contact” în cadrul autorităților naționale care aplică dreptul Uniunii Europene privind Piața Internă. Centrul SOLVIT România și-a început activitatea la 1 ianuarie 2007 și a funcționat în cadrul Departamentului pentru Afaceri Europene al Guvernului României, în cadrul Serviciului SOLVIT și Contencios Comunitar (în perioada 1 ianuarie 2007 – 21 noiembrie 2008), apoi în cadrul Direcției Drept European și Armonizare Legislativă. Acum acest centru funcționează în cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

Prin poziționarea sa în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, centrul SOLVIT are valențe suplimentare din perspectiva rolului său ca mecanism de identificare și corectare a deficiențelor de transpunere și aplicare a legislației Uniunii Europene, întrucât acest minister poate solicita autorității responsabile promovarea unor acte normative de modificare, menite să asigure conformitatea cu dreptul UE pe problematica sesizată.

V. EU Pilot

În comunicarea sa „Către o Europă a rezultatelor – aplicarea legislației comunitare”, Comisia a sugerat inițierea unui proiect pentru a testa angajamentul consolidat, cooperarea și parteneriatul între Comisie și statele membre în cadrul acestei activități. Comunicarea sugera un nou angajament comun al Comisiei și al autorităților statelor membre în vederea testării posibilității de a colabora mai strâns și mai intens pentru a oferi răspunsuri și soluții mai rapide și mai complete la întrebări și probleme.

Proiectul EU Pilot a început să funcționeze de la jumătatea lunii aprilie 2008 în cincisprezece state membre voluntare: Austria, Republica Cehă, Danemarca, Germania, Finlanda, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Țările de Jos, Portugalia, Slovenia, Suedia, Spania și Regatul Unit.

Scopul acestui proiect este de a utiliza această metodă de lucru pentru remedierea, ori de câte ori este posibil, într-o fază timpurie, a situațiilor de încălcare a legislației UE, fără a mai fi necesar să se recurgă la proceduri privind încălcarea dreptului UE. Prin urmare, proiectul nu poate fi utilizat pentru gestionarea problemelor pentru care s-a inițiat deja o procedură de încălcare, prin trimiterea unei scrisori de somație în temeiul art. 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene sau pentru a da curs unei hotărâri a Curții de Justiție privind existența unei încălcări⁴³.

În conformitate cu EU Pilot ancheta sau plângerea va fi examinată de către serviciul responsabil din cadrul Comisiei și transmisă autorității statului membru în cauză cu toate întrebările sau indicațiile identificate de Comisie. A fost stabilit un termen general de 20 de săptămâni pentru primirea unui răspuns (10 săptămâni pentru autoritățile statelor membre și 10 săptămâni pentru serviciile Comisiei).

⁴² Conform Raportului SOLVIT din 2011 (http://ec.europa.eu/solvit/site/docs/solvit_report_2011.pdf).

⁴³ Raportul Comisiei COM(2010)70 de evaluare privind proiectul EU Pilot (http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/eu_pilot_ro.pdf).

La începutul lunii februarie 2010, în EU Pilot fuseseră înregistrate 723 de dosare. Dintre acestea, 424 de dosare au parcurs întregul proces al EU Pilot. Aceasta constituie o bază suficientă pentru o primă evaluare a funcționării EU Pilot.

Peste 60% din dosare sunt sub formă de plângeri, în timp ce peste 20% constituie solicitări de informații, iar aproape 20% sunt dosare create de Comisie din proprie inițiativă. În rândul plângerilor și solicitărilor de informații, 43% din dosare provin de la cetățeni, iar 36% de la întreprinderi sau organisme ale societății civile. Obiectul dosarelor confirmă constatările anterioare în ceea ce privește volumul de întrebări și probleme care apar în diferite sectoare ale legislației UE: 36% se referă la mediul înconjurător, 21% la piața internă, 8% la impozitare, 7% la ocuparea forței de muncă, legislația din domeniul muncii și asigurările sociale, 6% la domeniul justiției, libertății și securității, 5% la societățile comerciale, 4% la domeniul sănătății și 4% la agricultură⁴⁴.

Evaluarea globală a Comisiei este aceea că problemele semnalate în marea majoritate a acestor dosare au un conținut relevant, care merită un răspuns. Evaluarea inițială a ratei de succes a fost ridicată, serviciile Comisiei fiind de părere că 85% din răspunsurile oferite de statele membre au fost acceptabile, făcând posibilă închiderea dosarului. Unele dosare au ajuns în etapa de încălcare, astfel încât, la începutul lunii februarie 2010, 40 de proceduri de încălcare fuseseră deja inițiate sau se aflau în etapa de pregătire în urma gestionării în cadrul EU Pilot.

În primul său raport de evaluare, Comisia s-a angajat să furnizeze o nouă evaluare în 2011, lucru care s-a și întâmplat în decembrie 2011 când a fost emis al doilea raport de evaluare privind proiectul EU Pilot⁴⁵.

Proiectul EU Pilot a continuat să fie pus în aplicare în 2010 și 2011 și au fost aduse completări proiectului în vederea perfecționării acestuia.

Evoluții majore în ceea ce privește punerea în aplicare a proiectului EU Pilot s-au înregistrat în următoarele sensuri:

- Comisia a invitat celelalte 12 state membre să se alăture proiectului. Ulterior, zece noi state membre au aderat la EU Pilot⁴⁶;

- începând din martie 2010, s-a stabilit un obiectiv de referință de zece săptămâni pentru a oferi un punct de reper general pentru evaluarea de către Comisie a răspunsurilor noilor state membre pe aceeași bază ca și pentru vechile state membre;

- începând din martie 2010, domeniul de aplicare a proiectului EU Pilot a fost extins și, de regulă, sistemul este utilizat în toate cazurile (cu un număr limitat de excepții) referitoare la punerea corectă în aplicare a legislației UE sau la conformitatea legislației naționale cu legislația UE, într-un stadiu incipient, înainte de orice posibil recurs la o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul art. 258 TFUE;

- Comisia a îmbunătățit sistemul informatic pe care se bazează proiectul EU Pilot, pentru a asigura funcționarea eficientă a sistemului și pentru a-l face mai ușor de folosit.

EU Pilot România. Punctul de contact central este situat în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, mai exact în Direcția de Drept European și Armonizarea Legislativă. Pentru facilitarea comunicării interinstituționale fost stabilită o rețea de experți din fiecare minister și instituție.

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ Raportul Comisiei COM(2011)930 de evaluare privind proiectul EU Pilot (http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/eu_pilot_ro.pdf).

⁴⁶ Belgia, Bulgaria, Cipru, Estonia, Franța, Grecia, Letonia, Polonia, România și Slovenia sunt cele 10 state care au aderat la „EU Pilot”. Malta stabilește procedurile interne necesare și va începe curând să utilizeze sistemul, în timp ce în cazul statului Luxemburg negocierile nu s-au încheiat încă.

Acești experți, de asemenea, participă în cadrul Grupului de lucru pentru Litigii Europene. România a optat pentru un management centralizat al proiectului EU Pilot. Punctul de Contact atribuie cazuri instituției responsabile (la persoana de contact și printr-o scrisoare oficială). În cazul în care sunt implicate mai multe instituții decât cele pe care le desemnează Punctul de contact, instituția responsabilă pentru elaborarea răspunsului final va indica și restul instituțiilor implicate. Ca regulă generală, instituția desemnată va coordona acțiunile cu restul instituțiilor. În același timp, Punctul de contact este responsabil pentru stabilirea unui termen limită pentru un răspuns preliminar în așa fel încât răspunsul oficial să poată fi finalizat în timp util. Direcția de Drept European poate oferi instituțiilor un aviz informal privind proiectul de răspuns. Cu toate acestea, instituția responsabilă va elabora și trimite răspunsul final Punctului de contact. Acest răspuns va fi încărcat alături de alte documente în baza de date. În plus, Punctul de Contact este responsabil pentru monitorizarea funcționării proiectului EU Pilot la nivel național⁴⁷.

VI. SOLVIT și EU Pilot: mijloace de soluționare pre-infringement

Din 4.035 cazuri care au intrat în CHAP (sistemul de gestionare a plângerilor adresate Comisiei), în 2010, 22 de cazuri au fost trimise în SOLVIT și 686 de plângeri au fost trimise în EU Pilot⁴⁸.

SOLVIT joacă un rol important în gestionarea plângerilor adresate direct Comisiei. Serviciile Comisiei pot trimite plângerile primite către *SOLVIT*, cu consimțământul reclamantului, în cazul în care consideră că *SOLVIT* poate oferi o soluție rapidă și eficientă. În unele domenii serviciile Comisiei utilizează *SOLVIT* în mod frecvent și cu rezultate bune. În alte domenii, potențialul de utilizare *SOLVIT* rămâne neexploatat.

În ceea ce privește „rata de succes” a celor 1.410 dosare care au parcurs întregul proces în cadrul sistemului *EU Pilot*, aproape 80% (1.107 dosare) din răspunsurile oferite de statele membre au fost evaluate ca fiind acceptabile, ceea ce a permis închiderea dosarului fără necesitatea de a iniția o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul art. 258 din TFUE. Restul de 20% din dosare (303), în cazul cărora nu s-a găsit o soluție acceptabilă în conformitate cu legislația UE, au ajuns în etapa de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, care a fost deja inițiată sau este în curs de pregătire de către Comisie în urma prelucrării dosarului în sistemul *EU Pilot*. Rata de succes înregistrată în primul raport de evaluare privind proiectul *EU Pilot* a fost de 85%. Creșterea numărului de dosare *EU Pilot* datorită noilor state membre participante ar putea fi unul dintre motivele acestei scăderi ușoare. În plus, de la adoptarea primului raport, sistemul *EU Pilot* trebuie să fie utilizat în toate cazurile în care sunt necesare informațiile suplimentare de fapt sau de drept pentru o înțelegere deplină a unui subiect în cauză privind aplicarea corectă, punerea în aplicare a legislației UE sau conformitatea legislației naționale cu dreptul UE. La început însă recursul la *EU Pilot* înainte de inițierea unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul art. 258 din TFUE era opțională.

Începând cu anul 2010, Comisia observă o reducere a numărului de noi proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în cazul primelor 15 state membre care au aderat, pe bază de voluntariat, la proiectul *EU Pilot*. Și în cazul celorlalte 12 state membre, care au aderat la *EU Pilot* după martie 2010, se observă o scădere, deși într-o măsură mai mică. Deși nu este posibilă

⁴⁷ Pentru mai multe informații privind funcționarea punctelor centrale de la nivelul tuturor statelor Uniunii Europene a se vedea Anexa celui de-al doilea Raport de evaluare privind proiectul „EU Pilot”, care poate fi accesată pe site-ul Comisiei Europene (http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/eu_pilot_annex_en.pdf).

⁴⁸ Raportul *SOLVIT* 2011 (http://ec.europa.eu/solvit/site/docs/solvit_report_2011.pdf).

identificarea tuturor motivelor care stau la baza acestei tendințe, o explicație o constituie crearea proiectului EU Pilot, care ajută la clarificarea și rezolvarea satisfăcătoare a unor aspecte semnalate de Comisie și referitoare la aplicarea legislației UE, soluționând astfel problemele fără necesitatea de a recurge la procedurile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și, în cazul reclamațiilor, furnizând mai rapid răspunsuri pentru cetățeni și întreprinderi⁴⁹.

EU Pilot diferă de SOLVIT în ceea ce privește tipul de probleme de care se ocupă și de faptul că dialogul este între Comisie și statele membre în cauză, în timp ce în cadrul SOLVIT statele membre lucrează împreună pentru a rezolva problemele transfrontaliere.

Dacă este clar de la început că o problemă transfrontalieră care rezultă din piața internă este cauzată de neconformitatea legislației naționale cu legislația UE, cazul poate fi mai potrivit pentru soluționare în cadrul EU Pilot, decât în sistemul SOLVIT.

Cu toate acestea, în cazul în care cauza problemei nu este clară de la început și există o constantă practică administrativă de aplicare a legislației UE în mod eronat sau există o reglementare care împiedică procesul de gestionare a unui caz SOLVIT, centrele SOLVIT sunt adesea pregătite să încerce soluționarea problemei și să corecteze încălcarea (aceasta se numește SOLVIT +).

Statele membre au posibilitatea de a redirecționa cazurile care au fost trimise în EU Pilot din greșală și invers. Punctele centrale de contact ale EU Pilot trebuie să coopereze îndeaproape cu Centrele SOLVIT pentru a asigura buna funcționare a celor două sisteme⁵⁰.

*Comparație între procedura de infringement și sistemul SOLVIT*⁵¹

| <i>Procedura de infringement</i> | <i>SOLVIT</i> |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - între Comisie și statele membre - baza legală (art. 258 și 260 TFUE) - procedură judiciară - formal - reclamă lipsa implementării și implementarea greșită a dreptului UE - orice încălcare a dreptului UE - deciziile Curții de Justiție sunt obligatorii - pot fi impuse penalități sau o sumă forfetară în prima etapă a procedurii contencioase | <ul style="list-style-type: none"> - între statele membre - nu există o bază legală - fără o procedură judiciară - informal - reclamă implementarea greșită a dreptului UE și, atunci când este posibil, transpunerea greșită - numai problemele care au un caracter transfrontalier - soluțiile care sunt negociate nu au un caracter obligatoriu - nu pot fi impuse penalități pecuniare |

VII. CONCLUZII

Procedura de infringement reprezintă un instrument indispensabil pentru ca Uniunea Europeană să funcționeze într-o ordine juridică normală. Cu cât această procedură va fi mai bine înțeleasă și mai temută de statele membre cu atât mai puțin vor exista cazuri de încălcare a

⁴⁹ Raportul Comisiei COM(2011)930 de evaluare privind proiectul EU Pilot (http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/eu_pilot_ro.pdf).

⁵⁰ (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0182:FIN:EN:PDF>).

⁵¹ A se vedea M. Kaeding, F. Voskamp, *Better Implementation of EU Legislation is not just a question of taking Member States to Court*, Working Paper 2011/W/01 (articolul poate fi accesat on-line la adresa (http://www.eipa.eu/files/repository/product/20120228091739_Workingpaper2011_W_01.pdf)).

obligațiilor ce reies din Tratat.

Lărgirea Uniunii Europene și aderarea de noi state membre aduce cu sine și unele probleme în ceea ce privește alinierea diferitelor sisteme juridice și normative nu numai cu dreptul Uniunii Europene, ci chiar și al altor state membre.

Menționăm că datele care reies în urma statisticilor realizate atât la nivelul Comisiei, cât și la nivelul Curții de Justiție demonstrează că cele mai multe cazuri de încălcare se încheie în faza necontencioasă a procedurii. Subliniem rolul corector al acestei proceduri și considerăm că într-o structură care se bazează pe sprijinul reciproc al statelor membre și pe cooperarea loială cu Uniunea Europeană trebuie să primeze soluționarea amiabilă a diferitelor conflicte.

Principalele deficiențe care au dus la declanșarea procedurilor de infringement au apărut din cauza faptului că:

- statele membre nu acordă suficientă atenție interpretării corecte și aplicării legislației;
- întârzierea punerii în aplicare a activităților și a notificării măsurilor de transpunere la nivel național;
- interpretarea și alegerea opțiunilor procedurale.

Așa cum am subliniat în cuprinsul studiului, o relevanță deosebită nu o au doar modalitățile specifice de declanșare a procedurii de infringement, ci și mecanismele create special la nivelul Uniunii Europene și al statelor membre pentru o aplicare corectă a legislației Uniunii, crearea unui parteneriat între Comisie și statele membre în încercarea de a rezolva eventualele încălcări înainte ca procedura de infringement să fi fost declanșată. Este vorba despre *proiectul EU Pilot* și de *sistemul SOLVIT*.

Un aspect semnificativ al acestor mecanisme este prevenirea recurgerii excesive la sistemul judiciar, cu atât mai mult cu cât procedurile sunt adeseori complexe, iar mecanismele de garantare a apărării persoanelor reprezintă frecvent un obstacol în calea accesului la justiție.

Diversitatea modalităților de declanșare a procedurii, dar și soluțiile alternative de soluționare fac ca numărul de proceduri deschise împotriva statelor membre să scadă și să fie evitate blocările instituționale naționale, dar și la nivelul Curții de Justiție.

Evident că această procedură are și un important rol sancționator, însă principala caracteristică trebuie să rămână cea a „cooperării loiale”, în așa fel încât Uniunea Europeană să funcționeze corect și coerent în respectarea drepturilor cetățenilor europeni.