

OBLIGAȚIA JURIDICĂ A STATELOR MEMBRE ALE UNIUNII EUROPENE DE TRANSPUNERE ÎN DREPTUL INTERN A DIRECTIVELOR EUROPENE. CONSIDERAȚII GENERALE



Kristian WINZER

Abstract

The Treaty on the functioning of the European Union establishes the legal obligation for member states to transpose european directives into national law.

The directive is (together with regulations, decisions, recommendations and opinions) one of the legal acts adopted by the european institutions.

A legal instrument that is part of the secondary legislation of the European Union adopted by the European Parliament and the Council of the European Union on the basis and in accordance with the Treaties of the Union, the directive is binding on each member state to which it is addressed, with regard to the result to be achieved - the competence with regard to the form, means and modalities by which the member states are able to achieve this result being left entirely to the national authorities.

The directives are adopted by the European Parliament and by the Council of the European Union through legislative procedure, based on proposals from the European Commission.

If the European Commission finds that a member state of the European Union fails to fulfill its obligations under european law, initiate court proceedings and adopt infringement decisions.

It is more than necessary for the member states of the European Union to put in place, in due time and in an appropriate manner, all the legal measures necessary for the implementation of the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with european directives.

Keywords: *legal obligation, european directive, legal act, european institution, legal instrument, legislation of EU, European Parliament, Council of the European Union, legislative procedure, European Commission, european law, infringement*

1.1. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene [care organizează practic însăși funcționarea Uniunii și care stabilește domeniile, limitele și condițiile exercitării competențelor sale – art. 1 alin. (1) din Tratat] instituie **obligația juridică a statelor membre de a transpune în dreptul intern directivele europene.**

1.2. Potrivit dispozițiilor art. 288 din TFUE¹ (*ex-art. 249 TCE*), directiva este (*alături de regulamente, decizii, recomandări și avize*) **unul dintre actele juridice adoptate de instituțiile europene și aflate la dispoziția acestora, utilizate pentru exercitarea atribuțiilor/competențelor și îndeplinirea misiunii acestor instituții.**

1.3. Instrument juridic care face parte din legislația secundară a Uniunii Europene, adoptat de Parlamentul European și de Consiliul Uniunii Europene în baza și în conformitate cu tratatele Uniunii (*tratate care reprezintă legislația primară, principalul izvor de drept care stabilește cadrul juridic la nivelul comunității europene*), **directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins** – competența în ceea ce privește forma, mijloacele și modalitățile prin care se atinge de către statele membre acest rezultat fiind lăsată exclusiv autorităților naționale.

1.4. Spre deosebire de directivă, **regulamentul** are aplicabilitate generală și este un act juridic obligatoriu în toate elementele sale (*pentru instituții, țări sau persoane cărora li se adresează*), aplicându-se direct și de îndată ce intră în vigoare în fiecare stat membru al Uniunii Europene, fără a fi necesară transpunerea în legislația națională.

1.5. Întocmai precum regulamentul, **decizia**, fie ca act legislativ (*adoptat în comun de către Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European în procedură legislativă ordinară, sau de către Parlamentul European, cu participarea Consiliului UE, respectiv de către Consiliul UE cu participarea Parlamentului European, în procedură legislativă specială*), fie ca act nelegislativ, este un act juridic obligatoriu în toate elementele sale (*pentru instituții, țări sau persoane cărora li se adresează*), care produce efecte de la primirea de către partea vizată a notificării, fără a fi necesară transpunerea în legislația națională.

1.6. **Recomandările și avizele** nu impun vreo obligație legală destinatarilor, neavând caracter obligatoriu.

1.7. **Directivele sunt adoptate de către Parlamentul European**² (*instituția care exercită rolul de colegiator, având, împreună cu Consiliul UE, competența de a adopta și modifica propunerile legislative și de a adopta bugetul Uniunii Europene; de asemenea, supraveghează activitatea Comisiei Europene și a celorlalte organisme europene și cooperează cu parlamentele naționale din țările UE*) și de către **Consiliul Uniunii Europene**³ (*instituția care reprezintă guvernele celor 28 de state membre*) **prin procedură legislativă** (*ordinară sau specială*), **pe baza propunerilor Comisiei Europene.**

1.7.1. Introdusă prin Tratatul de la Maastricht⁴ (*cunoscut și ca „Tratatul privind Uniunea Europeană”*) sub denumirea de **procedură de codecizie, procedura**

¹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF.

² <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/ro>.

³ <https://www.consilium.europa.eu/ro/council-eu/>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:11992M/TXT>.

legislativă ordinară (*redenumită astfel prin TFUE*) este metoda decizională cea mai utilizată la nivelul Uniunii Europene.

1.7.2. **Adoptarea unei directive în procedura legislativă ordinară**⁵ presupune, ab initio, existența unei propuneri prezentate Parlamentului European și Consiliului UE de către Comisia Europeană (*respectiv singura instituție abilitată la nivel european să propună acte legislative*) – propunere care este ulterior transmisă inclusiv către parlamentele naționale, pentru exprimarea poziției.

1.7.3. **În primă lectură**, Parlamentul European adoptă poziția sa privitoare la propunerea de directivă a Comisiei Europene și o transmite Consiliului UE spre aprobare, iar în cazul în care poziția respectivă este aprobată, directiva în analiză este adoptată întocmai cu formularea care corespunde poziției Parlamentului European.

1.7.4. În cazul în care Consiliul UE nu aprobă însă poziția Parlamentului, acesta adoptă poziția sa în primă lectură și o restituie Parlamentului European, informând pe deplin asupra motivelor care au stat la baza adoptării acestei poziții (*Comisia Europeană trebuind a informa Parlamentul European cu privire la poziția sa*).

1.7.5. În acest context, **în a doua lectură**, în cazul în care (*în termen de 3 luni de la data transmiterii*), Parlamentul European aprobă poziția Consiliului UE din primă lectură sau nu se pronunță, directiva se consideră adoptată cu formularea care corespunde poziției Consiliului; în cazul în care Parlamentul European respinge (*cu majoritatea membrilor care îl compun*) poziția Consiliului UE din primă lectură, directiva propusă este considerată ca nefiind adoptată; în cazul în care Parlamentul European propune (*cu majoritatea membrilor care îl compun*) modificări la poziția adoptată de către Consiliu în primă lectură, textul astfel modificat se transmite Consiliului UE și Comisiei Europene (*această din urmă instituție urmând a emite un aviz cu privire la modificările propuse de Parlament*).

1.7.6. Dacă ulterior primirii modificărilor Parlamentului European (*în termen de 3 luni*) Consiliul UE, hotărând cu majoritate calificată, aprobă toate modificările, directiva în cauză este considerată aprobată; dacă instituția care reprezintă guvernele statelor membre nu aprobă toate modificările, președintele Consiliului UE, în consens cu președintele Parlamentului European, convoacă (*într-un termen de 6 săptămâni*) **Comitetul de conciliere** (*reunește membrii Consiliului UE/reprezentanții lor și tot atâția membri ai Parlamentului European*) care are misiunea de a ajunge la un acord asupra proiectului de directivă, în termen de 6 săptămâni, pe baza pozițiilor celor 2 instituții europene din a doua lectură.

1.7.7. Procedura legislativă ordinară reprezintă astfel regula procesului decizional al Uniunii Europene, excepția fiind **procedura legislativă specială**: potrivit dispozițiilor art. 289 alin. (2) TFUE, „în cazurile specifice prevăzute în tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:12016E294>.

European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European constituie o procedură legislativă specială”.

1.8. Este important de avut în vedere că în acest proces decizional complex se pot solicita și obține, în conformitate cu dispozițiile art. 304 din TFUE, **avizul Comitetului Economic și Social European**⁶ (CESE – *organism consultativ al UE format din reprezentanți ai organizațiilor lucrătorilor și angajatorilor și ai altor grupuri de interese*) și/sau al **Comitetului Regiunilor**⁷ (Comitetul European al Regiunilor/CoR – *organism consultativ al UE, format din reprezentanți ai celor 28 de state membre, aleși la nivel local și regional*) - prin intermediul acestor avize organismele consultative în cauză putând formula concluzii și recomandări cu privire la propunerea de directivă în discuție.

1.9. Odată aprobată și adoptată, directiva se publică în **Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, textul actului legislativ conținând atât elementele sus-redate, cât și mențiuni relevante pentru destinatari, după cum voi exemplifica în cele ce urmează:**

1.9.1. **Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană**⁸, care „*instituie norme minime privind înghețarea bunurilor în vederea unei posibile confiscări ulterioare și privind confiscarea bunurilor în materie penală*” – art. 1 alin. (1) din directivă), **publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene la data de 24 aprilie 2014**, a intrat în vigoare „*în a douăzecea zi de la data publicării*” (art. 15 din directivă), fiind **obligatorie pentru toate statele membre ale Uniunii, în conformitate cu tratatele** (statele membre având obligația de a pune în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma directivei **până la data de 04 octombrie 2016** și trebuind a comunica ulterior Comisiei Europene textele acestor acte - art. 12 din directivă).

1.9.2. În preambulul Directivei 2014/42/UE (secțiunea „referiri”) **regăsim, în ordine, temeiul juridic al actului** („*Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 82 alineatul (2) litera (b)*”), **actele pregătitoare** („*propunerea Comisiei Europene*”, „*avizul Comitetului Economic și Social European*”, „*consultarea Comitetului Regiunilor*”), **mențiuni privind transmiterea proiectului de directivă către parlamentele naționale și procedura urmată** (în cazul dedus analizei „*procedura legislativă ordinară*”).

1.9.3. Formularea din textul directivei europene privitoare la destinatarii instrumentului juridic poate varia; în afara sintagmei regăsite în Directiva 2014/42/UE, putem regăsi formulări personalizate precum „*prezenta directivă se adresează statelor membre care dețin căi navigabile interioare, astfel cum sunt*

⁶ <https://www.eesc.europa.eu/ro>.

⁷ <https://cor.europa.eu/ro/>.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042#ntr1-L-2014127RO.01003901-E0001>.

menționate la articolul 1 alineatul (1) din Directiva 2006/87/CE” (exemplu - Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 18 decembrie 2006 de modificare a Directivei 2006/87/CE de stabilire a cerințelor tehnice pentru navele de navigație interioară (2006/137/CE)⁹) sau *„prezenta directivă se adresează statelor membre, cu excepția Danemarcei, Estoniei, Irlandei, Greciei, Spaniei, Ciprului, Letoniei, Maltei, Portugaliei, Sloveniei și Finlandei”* (exemplu - Directiva (UE) 2016/1629 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 septembrie 2016 de stabilire a cerințelor tehnice pentru navele de navigație interioară, de modificare a Directivei 2009/100/CE și de abrogare a Directivei 2006/87/CE¹⁰).

2.0. În situația în care Comisia Europeană constată că un stat membru ale Uniunii Europene nu îndeplinește obligațiile care îi revin în temeiul legislației europene (fie prin neasigurarea intrării în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru conformarea cu textul directivei, fie prin neinformarea la timp și în mod corespunzător a Comisiei în legătură cu evoluțiile în asigurarea transpunerii actului juridic european, fie prin adoptarea la nivel național a unor măsuri contrare legislației europene sau prin refuzul de abrogare la nivel național a unor eventuale măsuri contrare legislației europene), **poate iniția proceduri judiciare și adopta decizii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor - proceduri de infringement** (scopul declarat fiind acela al asigurării aplicării corespunzătoare a legislației UE, în beneficiul cetățenilor și al întreprinderilor).

2.0.1. În cazul Directivei 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană, făcând aplicarea dispozițiilor art. 258 TFUE, Comisia Europeană a dispus la data de 24 noiembrie 2016 punerea în întârziere (prima etapă a fazei precontencioase, în care statului membru i se oferă posibilitatea să își prezinte observațiile, răspunzând practic acuzației de încălcare a legislației europene), iar **la data de 08 noiembrie 2018 a transmis autorităților române avizul motivat**¹¹ (a doua și ultima etapă a fazei precontencioase - prin intermediul căreia, constatând că încălcarea legislației europene persistă, nefiind comunicată nicio măsură națională de transpunere a directivei, Comisia a solicitat punerea integrală în aplicare a legislației UE în materie), **invitând România să se conformeze, în caz contrar Comisia putând decide sesizarea Curții de Justiție a Uniunii Europene** (faza contencioasă, în cadrulul căreia CJUE poate constata neîndeplinirea de către statul membru a obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii Europene și poate aplica acestuia sancțiuni pecuniare).

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006L0137:RO:HTML>.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX:32016L1629>.

¹¹ http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=RO&typeOfSearch=true&active_only=1&noncom=0&r_dossier=20160813&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=RO&title=&submit=C%4%83utare.

2.1. Este important de avut în vedere că **nu doar Comisia Europeană, ci și oricare dintre statele membre poate sesiza CJUE în cazul în care consideră că un alt stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor** (art. 259 TFUE). 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 Europeană, care emite un aviz motivat (*după ce a oferit posibilitatea statelor în cauză să își prezinte în contradictoriu observațiile scrise și orale*). În cazul în care Comisia Europeană nu a emis avizul în termen de 3 (trei) luni de la introducerea cererii, absența avizului nu împiedică sesizarea CJUE.

2.2. **În cazul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene constată că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, va obliga statul în cauză să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii de condamnare** (iar dacă statul în cauză nu va lua aceste măsuri, Comisia Europeană poate sesiza din nou CJUE, indicând și cuantumul sumei forfetare sau al penalităților cu titlu cominatoriu pe care statul membru în cauză trebuie să le plătească, în raport de situația dedusă judecătii).

2.3. De asemenea, în cazul în care sesizează CJUE printr-o acțiune în temeiul art. 258 TFUE, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, **Comisia Europeană poate indica, în cazul în care consideră necesar, cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul respectiv, în raport de situația de fapt incidentă.**

2.3.1. Potrivit Comunicării Comisiei [C(2017)8720 final], intitulată „*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*”¹², **în cazul României, Comisia Europeană poate propune CJUE aplicarea unei sume forfetare a cărei valoare minimă este de 1.887.000 euro și a unor penalități cominatorii de minim 2.289 euro/ zi de întârziere** (valoarea forfetară standard pentru calcularea penalității cu titlu cominatoriu este stabilită la 700 euro/zi, iar factorul special “n” este în cazul României 3,27. Rezultă astfel că 700 euro/zi de întârziere X 3,27= 2.289 euro/zi de întârziere).

2.3.2. Este extrem de important a se avea în vedere și împrejurarea că „*în cazurile în care un stat membru remediază situația transpunând directiva în cursul procedurii în instanță, acest motiv nu va mai fi suficient pentru Comisie să își retragă acțiunea*. Curtea de Justiție nu ar mai putea lua o decizie prin care să impună plata unei penalități cu titlu cominatoriu, întrucât o astfel de decizie nu ar mai servi unui scop util. Cu toate acestea, Curtea va putea impune plata unei sume forfetare care să sancționeze durata neîndeplinirii obligațiilor până la momentul în care situația a fost

¹² http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/c_2017_8720_ro.pdf.

remediată, întrucât acest aspect al cauzei nu a rămas fără obiect” – Comunicarea Comisiei Europene C(2016)8600/21.12.2016 – „Legislația UE: o mai bună aplicare pentru obținerea unor rezultate mai bune”¹³.

2.4. În raport de cele sus-enunțate, este mai mult decât necesar ca **statele membre ale Uniunii Europene să instituie, la timp și în mod corespunzător, toate măsurile legale necesare pentru punerea în aplicare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma directivelor europene. În acest fel se îndeplinește obligația care revine acestor state în temeiul legislației europene, se reglementează și se instituie în mod unitar norme minime aplicabile la nivelul Uniunii Europene în domeniul reglementat de textul directivei și se previne inițierea/promovarea de către Comisia Europeană sau de către alt stat membru a unor proceduri judiciare care pot avea ca rezultat final pronunțarea de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene a unor hotărâri de condamnare a statelor dovedite în culpă.**

¹³ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/RO/C-2016-8600-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF>.