

## **Prezentarea generală a tezei**

### **Mijloace și instrumente juridice unionale europene de protecție a mediului**

Lucrarea debutează cu o parte introductivă ce stabilește premisele studiului și enunță categoriile juridice supuse atenției, stabilind totodată conținutul primei mari clasificări propuse pentru studiu, aceea de mijloace / instrumente, având un rol orientativ, scolastic și pur convențional, considerând totuși că această delimitare conceptuală este de natură a aduce un plus în claritatea expunerii și a facilita corecta înțelegere a noțiunilor prezentate.

**CAPITOLUL I- DEZVOLTAREA MIJLOACELOR ȘI INSTRUMENTELOR JURIDICE DE PROTECȚIE A MEDIULUI LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE**, are un rol evident introductiv, propunându-și o incursiune în analiza evoluției dreptului și politicii unionale de mediu urmărind dezvoltarea mijloacelor și instrumentelor de protecție pe axa temporală.

Politica de mediu europeană a cunoscut o evoluție cel puțin surprinzătoare, de la a fi o preocupare cvasi-inexistentă la a fi una dintre preocupările centrale la nivel european. În mod evident, acest lucru nu se putea întâmpla instantaneu, ci a avut loc în mod evolutiv, prin traversarea unor faze sau etape succesive pe care apreciem că este necesar să le expunem pentru a permite o mai bună înțelegere a situației prezente. În mod evident, orice etapizare în acest domeniu este de natură pur convențională, iar în cazul de față am apreciat potrivit să alegem ca repere momentele evolutive ale Tratatelor Constitutive.

Acest capitol își propune să descrie și să analizeze evoluția dreptului și politicii comunitare de mediu, debutând cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Roma(1957) simbolizând începutul construcției „comunitare”, și până la momentul prezent, marcat de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona(2009), de reformare a aceluiași edificiu, de această dată „european”.

Într-un moment în care politica de mediu a Uniunii Europene suscită un interes sporit atât din partea particularilor sau publicului larg, a grupurilor de interese și a întreprinderilor private, înțelegerea corectă și completă a evoluției istorice a politicii și dreptului unionale de mediu ca un tot unitar capătă o importanță crescută.

(1.1.) Mijloacele și instrumentele juridice specifice primei faze de dezvoltare a dreptului unional al mediului. Absența competențelor exprese- În cursul acestei perioade de început, legislația privind mediul era supusă unei duble restricții: cea a lipsei prevederilor legale explicite și cea a necesității de a se afla în directă legătură cu obiectivul economic și cel al armonizării comunitare.

Rațiunea delimitării acestei perioade ca fiind prima fază a dezvoltării dreptului comunitar al mediului rezidă în faptul că îi este specifică lipsa unei atenții a instituțiilor comunitare în scopul dezvoltării unei politici de mediu. Cu toate acestea, chiar dacă în mod incidental, în această perioadă s-au constituit germenii viitoarei politici comunitare de mediu.

Măsurile la care facem referire erau esențialmente măsuri ce aveau ca scop realizarea pieței comune însă în cadrul acestora au fost încadrate și o serie de considerații privind mediul, ceea ce ne face ca, privind retrospectiv spre acestea, să le putem cataloga ca fiind măsuri privind mediul.

Primele trei astfel de măsuri ce conțin aspecte de protecție a mediului au fost Directiva privind clasificarea, ambalarea și etichetarea substanțelor chimice periculoase, Directiva privind nivelul de zgomot admis la sistemul de evacuare al autovehiculelor, Directiva privind măsurile preconizate împotriva poluării aerului cu emisii poluante provenind de la motoarele autovehiculelor. La momentul respectiv, obiectivul acestor măsuri îl reprezenta aproximarea

Rezumat teza ILINCA ELENA ALEXANDRA

legislațiilor interne în scopul evitării apariției progresive a unor bariere verzi între statele membre care ar fi reprezentat obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor sau distorsiuni ale concurenței ca urmare a posibilei adoptări de către statele membre a unor reglementări verzi. Pentru adoptarea acestora s-a recurs la utilizarea art. 100 al TCEE ce permitea Consiliului să adopte, cu unanimitate, la propunerea Comisiei, directive în vederea aproximării legislațiilor statelor membre ce afectau în mod direct realizarea și funcționarea pieței comune.

**Concluzia** autoarei asupra acestei etape este aceea că în ciuda faptului că în primii cincisprezece ani de ființare a Comunității, incluși în prima fază de dezvoltare a dreptului comunitar al mediului, deși măsurile privind protecția mediului nu au lipsit, acestea nu pot fi însă privite ca făcând parte sau construind o politică coerentă, propriu-zisă în acest domeniu.

(1.2.) Mijloacele și instrumentele juridice de protecție a mediului specifice fazei a doua de dezvoltare a dreptului unional al mediului și utilizarea bazelor juridice alternative

Cea de a doua fază de dezvoltare a politicii comunitare din domeniul mediului debutează cu anul 1972, ce reprezintă de altfel adevăratul start al acesteia prin declararea în cadrul Consiliului European a faptului că expansiunea economică nu este un scop în sine, aceasta trebuind ca în mod prioritar să contribuie la atenuarea disparităților existente între condițiile de trai, cu această ocazie fiind subliniată pentru prima oară semnificația elaborării unei politici comunitare în domeniul mediului și solicitându-se realizarea de către instituțiile comunitare a unui program de acțiune în acest sens, cu termen la 31 iulie 1973. Acest prim program de acțiune comunitară în domeniul mediului trebuie privit ca fiind o adevărată piatră de hotar în evoluția dreptului comunitar al mediului, marcând totodată începutul unei adevărate politici în domeniu, prin faptul că acesta a stabilit obiectivele, a statuat principiile, a definit prioritățile și a descris măsurile ce trebuiau luate în diverse sectoare ale protecției mediului pentru anii acoperiți de acesta.

**Aprecierea autoarei** asupra acestui moment decisiv este aceea că în mod esențial acest lucru semnifică necesitatea perceperii expansiunii economice nu doar în termeni cantitativi ci și calitativ.

Confruntată cu problema absenței competențelor exprese, Comunitatea avea doar posibilitatea recurgerii la o bază juridică alternativă, ce îi atribuia diverse competențe, pentru a putea adopta dispoziții ce urmăreau în mod indirect obiectivul protecției mediului. Baza juridică „alternativă” utilizată a fost una dublă, reprezentată de către articolele 100(privind armonizarea) și 235(privind competențele “implicite” pentru atingerea unui obiectiv prevăzut de Tratat) TCEE.

Acest mecanism de reglementare „indirectă” în domeniul mediului a fost utilizat pe tot parcursul celei de a doua faze de dezvoltare a dreptului comunitar al mediului, adică până la adoptarea în 1986 a Actului Unic European. În mod paradoxal se poate constata faptul că tocmai această fază în care Comunitatea era lipsită de competențe exprese a fost poate cea mai prolifică, unele dintre cele mai semnificative reglementări din domeniul mediului datând din această perioadă. Dealtfel, în această etapă au fost elaborate și primele trei dintre programele plurianuale de acțiune comunitară în domeniul mediului, pentru perioadele 1973-1977; 1978-1981; 1982-1986, programe ce reprezintă o nouă tehnică de creare a normelor juridice comunitare și un nou izvor de drept, prevăzând acțiuni ce trebuie întreprinse într-o perioadă determinată.

(1.3.) Mijloacele și instrumentele juridice de protecție în cadrul celei de a treia faze de dezvoltare a dreptului unional european al mediului: „constituționalizarea” politicii comunitare de mediu și noile baze juridice consacrate de Tratatul CEE - A treia fază de dezvoltare a

Rezumat teza ILINCA ELENA ALEXANDRA

dreptului comunitar al mediului, a început odată cu intrarea în vigoare a Actului Unic European(1987) și acoperă toată perioada de până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht(1993) asupra Uniunii Europene. Marea noutate a acestei etape, adusă de către Actul Unic European o reprezintă, în ceea ce ne privește, inserarea Titlului VII denumit „Mediul” în partea a III-a a Tratatului CEE ce reglementează „politicile” Comunității Europene, fapt ce determină apariția unei politici comunitare de mediu nu doar *de facto*, ci și *de jure*. Noul instrument juridic utilizat în creionarea politicii de mediu a fost art.100A, inestimabil ca valoare pentru acest domeniu, în primul rând deoarece a reprezentat o “relaxare a regulii unanimității” introducând votul cu majoritate calificată și cooperarea Parlamentului. Cu toate că acest instrument nu era dedicat mediului, cu ajutorul Curții ce a validat întrebuintarea sa în acest domeniu, au fost adoptate numeroase și relevante norme de mediu.

**Concluzia autoarei** asupra acesei etape este aceea că A.U.E. a influențat politica comunitară în domeniul mediului pe trei coordonate: prin intermediul schimbărilor instituționale generale și îndeosebi prin votul cu majoritate și procedura cooperării; prin intermediul obiectivului de realizare a pieței interne și prin introducerea noilor prevederi legale ce definesc în mod efectiv politica comunitară de mediu.

(1.4.) Mijloacele și instrumentele juridice de protecție a mediului specifice etapei a patra de dezvoltare a dreptului unional european al mediului- Cea de a patra fază de dezvoltare a dreptului comunitar al mediului cuprinde perioada post - Maastricht, ce debutează odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht asupra Uniunii Europene(1993) și acoperind întreaga plajă de timp de până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam(1999). Semnificativă pentru această fază este includerea pentru prima dată a termenului „mediu” în cadrul articolelor-cheie 2 și 3 ale Tratatului CE, articole ce stabileau *obiectivele și activitățile* Comunității.

**În aprecierea autoarei** această fază marchează momentul din care Comunitatea se confruntă cu provocarea protecției mediului în formă totală, cuprinzând toate perspectivele posibile.

(1.5.) Mijloacele și instrumentele juridice de protecție a mediului în cadrul celei de a cincea faze a dezvoltării dreptului unional european al mediului, post Amsterdam și Nisa - Clarificarea statutului constituțional al protecției mediului- Cea de a cincea fază de dezvoltare a dreptului comunitar al mediului debutează odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam (1 mai 1999) ce a introdus numeroase schimbări interesante ale cadrului legal al politicii comunitare de mediu, odată cu acest moment fiind înlăturată orice ambiguitate privind intenția statelor membre de a desăvârși recunoașterea unei politici comunitare în domeniul mediului, protecția mediului fiind prevăzută ca *misiune* a Comunității. Tratatul de la Amsterdam a introdus în articolul 2 TCE misiunea de promovare a unui *înalt nivel de protecție și îmbunătățirea calității mediului*. Semnificativă este și unificarea procesului de adoptare a măsurilor privind mediul indiferent de faptul că obiectul principal al acestora este reprezentat de protecția mediului sau de stabilirea și funcționarea pieței interioare. Dispare procedura cooperării, locul acesteia fiind luat de cea a co-deciziei. Tratatul de la Nisa a produs un impact mai mult indirect asupra domeniului mediului, prin reflectarea schimbărilor regulilor decizionale și instituționale menite să producă o adaptare la noile dimensiuni ale Uniunii. O noutate de ordin mai mult conceptual o reprezintă prevederea în art.2 alineatul 1TUE și art.2 TCE a faptului că *dezvoltarea durabilă* este o misiune a Uniunii.

Rezumat teza ILINCA ELENA ALEXANDRA

**Apreciem că** prin includerea protecției mediului între misiunile Uniunii, specifică acestei faze, s-a realizat un progres semnificativ, subliniindu-se importanța politicii de mediu în cadrul general al politicilor comunitare, ceea ce exprimă voința legislatorului comunitar de a-i recunoaște forță obligatorie.

(1.6.) Mijloacele și instrumentele juridice de protecție a mediului utilizate de politica și dreptul mediului după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona - De la drept comunitar la drept unional european - Această ultimă fază de dezvoltare a dreptului și politicii comunitare de mediu începe cu transformarea, cel puțin formală și de ordin terminologic, a dreptului și politicii comunitare de mediu în dreptul sau politica unionale europene de mediu. Această fază de dezvoltare se desfășoară în prezent și a demarat odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009.

Impactul acestui Tratat asupra protecției mediului este redus, aceasta păstrând caracteristica de necesitate de echilibrare a obiectivului dezvoltării economice și imperativul protecției mediului. În privința mediului noutățile sunt în general minore cu excepția a două aspecte notabile: înscrierea *luptei împotriva schimbărilor climatice* ca un obiectiv prioritar al politicii de mediu a Uniunii și conferirea unui *caracter juridic obligației de integrare a unui nivel ridicat de protecție a mediului și ameliorarea calității acestuia în celelalte politici comunitare, înscrisă în Carta drepturilor și libertăților fundamentale ale Uniunii Europene*. Privitor la această etapă, **autoarea opinează că**, Tratatul de la Lisabona, în ciuda faptului că nu a adus schimbări semnificative precum acelea de natură instituțională, se remarcă prin continuarea procesului de „înverzire” a valorilor fundamentale ale Uniunii Europene.

**Apreciem că** evoluția istorică a activității comunitare în domeniul mediului a cunoscut prin intermediul fiecăruia dintre Tratatul adoptate de-a lungul timpului o îmbunătățire, dobândind profunzime și favorizând o extindere a activității în acest domeniu. Considerăm totodată că politica de mediu a Uniunii are un caracter progresiv și evolutiv.

**CAPITOLUL II - REALIZAREA DREPTULUI EUROPEAN AL MEDIULUI-** mijloc juridic de protecție a mediului – Realizarea dreptului european unional al mediului presupune implementarea legislației unionale de mediu în ordinea juridică internă a statelor membre ale Uniunii Europene. Implementarea implică în primă fază transpunerea corectă a măsurilor prevăzute în reglementările europene urmată și dublată de către o corectă aplicare practică a acestor reglementări, astfel încât obiectivele avute în vedere să fie atinse. În situația în care unul dintre aceste elemente lipsește sau intervine o precară existență a sa atingerea obiectivelor propuse este pusă sub semnul incertitudinii sau chiar este complet compromisă. Ca urmare a acestui fapt, intervine cea de-a treia fază a realizării dreptului unional al mediului, respectiv executarea dreptului comunitar al mediului realizată atât la nivel intern cât și la nivel supranațional - comunitar. Atât implementarea cât și executarea dreptului unional al mediului, pentru a fi efective, necesită să fie realizate atât în fapt cât și în drept, în egală măsură.

(2.2.) Implementarea dreptului unional european al mediului la nivelul statelor membre.

În toate domeniile de acțiune unională statelor membre le revine în principiu sarcina realizării sau executării dreptului european. Acesta este și cazul domeniului dreptului mediului, cu privire la care art.192(4) TFUE prevede expres în sarcina statelor membre „fără a aduce atingere anumitor măsuri adoptate de Uniune”, „ aplicarea politicii în domeniul mediului”. În mod corelativ, Uniunii Europene îi revine îndatorirea supravegherii și controlului executării dreptului unional european de către statele membre, ce se suprapune controlului exercitat de

Rezumat teza ILINCA ELENA ALEXANDRA

către instanțele naționale privitor la aplicarea legislației unionale de mediu. Această activitate de supraveghere și control la nivel european revine în mod esențial Comisiei Europene, Sub raport tehnic, realizarea dreptului european al mediului reprezintă o obligație complexă, ce presupune analiza obligațiilor statelor membre ale Uniunii Europene în acest sens, a supravegherii transpunerii și implementării și a sancțiunilor aplicabile în caz de neaplicare a sa, fiecareia dintre aceste operațiuni fiindu-i dedicată atenția necesară, cu analiza tuturor aspectelor relevante, în cadrul secțiunilor și subsecțiunilor special destinate în cadrul acestui capitol.

**Sintetizând, arătăm că implementarea** legislației europene de mediu cuprinde trei componente principale: primul dintre ele îl constituie transpunerea în ordinea juridică internă a directivelor comunitare prin intermediul introducerii și adaptării politicilor interne, a legislației și a mecanismelor administrative pentru a fi conforme cu reglementările comunitare; a doua componentă este reprezentată de dublarea acestei transpuneri legale formale prin rezultate practice cu impact măsurabil; a treia componentă executarea și mecanismele de monitorizare care asigură o implementare corectă și completă. Prin urmare, trebuie să subliniem că implementarea presupune mai mult decât simpla adoptare de legislație internă, chiar și în cazul în care aceasta ar reflecta perfect obligațiile conținute în directive.

**Implementarea** semnifică așadar procesul prin intermediul căruia obligațiile legale ce decurg din dreptul comunitar sunt aduse la îndeplinire, în timp ce **executarea** are în vedere metodele disponibile pentru a asigura faptul că implementarea are loc.

În condițiile în care constată că un stat membru nu și-a îndeplinit corespunzător obligația de implementare, Comisia va demara **procedura de infringement** sau încălcare înaintând acestuia o „opinie motivată” în cadrul căreia va detalia încălcarea cerând totodată un răspuns din partea statului membru în cauză. Dacă la nivelul acestei etape situația nu este rezolvată, Comisia va aduce cauza în fața Curții de Justiție a Comunității Europene în baza articolului 258 TFUE, care rămâne instrumentul legal central utilizat în vederea aducerii la îndeplinire de către state a obligației de implementare la nivelul Uniunii Europene.

**Autoarea exprimă opinia** că Tratatul UE ar trebui revizuit în sensul includerii dreptului cetățenilor de a ataca deciziile UE și neimplementarea dreptului comunitar al mediului în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, deoarece această interpretare restrictivă vine în contradicție cu abordările din cadrul instanțelor interne și cu însăși politica de mediu comunitară.

(2.3.) Situația implementării la nivelul statelor membre. Evaluări și tendințe - expune gradul implementării legislației europene de mediu în statele membre, așa cum este el reflectat în datele statistice privind declanșarea și derularea procedurilor de infringement cauzate de încălcarea obligațiilor unionale privind dreptul mediului. Secțiunea utilizează date statistice, situații, rapoarte și reprezentări grafice având ca sursă Comisia Europeană, asupra cărora autoarea formulează o serie de opinii și evaluări.

(2.4.) Formele îmbrăcate de legislația de mediu la nivelul Uniunii Europene - Uniunea are la dispoziție numeroase instrumente juridice diferite: regulamente, directive, decizii, recomandări și opinii. Cu toate acestea dreptul mediului nu denotă prea multă creativitate în privința utilizării acestora, circa 90% din legislația unională de mediu îmbrăcând forma directivelor. Trebuie făcută precizarea că actele normative unionale cuprind mai multe categorii în funcție de modul de aplicare: regulamentele, aplicabile în mod direct, în toate statele, fără intervenția vreunui act de transpunere; directivele și deciziile comunitare, ce presupun adoptarea măsurilor specifice de implementare potrivit opțiunii statelor în adoptarea dispozițiilor legislative, regulamentare sau

administrative, necesare pentru a da efect directivelor pe plan intern. Tocmai acest fapt este sursa unui vast contencios datorat absenței transpunerii directivelor în dreptul intern, transpunerii tardive (cu depășirea termenelor prescrise), transpunerii insuficiente sau eronate de către statele membre. Un factor cauzator al problemelor de implementare este fără îndoială *forma* legislației adoptate, motiv pentru care autoarea a dedicat în continuarea studiului său atenția cuvenită problemelor pe care le suscită implementarea legislației europene în cazul fiecăreia dintre tipurile de norme unionale, astfel:

(2.5.) Problematika transpunerii regulamentelor europene de mediu în legislația statelor membre. În ciuda faptului că regulamentele sunt direct aplicabile în statele membre și prin urmare în mod normal nu trebuie să facă obiectul transpunerii în sistemele juridice naționale pentru a desfășura efecte, totuși, autoritățile naționale pot fi puse în fața necesității edictării unor reguli, îndeosebi cu privire la domeniile de executare și desemnarea autorităților publice competente. În această situație se profilează problema alegerii instrumentului național potrivit în vederea implementării, problemă de o considerabilă relevanță atunci când ne aflăm în situația reglementărilor de drept al mediului prin intermediul regulamentelor.

(2.6.) Obligația de transpunere a directivelor europene de mediu în legislația internă - Practic, toate directivele privind mediul conțin o prevedere care cere statelor membre să transpună prevederile lor în legislația națională. În general, o asemenea transpunere în dreptul intern trebuie să se facă printr-o dispoziție legislativă expresă și obligatorie sau regulamentară, pentru a asigura o aplicare deplină a directivelor nu numai în fapt ci și în drept. Transpunerea unei directive privind mediul ce conține cerințe obligatorii nu poate fi așadar realizată prin adoptarea de măsuri interne lipsite de caracterul obligatoriu, mai ales administrative, deoarece aceasta presupune că aceste măsuri ar putea fi oricând modificate de către autorități, egalitatea cetățenilor cu privire la drepturile sau obligațiile conferite de către directivă nefiind astfel asigurată. Statele membre dețin libertatea de alegere a modului de adaptare a conținutului unei directive la dreptul intern al mediului și la sistemul juridic propriu, în acest sens putând utiliza propriile instrumente juridice, propria terminologie juridică și modul specific de distribuire a puterii publice. Subcapitolul se adresează acestei problematici urmărind îndeosebi orientările furnizate de către CJUE în jurisprudența sa.

Privitor la problematica expusă autoarea exprimă o serie de opinii precum: *aprecierea că* transpunerea „cuvânt cu cuvânt” (practic preluarea *mot a mot*) a legislației unionale în dreptul intern al statelor membre nu este cea mai recomandabilă tehnică de utilizat, în principal deoarece același cuvânt ar putea fi folosit în legislația națională și cea unională cu două înțelesuri complet diferite, potențial ce este amplificat de faptul că dreptul unional european prevalează asupra celui național. În plus, legislația unională având altă sursă decât cea națională poate să comporte diferite concepte, teorii sau structuri ce nu se potrivesc cu infrastructura națională legală sau administrativă.

*Autoarea exprimă și opinia* potrivit căreia transpunerea se impune și în acele cazuri în care statul membru *în fapt* respectă cerințele unei directive. Siguranța legală (certitudinea și previzibilitatea legii) pe care operatorii economici și cetățenii sunt îndreptățiți să o aștepte ar fi complet subminată în situația în care administrația națională, regională sau locală ar putea argumenta că situația faptică corespunde cerințelor directivei și impune sarcina de a dovedi că lucrurile nu stau astfel persoanei care argumentează că transpunerea este necesară. O transpunere

concretă presupune totodată stabilirea sancțiunilor aplicabile pentru neconformitate cu dreptul unional.

Lucrarea analizează în continuare (2.7.) Aspectele privind transpunerea legislației europene de mediu în legislația statelor membre, incluzând (2.7.1.) Prevederile ce fac obiectul transpunerii; (2.7.2.) Necesitatea utilizării dispozițiilor legale cu forță juridică obligatorie; (2.7.3.) Transpunerea prin intermediul măsurilor lipsite de caracter obligatoriu- situația circularelor administrative și a acordurilor de mediu; (2.7.4.) Implementarea prin conformitatea în fapt; (2.7.5.) Implementarea de către autoritățile administrației locale; (2.7.6.) Justificarea neîndeplinirii unei obligații prevăzute de legislația unională europeană prin „forța majoră”.

(2.8.) Executarea dreptului unional european al mediului. Una dintre trăsăturile dreptului unional european al mediului este aceea că aplicarea și executarea sa revine statelor membre fiind de competența structurilor politice și administrative naționale conform separației interne a puterilor.

În situația în care în textul directivelor nu se exprimă expres prevederi concrete și specifice privind introducerea de către state a unor sancțiuni pentru nerespectarea prevederilor legislației de implementare, revine statelor membre sarcina găsirii soluțiilor potrivite pentru conformarea stării de fapt cu situația legală propusă. Dincolo de acest fapt, revine Comisiei competența de a controla modul în care statele membre execută dreptul unional european al mediului, cu posibilitatea declanșării procedurii de infringement în situația în care constată o executare improprie în fapt sau în drept a prevederilor de drept unional european al mediului.

Asupra acestei problematici, **autoarea concluzionează că**, privitor la măsurile prevăzute în scopul executării directivelor de mediu, acestea sunt foarte diferite. Reținând inclusiv faptul că unele directive nu conțin niciun fel de prevederi privind executarea reglementărilor prevăzute în text, apreciem că momentan nu se poate pune problema existenței unei politici coerente la nivel european cu privire la executare.

Sunt abordate în cadrul subcapitolului și temele privind (2.8.1.) *Punerea în executare în fapt și în drept și* (2.8.2.) *Rețeaua IMPEL și Inițiativa de revizuire IMPEL (IRI) România.*

(2.9.) Controlul exercitat de către instituțiile Uniunii Europene cu privire la executarea dreptului unional european al mediului. Executarea dreptului unional european al mediului de către statele membre se finalizează prin faza de control, ce poate fi exercitat de către instituțiile europene, caz în care vorbim despre un *control extern*, sau de către instituțiile naționale, caz în care vorbim de către un *control intern*. Controlul primar și imediat al aplicării efective a legislației unionale de mediu este cel intern, încredințat instanțelor naționale, care la fel ca instanțele europene, au datoria de a garanta efectivitatea, efectul util și supremația dreptului unional european în raport cu dreptul intern.

Controlul de tip formal constă practic într-o comparare abstractă a normelor sau măsurilor legislative, prin intermediul căreia Comisia stabilește dacă obligația de transpunere a directivelor a fost îndeplinită în mod corect și cu respectarea termenelor fixate pentru transpunere.

Controlul aplicării efective, în fapt, implică o activitate de supraveghere și control mult mai profundă, ce are ca scop verificarea măsurii în care legislația europeană este aplicată efectiv în realitatea practică și dacă autoritățile naționale au adoptat toate măsurile și au efectuat toate acțiunile necesare îndeplinirii obligațiilor și atingerii obiectivelor prevăzute de către legislația europeană - în speță de către directivele supuse implementării.

(2.10.) Reclamațiile cetățenilor- În investigarea măsurii în care este implementat dreptul unional european al mediului Comisia nu dispune de mijloace sistematice proprii de colectare a informației. Plângerile și reclamațiile cetățenilor și asociațiilor de protecția mediului constituie prin urmare cea mai importantă sursă prin care Comisia se informează cu privire la posibilele încălcări ale legislației unionale de mediu. Reclamațiile formulate privitor la mediu sunt în mod obișnuit cele mai numeroase din cuantumul total anual pe domenii, reprezentând procentual aproape o treime din acestea.

(2.11.) Reprimarea comportamentelor anti -juridice – Acțiunea în baza articolului 258 TFUE. Cel mai important instrument aflat la dispoziția Comisiei în cadrul exercitării activității sale de control este procedura prevăzută de către articolul 258 TFUE, ce prevede posibilitatea Comisiei de a aduce o cauză în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene atunci când consideră că un stat membru se face vinovat de neîndeplinirea unei obligații în baza Tratatelor. Expresia „infringement”, echivalentă cu „încălcare” sau uneori „infracțiune” trebuie interpretată în mod extensiv, aceasta simbolizând orice tip de executate legislativă sau administrativă incorectă, sau neaplicare a unei reglementări comunitare de mediu de către o putere publică națională. Subcapitolul dedică atenție următoarelor chestiuni: (2.11.1.) *Categorii de încălcări ale dreptului unional european al mediului;* (2.11.2.) *Procedurile formale aplicabile în cazul încălcărilor dreptului unional european al mediului;* (2.11.3.) *Fazele procedurii de infringement prevăzute de articolul 258 TFUE*

Alte două instrumente puse la dispoziție de către sistemul tratatelor pentru executarea dreptului unional al mediului sunt reprezentate de (2.12) *Acțiunea în baza art. 259 TFUE;* ce dă posibilitatea aducerii unei cauze în fața Curții statelor member unul față de altul și respectiv (2.13.) *Acțiunea prevăzută de articolul 260 TFUE* ce are în vedere situația în care un stat perseverează în încălcarea dreptului unional ignorând o hotărâre a Curții.

Concluzia autoarei asupra acestei problematice este aceea că o implementare defectuoasă ori deficiență implică riscul pierderii sau alterării credibilității politicii unionale în domeniul mediului. Cu toate că în prezent atenția acordată îmbunătățirii implementării este pe un trend ascendent, *apreciem că* principala dificultate rămâne poziția reticentă a statelor membre în a recunoaște necesitatea ca Uniunea Europeană să dețină un rol mai semnificativ în monitorizarea și executarea politicii de mediu în egală măsură cu dezvoltarea acestei politici unionale.

*Autoarea subliniază* totodată faptul că factorul politic are o deosebită înrâurire asupra desfășurării procesului de executare a dreptului unional European al mediului subliniind necesitatea existenței unei voințe politice interne veritabile precum și importanța implicării active a particularilor alături de asumarea de către instanțele interne și autoritățile publice a rolului lor în îndeplinirea obligațiilor unionale.

**CAPITOLUL III, “JUSTIȚIABILITATEA DREPTULUI UNIONAL EUROPEAN AL MEDIULUI-MIJLOC JURIDIC DE PROTECȚIE A MEDIULUI-“** pleacă de la următoarea premisă: controlul executării dreptului unional european al mediului de către instituțiile Uniunii, analizat în anteriorul capitol, nu este deschis în mod direct persoanelor fizice și juridice din statele membre, cărora le sunt accesibile doar mecanismele de control puse la dispoziție de către fiecare stat membru. Din acest motiv autoarea își propune să analizeze situația internă, protecția juridică acordată prin intermediul instanțelor naționale cât și situația la nivel european, în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, în vederea asigurării protecției mediului. Realizarea dreptului european al mediului este asigurată pe cale judiciară structurat pe o serie de planuri și



niveluri. La nivelul central al Uniunii Europene aplicarea este asigurată de către CJUE în timp ce în plan național acesta se realizează prin intermediul instanțelor proprii statelor membre. Liantul între aceste două niveluri este reprezentat prin cooperarea instanțe interne - Curtea de Justiție, ce se materializează în jurisprudența privind soluționarea chestiunilor prejudiciale. Dreptul european al mediului este aplicat în instanțele naționale ale statelor membre prin intermediul a trei mijloace specifice: (3.3) Efectul direct al dreptului european al mediului; (3.4) Interpretarea conformă a dreptului intern raportat la prevederile dreptului european al mediului cunoscută și sub denumirea de efect indirect; (3.6.) Răspunderea statului angajată pentru încălcarea dreptului european al mediului. Nu este neglijat nici (3.2) rolul particularilor și cel al cooperării instanțelor interne în cadrul acestui proces. Pentru a asigura panorama completă a problematicii principiilor raporturilor dintre dreptul intern și cel unional, atenția necesară este dedicată și (3.5.) Principiului supremației dreptului unional european asupra dreptului intern al statelor membre. Capitolul se finalizează prin expunerea tematicii privind (3.7.) Protecția legală în fața Curții de Justiție prin intermediul acțiunii în anulare și a trimiterii prejudiciale.

Autoarea exprimă *opinia* potrivit căreia reglementările interne de ordin procedural proprii fiecărui sistem juridic al statelor membre ale Uniunii Europene au o deosebită importanță în această materie, influențând în mod semnificativ rezultatul final al cauzelor ce implică prevederi de drept unional european al mediului ce desfășoară efect direct.

**De asemenea, opinăm că**, în viitor abordarea Curții privind înlăturarea oricărei prevederi de drept intern ce se află în conflict cu regulile dreptului unional, s-ar putea extinde prin analogie și la cauzele ce implică principiile directe ale dreptului unional european al mediului conținute în art. 191(2) TFUE. Rămâne totuși de văzut dacă și în ce măsură jurisprudența Curții va urma această orientare în domeniul dreptului mediului.

**Autoarea apreciază că** nerecunoașterea efectului direct orizontal al directivelor conduce la o nefericită discriminare între mediul privat și mediul public, personal pronunțându-ne în favoarea recunoașterii efectului direct orizontal pe care de altfel o preconizăm pentru un viitor mai mult sau mai puțin apropiat, luând în considerare tendința Curții de atenuare a efectelor regulii enunțate, că „directivele nu au efect direct orizontal”, fără a nesocoti însă necesitatea asigurării previzibilității dreptului pentru a nu pune privații într-o poziție nesigură, de incertitudine juridică.

**Totodată, concluzionând, se exprimă aprecierea** că în mod necesar obligațiile prevăzute de către o directivă europeană de mediu, precum și drepturile pe care aceasta le protejează trebuie să fie determinate în fiecare caz în parte ca urmare a unei atente analize a prevederilor acesteia, în acest domeniu neputându-se generaliza și formula categorii clare ce nu suportă discuții. Acest demers nu poate fi în niciun caz unul simplist și scutit de efort. Revine prin urmare instanțelor interne dificila sarcină de examinare minuțioasă a fiecărei directive raportat la speța pendinte pentru a putea aprecia măsura în care autoritățile naționale pot aplica prevederile directivelor europene ce nu au fost implementate corect în funcție de drepturile pe care acestea le protejează și obligațiile pe care le impun.

Se exprimă părerea că, în ceea ce privește recursul în anulare, terții se bucură de o protecție legală limitată, dacă nu chiar restrânsă împotriva deciziilor instituțiilor unionale europene privind mediul. Considerăm însă că amendarea textului vechiului art.230(4) TCE, prin Tratatul de la Lisabona, are potențialul îmbunătățirii situației în privința deciziilor de mediu, eliminând interesului individual pentru cazurile în care actele normative o privesc direct și nu

necesită măsuri suplimentare de implementare. Jurisprudența viitoare a Curții urmează a oferi răspunsul asupra modului în care această modificare urmează a se reflecta în practică.

**CAPITOLUL IV-INSTRUMENTE UNIONALE EUROPENE DE PROTECȚIE A MEDIULUI.** Aplicarea eficientă și uniformă în toate statele membre a dreptului unional european al mediului este condiționată de alegerea corectă între diferitele tipuri de reglementări ce pot fi utilizate în scopul protecției mediului, așa cum se întâmplă și în cazul alegerii între diferitele tipuri de instrumente de drept derivat sau în cazul alegerii nivelului de protecție potrivit, motiv pentru care este importantă evidențierea principalelor tipuri de reglementări și domeniile pentru care acestea sunt apte a produce cele mai bune rezultate.

În literatura juridică de specialitate sunt întâlnite numeroase clasificări ale acestor instrumente utilizate la nivel unional în scopul protecției mediului.

*Personal, am optat pentru o clasificare inspirată din cea utilizată la nivelul Uniunii și exprimată prin intermediul celui de Al Cincilea Program de Acțiune în Domeniul Mediului în ceea ce privește instrumentele utilizate pentru realizarea politicii sale mediu.*

Categoriilor detectate le este dedicată câte un capitol, în carul căruia sunt analizate atent instrumentele relevante, reprezentative din rândul celor ce o compun. Prima dintre aceste categorii, aceea a instrumentelor politico-strategice, mai exact programele de acțiune unională în domeniul mediului și principiile specifice politicii de mediu, în considerarea caracterului său de aplicabilitate general și specificul obișnuit introductiv, este cuprinsă în chiar capitolul IV ce include și considerațiile generale privind instrumentele juridice de protecție a mediului. **În opinia autoarei** programele de acțiune reprezintă instrumente comunitare cu natură politică și strategică ce conțin la rândul lor o serie de măsuri și mijloace atât tehnice cât și juridice recomandate în cadrul acțiunii comunitare, reflectând schimbările climatului politic general al perioadei pe care o reprezintă. Aceste instrumente nu au însă forță juridică obligatorie nici chiar în situația în care conțin liste detaliate de măsuri sau activități planificate pentru protecția mediului. În cadrul politicilor și programelor de acțiune comunitare în domeniul mediului s-au conturat o serie de reguli având valoare de principiu, ce conferă consistență activității unionale în domeniul mediului. Parte dintre acestea, fără a se substitui principiilor generale ale dreptului comunitar al mediului s-au bucurat de recunoaștere juridică.

Rolul acestora este de a preciza și dezvolta semnificațiile reglementărilor juridice comunitare existente cât și la afirmarea regulilor comunitare, contribuind la o corectă înțelegere, interpretare și aplicare a dreptului unional existent și a perspectivelor sale de dezvoltare, motiv pentru care **apreciem că** acestea reprezintă instrumente unionale prin intermediul cărora se contribuie la protecția mediului prin orientarea conduitei politice a statelor membre ale Uniunii.

**CAPITOLUL V-INSTRUMENTE ȘI TEHNICI JURIDICE UNIONALE PROPRIU-ZISE DE PROTECȚIE A MEDIULUI**

Reglementările juridice unionale prevăd o serie de tehnici și instrumente specifice de promovare a protecției mediului, prin influențarea corespunzătoare a comportamentului agenților economici și a atitudinii persoanelor fizice. Marea majoritate a acestora sunt cuprinse în directive. În principiu este vorba despre o serie de măsuri ce există și în plan intern și internațional. Trei grupe de instrumente juridice sunt mai frecvent utilizate: adoptarea de norme (standarde), regimurile de interdicții sau de limitări și evaluarea prealabilă a impactului asupra mediului și autorizarea activităților cu risc ecologic.

Între strategiile utilizate pentru protecția mediului cele mai vechi și mai uzitate sunt măsurile constrângătoare având caracter reglementar, însă recurgerea exclusivă la acest tip de măsuri de obligare și interdicere nu este recomandabilă, acestea având limitele lor. Caracterul pur restrictiv nu permite o abordare activă și nu încurajează publicul sau parteneriatele și în plus, nu stimulează inovarea motiv pentru care **autoarea recomandă** utilizarea alternativă și combinată a acestora cu cele din celelalte categorii prezentate, în funcție de specificul problemei adresate.

## **CAPITOLUL VI-INSTRUMENTE JURIDICE FINANCIARE ȘI FISCALE DE PROTECȚIE A MEDIULUI**

Între instrumentele cu caracter juridic utilizate de către „noua” politică europeană de mediu, o lumină aparte se conferă celor de inspirație financiară și fiscală, utilizate în scopul de a încuraja sau descuraja anumite comportamente ce au un efect diametral opus asupra mediului, pozitiv în primul caz și negativ în ce al doilea. Programele de Acțiune în Domeniul Mediului au subliniat importanța acestor instrumente, punând în evidență faptul că obiectivul lor principal este acela ca produsele ecologice, ce au un impact redus asupra mediului să nu fie puse într-o situație competițională dezavantajoasă. S-a evidențiat importanța acestor mecanisme, subliniind două orientări în domeniu- modificarea regimului de subvenții ce au un efect negativ asupra mediului și încurajarea măsurilor fiscale precum taxele și subvențiile privitoare la mediu, la nivel național sau european. (6.2.) Instrumentele juridico-financiare analizate în principal (nu și exclusiv) sunt: (I) cele care, deși pot influența notabil starea mediului European, au totuși ca obiectiv principal sau exclusiv nu protecția mediului, ci alte scopuri, precum încurajarea dezvoltării socioeconomice, regionale, a cercetării, etc (II) și acelea al căror unic obiectiv este încurajarea și susținerea protecției mediului. Între primele capătă o deosebită importanță sistemul de ajutor înființat de către Uniune sub marca Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune. În privința celei de-a doua categorii principalul instrument prin care operează Uniunea este Instrumentul financiar LIFE, căruia îi este dedicată o atenție deosebită în cadrul secțiunii special destinate.

(6.3.) Instrumentele juridico-fiscale de protecție a mediului. Principalele instrumente juridico-fiscale de protecție a mediului la nivel european sunt cele ce utilizează tehnica taxării și respectiv cea a detaxării și subvențiilor. Acestea au ca mecanism de funcționare reglementarea unor măsuri cu caracter fiscal ce urmăresc încurajarea sau descurajarea anumitor comportamente cu privire la mediu. În domeniul fiscal, în ciuda inițiativelor și eforturilor privind luarea unor măsuri la nivelul Uniunii, dezvoltarea instrumentelor fiscale se desfășoară preponderent la nivel național și chiar și în acest cadru intern sunt întâmpinate numeroase dificultăți. Autoarea **se pronunță** în favoarea instituirii ecotaxării europene arătând că posibilitatea instituirii unei ecotaxe europene nu întâmpină impedimente majore de ordin teoretic, ceea ce trebuie să suscite atenția instituțiilor europene trebuind să fie aspectul politic, în vederea obținerii consensului, dificultatea reală în implementarea ecotaxelor fiind una de ordin politic.

**CAPITOLUL VII-INSTRUMENTE JURIDICO-ECONOMICE DE PROTECȚIE A MEDIULUI**, constituie punctual central al atenției autoarei și totodată coordonata principală a contribuției sale materializate îndeosebi în analiza personală a modului de implementare a două dintre cele mai relevante instrumente la nivel intern, realizarea unor chestionare utilizate în strângerea de date și având ca finalitate o evaluare a situației interne și formularea de opinii, propuneri și recomandări.

Instrumentele juridico-economice s-au dezvoltat ca expresie a dorinței de reconciliere a dezvoltării economice cu dezideratul protejării mediului, între utilizarea acestui tip de instrumente și obiectivul dezvoltării durabile existând o puternică interdependență.

Cadrul normativ multifacetat al dezvoltării durabile reflectă faptul că problemele privind mediul nu țin întru totul de factorul economic. Reglementările privind mediul și alegerea între diferitele tehnici și mecanisme de reglementare în domeniul mediului au un profund caracter politic, obiectivele generale privind mediul trebuind să fie stabilite politic, în timp ce instrumentele economice trebuie să fie utilizate în vederea implementării acestor obiective generice.

Această categorie de instrumente se dovedește a fi utilă în condițiile în care poluatorii au un comportament bazat pe rațiuni de ordin economic, valorificând logica pieței. În aceste condiții, pentru a răspunde consecințelor comportamentului lor negativ, cele mai potrivite sunt acele instrumente ce se adresează acelorași comportamente economice, utilizând aceeași logică și având același mod de funcționare.

Reținem totuși faptul că de multe ori impactul acestor instrumente este imprevizibil întrucât depinde de calcule economice uneori incerte precum și de comportamentul poluatorilor care nu este întotdeauna perfect rațional, motiv pentru care fără să minimizăm beneficiile utilizării acestor instrumente juridico-economice, nu putem nici să generalizăm apreciindu-le ca fiind soluția ideală pentru orice scenariu.

Sunt supuse unei atente analize următoarele instrumente: (7.2.) Internalizarea costurilor de mediu; (7.3.) Sistemul unional al permiselor negociabile de emisie a gazelor cu efect de seră; (7.4.) Politica integrată de produs și Analiza ciclului de viață; (7.5.) Achizițiile Publice Ecologice; (7.6.) Eco-designul; (7.7.) Etichetarea ecologică la nivelul Uniunii Europene – Ecolabel; (7.8.) EMAS - Schema europeană de management și audit de mediu.

În cadrul capitolului autoarea prezintă numeroase aprecieri proprii, recomandări și propuneri de lege ferenda menite să corecteze o serie de imperfecțiuni și lacune sesizate în reglementarea și implementarea instrumentelor prezentate.

Lucrarea se încheie cu elaborarea concluziilor generale ale autoarei asupra studiului său, diferite față de cele inserate pe parcursul studiului, la finalul secțiunilor și capitolelor, ce pun în lumină propria abordare și optică asupra temei, în mod simetric față de introducerea ce prezenta obiectivele propuse spre dezbateră și analiză.