OBLIGAȚIA TRANSPUNERII DIRECTIVELOR UE ÎN ORDINEA JURIDICĂ A STATELOR-MEMBRE.
Noțiunea şi natura juridică

Daniel MUSTEAȚĂ

Instituind, inițial, Comunitățile Europene şi, ulterior, Uniunea Europeană, statele-membre au convenit să încredințeze o parte din suveranitatea lor unor organisme suprastatale, transferând o serie de atribute naționale specifice, care nu pot fi redobândite oricum şi doar în condiții de excepție. Astfel, ordinea juridică a Uniunii Europene reprezintă o nouă ordine juridică, în legătură cu acesta fiind evocate două caracteristici principale: 1) este o ordine juridică autonomă; 2) este o ordine juridică integrată în sistemul juridic al statelor-membre [1, p.62].

Una din trăsăturile de bază ale dreptului UE este prioritatea sa în raport cu ordinea juridică internă a statelor-membre. În acest sens, aplicarea prioritară a dreptului UE în raport cu dreptul național a fost fundamentată pe jurisprudența Curții de Justiție a UE, cele mai relevante fiind cauzele *Van Gend en Loss* [2] şi *Costa* [3]. Astfel, în Hotarârea *Costa/ENEL*, pentru prima dată, Curtea a enunțat principiul priorității aplicării dreptului UE. Obiectul cauzei îl constituia conflictul dintre o lege italiană din 1962 şi dispozițiile Tratatului de instituire a Comunității Economice Europene, iar Curtea Constituțională italiană se pronunțase în favoarea aplicării legii interne, Curtea de la Luxemburg s-a pronunțat clar în sens contrar, afirmând, fără echivoc, prioritatea de aplicare a prevederilor Tratatului.

Spre deosebire de *Regulamente*, care, aşa cum sunt definite de art.288 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE) [4], reprezintă acte juridice obligatorii, direct aplicabile, nefiind necesare măsuri suplimentare de transpunere, *Directivele* sunt obligatorii pentru statele-membre numai sub aspectul obținerii rezultatului care trebuie atins. Astfel, conform prevederilor art.288 alin.(3) ale TFUE, „*Directiva este obligatorie pentru fiecare stat-membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lasând autorităților naționale competența în privința formei şi a mijloacelor de realizare*". Directivele sunt deosebit de utile atunci când scopul este de a armoniza legile statelor-membre într-un domeniu sau de a introduce o modificare legislativă complexă [5, p.85]. Regulamentele sunt mult mai detaliate datorită aplicabilității directe a acestora, însă există o mulțime de directive care sunt într-atât de detaliate, încât viciază discreția alegerii formelor şi mijloacelor de implementare a acestora, acordată statelor-membre şi urmează a fi transpuse în legislația națională literalmente [6, p.100].

Directiva apare ca fiind o tehnică de legislație mediată, fiind adresată statelor-membre pentru a adopta măsuri de punere în aplicare care vor

introduce modificări în sistemul lor legislativ național, în vederea atingerii şi asigurării conformității cu rezultatul prevăzut în directivă, dar lasă autorităților naționale dreptul şi competența de a alege formele şi mijloacele de realizare. Pentru ca o directivă să producă efecte juridice în ordinea juridică internă a unui stat-membru destinatar este necesară intervenția autorităților naționale, aceasta creând, în sarcina destinatarilor, o obligație de a lua măsurile necesare pentru aplicarea sa efectivă.

Obligația transpunerii Directivelor reiese chiar din cuprinsul art.288 alin. (3) din TFUE prin formele şi mijloacele de realizare alese de autoritățile statelor-membre destinatare în privința obiectivului ce urmează a fi atins. Transpunerea este un proces complex care implică mai multe etape de interacțiune între structurile Uniunii Europene şi cele naționale. Multe Directive conțin norme noi care trebuie transpuse în sistemele juridice interne, iar din această cauză procesul este pe departe de a fi simplu [7].

Statul-membru destinatar decide asupra modalității – tehnică legislativă specifică fiecărui stat în parte, şi asupra mijloacelor – instituții juridice care urmează să realizeze obiectivul fixat de directivă. Statul destinatar poate atât să adopte acte juridice, cât şi să modifice sau să abroge reglementările naționale incompatibile cu directiva.

Potrivit unor autori [8, p.5-6], procesul de realizare a obligațiunilor din TFUE referitoare la transpunerea directivelor poate fi denumit prin sintagma „punere în practică", care se realizează în trei etape: transpunere, aplicare şi punere în executare. Transpunerea este definită ca fiind un proces de transformare a directivei în prevederi naționale prin intermediul autorităților legislative competente. Aplicarea vizează etapa de punere în practică la cazul concret, iar punerea în executare sau impunerea priveşte controlul şi aplicarea eventualelor sancțiuni pentru nerespectarea obligației de transpunere.

Etapele în cauză pot fi găsite în *Ghidul privind Aproximarea Legislației de Mediu a Uniunii Europene* [9]. Potrivit acestuia, *transpunerea* reprezintă orice măsură legislativă, reglementativă sau administrativă obligatorie luată de către o autoritate competentă a unui stat-membru pentru a încorpora în cadrul ordinii legale naționale obligațiile, drepturile şi sarcinile canonizate în directivele de mediu ale UE. *Implementarea* cuprinde totalitatea metodelor autorităților competente de încurajare sau constrângere a altora, privind conformarea cu legislația existentă (de ex. monitorizarea, controalele la fața locului, sancțiunile şi măsurile obligatorii de corecție) pentru a îmbunătăți performanța politicii de mediu cu scopul final de îmbunătățire a calității generale a mediului. *Impunerea*, la rândul său, presupune realizarea controlului, a aplicării sancțiunilor care derivă din încălcarea normelor adoptate pe plan național, pentru asigurarea unei conformări reale cu cerințele directivei.

Transpunerea este obligatorie pentru statele-membre, obligativitatea fiind prevăzută chiar în art. 151 alin.(3) din TFUE: „(3) Un stat-membru poate încredința partenerilor sociali, la cererea lor comună, punerea în aplicare a directivelor adoptate în conformitate cu alin.(2) sau, după caz, punerea în aplicare a unei decizii a Consiliului, adoptată în conformitate cu art.155". De asemenea, urmează a se preciza că transpunerea unei directive presupune o obligație pozitivă, de a face, adică adoptarea unor norme juridice noi, sau negativă – abrogarea normelor interne contrare – care are caracter imperativ. Este esențială şi respectarea termenului de transpunere, or expirarea acestuia determină aplicarea cu efecte directe a directivei în dauna oricăror dispoziții interne contrare, care nu mai pot produce efecte juridice din acel moment.

În concluzie, remarcăm că transpunerea Directivelor UE în ordinea juridică internă a statelor-membre reprezintă un proces complex, etapizat şi obligatoriu, scopul principal al căruia vizează atingerea obiectivelor urmărite de fiecare directivă în parte, lăsând la latitudinea statelor-membre modalitățile şi mijloacele de implementare. Transpunerea Directivelor urmează să corespundă criteriilor clarității şi certitudinii situațiilor juridice, iar pentru transpunerea corectă, se cer dispoziții normative interne cu caracter de constrângere, simplele practici administrative nefiind suficiente pentru executarea valabilă a obligației UE.

Referințe:

1. MANOLACHE, Octavian, *Drept comunitar, ed. a IV-a.* Bucureşti: All Beck, 2003. ISBN 973-655-398-1.
2. Hot. CJCE din 05.02.1963, *Van Gend en Loss / Neetherlands island revenue Administration*, cauza 26/62.
3. Hot. CJCE din 15. 07. 1964, *Costa / ENEL*, cauza 6/64.
4. *Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene* (versiune consolidată), [Accesat 27.05.2013]. Disponibil: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do/uri=OJ:L:2010: 083 :0047 :0200:ro:PDF.
5. CRAIG, Paul, De Burca, Grainne,. *EU Law, Text, Cases and Materials*. New York: Oxford University Press Inc. ISBN 978-0-19-927389-8.
6. CHALMERS, D., DAVIES, G. and MONTI, G.. *European Union Law, Cases and Materials*. Cambridge: University Press, 2010. ISBN 978-0-521-12151-4.
7. DIMITROVA, A., RHINARD, M. *The power of norms in the transposition of EU Directives*, în *European Integration online Papers (EIoP*), vol. 9 (2005), no. 16. [Accesat 27.05.2013] Disponibil: http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-015a.htm.
8. PRECHAL, S. *Directives in EC law*. Oxford: Oxford University Press, 2006. ISBN 9780199207596.
9. European Comission. *Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation*. Bruxelles: 1997. [Accesat 28.05.2013] Versiunea în limba română disponibilă: http://ec.europa.eu/environment/archives/ guide/ trans/rom.pdf.