

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

JÁN MAZÁK

prezentate la 28 iunie 2007¹

I — Introducere

ca făcând parte dintre prerogativele de autoritate publică și de suveranitate ale unui stat – și are prin urmare, o reală semnificație constituțională.

1. Prin acțiunea introdusă în conformitate cu articolul 35 alineatul (6) UE, Comisia Comunităților Europene solicită anularea Deciziei-cadru 2005/667/JAI a Consiliului din 12 iulie 2005 de consolidare a cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave² (denumită în continuare „decizia-cadru”), pentru motivul că, prin încălcarea articolului 47 UE, măsurile pe care le conține privind apropierea legislațiilor penale ale statelor membre ar fi trebuit să fie adoptate în temeiul Tratatului CE și nu în temeiul titlului VI din Tratatul UE.

3. Prezenta cauză este urmarea Hotărârii din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul³, prin care Curtea a anulat Decizia-cadru 2003/80/JAI a Consiliului din 27 ianuarie 2003 privind protecția mediului prin dreptul penal⁴, pentru motivul că măsurile în cauză, care obligau statele membre să prevadă sancțiuni penale pentru a pedepsi încălcările dreptului mediului, ar fi putut fi în mod valabil adoptate în temeiul articolului 175 CE.

2. Prezenta cauză privește, așadar, repartizarea competențelor între primul și cel de al treilea pilon al Uniunii Europene, precum și repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre în domeniul dreptului penal – domeniu perceput în general

4. Această hotărâre nu oferă totuși un răspuns întrebărilor delicate cu privire la circumstanțele în care Comunitatea este competentă să impună statelor membre să prevadă sancțiuni penale și cu privire la întinderea exactă a exercitării acestei competențe.

1 — Limba originală: engleza.

2 — JO L 255, p. 164, Ediție specială, 15/vol. 15, p. 169.

3 — C-176/03, Rec., p. I-7879.

4 — JO L 29, p. 55.

5. În ceea ce privește aceste aspecte Comisia și Parlamentul European, pe de o parte, și Consiliul Uniunii Europene și cele 20 de state membre interveniente în cauză, pe de altă parte, au exprimat puncte de vedere diametral opuse referitoare la efectele acestei hotărâri.

7. Dimpotrivă, toate statele membre care au prezentat observații în cadrul prezentei proceduri consideră, în ceea ce privește constatările Curții din Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, că acestea trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte, în sensul că se referă numai la politica de mediu și că, în orice caz, Comunitatea nu este competentă să precizeze natura și nivelul sancțiunilor penale pe care trebuie să le prevadă statele membre.

6. Rezumând, Comisia și Parlamentul, care și-au prezentat de asemenea punctele de vedere privind consecințele acestei hotărâri printr-o comunicare⁵ și, respectiv, printr-o rezoluție⁶, o interpretează în mod extensiv în sensul că raționamentul urmat de Curte depășește domeniul protecției mediului și confirmă faptul că legiuitorul comunitar este în principiu competent să adopte, în cadrul primului pilon, orice dispoziții care au legătură cu dreptul penal al statelor membre, în vederea garantării eficienței depline a normelor de drept comunitar. Trebuie adăugat că, urmând logica acestei interpretări, Comisia a depus deja propuneri de directive care obligă statele membre să prevadă sancțiuni penale în dreptul lor intern⁷.

8. Prin urmare, în speță se solicită Curții, în contextul acestei controverse, să lămuirească Hotărârea Comisia/Consiliul în ceea ce privește delimitarea exactă a competenței Comunității în materia dreptului penal.

II — Cadrul juridic și contextul

9. Decizia-cadru a fost adoptată la 12 iulie 2005 în temeiul titlului VI din Tratatul UE și în special al articolului 31 alineatul (1) litera (e) UE și al articolului 34 alineatul (2) litera (b) UE.

10. Prin citarea naufragiului petrolierului *Prestige*, în preambul se arată că lupta

5 — Comunicarea Comisiei din 23 noiembrie 2005 către Parlamentul European și Consiliul privind consecințele Hotărârii Curții din 13 septembrie 2005 (C-176/03, Comisia/Consiliul) [COM(2005) 583 final].

6 — Rezoluția Parlamentului European cu privire la consecințele Hotărârii Curții din 13 septembrie 2005 (C-176/03 Comisia/Consiliul) [2006/2007(INI)].

7 — A se vedea Propunerea modificată de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind măsurile penale menite să asigure respectarea drepturilor de proprietate intelectuală [COM(2006) 168 final] și Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția mediului prin dreptul penal [COM(2007) 51 final].

împotriva poluării cauzate de nave în mod deliberat sau din neglijență gravă constituie una dintre prioritățile Uniunii și că, în acest scop, este necesară apropierea legislațiilor statelor membre [considerentele (2) și (3)].

11. După cum se arată în considerentul (4), apropierea trebuie să se realizeze printr-un mecanism al „textului dublu”, constituit, pe de o parte, din decizia-cadru și, pe de altă parte, din Directiva 2005/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de infracțiuni⁸ (denumită în continuare „directiva”), decizia-cadru având rolul de a completa directiva prin norme detaliate în domeniul penal.

12. Prin urmare, decizia-cadru obligă statele membre să prevadă sancțiuni penale în cazul în care navele deversează substanțe poluante în mare, fapte care – în conformitate cu decizia-cadru coroborată cu directiva – trebuie considerate infracțiuni.

13. Articolul 1 din decizia-cadru face trimitere la articolul 2 din directivă pentru definiții.

14. Articolul 2 din decizia-cadru impune ca fiecare stat membru să adopte măsurile necesare pentru ca o încălcare în sensul articolelor 4 și 5 din directivă⁹ să fie considerată infracțiune.

15. Articolul 3 prevede că instigarea la săvârșirea unei infracțiuni sau complicitatea sunt pedepsibile.

16. Articolul 4 din decizia-cadru obligă fiecare stat membru să se asigure că infracțiunile prevăzute la articolele 2 și 3 sunt pasibile de sancțiuni penale eficiente, proporționale și cu efect de descurajare și, în plus, stabilește natura și nivelul sancțiunilor. În această privință, articolul 4 stabilește limitele maxime ale pedepselor privative de libertate pentru diferite infracțiuni.

17. Articolul 5 obligă fiecare stat membru să ia măsurile necesare pentru ca persoanele juridice să poată fi considerate responsabile de infracțiunile prevăzute în decizia-cadru, în condițiile precizate la acest articol.

8 — JO L 255, p. 11, Ediție specială, 15/vol. 15, p. 158.

9 — Articolul 4 din directivă, intitulat „Încălcări”, prevede: „Statele membre se asigură că deversările de substanțe poluante de către nave într-una din zonele prevăzute la articolul 3 alineatul (1) sunt considerate încălcări, în cazul în care au fost săvârșite în mod deliberat, în mod nesăbuit sau ca urmare a unei neglijențe grave. Aceste încălcări sunt considerate infracțiuni prin Decizia-cadru 2005/667/JAI, care completează prezenta directivă și în circumstanțele prevăzute de această decizie.” Articolul 5 din directivă prevede unele excepții la articolul 4.

18. Articolul 6 stabilește sancțiunile împotriva persoanelor juridice și precizează natura și limitele acestora.

prin ce procedură se pot adopta dispoziții corespunzătoare în domeniul transporturilor maritime și aeriene.”

19. Articolul 7 din decizia-cadru privește competența jurisdicțională.

23. Atât cu ocazia adoptării directivei, cât și cu ocazia adoptării deciziei-cadru, Comisia s-a opus temeiului legal reținut de Consiliu pentru a obliga statele membre să sancționeze deversările de substanțe poluante de către nave și a afirmat că, și în acest caz, articolul 80 alineatul (2) CE constituie temeiul legal corespunzător.

20. Articolele 8 și, respectiv, 9 prevăd notificarea Comisiei și a celorlalte state membre cu privire la comiterea unei infracțiuni și desemnarea punctelor de contact.

24. În schimb, considerentul (5) al deciziei-cadru arată că aceasta, având ca temei articolul 34 UE, constituie instrumentul adecvat pentru a impune statelor membre obligația de a prevedea sancțiuni penale.

21. În sfârșit, articolele 10-12 precizează domeniul de aplicare teritorială, punerea în aplicare și data intrării în vigoare a deciziei-cadru.

22. La rândul său, directiva, în preambulul căreia se invocă politica comunitară în domeniul siguranței maritime și protecției mediului, a fost adoptată în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE, care face parte din titlul V privind transporturile. Articolul 80 alineatul (2) CE prevede:

„Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide în ce caz, în ce măsură și

III — Procedura în fața Curții

25. Prin Ordonanța președintelui Curții din 25 aprilie 2006, s-a admis intervenția Parlamentului European, pe de o parte, și a Republicii Portugheze, a Regatului Belgiei, a Republicii Finlanda, a Republicii Franceze, a Republicii Slovace, a Republicii Malta, a Republicii Ungare, a Regatului Danemarcei,

a Regatului Suediei, a Irlandei, a Republicii Cehe, a Republicii Elene, a Republicii Estonia, a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Regatului Țărilor de Jos, a Republicii Austria și a Republicii Polone, pe de altă parte, în susținerea concluziilor Comisiei, respectiv ale Consiliului. De asemenea, prin Ordonanța președintelui Curții din 28 septembrie 2006, a fost admisă intervenția Republicii Slovenia în susținerea concluziilor Consiliului.

26. Spre deosebire de mai multe state membre interveniente, nici Comisia și nici Consiliul, singurele părți în litigiu, nu au solicitat să fie ascultate în ședință. În consecință, apreciind că este suficient informată în urma numeroaselor observații scrise care au fost depuse, Curtea a decis, în conformitate cu articolul 44a din Regulamentul de procedură al Curții, că nu este necesară deschiderea procedurii orale.

transporturi și că, în consecință, în considerarea caracterului său indivizibil, întreaga decizie-cadru încalcă articolul 47 UE.

28. Potrivit Comisiei, acest lucru decurge din principiile stabilite de Curte în Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, care depășesc domeniul protecției mediului care făcea obiectul cauzei și care se aplică integral altor politici comunitare, cum ar fi politica comună în domeniul transporturilor, despre care este vorba în speță. Importanța politicilor de mediu în Comunitate și caracteristicile sale specifice, cum ar fi caracterul său „transversal”, nu au influențat adoptarea deciziei de principiu pe care o constituie această hotărâre. Astfel de criterii ar fi condus de fapt la situația paradoxală în care alte domenii importante ale dreptului comunitar ar fi excluse, *a priori*, de la posibilitatea de a fi puse în aplicare în mod efectiv prin intermediul unor sancțiuni penale în temeiul Tratatului CE.

IV — Principalele motive ale părților

27. Comisia contestă legalitatea deciziei-cadru pentru motivul că măsurile de drept penal prevăzute la articolele 1-10 din această decizie ar fi trebuit să fie adoptate în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE privind politica comună a Comunității în materie de

29. Comisia afirmă că – deși dreptul penal nu se încadrează, în principiu, în sfera de competență a Comunității, ale cărei acțiuni în domeniu nu se pot întindea decât pe o competență implicită legată de un temei juridic specific – legiuitorul comunitar poate să prevadă măsuri adecvate cu caracter penal în vederea asigurării deplinei eficiențe a normelor comunitare. Aceste competențe implicite ale Comunității sunt determinate, prin urmare, de necesitatea ca normele sau

politicile comunitare să fie respectate, însă nu sunt limitate la măsuri penale în anumite domenii ale dreptului sau de o anumită natură. Prin urmare, Comunitatea are, de asemenea, competența de a defini natura și nivelul sancțiunilor, cu condiția să se stabilească că este necesar în vederea asigurării deplinei eficiențe a politicii comunitare. În niciun caz, decizia-cadru nu armonizează tipurile de sancțiuni penale aplicabile și nivelul acestora, ci lasă, în acest domeniu, o anumită marjă de apreciere statelor membre.

30. Comisia apreciază că măsurile prevăzute la articolele 1-10 din decizia-cadru sunt necesare pentru a asigura eficiența politicii comune în domeniul transporturilor. Condiția necesității, impusă de Curte prin Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, este, prin urmare, îndeplinită.

31. În sfârșit, Comisia precizează că, în sensul articolului 47 UE, nu este relevant dacă și în ce mod și-a exercitat Comunitatea competența pe care o deține în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE, ci numai dacă există în mod real competența de a adopta măsuri precum cele prevăzute în decizia-cadru.

32. Parlamentul preia, în esență, argumentele Comisiei. În opinia acestuia, articolele 1-6 din decizia-cadru sunt în întregime de competența Comunității. Întreaga decizie-cadru este, așadar, ilegală, ca urmare a caracterului său indivizibil.

33. Parlamentul susține că decizia-cadru atacată este comparabilă în toate privințele cu cea analizată de Curte în Hotărârea Comisia/Consiliul, atât în ceea ce privește obiectul, cât și în ceea ce privește conținutul acesteia. Raționamentul urmat de Curte în această hotărâre este, prin urmare, *mutatis mutandis*, pe deplin aplicabil în acest caz. Parlamentul observă în special că rezultă în mod clar din preambulul deciziei-cadru atacate că, precum decizia-cadru anulată, aceasta privește protecția mediului și că, în ambele cazuri, comportamentele incriminate sunt similare: deversarea de substanțe poluante.

34. Deși admite că cele două decizii-cadru diferă în ceea ce privește definirea exactă a nivelului și naturii sancțiunilor penale aplicabile, Parlamentul consideră că nu există niciun motiv pentru care soluția în speță ar fi diferită de cea din Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior. Potrivit Parlamentului, din examinarea articolului 5 alineatul (1) din Decizia-cadru 2003/80, reiese că, prin această hotărâre, Curtea a confirmat deja faptul că în domeniul penal competența Comunității se întinde asupra măsurilor care stabilesc natura și nivelul sancțiunilor penale.

35. În sfârșit, Parlamentul concluzionează că, din cuprinsul preambulului deciziei-cadru și având în vedere contextul adoptării acesteia, necesitatea măsurilor penale a fost stabilită în speță.

36. Pe de altă parte, Consiliul, susținut fără excepție de statele membre interveniente, contestă faptul că măsurile penale prevăzute în decizia-cadru ar fi trebuit să fie adoptate în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE. Acesta subliniază, în primul rând, că este incontestabil faptul că această dispoziție reprezintă într-adevăr temeiul juridic adecvat pentru adoptarea directivei, care se înscrie în cadrul politicii comune în domeniul transporturilor, cu toate că urmărește și obiective referitoare la protecția mediului.

37. Consiliul afirmă că situația din speță se diferențiază în multe privințe de cea din cauza Comisia/Consiliul, citată anterior, care nu este în mod necesar aplicabilă în alte domenii de acțiune ale Comunității. În această privință, potrivit Consiliului, Curtea s-a pronunțat în raport cu obiectivele de mediu ale Comunității și a subliniat importanța deosebită a protecției mediului. Protecția mediului se distinge în special prin „caracterul transversal și fundamental al acestui obiectiv”¹⁰ în politicile și acțiunile Comunității.

38. În schimb, nu numai că politica comună în domeniul transporturilor nu prezintă aceste caracteristici, dar și competența Comunității în acest domeniu se întemeiază

de asemenea pe o decizie a legiuiitorului comunitar. După cum s-a pronunțat Curtea în Hotărârea din 5 noiembrie 2002, Comisia/Germania¹¹, articolul 80 alineatul (2) CE se limitează la a prevedea o competență de acțiune a Comunității pe care o subordonează, cu toate acestea, unei decizii prealabile a Consiliului. Prin urmare, sarcina de a decide *dacă și în ce măsură* trebuie adoptate dispoziții în domeniile transportului maritim și al transportului aerian îi revine Consiliului. Legiuiitorul comunitar a stabilit, prin adoptarea acestei directive, limita propriei competențe de acțiune în domeniu. Consiliul nu contestă faptul că legiuiitorul comunitar ar fi putut decide să meargă mai departe, în temeiul articolului 80 CE, însă subliniază ca acesta a decis în mod clar să nu facă acest lucru. În consecință, Consiliul contestă premisa Comisiei potrivit căreia prevederile care fac obiectul deciziei-cadru atacate ar fi trebuit să fie adoptate de legiuiitorul comunitar.

39. În subsidiar, Consiliul susține că prevederile deciziei-cadru atacate se diferențiază de cele ale deciziei-cadru anulate prin Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, prin aceea că sunt mai detaliate, în special cu privire la nivelul și natura sancțiunilor care trebuie introduse de statele membre. Se poate deduce în mod clar din această hotărâre că faptul că măsurile supuse aprecierii Curții lasă statelor membre posibilitatea de a alege sancțiunile aplicabile, care trebuie însă să fie eficiente, proporționate și cu efect de

10 — Hotărârea citată la nota de subsol 3, punctul 42.

11 — C-476/98, Rec., p. I-9855, punctul 80.

descurajare¹², a fost considerat important de către Curte. Prin urmare, legiuitorul comunitar nu poate decide în detaliu nivelul și natura sancțiunilor penale aplicabile. Consiliul concluzionează, prin urmare, că majoritatea dispozițiilor în litigiu din decizia-cadru nu ar fi putut fi adoptate de Comunitate și că, în consecință, acestea nu încalcă articolul 47 UE. Dacă Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, ar trebui interpretată în sensul preconizat de Comisie, titlul VI din Tratatul UE ar fi în mare parte lipsit de efectul său util: o astfel de interpretare depășește în mod evident ceea ce Curtea a urmărit să afirme prin această hotărâre, care trebuie interpretată restrictiv și în lumina circumstanțelor particulare din această speță.

40. În sfârșit, potrivit Consiliului, simplul fapt că decizia-cadru a fost adoptată nu înseamnă că măsurile penale pe care le instituie erau „necesare” în sensul acestei hotărâri.

41. Statele membre interveniente urmează raționamentul Consiliului. Acestea afirmă că – astfel cum s-a pronunțat Curtea în cauza Comisia/Consiliul, citată anterior – competența implicită a Comunității de a adopta măsuri penale reprezintă o excepție și trebuie să fie de strictă interpretare. Competența implicită de a legisla în materie

penală este limitată la măsurile „necesare” sau (absolut) „esențiale” pentru combaterea infracțiunilor grave împotriva mediului. Cu excepția domeniului protecției mediului, aceasta nu acoperă alte politici comune, cum ar fi politica în domeniul transporturilor despre care este vorba în speță, și în orice caz exclude, potrivit statelor membre, armonizarea naturii și a nivelului sancțiunilor penale astfel cum este prevăzută în decizia-cadru.

42. Numeroasele argumente, ușor diferite, cu care statele își susțin intervențiile se referă în mare parte la principiile subsidiarității, competențelor delegate și proporționalității, la natura specifică și la coerența necesară a dreptului penal, la marja de apreciere acordată statelor membre și la sistemul creat prin Tratatul UE, care ar fi compromis în cazul în care argumentația Comisiei ar fi admisă.

43. S-a afirmat, de asemenea, că scopul articolului 47 UE este de a delimita clar competențele între primul și cel de al treilea pilon, dar că nu clădește supremația primului pe cel din urmă. Mai multe state membre se opun poziției Comisiei, conform căreia, deși dispun, pe de o parte, de libertatea de a acționa singure, atât timp cât Comunitatea nu a decis să facă uz de competențele care îi sunt atribuite prin articolul 80 alineatul (2) CE, le este interzis, pe de altă parte, să acționeze în mod colectiv pe baza celui de al

12 — Citată la nota de subsol 3, punctul 49.

treilea pilon. În plus, din moment ce Comunitatea încă nu legiferase cu privire la poluarea cauzată de nave atunci când decizia-cadru a fost adoptată, nu se poate susține că aceasta aduce atingere unei competențe comunitare existente.

44. Statele membre concluzionează, prin urmare, că decizia-cadru reprezintă instrumentul juridic adecvat pentru adoptarea măsurilor cu caracter penal pe care aceasta le conține.

V — Analiză

A — Contextul mai larg al delimitării competențelor: articolul 47 UE

45. Justa apreciere a prezentei cauze se bazează, în primul rând, pe articolul 47 UE, care stabilește limitele între primul pilon, Comunitatea, pe de o parte, și al doilea și al treilea pilon privind politica externă și de securitate comună (titlul V din Tratatul UE) și cooperarea forțelor de poliție și judiciare în domeniul penal (titlul VI din Tratatul UE), pe de altă parte.

46. Această distincție este esențială, întrucât trasează limita între metoda comunitară,

care caracterizează „nucleul dur” al integrării europene în cadrul Comunităților, și politicele și modurile de cooperare mai „interguvernamentale” stabilite prin Tratatul UE¹³.

47. Având în vedere concluziile părților, trebuie clarificate înțelesul articolului 47 UE și efectele sale asupra aspectelor privind competența ridicate în speță.

48. Articolul 47 UE prevede că nicio dispoziție a Tratatului UE nu aduce atingere tratatelor de instituire a Comunităților Europene.

49. Cu privire la acest aspect, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că îi revine sarcina de a se asigura că actele cu privire la care Consiliul susține că se încadrează în domeniul de aplicare al titlului VI din Tratatul UE „nu afectează competențele pe care dispozițiile Tratatului CE le conferă Comunității”¹⁴.

13 — Acestea din urmă sunt foarte diferite de prima, în special din punctul de vedere al naturii și efectelor măsurilor adoptate pentru a le promova, precum și din cel al actelor juridice utilizate (care reprezintă în plus acte de drept internațional și sunt lipsite de efect direct), din punctul de vedere al procedurii de decizie și al rolului diferitelor instituții (Comisia nu deține în exclusivitate puterea de inițiativă, tendința constând în regula ca legislația să fie adoptată în unanimitate de Consiliu, Parlamentul intervenind foarte puțin), și în sfârșit, dar nu mai puțin important, în condițiile controlului jurisdicțional (în cazul netranspunerii deciziilor-cadru în dreptul intern, nu poate fi introdusă acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în conformitate cu articolul 226 CE, iar competența Curții de a se pronunța cu titlu preliminar este limitată). Cu toate acestea, unele principii dezvoltate în contextul dreptului comunitar pot fi extinse la al doilea și al treilea pilon: a se vedea în special, cu privire la principiul interpretării conforme, Hotărârea din 16 iunie 2005, Pupino (C-105/03, Rec., p. I-5285).

14 — A se vedea Hotărârea din 12 mai 1998, Comisia/Consiliul (C-170/96, Rec., p. I-2763 punctul 16), și Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul (citată la nota de subsol 3, punctul 39).

50. După cum demonstrează această constatare, articolul 47 UE nu este conceput numai pentru a garanta faptul că nicio dispoziție a Tratatului UE nu afectează sau nu contravine dispozițiilor în vigoare ale dreptului comunitar. Dimpotrivă, articolul 47 urmărește, în sens mai larg, conservarea ca atare a *competențelor* conferite Comunității.

51. Acest lucru este confirmat de primul paragraf al articolului 29 UE, care prevede în mod expres că măsurile adoptate de Uniune în domeniul cooperării forțelor de poliție și judiciare în domeniul penal sunt adoptate „[f]ără a aduce atingere competențelor Comunității Europene”.

52. Pentru a stabili dacă a fost încălcat articolul 47 UE, aspectul care trebuie soluționat este dacă măsurile în cauză ar fi putut fi – eventual – adoptate în temeiul Tratatului CE¹⁵.

53. Contrar opiniei exprimate de unele guverne, articolul 47 UE stabilește astfel „supremația” dreptului comunitar sau, mai exact, supremația acțiunii comunitare, în conformitate cu Tratatul CE asupra acțiunilor întreprinse în temeiul titlului V sau al titlului VI din Tratatul UE, în măsura în care Consiliul și, după caz, celelalte instituții

ale UE *trebuie* să acționeze în temeiul Tratatului CE atât timp cât acesta constituie temeiul juridic corespunzător scopului acțiunii preconizate.

54. Astfel, articolul 47 UE reflectă arhitectura Uniunii care, conform articolului 1 UE, „se întemeiază pe Comunitățile Europene, *completate* cu politicile și formele de cooperare instituite prin prezentul tratat” (sublinierea noastră). Același articol prevede, de asemenea, că Tratatul UE „marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei”.

55. Acest mod de redactare demonstrează în mod clar că, prin stabilirea unor noi forme de cooperare, Tratatul UE a urmărit doar să adauge domenii de acțiune la cele ale Comunităților, iar nu să le reducă, prin stabilirea de competențe „alternative”, care să poată fi exercitate de instituțiile Uniunii în cazul suprapunerii politicilor Comunității și ale Uniunii sau, altfel spus, prin autorizarea instituțiilor de a se prevala, în asemenea cazuri, de moduri de cooperare mai puțin integrată, în conformitate cu titlurile V și VI din Tratatul UE.

56. Rezultă din ceea ce precedă că, în primul rând, deși ca regulă Consiliul nu este obligat să legislaze, totuși, dacă decide să procedeze astfel în cadrul Uniunii, trebuie să

15 — A se vedea, în acest sens, Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul (citată la nota de subsol 3, punctul 40).

acționeze exclusiv în temeiul Tratatului CE, în măsura în care acesta conferă Comunității competențele necesare.

dacă sau în ce măsură au fost exercitate de Comunitate.

57. În al doilea rând, contrar opiniei anumitor guverne, în vederea soluționării prezentei cauze nu se poate deduce nimic din faptul că, la momentul adoptării deciziei-cadru, Comunitatea nu adoptase încă o legislație în domeniul în discuție (directiva a fost adoptată ulterior).

58. Repartizarea verticală a competențelor între Comunitate și statele membre trebuie diferențiată, pe acest plan, de repartizarea orizontală, între piloni, guvernată de articolul 47 UE. În cadrul celei dintâi, statele membre – exceptând cazurile de competență exclusivă a Comunității – au, în principiu, libertate de acțiune, în afară de cazul în care Comunitatea și-a exercitat deja propria competență, astfel încât să „devanseze” statele membre în sensul Hotărârii Curții în cauza AETR¹⁶.

59. Dimpotrivă, în cadrul celei de a doua, acțiunea în conformitate cu titlul V sau VI din Tratatul UE este exclusă de la început, în virtutea existenței competențelor corespunzătoare prevăzute de Tratatul CE, indiferent

60. În consecință, nu este contradictoriu a afirma că, în măsura în care Comunitatea nu a adoptat o legislație în materie de drept penal, statele membre au, în principiu, posibilitatea de a acționa liber în domeniu la nivel național, susținând în același timp, că în conformitate cu articolul 47 UE, Consiliul nu are competența de a acționa în temeiul titlului VI din Tratatul UE.

61. În ceea ce privește, în special, argumentele susținute de mai multe guverne în sensul că, dacă statele membre dispun de libertatea de a acționa „în mod individual”, atunci dispun, *a fortiori*, și de libertatea de a acționa „în mod colectiv”, respectiv printr-o decizie-cadru adoptată în conformitate cu titlul VI¹⁷, trebuie să arătăm că, deși fiecare stat membru este reprezentat în Consiliu, natura legislativă a acțiunii acestuia nu poate fi asimilată unei acțiuni „colective” a statelor membre. În calitate de instituție a Uniunii, Consiliul își exercită atribuțiile în conformitate cu articolul 5 UE, în condițiile și în scopurile prevăzute de dispozițiile tratatelor de instituire a Comunităților și de Tratatul UE.

16 — În această privință, a se vedea în special Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „AETR” (22/70, Rec., p. 263, punctul 31), și Hotărârea din 5 noiembrie 2002, Comisia/Germania (citată la nota de subsol 11, în special punctele 108-110).

17 — În această privință, a fost invocat de asemenea principiul „cine poate mai mult poate și mai puțin”.

62. În al treilea rând și astfel cum în mod just a remarcat Comisia, faptul că, în conformitate cu articolul 80 alineatul (2) CE, Consiliul poate decide dacă și în ce măsură trebuie adoptate dispoziții corespunzătoare în domeniul transporturilor maritime și aeriene nu ni se pare hotărâtor în raport cu articolul 47 UE. Deși este adevărat că Tratatul CE subordonează această competență unei decizii prealabile a Consiliului¹⁸, totuși Tratatul CE conferă Consiliului competența de a acționa în domeniul navigației maritime.

63. În consecință, aspectul care trebuie examinat în continuare este dacă măsurile penale în cauză din decizia-cadru ar fi putut, având în vedere Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, să fie adoptate în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE.

64. Să nu uităm totuși că, chiar dacă Curtea trebuia să constate că, pentru un motiv sau altul, nu există o astfel de competență în domeniul politicii privind transporturile, aceasta, strict vorbind, nu ar pune capăt discuției.

65. În speță, ca temei legal al directivei a fost reținut articolul 80 alineatul (2) CE, însă acest

lucru nu înseamnă că o altă dispoziție din Tratatul CE – cel mai probabil articolul 175 CE privind mediul – nu ar fi putut fi reținută ca temei legal pentru adoptarea măsurilor în cauză din decizia-cadru. În principiu, dacă s-ar constata că măsurile din decizia-cadru ar fi putut fi adoptate în temeiul unei alte dispoziții din Tratatul CE, aceasta ar însemna că decizia-cadru încalcă articolul 47 UE.

66. Cu toate acestea, părțile în litigiu fie au evitat acest aspect, fie sunt de acord asupra faptului că o singură dispoziție a Tratatului CE – presupunând că există una – poate constitui temeiul legal corespunzător pentru adoptarea unor măsuri precum cele în cauză, respectiv articolul 80 alineatul (2) CE. Prin urmare, analiza noastră se va întemeia pe această poziție.

B — Efectele cauzei C-176/03: întinderea competențelor Comunității de a adopta măsuri penale

67. Dreptul penal se distinge, în multe privințe, de alte ramuri ale dreptului. Prin utilizarea instrumentului de control social cel mai sever și cel mai disuasiv – pedeapsa – dreptul penal stabilește hotarele

¹⁸ — A se vedea Hotărârea din 5 noiembrie 2002, Comisia/Germania (citată la nota de subsol 11, punctul 80).

comportamentelor acceptabile și protejează astfel valorile cele mai importante ale societății¹⁹. Expresie a voinței generale, pedepsele penale exprimă o dezaprobare socială aparte și, în acest sens, sunt diferite din punct de vedere calitativ de alte sancțiuni, cum ar fi cele administrative.

68. Astfel, mai mult decât alte ramuri ale dreptului, dreptul penal reflectă valorile culturale, morale, financiare și alte valori specifice unei societăți și este deosebit de sensibil la evoluția acesteia.

69. Cu toate acestea, nu există o noțiune uniformă a dreptului penal, iar statele membre pot avea păreri diferite cu privire la definirea în mod aprofundat a obiectivelor pe care acesta trebuie să le urmărească și a efectelor pe care trebuie să le aibă. Prin urmare, este dificil să ne exprimăm în termeni generali în ceea ce privește dreptul penal și să evităm în același timp conotațiile naționale specifice.

70. Cu toate acestea, dacă plecăm de la baza comună reprezentată de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, putem constata că, în orice caz, aceasta ține cont de natura specifică a incriminărilor și a sancțiunilor

penale, prevăzând, la articolul 6 alineatele (2) și (3) și la articolul 7, garanții procedurale și de fond mai întinse în cazul procedurii penale decât în cazul procedurilor civile. Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în sensul că noțiunea „infrațiune” prevăzută la aceste articole este autonomă și se raportează în primul rând la natura infrațiunii, precum și la natura și la severitatea pedepsei care poate fi pronunțată, mai curând decât la clasificarea din dreptul intern²⁰. Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat, de asemenea, cu privire la obiectivele sancțiunilor penale, în sensul că „obiectivele privind prevenirea și repararea se îmbină cu cel privind reprimarea și pot fi considerate elemente constitutive ale înseși noțiunii de pedeapsă”²¹.

71. În opinia noastră, se poate afirma, fără a greși prea mult, că dreptul penal se caracterizează printr-o natură disuasivă sau descurajantă²². Să reținem, cu toate acestea, că disuasiunea nu este unicul obiectiv al dreptului penal și că maniera în care este utilizat acest *ultimum remedium* al dreptului – unele părți au subliniat, de asemenea, acest lucru – indică normele de conduită pe care se fondează societatea în cauză și este, în ultimă instanță, intrinsec legată de însăși identitatea societății.

19 — A se vedea în același sens Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate la 26 mai 2005 în cauza Comisia/Consiliul (Hotărârea din 13 septembrie 2005, citată la nota de subsol 3, punctul 72).

20 — Criteriul numit „Engel”: a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Engel și alții împotriva Țărilor de Jos din 8 iunie 1976, seria A, nr. 22.

21 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Welch împotriva Regatului Unit din 9 februarie 1993, seria A, nr. 307.

22 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Germania/Comisia (Hotărârea din 27 octombrie 1992, C-240/90, Rec., p. I-5383), punctul 11, precum și Concluziile avocatului general Šaggio prezentate în cauza Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (Hotărârea din 6 iulie 2000, C-356/97, Rec., p. I-5461), punctul 50.

72. S-a considerat, în orice caz, că puterea de a aplica sancțiuni penale este, în mod tradițional, strâns legată de suveranitate și aparține cu precădere statelor și formelor interguvernamentale de cooperare și mai puțin Comunității. Cu toate acestea, deși, în principiu, nici dreptul penal, nici normele de procedură penală nu intră în sfera competențelor Comunității²³, trebuie subliniat că Tratatul CE nu face în niciun caz din dreptul penal un domeniu rezervat statelor membre.

73. De fapt, jurisprudența anterioară Hotărârii din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, ne demonstrează deja că, în multe privințe, căile dreptului comunitar se intersectează cu cele ale dreptului penal. Cu toate acestea, mai curând decât să analizăm această jurisprudență – analiză de care, împreună cu cea a dreptului derivat relevant²⁴, s-a ocupat deja avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer – vom reaminti, pe scurt, principalele situații în care dreptul comunitar intersectează dreptul penal.

74. În primul rând și în general, dreptul comunitar poate influența indirect dreptul penal național, prin aceea că impune ca, în domeniile care aparțin sferei sale de aplicare, dreptul penal național relevant să fie conform cu dreptul comunitar. Această perspectivă a compatibilității este ilustrată

de cauza Amsterdam Bulb, în care Curtea s-a pronunțat în sensul că, în absența unei dispoziții care să prevadă sancțiuni specifice în reglementarea comunitară, statele membre *dețin competența* de a alege sancțiunile pe care le consideră corespunzătoare, inclusiv sancțiuni penale²⁵. Reversul medaliei constă în faptul că sancțiunile penale pentru încălcările legilor naționale de punere în aplicare a dreptului comunitar *pot fi interzise* de acesta pentru motivul că, de exemplu, sunt excesive și ar împiedica astfel libera circulație a persoanelor²⁶.

75. Prin urmare, în astfel de cazuri, dreptul comunitar delimitează – prin obligarea la o „integrare negativă” – domeniul de acțiune al statelor membre în materie de drept penal²⁷.

76. În ceea ce poate fi considerat un pas spre „integrarea pozitivă” și spre recunoașterea unor obligații pozitive în domeniul dreptului penal Curtea, în cauza pronoscută sub numele „Porumbul grec”, s-a pronunțat în sensul că, în cazul în care o reglementare comunitară nu conține nicio dispoziție specifică care să

23 — Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul (citată la nota de subsol 3, punctul 47), care face trimitere la Hotărârea din 11 noiembrie 1981, Casati (203/80, Rec., p. 2595, punctul 27), și la Hotărârea din 16 iunie 1998, Lemmens (C-226/97, Rec., p. I-3711, punctul 19).

24 — A se vedea concluziile prezentate în cauza citată la nota de subsol 3, punctul 30 și următoarele.

25 — Hotărârea din 2 februarie 1977, Amsterdam Bulb (50/76, Rec., p. 137, punctele 32 și 337) (sublinierea noastră).

26 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chrysanthakopoulos (C-193/94, Rec., p. I-929, punctul 36) (sublinierea noastră).

27 — Hotărârea din 11 noiembrie 2004, Niselli (C-457/02, Rec., p. I-10853), trebuie citată de asemenea ca exemplu pentru efectul indirect al dreptului comunitar – în speță, cu privire la reglementarea comunitară privind deșeurile – asupra dreptului penal național. Cu privire la limitele în acest context, a se vedea Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi și alții (C-387/02, C-391/02 și C-403/02, Rec., p. I-3565).

prevadă o sancțiune în cazul încălcării acesteia sau trimite, cu privire la acest aspect, la acte cu putere de lege și acte administrative naționale, statele membre, în temeiul obligației prevăzute la articolul 10 CE, trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a garanta aplicabilitatea și eficiența dreptului comunitar și „să se asigure că încălcările dreptului comunitar sunt sancționate în condiții de fond și de procedură analoage celor aplicabile încălcărilor dreptului național similare ca natură și importanță și care, în orice caz, să confere sancțiunii un caracter eficient, proporțional și de descurajare”²⁸. În Hotărârea din 8 iulie 1999, Nunes și de Matos, Curtea a precizat că același raționament se aplică în cazul în care o normă comunitară prevede anumite sancțiuni în cazul încălcării, însă nu stabilește în mod exhaustiv sancțiunile care pot fi aplicate de statele membre, cum este cazul reglementării privind Fondul social european²⁹.

77. Având în vedere acest context, prin Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, Curtea a marcat în mod cert o nouă etapă din punct de vedere calitativ, dar care nu este dificil de înțeles, dacă admitem că legiuitorul comunitar poate deține competența de a adopta măsuri prin care să impună în mod expres statelor membre să sancționeze din punct de vedere penal anumite conduite, măsuri care implică, prin urmare, după cum admite Curtea, o

armonizare parțială a legislațiilor penale ale statelor membre³⁰.

78. Importanța acestui pas – respectiv atât „întinderea”, cât și „profunditatea” acestei competențe astfel constatate de a impune adoptarea de sancțiuni penale – este, în mod evident, aspectul esențial din prezentul litigiu.

79. Raționamentul care a determinat Curtea să recunoască această competență prin Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, citată anterior, poate fi rezumat după cum urmează.

80. Aspectul care trebuia clarificat – și la care Curtea a răspuns în mod afirmativ – era dacă măsurile penale prevăzute în decizia-cadru în cauză puteau fi adoptate în temeiul articolului 175 CE privind mediul³¹.

81. În acest sens, Curtea a amintit mai întâi că, în conformitate cu articolul 2 CE și cu jurisprudența relevantă în materie, protecția mediului constituie unul dintre obiectivele esențiale ale Comunității. În continuare, Curtea a amintit că, potrivit articolului 6

28 — Hotărârea din 21 septembrie 1989, Comisia/Grecia (68/88, Rec., p. 2965, punctele 23 și 24).

29 — C-186/98, Rec., p. I-4883, punctul 12.

30 — Citată la nota de subsol 3, punctul 47.

31 — *Ibidem*, punctul 40.

CE, cerințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Comunității și că articolele 174 CE-176 CE constituie, în principiu, cadrul în care trebuie să se desfășoare politica comunitară în domeniul mediului³².

reiese atât din titlul acesteia, cât și din primele trei considerente faptul că aceasta urmărește un obiectiv de protecție a mediului³⁴.

82. În continuare, Curtea a amintit că toate măsurile prevăzute la cele trei liniute ale articolului 175 alineatul (2) primul paragraf CE implică intervenția instituțiilor comunitare în domenii în care, cu excepția politicii comunitare în domeniul mediului, fie Comunitatea nu dispune de competență legislativă, fie este necesară unanimitatea în cadrul Consiliului.

85. În ceea ce privește conținutul acestei decizii-cadru, Curtea a arătat că articolele 2-7 comportă o armonizare parțială a legislațiilor penale ale statelor membre, „în special cu privire la elementele constitutive ale diferitelor infracțiuni comise în detrimentul mediului”, și a amintit că, în principiu, legislația penală, precum și normele care reglementează procedura penală nu se încadrează în sfera competenței comunitare³⁵.

83. Curtea a amintit, în sfârșit, că, potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act comunitar trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează, în special, scopul și conținutul actului³³.

86. Cu toate acestea, la punctul următor, care este esențial, Curtea hotărăște, într-un mod destul de succint, că această constatare „nu poate împiedica totuși legiuitorul comunitar ca, atunci când aplicarea unor sancțiuni penale eficiente, proporționate și cu efect de descurajare de către autoritățile naționale competente reprezintă o măsură indispensabilă pentru combaterea daunelor grave provocate mediului, să ia măsuri legate de dreptul penal al statelor membre și pe care le consideră necesare pentru a asigura deplina eficiență a normelor pe care le stabilește în domeniul protecției mediului”³⁶.

84. Prin urmare, în ceea ce privește scopul deciziei-cadru în cauză, Curtea a constatat că

32 — *Ibidem*, punctele 41-43.

33 — *Ibidem*, punctul 45, care citează Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul, cunoscută sub numele „Dioxid de titan” (C-300/89, Rec., p. I-2867 punctul 10), și Hotărârea din 19 septembrie 2002, Huber (C-336/00, Rec., p. I-7699 punctul 30).

34 — *Ibidem*, punctul 46.

35 — *Ibidem*, punctul 47.

36 — *Ibidem*, punctul 48.

87. Este, prin urmare, evidentă recunoașterea de către Curte a competenței Comunității de a impune statelor membre să adopte sancțiunile penale prevăzute în decizia-cadru în cauză și faptul că această competență se înscrie în mod implicit printre competențele pe care i le conferă articolul 175 CE.

88. Curtea definește însă această competență foarte exact, prin raportare directă la faptele din speță, iar nu sub formă de principiu, ceea ce explică dificultatea de a înțelege logica pe care se bazează aplicarea sa concretă.

89. Trebuie arătat, cu toate acestea, că, în primul rând, Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul – alăturându-se sub acest aspect jurisprudenței din „Porumbul grec”³⁷ – a rezultat din și a fost motivată de preocuparea de a garanta aplicabilitatea deplină a dreptului comunitar. Acest lucru reiese în mod clar nu numai din fragmentul-cheie citat anterior, ci și – pe lângă concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer³⁸ – din cuprinsul punctului 52 din hotărâre, în care Curtea afirmă că nu se poate deduce, din articolele 135 CE și 280 alineatul (4) CE, că armonizarea penală trebuie respinsă, „deși ar fi necesară în vederea asigurării eficienței dreptului comunitar”³⁹.

90. Mai mult, dintr-o altă perspectivă, în urma constatării că articolul 175 CE conferă Comunității competența de a impune statelor membre să considere infracțiuni anumite acțiuni care provoacă daune deosebit de grave mediului, Curtea a urmat un raționament bazat pe *competențele implicite*, potrivit căruia Comunității îi sunt conferite competențele sau prerogativele indispensabile pentru realizarea unui obiectiv care i-a fost fixat sau pentru îndeplinirea unei misiuni care i-a fost încredințată⁴⁰. Mai simplu spus, în conformitate cu logica acestei hotărâri, obiectivul protecției mediului stabilit în sarcina Comunității și efectul util al acestui obiectiv ar fi compromise dacă legiuitorul comunitar nu ar dispune de competența de a adopta sancțiunile penale necesare în vederea asigurării eficienței depline a măsurilor de protecție a mediului pe care le prevede.

91. În ce măsură se poate atunci deduce că Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, privește protecția mediului și „combaterea infracțiunilor grave împotriva mediului”? Competența de a impune implementarea în materie penală este limitată ca „întindere” la dreptul mediului, potrivit susținerilor Consiliului și ale statelor membre interveniente, sau este aplicabilă și altor domenii ale politicii comune, cum ar fi cel al politicii privind transporturile, despre care este vorba în speță, așa cum susțin Comisia și Parlamentul?

37 — A se vedea punctul 76 din prezentele concluzii.

38 — A se vedea în special punctele 84-87 din concluziile prezentate în cauza citată la nota de subsol 3.

39 — Hotărârea citată la nota de subsol 3, punctul 52.

40 — Cu privire la acest raționament, a se vedea Hotărârea din 9 iulie 1987, Germania și alții/Comisia (281/85, 283/85, 284/85, 285/85 și 287/85, Rec., p. 3203, punctul 28).

92. Deși numeroasele referiri pe care această hotărâre le face la protecția mediului și la locul acesteia în cadrul tratatului pot fi interpretate ca și cum Curtea a înțeles să își limiteze raționamentul la domeniul specific al mediului, astfel cum susțin Consiliul și statele membre, împărțăm opinia Comisiei, potrivit căreia nu există nicio justificare reală pentru a considera că în acest mod este limitată competența de a adopta sancțiuni penale.

93. Este adevărat că protecția mediului – după cum rezultă, cu maximum de claritate, din rapoartele speciale recente ale Grupului interguvernamental privind schimbările climatice – este de o importanță vitală, nu numai din punctul de vedere al politicii comunitare, ci și pentru viitorul umanității⁴¹, și că, după cum a amintit Curtea în Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, protecția mediului constituie unul dintre obiectivele esențiale ale Comunității⁴².

94. Cu toate acestea, este evident că protecția mediului nu constituie unicul obiectiv esențial sau domeniu de acțiune al Comunității și că, din acest punct de vedere, este dificil să o deosebim de celelalte

obiective și acțiuni politice ale Comunității enumerate la articolele 2 CE și 3 CE, cum ar fi instituirea unei piețe interne caracterizate prin libertățile fundamentale, politica agricolă comună sau normele comune privind concurența.

95. În continuarea precizărilor noastre anterioare cu privire la rolul sau, mai curând, efectele dreptului penal în calitate de barometru al importanței pe care o colectivitate o acordă unui bun sau unei valori juridice⁴³, considerăm că a izola astfel protecția mediului nu face dreptate, în opinia noastră, naturii – sau putem spune chiar *identității* – Comunității.

96. În plus, mediul nu este singurul domeniu de acțiune „orizantal” (articolul 6 CE) prevăzut de Tratatul CE – este suficient să ne gândim la egalitatea dintre bărbați și femei [articolul 3 alineatul (2) CE], la nediscriminare [articolul 12 alineatul (1) CE] sau la sănătatea publică [articolul 152 alineatul (1) CE] – și, în orice caz, nu vedem prin ce această caracteristică particulară ar fi decisivă în raport cu competența de a impune sancțiuni penale, așa cum susțin Consiliul și mai multe state membre.

41 — A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Comisia/Consiliul, în care accentul este pus pe considerațiile privind mediul (Hotărârea din 13 septembrie 2005, citată la nota de subsol 3, punctele 52-70).

42 — Punctul 41 din hotărâre.

43 — A se vedea punctul 67 și următoarele.

97. Mai mult, nu se poate susține în mod real că această competență ar trebui să fie limitată la domeniul mediului, dacă ținem cont de faptul că reprezintă un corolar al principiului efectului util al dreptului comunitar.

dreptului comunitar, acesta trebuie, în principiu, să se raporteze în același mod și la celelalte domenii ale politicii comunitare (cum ar fi transporturile), sub rezerva, bineînțeles, a limitelor stabilite prin dispozițiile tratatului, care constituie temeiul legal necesar.

98. Din această perspectivă, prezumția conform căreia competența de a impune sancțiuni penale este restrânsă la domeniul mediului implică ideea că fie protecția mediului, datorită naturii sale specifice, este singurul domeniu care necesită sancțiuni penale pentru a fi pe deplin eficient, fie, în subsidiar – dacă admitem că și alte politici pot necesita astfel de acțiuni pentru a fi eficiente –, că legiuitorul comunitar consideră o eventuală lipsă a eficienței ca fiind acceptabilă în alte domenii, deoarece obiectivele urmărite prezintă, de exemplu, o „importanță minoră” sau sunt „mai puțin esențiale”. În opinia noastră, cele două puncte de vedere sunt inadmisibile și niciunul dintre acestea nu poate fi primit.

100. Concret, rămân totuși de definit formele competenței de a adopta măsuri legate de dreptul penal al statelor membre. Și în acest caz, raționamentul urmat de Curte în Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, este destul de neclar în această privință. Acest raționament se referă atât la o „măsură indispensabilă pentru combaterea daunelor grave”, cât și la „măsuri care au legătură cu dreptul penal [...] și pe care acesta [legiuitorul comunitar] le consideră necesare pentru a asigura deplina eficiență a normelor pe care le adoptă”⁴⁴.

99. Având în vedere ceea ce precedă, credem că, în mod rezonabil, nu este posibil – în orice caz, nu fără o doză de arbitrar – să rezervăm exclusiv domeniului specific al mediului competența Comunității de a impune statelor membre să facă uz de instrumentul sancțiunilor penale. Dat fiind că rațiunea de a exista a acestei competențe o constituie principiul general al efectivității

101. Sensul acestor criterii este într-o oarecare măsură clarificat în pasajele subsecvente ale hotărârii; evaluând îndeplinirea condițiilor de adoptare a măsurilor în cauză în temeiul articolului 175 CE, Curtea s-a pronunțat în sensul că hotărâtor este faptul că decizia-cadru enumeră încălcări a numeroase acte comunitare, iar Consiliul a apreciat că „sancțiunile penale sunt indispen-

44 — Punctul 48.

sabile pentru combaterea daunelor grave provocate mediului”⁴⁵.

102. În consecință, reiese din această hotărâre că legiuitorul comunitar este competent să adopte măsuri care prevăd impunerea de sancțiuni penale, dacă apreciază că acestea sunt necesare pentru a garanta că normele pe care le adoptă sunt pe deplin eficiente și cu condiția ca măsurile cu caracter penal să fie esențiale pentru combaterea încălcărilor grave în domeniul în cauză.

103. Astfel, în cazul în care examinăm dacă, în acest cadru, Comunitatea poate stabili natura și nivelul pedepselor aplicabile („profunzimea” acestei competențe), împărtășim opinia avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer⁴⁶, potrivit căreia legiuitorul comunitar poate constrânge statele membre să impună sancțiuni penale și să solicite ca acestea să fie eficiente, proporționate și cu efect de descurajare, însă, dincolo de aceasta, nu are competența de a specifica ce sancțiuni trebuie aplicate.

104. Trebuie reținut că problema nu privește o eventuală competență a Comunității de a impune ea însăși sancțiuni penale, ci competența de a impune statelor membre ca, *în limitele sistemelor penale proprii*,

anumite acțiuni să fie considerate infracțiuni, ca instrument de punere în aplicare a ordinii juridice comunitare. Este, de altfel, evident că acest lucru ridică întrebări nu numai în ceea ce privește coerența internă a dreptului penal al Uniunii, după cum constată cu exactitate Comisia în comunicarea sa privind Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul⁴⁷, dar și cu privire la coerența sistemelor penale naționale.

105. Cu privire la acest aspect, după cum stau mărturie memoriile guvernelor interveniente, statele membre au, în general, opinii foarte diferite cu privire la rolul și obiectul dreptului penal în calitate de instrument de sancțiune. Mai concret, aceste opinii divergente reflectă diferențele dintre sistemele penale naționale în ceea ce privește nivelul sancțiunilor, echilibrul stabilit între diferitele forme de pedeapsă și, în mod evident, natura și nivelul sancțiunilor aplicate în caz de infracțiune. Fiecare Cod penal exprimă o ierarhizare proprie a intereselor juridice pe care le apără (bunuri, persoane, mediu etc.) și nuanțează pedepsele în consecință.

106. Prin urmare, determinarea de către legiuitorul comunitar a naturii și a nivelului sancțiunilor care trebuie aplicate – în temeiul unei competențe subsidiare în

45 — Punctul 50.

46 — Concluziile prezentate în cauza citată la nota de subsol 3, punctele 83-87.

47 — Citată la nota de subsol 5, punctul 13.

raport cu competențele specifice conferite prin Tratatul CE, care nu permite, la nivel sectorial, (decât) o armonizare parțială a legislațiilor penale naționale – ar putea să conducă la o fragmentare și să compromită astfel coerența sistemelor penale naționale.

107. În plus, gravitatea unei sancțiuni penale, precum și caracterul său eficient și descurajant nu se pot aprecia în mod independent nici față de celelalte infracțiuni prevăzute de legislația națională, nici în raport cu modul în care sancțiunile penale sunt aplicate de un stat membru ca instrument de sancțiune. După cum a remarcat, cu privire la acest aspect, guvernul Regatului Unit, o amendă într-un anumit quantum poate conține un mesaj diferit privind gravitatea infracțiunii în cauză, în funcție de statul membru implicat.

108. Acesta este motivul pentru care, în opinia noastră și în conformitate cu principiul subsidiarității, statele membre se află, în regulă generală, într-o poziție mai bună decât Comunitatea pentru a „transpune” noțiunea „sancțiuni penale eficiente, proporționale și cu efect de descurajare” în sistemele juridice și în contextele sociale proprii.

109. Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, nu contrazice acest punct de vedere. Dimpotrivă, observația Curții potrivit căreia dispozițiile deciziei-cadru anulate „lasă statelor membre

posibilitatea de a stabili sancțiunile penale aplicabile, care însă trebuie să fie, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din aceeași decizie, eficiente, proporționale și cu efect de descurajare”⁴⁸, reflectă poziția avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer, în măsura în care acesta susține, în ceea ce privește Comunitatea, că aceasta nu poate merge dincolo de a impune statelor membre să considere anumite fapte infracțiuni și să le reprime prin sancțiuni penale „eficace, proporționale și cu efect de descurajare”⁴⁹. În plus, o asemenea delimitare a competențelor Comunității și respectiv, ale statelor membre continuă linia jurisprudenței anterioare hotărârii pronunțate în cauza Comisia/Consiliul⁵⁰.

110. Este adevărat că, spre deosebire de avocatul general⁵¹, Curtea nu a examinat în mod specific cerința prevăzută la articolul 5 alineatul (1) din decizia-cadru anulată ca acțiunile cele mai grave să fie sancționate cu o pedeapsă privativă de libertate, care poate determina extrădarea, și nu a stipulat în mod expres că o asemenea dispoziție (privind natura pedepsei) excedează competențelor din sfera primului pilon. Cu toate acestea, ar fi eronat să deducem de aici că o dispoziție privind natura pedepsei ar putea fi adoptată în acest temei. Constatarea Curții că decizia-cadru, pe care a considerat-o indivizibilă, ar fi

48 — Citată la nota de subsol 3, punctul 49.

49 — Concluziile prezentate în cauza citată la nota de subsol 3, punctele 83-85.

50 — A se vedea punctul 76 din prezentele concluzii.

51 — Concluziile prezentate în cauza citată la nota de subsol 3, punctul 94.

trebuit să fie adoptată în temeiul articolului 175 CE – întrucât aceasta prevede ca anumite acțiuni care provoacă daune grave mediului să constituie infracțiuni – implica faptul că trebuia să fie anulată și nu era necesar să fie examinată în detaliu⁵².

111. Delimitarea competențelor, astfel conturată, potrivit căreia Comunitatea poate impune stabilirea de sancțiuni penale eficiente, proporționate și cu efect de descurajare, însă trebuie să lase statelor membre alegerea cu privire la determinarea naturii și a nivelului acestora, prezintă de asemenea avantajul de a fi clară și precisă. Nu credem că este posibil ca distincția privind gradul de precizie cu care Comunitatea poate determina sancțiunile penale să fie dusă mai departe⁵³.

112. Pe scurt, potrivit interpretării noastre cu privire la Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, legiuitorul comunitar poate impune statelor membre să sancționeze anumite acțiuni și să instituie, în acest scop, sancțiuni penale eficiente, proporționate și cu efect de descurajare, dacă măsurile penale sunt necesare în vederea

asigurării eficienței dreptului comunitar și sunt indispensabile pentru combaterea infracțiunilor grave într-un anumit domeniu.

113. Această competență îi permite Comunității să dispună, în limitele competențelor și ale domeniilor de acțiune politică care i-au fost conferite, de gama completă a modalităților de punere în practică necesare aplicării propriei ordini juridice. Este, prin urmare, un pas important al dreptului comunitar către, ca să spunem astfel, *lex perfecta*. În același timp, existența unei astfel de competențe nu readuce în discuție regula generală potrivit căreia dreptul penal și normele de procedură penală sunt de competența statelor membre; tot astfel – întrucât lasă statelor membre libertatea de a stabili sancțiunile penale aplicabile – această competență nu interferează, în opinia noastră, cu sistemele penale naționale astfel încât să le afecteze coerența în mod inacceptabil⁵⁴.

114. Cu toate acestea, nu trebuie ascuns faptul că, privită mai îndeaproape, competența Comunității în domeniul dreptului penal, astfel cum a fost stabilită de Curte în Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul, prezintă anumite defecte conceptuale care fac să fie dificil, după cum

52 — În schimb, Curtea s-a pronunțat în sensul că nu era necesar să examineze argumentul Comisiei potrivit căruia decizia-cadru ar fi trebuit, în orice caz, anulată parțial pentru motivul că lasă statelor membre libertatea alegerii (hotărârea citată la nota de subsol 3, punctul 54).

53 — De exemplu, prin indicarea naturii sancțiunii, dar nu și a nivelului acesteia sau prin definirea nivelului sancțiunilor în interiorul limitelor.

54 — Putem preciza de asemenea că guvernul austriac a subliniat că există o competență accesorie similară în cadrul unor sisteme constituționale federale, în care statele federate sunt competente să adopte, în special, măsuri în domeniul dreptului penal care sunt necesare reglementării în domeniile de acțiune ale acestora, în pofida faptului că este de principiu că dreptul penal aparține sferei de competență a legiuitorului național.

reiese din prezenta speță, să se stabilească, în cazuri concrete, dacă sunt întrunite condițiile exercitării sale.

115. Pe de o parte, în multe privințe, criteriul eficienței este imprecis pentru a putea servi ca temei pentru adoptarea de măsuri în domeniul dreptului penal.

116. În primul rând și în general, eficiența nu este o problemă de totul sau nimic, ci una de grad. Dificultatea constă în a identifica norma impusă: când nu sunt îndeajuns de eficiente sau nu sunt „pe deplin eficiente” normele adoptate în diferite domenii, necesitând astfel recurgerea la un instrument de drept penal?

117. În al doilea rând, care este contribuția sancțiunilor penale la eficiența unei legi? În cadrul criminologiei, controversa se referă la modul și la domeniile în care sancțiunile penale constituie mijlocul cel mai potrivit pentru a garanta că aplicarea legii este eficientă. Ar fi prea simplu să presupunem că dreptul penal este întotdeauna mijlocul cel mai potrivit pentru a compensa lipsa eficienței.

118. În al treilea rând, cu toate că efectul său de descurajare indică existența unei corelații între dreptul penal și eficiență, aceasta din

urmă nu include în mod necesar esența dreptului penal. După cum am menționat deja, considerațiile politice pe care se bazează recurgerea la sancțiuni penale într-o societate au implicații dincolo de simpla aplicare efectivă.

119. Este clar, prin urmare, că, pentru a ști dacă, într-o speță, măsurile de drept penal sunt „esențiale” pentru combaterea infracțiunilor grave sau „necesare” pentru a garanta că normele sunt „pe deplin eficace”, este necesar nu numai un examen „obiectiv” al temeiului juridic sau al domeniului politic în cauză, ci și un anumit grad de apreciere. Din acest punct de vedere, Curtea nu s-a referit întâmplător la măsuri în legătură cu dreptul penal pe care legiuitorul comunitar le „apreciază ca fiind necesare” și la faptul că a constatat că „Consiliul a apreciat că sancțiunile penale erau indispensabile”⁵⁵.

120. Pe de altă parte, nu este ideal faptul că, așa cum este ea descrisă, competența Comunității în materie penală este legată, potrivit adagiului *accessorium sequitur principale*, de competențele specifice care i-au fost conferite – astfel încât ar putea fi considerată, în mod virtual, ca fiind doar unul dintre aspectele politicii comunitare în cauză – în timp ce, simultan, consecințele

⁵⁵ — Hotărârea citată la nota de subsol 3, punctele 48-50 (sublinierea noastră).

sale ar trebui integrate în dreptul penal al fiecărui stat membru, care este considerat, în mod normal, ca reprezentând o ramură distinctă a dreptului.

măsură dispozițiile contestate din decizia-cadru – ținând cont, în special, de obiectivul și conținutul acesteia⁵⁶ – ar fi putut fi adoptate în temeiul Tratatului CE.

121. Ni se pare mai problematic faptul că, în cadrul pilonului comunitar, condițiile de adoptare a măsurilor care au legătură cu dreptul penal, în special procedura legislativă, sunt influențate de domeniul de acțiune comunitară în cauză și sunt, în consecință, variabile.

124. În ceea ce privește obiectivul deciziei-cadru, reiese în mod clar din titlul și din preambulul său că aceasta are ca obiect apropierea legislațiilor statelor membre în vederea consolidării cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave și că, în această privință, a fost concepută în scopul de a completa directiva.

122. Pentru aceleași motive, acest lucru nu constituie un temei satisfăcător pentru a avansa, în cadrul unei mișcări mai ample, către prevederea de sancțiuni penale în cadrul aplicării dreptului comunitar. Dacă, în cadrul Comunității, ar fi urmată o asemenea politică, ar fi necesară o bază legală specifică care să prevadă o procedură legislativă uniformă.

125. Astfel, ca și directiva⁵⁷ – pentru a promova în mod expres politica de siguranță maritimă a Comunității – decizia-cadru are ca obiectiv protecția mediului și, în particular, combaterea infracțiunilor privind mediul [considerentul (1) al deciziei-cadru].

C — Validitatea deciziei-cadru atacate

123. Deși principalele probleme ridicate în prezenta speță au fost examinate anterior, rămâne a aprecia, în concret, dacă sau în ce

126. După cum am arătat deja⁵⁸, acțiunea în speță a Comisiei este întemeiată pe poziția potrivit căreia, ca și în cazul directivei,

56 — A se vedea hotărârea citată la nota de subsol 3, punctul 45 și jurisprudența citată.

57 — A se vedea în special considerentele (1) și (4).

58 — A se vedea punctele 65 și 66.

dispozițiile Deciziei-cadru ar fi trebuit adoptate în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE, întrucât aceasta privește transportul maritim. Cu excepția aspectelor penale, celelalte părți sau intervenienți nu au contestat, în principiu, această poziție, dar nici nu au susținut că articolul 175 CE privind mediul ar putea fi reținut ca temei legal al directivei sau al măsurilor prevăzute în decizia-cadru, în cazul în care acestea ar fi fost adoptate în cadrul pilonului comunitar.

scop protecția mediului nu înseamnă în mod automat că trebuie să fie adoptat în temeiul articolului 175 CE. Curtea s-a pronunțat deja în sensul că, deși articolele 174 CE și 175 CE au ca scop să confere Comunității competența de a întreprinde o acțiune specifică în materie de mediu, totuși nu afectează competențele pe care Curtea le deține în temeiul altor dispoziții din tratat, chiar dacă măsurile în cauză urmăresc în același timp unul dintre obiectivele de protecție a mediului; în plus, cerințele în materie de protecție a mediului reprezintă și o componentă a altor politici ale Comunității, astfel încât o măsură comunitară nu se poate încadra în sfera de competență a Comunității în materie de mediu doar pentru motivul că ține cont de aceste cerințe⁶⁰.

127. Suntem de părere că, de asemenea, Comisia nu comite o eroare când afirmă că, în pofida aspectului legat de mediu, obiectivele deciziei-cadru pot fi urmărite în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE privind transportul maritim. Dacă poluarea mărilor reprezintă cu siguranță o preocupare importantă privind mediul, reducerea sau prevenirea poluării constituie un domeniu la fel de important al acțiunii comunitare în sectorul transporturilor maritime⁵⁹.

128. Trebuie arătat, cu privire la acest aspect, că faptul că un act comunitar are ca

129. În opinia noastră, măsurile privind protecția mediului care, cum este cazul în speță, au ca obiectiv specific poluarea cauzată de nave fac parte integrantă din politica în domeniul transporturilor maritime, pentru care articolul 80 alineatul (2) CE constituie temeiul juridic special. Prin urmare, împărtășim opinia Comisiei, potrivit căreia temeiul legal corespunzător pentru adoptarea de dispoziții în domeniul navigației maritime îl constituie articolul 80 alineatul (2) CE, prin

59 — A se vedea considerentul (2) al Directivei 2000/59/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 noiembrie 2000 privind instalațiile portuare de preluare a deșeurilor provenite din exploatarea navelor și a reziduurilor de încărcătură (JO L 332, p. 81, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 22), care a fost de asemenea adoptată în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE.

60 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2002, Huber (citată la nota de subsol 33, punctul 33).

care se pot adopta astfel de măsuri, iar nu articolul 175 CE privind mediul.

(aplicarea teritorială), 11 (punerea în aplicare) și 12 (intrarea în vigoare) au o natură pur tehnică.

130. Cu toate acestea, dacă examinăm conținutul deciziei-cadru, Comisia, susținută de Parlament, afirmă, fără a detalia, că Decizia-cadru ar fi putut fi integral adoptată în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE.

131. Astfel cum demonstrează considerațiile care precedă, acest punct de vedere nu este exact în ceea ce privește articolele 4 și 6 din decizia-cadru, întrucât acestea indică destul de detaliat – desigur, parțial sub forma unei ierarhii a pedepselor – natura și nivelul sancțiunilor penale aplicabile. După cum am precizat anterior, adoptarea acestor măsuri intră în domeniul de aplicare al titlului VI din Tratatul UE. În plus, în măsura în care privesc crearea și coordonarea competenței jurisdicționale, schimbul de informații privind comiterea infracțiunilor și desemnarea punctelor de contact, articolele 7, 8 și 9 din decizia-cadru depășesc, în opinia noastră, competența Comunității, precum a fost delimitată mai sus, de a impune statelor membre să sancționeze ca infracțiuni anumite acțiuni. Prin urmare, acestea au fost în mod întemeiat adoptate printr-o decizie-cadru în domeniul cooperării forțelor de poliție și judiciare în domeniul penal. În sfârșit, articolele 10

132. Cu toate acestea, decizia-cadru conține și dispoziții privind elementele constitutive ale infracțiunilor, precum și cerința ca acestea să fie pasibile de sancțiuni penale eficiente, proporționate și cu efect de descurajare. Printre acestea se numără: articolul 2, articolul 3, articolul 4 alineatul (1) privind sancțiunile, în măsura în care obligă statele membre să adopte măsurile necesare pentru ca infracțiunile prevăzute la cele două articole precedente să fie pasibile de sancțiuni penale eficiente, proporționate și cu efect de descurajare, articolul 5, care prevede răspunderea persoanelor juridice, și articolul 6 alineatul (1), în măsura în care stipulează că persoanele juridice trebuie să fie pasibile de sancțiuni penale eficiente, proporționate și cu efect de descurajare.

133. Cu privire la acest aspect, trebuie arătat că – după cum se amintește în considerentul (1) al directivei – politica comunitară în materie de siguranță maritimă, care constituie una dintre componentele transportului maritim, are ca obiectiv un nivel ridicat de siguranță și de protecție a

mediului. Din considerentele deciziei-cadru aflăm că, în urma naufragiului petrolierului *Prestige*, Consiliul a considerat necesar să impună statelor membre obligația de a prevedea sancțiuni penale în scopul combaterii infracțiunilor privind mediul, pentru a consolida siguranța maritimă. Având în vedere gravitatea poluării masive cauzate de naufragiul navei *Prestige*, decizia-cadru ar trebui, după cum indică titlul său, să consolideze cadrul penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave.

134. În plus, după cum arată considerentul (2) al directivei, reglementările statelor membre întemeiate pe Convenția Marpol 73/78 sunt ignorate zilnic de un număr foarte mare de nave care navighează în apele comunitare, fără a fi luată vreo măsură pentru a corecta această stare de fapt.

135. În sfârșit, legiuitorul comunitar a stipulat expres în directivă [considerentele (4) și (5)] că măsurile cu efect de descurajare fac parte integrantă din politica de siguranță maritimă a Comunității și că este, prin urmare, necesar să existe sancțiuni eficiente, cu efect de descurajare și proporționale pentru a obține o protecție eficientă a mediului în acest domeniu.

136. Având în vedere acest context, se poate afirma, în opinia noastră, că, din perspectiva legiuitorului comunitar, adoptarea măsurilor penale este necesară pentru protecția eficace a mediului împotriva poluării cauzate de nave și că astfel de măsuri sunt esențiale pentru a lupta împotriva infracțiunilor grave în acest domeniu.

137. Prin urmare, faptul de a impune statelor membre să sancționeze penal aceste infracțiuni și să stabilească sancțiuni penale eficiente, proporționale și cu efect de descurajare este de competența Comunității.

138. Rezultă că articolele 2, 3 și 5 din decizia-cadru, precum și părți din articolul 4 alineatul (1) și din articolul 6 alineatul (1) ar fi putut fi adoptate în temeiul articolului 80 alineatul (2) CE.

139. În consecință, întrucât decizia-cadru trebuie privită ca fiind indivizibilă, trebuie, în opinia noastră, să se considere că a fost integral adoptată cu încălcarea articolului 47 UE și, în consecință, să fie anulată.

VI — Concluzie

140. În lumina considerațiilor care precedă, avem onoarea de a propune Curții următoarele:

- 1) anularea Deciziei-cadru 2005/667/JAI a Consiliului din 12 iulie 2005 de consolidare a cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave;
- 2) obligarea Consiliului Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată;
- 3) să se dispună ca fiecare parte intervenientă să suporte propriile cheltuieli de judecată.