

CONSIDERATIONS REGARDING THE LEGAL REGIME OF ADMINISTRATIVE AUTHORIZATION IN EUROPEAN LAW

Flavia Ghencea, Assist. Prof., PhD, "Spiru Haret" University of Constanța

Abstract: Authorization is a permission, a mandate given to a person for exercising a right, to perform an activity.

In any legal state, freedom of manifestation is recognized and assured to any persons – natural or legal. But is also recognized that a large part of the activities undertaken from this persons, must meet, before starting, certain conditions estimated to be necessary by the Administration for various reason: for ensuring compliance of individual freedoms, the right of property, public health, protection of the public domain. And all this control can be made by national or local administrative regulation

On the other hand, as a member of European Union, the constituent treaties and the others law sources are binding on Romanian legislation, and in this terms, any approach of a juridical institution, can't be made ignoring all this European regulations, especially the jurisprudence which is mandatory for all Member States.

This paper aims to provide that concerns regarding the regulation of authorization procedures are found to European level.

Starting with an analyze of European law, primary and derivative, after presenting the three legal orders generated by national rules, European rules and norms contained in ECHR, we conclude that is natural for EU level to concern in developing procedures considered best practice to all Member States in exploitation and licencing of various sectorial activities.

Keywords: administrative authorization, European regulation, best practice in Member States, European jurisprudence

1. Considerații introductive

Atâta vreme cât statul este principalul organizator al tuturor serviciilor publice oferite populației și în contextul în care construcția europeană a avut în vedere încă de la începuturile ei, prevenirea exploatării excesive a materiilor prime, pentru această autoritate supranațională gândită a deține puteri efective de garantare a unei ordini politice și economice, pașnice și stabile, este absolut firesc ca la nivelul instituțional superstatal al Uniunii Europene¹ să existe o preocupare majoră față de elaborarea unor proceduri, considerate bune practici, pentru toate statele în domeniul serviciilor, exploatării, licențierii diferitelor activități sectoriale.

Doctrina europeană semnalează existența a trei ordini juridice distincte, generate de normele naționale, normele europene și normele cuprinse în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, între toate aceste categorii stabilindu-se relații complexe și diversificate impuse de necesitatea aplicării lor simultane.

Există situații când, în practică, toate cele trei categorii de norme ajung să fie incidente în aceeași cauză și să determine apariția unor conflicte între ele, situație firească dacă ne gândim la faptul că particularitățile fiecărui sistem național își pun amprenta asupra raporturilor dintre dreptul intern și dreptul european.

De altfel, procedura de integrare se realizează pe de o parte, în plan vertical între nivelurile regional și național și, pe de altă parte, în plan orizontal între cele două sisteme europene – dreptul european și CEDO².

¹ Dumitru Mazilu, *Integrare europeană, Drept comunitar și instituții europene*, București, Lumina Lex, 2008, 54

² Mireille Delmas-Marty, *Critique de l'intégration normative: L'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits*, Paris, Presse Universitaires de France, 2004, 17.

Normele europene, prin însăși vocația lor, sunt norme de largă cuprindere, uneori, concurente celor din dreptul intern al statelor membre, ele dobândind concretețe deplină și semnificații neîndoielnice prin jurisprudența instanței europene. Cunoașterea corespunzătoare a acestor norme și aplicarea lor atunci când sunt incidente într-un litigiu determinat, se subsumează obligației asumate de țara noastră privind respectarea dreptului european.

De altfel, după cum s-a apreciat în doctrină³, implementarea uniformă și eficientă a dreptului european într-o Europă lărgită va fi o provocare imensă atât pentru ordinele juridice europene dar, mai ales, considerăm și noi, pentru diversele ordini naționale ale fiecărui stat membru.

Va fi nevoie de o administrație puternică, care să facă față provocării realizării unei reforme a structurilor administrative naționale ale statelor care aderă, pentru a putea realiza, *pe de o parte* ierarhizarea normelor preluate în sistemul juridic național și, *pe de altă parte* armonizarea acestora, cunoscând faptul că dată fiind eterogenitatea sistemelor juridice ale statelor membre poate constitui o sursă de incertitudine și destabilizare a sistemelor de drept.

Din aceste argumente prezentate până acum și, pentru că, în continuare, și prin Tratatul de Lisabona, se menține principiul supremației dreptului comunitar în raport cu dreptul național⁴, considerăm necesară o prezentare succintă, în secțiunea de față a câtorva elemente ale dreptului european, stabilind, pentru fiecare în parte incidența cu tema noastră.

Ordinea juridică comunitară sau, altfel spus, dreptul comunitar⁵, este format dintr-o multitudine de norme structurate și ierarhizate, elementele care conduc, în final, la substanța ei⁶.

2. Sistemul normativ european în materia autorizării

Dreptul primar al UE ocupă vârful ierarhiei normelor juridice aplicabile în spațiul european. Regulile care constituie dreptul primar sunt, atât unele, cât și celelalte, în principiu, de rang egal; dreptul european nescris, adică principiile generale ale dreptului, se situează la același nivel. Pe de altă parte, acordurile internaționale încheiate de Comunitate vin după dreptul primar și dreptul nescris. Pe o poziție inferioară acestora, găsim dreptul european derivat, adică actele juridice în cauză nu sunt valide decât dacă respectă normele de rang superior.

Dreptul european se aplică în ordinea juridică națională așa cum a fost adoptat fără să fie necesară asimilarea sau transformarea lui în drept intern, altfel spus, dispozițiile europene trec în ordinea juridică internă fără ajutorul niciunei măsuri naționale⁷.

Mai mult, dreptul UE completează în mod direct, patrimoniul juridic al persoanelor particulare cu noi drepturi și obligații, atât în raporturile cu alte persoane, cât și în raporturile cu statul din care fac parte⁸.

Persoanele particulare pot cere judecătorului european să li se aplice normele conținute de tratate, regulamente sau directive, iar judecătorul are obligație de a utiliza aceste texte, indiferent de legislația țării căreia îi aparține. De altfel, tre buie să precizăm că în

³ Jurgen Schwartze, *European administrative law*, Bruxelles, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, 206.

⁴ Gabriel Liviu Ispas, *Uniunea Europeană- Evoluție. Instituții. Mecanisme*, București, Universul juridic, 2012, 55

⁵ Augustin Fuerea, 2006, *Manualul Uniunii Europene*. București, Universul Juridic, 165

⁶ Nicoleta Diaconu, 2008, *Dreptul Uniunii Europene – Tratat*, București, Lumina Lex, 55.

⁷ CJCE C-28/67, Molkerei-Zentrale/Hauptzollamt Paderborn.

⁸ Ovidiu Ținca, *Drept comunitar general*, București, Editura Didactică și pedagogică, 1999, 200.

doctrina comunitară se face distincție între aplicarea direct și efectul direct al normelor comunitare⁹

Scopul adoptării normelor europene în domeniul autorizării este acela de a menține un nivel adecvat al concurenței, cu element final îmbunătățirea calității vieții cetățenilor comunitari, fără deosebire de statul din care fac parte și în deplin acord cu principiul egalității de șanse, al transparenței, imparțialității și subsidiarității.

Tratatul de la Lisabona¹⁰ instaurează o ierarhie a normelor de drept derivat, stabilind o distincție precisă între actele legislative, actele delegate și actele de execuție. Sunt definite ca fiind acte legislative actele juridice adoptate printr-o procedură legislativă, ordinară sau specială. În schimb, actele delegate sunt acte nelegislative cu aplicabilitate generală, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ.

Aceasta este de altfel, o foarte importantă modificare intervenită în ordinea juridică europeană, după ce mult timp, modalitatea de delegare a puterii legislative prin procedura de comitologie¹¹ a fost criticată pentru lipsa de transparență și complexitatea sa și respectiv existența numeroaselor comitete și a lipsei de informații privind întâlnirile acestora. Mai mult, delegarea puterilor de luare a deciziilor acestor comitete compuse din experți naționali a fost considerată de mulți oameni ca un indicator al deficitului democratic al UE¹².

Conform Tratatului de la Lisabona, puterile delegate către Comisie vor trebui supuse unor condiții speciale, unor limite și unor mecanisme de control și supraveghere.

Obiectivele, conținutul și durata fiecărui caz de delegare trebuie definit „*într-un mod expres și meticulos*” în fiecare act¹³ (regulamente, directive și decizii).

Puterea de a adopta astfel de acte poate fi delegată Comisiei Europene prin actul legislativ, care delimitează obiectivele, conținutul, aplicabilitatea și durata puterii delegate. Competența de a adopta acte de execuție este conferită, în mod normal, Comisiei prin actul obligatoriu din punct de vedere juridic, atunci când sunt necesare unele condiții uniforme de execuție a actului. Actele legislative, delegate și de execuție pot fi adoptate sub formă de regulament, directivă sau decizie, dar adjectivul „delegat” sau „delegată” și sintagma „de execuție” sunt inserate în titlul actului corespunzător.

3. Efectele juridice și practice ale procedurii de autorizare la nivel european

Dreptul european are la bază idei liberale, legate de promovarea întreprinderilor private și a principiilor pieței, ceea ce presupune o reducere semnificativă a funcțiilor administrative și a dreptului public care stă la baza acestora.

Conceput pentru realizarea premizelor construirii unei piețe comune, dreptul Europei sistematizează un ansamblu de convingeri legate de liberalismul economic, care se împacă greu cu „*modelul*” statelor în care numărul instituțiilor care țin de dreptul public, mai exact de dreptul administrativ, este în continuă creștere.

Între acest model de structuri statale și cel european, armonizarea este dificilă iar tensiunile inevitabile, în primul rând, din cauza ierarhiei pe care conceptul juridic european o stabilește între sectorul public și cel privat.

⁹ J.A. Winter, „*Direct applicability and direct effect, Two distinct and different concepts in Community Law*”, Common Market Law Review 9 /1972, 428.

¹⁰ Semnat le 13 decembrie 2007 la Lisabona, cu intrare în vigoare la 1 decembrie 2009 – primul tratat european semnat de România în calitate de membru cu drepturi depline al Uniunii Europene.

¹¹ Gijs Jan Brandsma, *Backstage Europe - Comitology, accountability and democracy in the European Union*, Arnhem Drukkerij Roos en Roos, 2010, 13.

¹² Daniel Guéguen, *Comitology. Hijacking european power*, Brussels, European Training Institute, 2011, 70.

¹³ Paul Craig, Grainne de Burca, 2010, 20.

În mod tradițional, se realizează o diferențiere între implementarea directă a dreptului european – cea înfăptuită de către autoritățile europene – și implementarea indirectă – cea efectuată de către statele membre, proces lăsat, de regulă, pe seama autorităților administrative naționale, care, utilizează în acest scop, principiile de drept administrativ din sistemul juridic intern.

În acest sens, procedurile administrative naționale trebuie să permită realizarea scopului normei europene evitând apariția conflictelor între dreptul european – care se aplică cu prioritate – și dreptul național.

De altfel, remarcăm și la nivel european prezența terminologiei „autorizare” sub cele două abordări analizate anterior.

Importanța dată procedurii de autorizare reiese din preocuparea legiuitorului european de a reglementa la nivelul tratatului existența unor sisteme centralizate de autorizare¹⁴, coordonare și control la nivelul Uniunii, fapt concretizat în practică prin construirea unui proces autorizare la nivel european în anumite domenii, considerate de o importanță deosebită.

Astfel, în întreg spațiul european, comercializarea alimentelor sau cultivarea plantelor bazate pe organisme modificate genetic, și exemplele pot continua, trebuie să se desfășoare în concordanță cu normele europene în domeniu¹⁵.

Cererea de autorizare, însoțită de analize care să confirme siguranța produsului față de mediu și față de cetățeni, eventuale sugestii privind modul de prezentare și o schemă de monitorizare în piață, este trimisă autorității europene specializate¹⁶.

Aceasta o face publică tuturor statelor membre – care pot face sugestii și, în termen de 6 luni prezintă un punct de vedere oficial care reprezintă finalul unui întreg proces de evaluare științifică realizată de o serie de specialiști în ingineria genetică. După asigurarea respectării tuturor condițiilor de mediu, EFSA înaintează raportul final statelor membre și Comisiei Europene care, în termen de trei luni ia o decizie. Procesul de elaborare a deciziei își urmează traseul după regulile stabilite de legislația europeană¹⁷, autorizația obținută în final având o valabilitate de 10 ani și fiind obligatoriu publicată în registrul oficial.

Altă lege vine în domeniul autorizării terapiilor genetice, celulare și de regenerare a țesuturilor umane – de altfel o lege foarte așteptată de lumea medicală, stabilește o procedură unică de autorizare pe piața UE care le permite creatorilor acestor terapii să nu mai inițieze proceduri naționale în fiecare stat membru, fără a nu recunoaște statelor dreptul de a interzice sau autoriza anumite practici, în funcție de opțiunile etice¹⁸.

Prin politicile sale, Uniunea Europeană dorește asigurarea unui tratament egal al tuturor membrilor săi, asigurând respectarea libertăților fundamentale prevăzute de Tratat.

În acest sens, legislația Uniunii prevede¹⁹ că Statele Membre vor simplifica procedurile și formalitățile aplicabile referitoare la accesul la o activitate de servicii și exercitarea ei și nu vor permite accesul la o activitate pe baza unor proceduri discriminatorii de autorizare.

Astfel, în domeniul protecției mediului, instanța europeană s-a pronunțat în sensul în care legislația națională aplicabilă, subordonează admisibilitatea unei acțiuni împrejurării ca

¹⁴ Astfel, în cuprinsul articolului 118, Tratatul de la Lisabona, referitor la apropierea legislațiilor, Parlamentul și Consiliul stabilesc, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, măsuri referitoare la centralizarea procedurilor de autorizare.

¹⁵ Directiva Consiliului Europei nr. 1829/2003/EC

¹⁶ European Food Safety Authority –cu sediul la Parma, Italia, deține un rol central în aprobarea produselor obținute pe bază de substanțe modificate genetic

¹⁷ În conformitate cu art. 5 din Rezoluția 1999/468/EG.

¹⁸ Flavia Ghencea, “Noțiunea de autorizare administrativă și fundamentarea ei în dreptul contemporan”, Revista de Drept Public 4 /2009, 30.

¹⁹ Directiva nr. 2006/123/EC din 12 decembrie 2006 privind serviciile în piața internă.

reclamantul să invoce faptul că decizia administrativă atacată aduce atingere unui drept individual care, potrivit dreptului național, poate fi calificat ca drept subiectiv public.

Reglementarea europeană prevede²⁰ că deciziile, acțiunile sau omisiunile avute în vedere la articolul respectiv trebuie să poată face obiectul unei căi de atac în justiție, dacă se intenționează contestarea legalității de fond sau de procedură a acestora, fără a fi limitate în vreun mod mijloacele care pot fi invocate în susținerea unei astfel de căi de atac.

Este vorba despre o situație²¹ având ca obiect acordarea unei autorizații pentru construirea și exploatarea unei centrale electrice pe bază de carbon la Lünen.

În cadrul evaluării efectelor acestui proiect asupra mediului, Administrația regională din Arnsberg, a emis o decizie preliminară și o autorizație parțială pentru proiect în favoarea solicitantului.

În decizia preliminară a administrației s-a arătat că nu existau obiecții juridice privind proiectul în favoarea căruia fusese solicitată autorizația.

În continuare, Federația pentru Mediu a formulat o acțiune în vederea anulării acestor acte prevalându-se, printre altele, de încălcarea dispozițiilor de transpunere a Directivei habitate²², cu motivația, pe care evaluarea efectelor proiectului în cauză asupra mediului nu a permis să se demonstreze că acesta nu ar putea afecta în mod semnificativ ariile speciale de conservare situate în apropiere, situația în care instanța solicită Curții pronunțarea unei Hotărâri preliminare cu privire la admisibilitatea acțiunii introdusă de Federația de Mediu.

În ceea ce privește condițiile de admisibilitate a căilor de atac, se rețin două ipoteze: *pe de o parte*, admisibilitatea unei căi de atac poate fi subordonată unui „interes suficient” sau, *pe de altă parte* invocării de către reclamant a „încălării unui drept”, în funcție de împrejurarea dacă legislația națională face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste condiții.

În continuare, se precizează în conținutul reglementării că statele membre trebuie să stabilească ce înseamnă încălcarea unui drept în conformitate cu obiectivul de a acorda „*un acces amplu la justiție*” publicului interesat.

În ceea ce privește căile de atac introduse de asociațiile de protecție a mediului, Directiva adaugă că, în acest scop, se poate considera că acestea au fie un interes suficient, fie drepturi care pot fi încălcate, în funcție de împrejurarea dacă legislația națională face sau nu face apel la una sau la alta dintre aceste condiții de admisibilitate²³.

²⁰ articolul 10a primul paragraf din Directiva 85/337/CEE – Evaluarea efectelor asupra mediului – Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în problemele de mediu.

²¹ CJCE, C-115/09, Hotărâre preliminară în cauza Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV/Bezirksregierung Arnsberg, cu participarea Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG cu privire la interpretarea Directivei 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 (JO L 156, p. 17, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 8).

²² în special a articolului 6 care prevede că „Orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru gestionarea sitului, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, trebuie supus unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare a acestuia din urmă. În funcție de concluziile evaluării respective și în conformitate cu dispozițiile alineatului (4), autoritățile naționale competente aprobă planul sau proiectul doar după ce au constatat că nu are efecte negative asupra integrității sitului respectiv și, după caz, după ce au consultat opinia publică”, Directiva 92/43/CE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2006/105/CE a Consiliului din 20 noiembrie 2006 (JO L 363, p. 368, Ediție specială, 15/vol. 18, p. 147).

²³ Articolul 10a al treilea paragraf a doua și a treia teză din Directiva 85/337/CEE privind evaluarea efectelor asupra mediului.

Problema în cauză s-a pus pentru folosirea unei căi de atac împotriva unei decizii de autorizare a unor proiecte „care pot avea efecte importante asupra mediului” în sensul reglementărilor Directivei 85/337/CEE (care prevede că implementarea normelor din cuprinsul actului se aplică evaluării efectelor proiectelor publice și private care pot avea efecte importante asupra mediului).

Curtea s-a pronunțat în sensul că, oricare ar fi opțiunea unui stat membru în ceea ce privește criteriul de admisibilitate a unei căi de atac, asociațiile de protecție a mediului au acces, conform articolului 10a din Directiva 85/337/CEE, la o cale de atac în fața unei instanțe judiciare sau a unui organism independent și imparțial instituit în conformitate cu legea, prin care este contestată legalitatea de fond sau de procedură a deciziilor, a acțiunilor sau a omisiunilor avute în vedere la articolul respectiv.

În sfârșit, s-a precizat faptul că, atunci când, în lipsa unor norme stabilite de dreptul Uniunii în acest domeniu, revine ordinii juridice din fiecare stat membru atribuția de a desemna instanțele competente și de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, aceste modalități nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor similare de natură internă²⁴ și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii²⁵.

Astfel, deși revine statelor membre obligația de a stabili, dacă sistemul lor juridic este de asemenea natură, care sunt drepturile a căror încălcare poate da loc unei căi de atac în materie de mediu, în limitele prevăzute la articolul 10a din Directiva 85/337/CEE, acestea nu pot, stabilind acest lucru, să priveze asociațiile de protecție a mediului care îndeplinesc cerințele prevăzute la articolul 1 alineatul (2) din această directivă de posibilitatea de a juca rolul care le este recunoscut atât de Directiva 85/337/CEE, cât și de Convenția de la Aarhus²⁶.

După cum reiese din această dispoziție, asociațiile respective trebuie să poată invoca aceleași drepturi ca și particularii, ar fi contrar obiectivului de a asigura un acces amplu la justiție publicului interesat, pe de o parte, precum și principiului efectivității, pe de altă parte, ca, la rândul lor, asociațiile menționate să nu poată invoca încălcarea unor norme care decurg din dreptul Uniunii în materie de mediu numai pentru motivul că acestea protejează interese colective.

Astfel cum reiese din acțiunea principală, acest lucru le-ar lipsi în foarte mare măsură de posibilitatea de a realiza controlul respectării normelor care decurg din acest drept, care, cel mai des, sunt orientate către interesul general, iar nu numai către protecția intereselor particularilor priviți individual.

Așadar, noțiunea „încălcarea unui drept” nu poate depinde de condiții pe care le-ar putea îndeplini numai alte persoane fizice sau juridice, precum, de exemplu, condiția de a se afla în vecinătatea mai apropiată sau mai îndepărtată a unei instalații sau cea de a suporta într-un mod sau în altul efectele funcționării acesteia.

În consecință, trebuie să se răspundă la primele două întrebări, analizate împreună.

²⁴ Principiul echivalenței, desemnând calitatea unor acte de procedură sau împrejurări de a îndeplini - prin echivalare - funcția și efectele unui alt act de procedură pe care îl prescrie legea, echivalența actelor juridice se aplică numai în situațiile de excepție prevăzute restrictiv de lege, care fiind de strictă interpretare, nu pot fi extinse și la alte cazuri, pe care legea nu le are în vedere

²⁵ Principiul efectivității dreptului european reprezintă o creație a Curții de Justiție, potrivit căruia autoritățile jurisdicționale din statele membre sunt obligate să adopte toate măsurile necesare pentru a da efectul corespunzător dreptului european, a se vedea CJCE, **Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland**, 16 decembrie 1976, cauza C 33/76, ECR 1976; p. 1989, CJCE, **Simmenthal**, 9 martie 1978, cauza **106/77**, ECR 1978, p. 629

²⁶ Convenția de la Aarhus, din 25 iunie 1998, privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu.

Articolul 10a din Directiva 85/337/CEE se opune unei legislații care nu recunoaște organizațiilor neguvernamentale ce promovează protecția mediului posibilitatea de a invoca în justiție, în cadrul unei căi de atac împotriva unei decizii de autorizare a unor proiecte „care pot avea efecte importante asupra mediului” încălcarea unei norme care decurge din dreptul Uniunii și al cărei obiect este protecția mediului, pentru motivul că această normă nu protejează decât interesele colectivității, iar nu și pe cele ale particularilor.

În acest sens, Curtea a statuat că, în toate situațiile în care dispozițiile unei directive apar, din punctul de vedere al conținutului lor, ca necondiționale și suficient de precise, particularii sunt îndreptățiți să le invoce în fața instanțelor naționale împotriva statului fie atunci când acesta nu a transpus directiva în dreptul național în termenele stabilite, fie atunci când a efectuat o transpunere incorectă²⁷.

Concluzionând, o organizație neguvernamentală care promovează protecția mediului avută în vedere la articolul 1 alineatul (2) din Directiva 85/337/CEE poate întemeia pe articolul 10a al treilea paragraf ultima teză din Directiva 85/337 dreptul de a se prevala în justiție, în cadrul unei căi de atac împotriva unei decizii de autorizare a unor proiecte „care pot avea efecte importante asupra mediului” în sensul articolului 1 alineatul (1) din Directiva 85/337/CEE, de încălcarea normelor de drept național care decurg din articolul 6 din Directiva habitate²⁸, chiar dacă dreptul procedural național nu permite acest lucru pentru motivul că normele invocate nu protejează decât interesele colectivității, iar nu și pe cele ale particularilor²⁹.

Un alt domeniu în care reglementarea europeană stabilește cadrul juridic general este cel al autorizării și acordării de licențe individuale din sectorul serviciilor de telecomunicații. Regulile sunt prevăzute de Directiva 97/13 a Parlamentului European și a Consiliului European³⁰ și Deciziei 128/199/CE³¹ și urmăresc armonizarea utilizării frecvențelor radio în întreaga comunitate prin acceptarea unor condiții comune de către toate statele membre, condiții care, urmează a fi impuse, prin aplicarea unor criterii unitare de autorizare pentru toți utilizatorii frecvențelor. Modificarea acestora se poate realiza, în cazuri justificate și într-o manieră proporțională numai cu acordul Comisiei obținut în urma notificării argumentate trimise de către statul care are acest interes.

4. Concluzii

Se apreciază în doctrină³², că reglementările comunitare cadru în materia autorizării specifice unor domenii concrete, ridică în practică numeroase probleme cu caracter litigios³³,

²⁷ Hotărârea din 12 februarie 2009, Cobelfret, C-138/07, Rep., p. I-731, punctul 58.

²⁸ Directiva 92/43/EEC din 21 mai 1992, *Official Journal L 206*, 22/07/1992 P. 0007.

²⁹ De altfel aceasta a fost și soluția dată de instanța comunitară, Camera a patra într-o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare cu privire la interpretarea Directivei 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 mai 2003 (JO L 156, p. 17, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 8, în cadrul unui litigiu între Federația pentru Mediu și Protecția Naturii, pe de o parte și Bezirksregierung Arnsberg, pe de altă parte, având ca obiect autorizația acordată de aceasta din urmă societății Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG pentru construirea și exploatarea unei centrale electrice pe bază de carbon la Lünen.

³⁰ Directiva 97/13/CE – Cadru comun pentru autorizațiile generale și licențele individuale în domeniul serviciilor de telecomunicații – Taxe și redevențe aplicabile întreprinderilor titulare de autorizații generale, în JO L 117, din 7 mai 1997.

³¹ Decizia 128/199/CE din 14 decembrie 1998, publicată în JO L17 din 22 ianuarie 1999.

³² Godeanu, 2 “*Cadrul juridic comunitar privind autorizările generale și licențele individuale din sectorul serviciilor de telecomunicații*”, Revista Dreptul 2/ 2009, 216.

³³ A se vedea cauza CEDO, secția IV, decizia **Gallego Zafra contra Spania**, 14 ianuarie 2003, 58229/00, cu privire la condițiile de autorizare în care poate funcționa o farmacie.

statele acceptând în primă fază reglementările comune, după care, identificând situații specifice, pentru a căror autorizare consideră necesară o derogare de la regulile generale, Comisia pronunțând o altă decizie valabilă într-un caz de spetă.

Concret, este vorba despre situația Spaniei care solicită, și primește din partea Comisiei o Decizie prin care statul spaniol este autorizat să suspende temporar, în cazul lucrătorilor români reglementările privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Uniunii³⁴, impunând condiții suplimentare, derogatorii de la textul legal. Astfel, în condiții specifice, cuprinzător motivate (dezechilibrul grav recent al pieței forței de muncă, scăderea fără precedent a nivelului de ocupare a forței de muncă, urmare a recesiunii economice care a început în 2008 și care a determinat creșterea alarmantă a șomajului, precum și la dificultatea de a recrea pe termen scurt un număr substanțial de locuri de muncă), Uniunea permite Spaniei modificările solicitate în domeniul autorizării lucrătorilor români, apreciindu-se inadecvată reintroducerea restricțiilor în cazul resortisanților români și a membrilor familiilor acestora care sunt deja angajați pe piața forței de muncă din Spania și în cazul resortisanților români și al familiilor acestora care sunt deja înregistrați de serviciile spaniole de ocupare a forței de muncă drept persoane în căutarea unui loc de muncă.oportun.

În acest context, rămân, în continuare, obiective majore de atins la nivelul Uniunii creșterea transparenței procedurilor de autorizare și eficientizarea modului de aplicare a prevederilor în domeniu.

Se constată, în continuare, o rigiditate normativă, datorită în primul rând numărului mare de acte normative adoptate, ceea ce ne conduce la afirmația necesității simplificării reglementărilor existente în momentul de față.

De altfel, este clar că nici modificările aduse de Tratatul de la Lisabona în sensul întăririi principiului subsidiarității nu au avut implicații în ceea ce privește competența legislativă în acest domeniu. Intenția, e drept, a fost de a transpune nivelul decizional cât mai aproape de cetățean dar, în practica autorizării aceste reglementări nu au avut încă efectul scontat.

Cu siguranță jurisprudența ulterioară a Curții va oferi elemente noi care vor stabili posibilitățile și limitele în care utilizarea reglementărilor europene de către autoritățile locale și centrale vor putea adopta reglementările necesare îndeplinirii obiectivelor propuse.

Cât timp societatea rămâne activă, câtă vreme comunitățile rămân conectate direct la realitățile reglementărilor, conștiente că acestea le organizează viața, lucrurile vor putea fi ținute sub control și fiecare va putea, în manieră specifică, să fie gardianul satisfacției interesului comunității căreia îi aparține.

Ne propunem, în lucrările noastre viitoare, analiza detaliată, juridică și practică a unuor situații concrete, precum și publicitatea acestora, conștienți de faptul că informația și educația cetățeanului, prin cele mai variate forme, va conduce la ridicarea nivelului întregii societăți.

De altfel, gradul de evoluție al unei societăți este direct proporțional cu nivelul educațional al acesteia; cu alte cuvinte, o societate educată este o societate evoluată.

Bibliografie

1. Gijs Jan Brandsma, *Backstage Europe - Comitology, accountability and democracy in the European Union*, Arnhem Drukkerij Roos en Roos, 2010;
2. Mireille Delmas-Marty, *Critique de l'intégration normative: L'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits*, Paris, Presse Universitaires de France, 2004;
3. Nicoleta Diaconu, *Dreptul Uniunii Europene – Tratat*, București, Lumina Lex, 2008;

³⁴Decizia Comisiei 2011/503/UE, publicată în JO L 207/22 din 12 august 2011.

4. Augustin Fuerea, *Manualul Uniunii Europene*. București, Universul Juridic, 2006;
5. Flavia Ghencea, “Noțiunea de autorizare administrativă și fundamentarea ei în dreptul contemporan”, *Revista de Drept Public* 4 /2009;
6. Teodor Narcis Godeanu, “Cadrul juridic comunitar privind autorizările generale și licențele individuale din sectorul serviciilor de telecomunicații”, *Revista Dreptul* 2/ 2009 ;
7. Daniel Guéguen, *Comitology. Hijacking european power*, Brussels, European Training Institute, 2011;
8. Gabriel Liviu Ispas, *Uniunea Europeană- Evoluție. Instituții. Mecanisme*, București, Universul juridic, 2012;
9. Dumitru Mazilu, *Integrare europeană, Drept comunitar și instituții europene*, București, Lumina Lex, 2008;
10. Jurgen Schwartze, *European administrative law*, Bruxelles, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, 2006;
11. Ovidiu Ținca, *Drept comunitar general*, București, Editura Didactică și pedagogică, 1999;
12. J.A.Winter, “Direct applicability and direct effect, Two distinct and different concepts in Community Law”, *Common Market Law Review* 9 /1972;