

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

13 septembrie 2005\*

**Comisia Comunităților Europene**

**împotriva**

**Consiliului Uniunii Europene**

„Acțiune în anulare – Articolul 29, articolul 31 litera (e), articolul 34 și articolul 47 din Tratatul UE – Decizia-cadru 2003/80/JAI – Protecția mediului – Sancțiuni penale – Competența Comunității – Temei juridic – Articolul 175 din Tratatul CE”

**Cauza C-176/03**

În cauza C-176/03,

având ca obiect o acțiune în anulare în temeiul articolului 35 din Tratatul CE, introdusă la 15 aprilie 2003,

**Comisia Comunităților Europene**, reprezentată de domnii M. Petite, J.-F. Pasquier și W. Bogensberger, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

susținută de:

**Parlamentul European**, reprezentat de domnii G. Garzón Clariana, H. Duintjer Tebbens și A. Baas, precum și de doamna M. Gómez-Leal, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenient,

împotriva

**Consiliului Uniunii Europene**, reprezentat de domnii J.-C. Piris și J. Schutte, precum și de doamna K. Michoel, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârât,

susținut de:

**Regatul Danemarcei**, reprezentat de domnul J. Molde, în calitate de agent,

**Republica Federală Germania**, reprezentată de domnii W.-D. Plessing și A. Dittrich, în calitate de agenți,

---

\* Limba de procedura: franceza.

**Republica Elenă**, reprezentată de doamnele E.-M. Mamouna și M. Tassopoulou, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

**Regatul Spaniei**, reprezentat de doamna N. Díaz Abad, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

**Republica Franceză**, reprezentată de domnii G. de Bergues, F. Alabrune și E. Puisais, în calitate de agenți,

**Irlanda**, reprezentată de domnul D. O'Hagan, în calitate de agent, asistat de domnii P. Gallagher și E. Fitzsimons, SC, precum și de domnul E. Regan, BL, cu domiciliul la Luxemburg,

**Regatul Țărilor de Jos**, reprezentat de doamnele H. G. Sevenster și C. Wissels, în calitate de agenți,

**Republica Portugheză**, reprezentată de domnii L. Fernandes și A. Fraga Pires, în calitate de agenți,

**Republica Finlanda**, reprezentată de doamna A. Guimaraes-Purokoski, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

**Regatul Suediei**, reprezentat de domnul A. Kruse, precum și de doamnele K. Wistrand și A. Falk, în calitate de agenți,

**Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord**, reprezentat de doamna C. Jackson, în calitate de agent, asistată de domnul R. Plender, QC,

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, doamna R. Silva de Lapuerta și domnul A. Borg Barthet, președinți de cameră, domnul R. Schintgen (raportor), doamna N. Colneric, domnii S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, G. Arestis, M. Ilešič și J. Malenovský, judecători,

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,

grefier: doamna K. Sztranc, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 aprilie 2005,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 26 mai 2005,

pronunță prezenta

**Hotărâre**

1 Prin cererea sa, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să anuleze Decizia-cadru 2003/80/JAI a Consiliului din 27 ianuarie 2003 privind protecția mediului prin dreptul penal (JO L 29, p. 55, denumită în continuare „decizia-cadru”),

## **Cadrul juridic și contextul**

2 La 27 ianuarie 2003, Consiliul Uniunii Europene a adoptat, la inițiativa Regatului Danemarcei, decizia-cadru.

3 Întemeiată pe Titlul VI din Tratatul privind Uniunea Europeană, în special pe articolul 29, articolul 31 litera (e) UE, precum și pe articolul 34 alineatul (2) litera (b) din Tratatul UE, în versiunea anterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Nisa, decizia-cadru constituie, după cum rezultă din primele trei considerente, instrumentul prin care Uniunea Europeană intenționează să acționeze concertat împotriva creșterii îngrijorătoare a infracțiunilor împotriva mediului.

4 Decizia-cadru definește o serie de infracțiuni împotriva mediului, pentru care statelor membre li se solicită să prevadă sancțiuni de natură penală.

5 Astfel, în conformitate cu articolul 2 din decizia-cadru, intitulat „Infracțiuni săvârșite cu intenție”:

„Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a fi considerate infracțiuni penale, în temeiul dreptului său intern:

a) deversarea, emisia sau introducerea unei cantități de substanțe sau de radiații ionizante în atmosferă, sol sau ape, care cauzează moartea sau vătămarea gravă a persoanelor;

b) deversarea, emisia sau introducerea ilegală a unei cantități de substanțe sau de radiații ionizante în atmosferă, sol sau ape, care cauzează sau sunt susceptibile să cauzeze degradarea îndelungată sau importantă a acestora sau moartea sau vătămarea gravă a persoanei, sau prejudicii importante monumentelor protejate, altor obiecte protejate, bunurilor, faunei sau florei;

c) eliminarea, prelucrarea, depozitarea, transportul, exportul sau importul ilegal de deșuri, în special de deșuri periculoase, care cauzează sau sunt susceptibile să cauzeze moartea sau vătămarea gravă a persoanelor sau să cauzeze prejudicii importante calității aerului, solului, apelor, faunei sau florei;

d) exploatarea ilegală a unei uzine în care se exercită o activitate periculoasă și care cauzează sau este susceptibilă să cauzeze în exteriorul uzinei, moartea sau vătămarea gravă a persoanelor sau prejudicii importante calității aerului, solului, apelor, faunei sau florei;

e) fabricarea, prelucrarea, depozitarea, utilizarea, transportul, exportul sau importul ilegal de materiale nucleare sau de alte substanțe radioactive periculoase care cauzează sau sunt susceptibile să cauzeze moartea sau vătămarea gravă a persoanelor sau prejudicii importante calității aerului, solului, apelor, faunei sau florei;

f) deținerea, capturarea, degradarea, uciderea sau comerțul ilegal cu specii de animale și de plante protejate sau cu părți ale acestora, cel puțin astfel cum sunt definite prin legislația națională ca fiind amenințate cu dispariția;

g) comerțul ilegal cu substanțe care epuizează stratul de ozon,

în cazul în care sunt săvârșite cu intenție”.

6 Articolul 3 din decizia-cadru, intitulat „Infrațiuni săvârșite din culpă”, prevede:

„Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a fi considerate infrațiuni, în temeiul dreptului intern, infracțiunile enumerate la articolul 2, în cazul în care acestea sunt săvârșite din culpă sau, cel puțin, din culpă gravă.”

7 Articolul 4 din decizia-cadru prevede că fiecare stat membru trebuie să ia măsurile necesare pentru ca participarea sau instigarea la săvârșirea faptelor menționate la articolul 2 din această decizie să fie pedepsite.

8 Articolul 5 alineatul (1) din decizia-cadru prevede ca sancțiunile penale aplicate să fie „efective, proporționale și disuasive” și că, printre acestea, ar trebui să fie incluse „cel puțin în cele mai grave cazuri, pedepse privative de libertate care pot conduce la extrădare”. Alineatul (2) al aceluiași articol adaugă că sancțiunile amintite „pot fi însoțite de alte sancțiuni sau măsuri”.

9 Articolul 6 din decizia-cadru stabilește răspunderea, prin acțiune sau omisiune, a persoanelor juridice și articolul 7 din decizie prevede sancțiunile aplicabile acestora, care „să includă amenzi penale sau administrative și eventual alte sancțiuni”.

10 În cele din urmă, articolul 8 din decizia-cadru se referă la competența jurisdicțională și articolul 9 la urmărirea penală exercitată de un stat membru care nu-și extrădează proprii resortisanți.

11 Comisia s-a pronunțat în fața diferitelor organisme ale Consiliului împotriva temeiului juridic reținut de acesta din urmă pentru a impune statelor membre obligația de a prevedea sancțiuni penale pentru autorii infracțiunilor împotriva mediului. Aceasta consideră, de fapt, că temeiul juridic corect în această privință este articolul 175 alineatul (1) din Tratatul CE și a prezentat, prin urmare, la 15 martie 2001, o propunere de directivă Parlamentului European și Consiliului privind protecția mediului prin dreptul penal (JO C 180, p. 238, denumită în continuare „propunerea de directivă”), întemeiată pe articolul respectiv, în care enumera în anexă actele de drept comunitar la care se referă activitățile care constituie infracțiunile enumerate la articolul 3 din această propunere.

12 La 9 aprilie 2002, Parlamentul European s-a pronunțat atât cu privire la propunerea de directivă, în prima lectură, cât și la proiectul de decizie-cadru.

13 Parlamentul a împărtășit abordarea susținută de către Comisie în ce privește întinderea competențelor Comunității, invitând Consiliul să facă din decizia-cadru un instrument de completare a directivei, care să intervină în domeniul protecției mediului prin dreptul penal numai în ce privește aspectele cooperării judiciare și să se abțină de la adoptarea deciziei-cadru înainte de adoptarea propunerii de directivă [a se vedea textele adoptate de Parlament la 9 aprilie 2002 având referințele A5-0099/2002 (prima lectură) și A5-0080/2002].

14 Consiliul nu a adoptat propunerea de directivă, dar considerentele (5) și (7) din decizia-cadru sunt formulate după cum urmează:

„(5) Consiliul a considerat oportună integrarea în prezenta decizie-cadru a mai multor dispoziții de fond care figurează în propunerea de directivă, în special cele ce definesc faptele pe care statele membre ar trebui să le considere infracțiuni, în temeiul dreptului intern.

[...]

(7) Consiliul a examinat propunerea, dar a ajuns la concluzia că majoritatea necesară adoptării acesteia de către Consiliu, nu poate fi obținută. Majoritatea respectivă consideră că propunerea depășește competențele atribuite Comunității prin Tratatul de instituire a Comunității Europene și că obiectivele urmărite ar putea fi atinse prin adoptarea unei decizii-cadru, pe baza Titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană. În afară de aceasta, Consiliul consideră că prezenta decizie-cadru, întemeiată pe articolul 34 din Tratatul privind Uniunea Europeană, constituie un instrument corespunzător pentru a impune statelor membre obligația de a prevedea sancțiuni penale. Propunerea modificată prezentată de Comisie nu este de natură să modifice poziția Consiliului în această privință”.

15 Comisia a anexat următoarea declarație la procesul-verbal al reuniunii Consiliului în cursul căreia a fost adoptată decizia-cadru:

„Comisia consideră că decizia-cadru nu constituie un instrument juridic corespunzător pentru a impune statelor membre să introducă sancțiuni penale la nivel național, în cazul infracțiunilor împotriva mediului.

Comisia, după cum a menționat de mai multe ori în fața organismelor Consiliului, consideră de fapt că, în cadrul competențelor sale pe care le deține pentru îndeplinirea obiectivelor enunțate la articolul 2 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comunitatea are competența de impune statelor membre să adopte sancțiuni, dacă este cazul, penale, la nivel național, atunci când este necesar pentru realizarea unui obiectiv comunitar.

Acesta este și cazul mediului, care reprezintă obiectul Titlului XIX din Tratatul de instituire a Comunității Europene.

De asemenea, Comisia constată că propunerea sa de directivă privind protecția mediului prin dreptul penal nu a făcut obiectul unei analize adecvate în cadrul procedurii de decizie.

Întrucât Consiliul a adoptat decizia-cadru în pofida acestei competențe comunitare, Comisia își rezervă în consecință toate drepturile sale pe care i le conferă Tratatul”.

### **Cu privire la acțiune**

16 Prin ordonanța președintelui Curții din 29 septembrie 2003, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Regatul Țărilor de Jos, Republica Portugheză, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe de o parte și Parlamentul, pe de altă parte, au primit dreptul de a interveni în sprijinul concluziilor Consiliului, respectiv ale Comisiei.

17 Prin ordonanța din 17 martie 2004, președintele Curții a respins cererea de intervenție în sprijinul concluziilor Comisiei, formulată de Comitetul Economic și Social European.

### *Argumentele părților*

18 Comisia contestă alegerea de către Consiliu a articolului 34 din Tratatul UE, coroborat cu articolul 29 și articolul 31 litera (e) din Tratatul UE, ca temei juridic al articolelor 1–7 din decizia-cadru. Comisia consideră că scopul și conținutul acesteia din urmă intră sub incidența competențelor Comunității în domeniul mediului, astfel cum sunt ele enunțate la articolul 3 alineatul (1) litera (l) din Tratatul CE și la articolele 174–176 din Tratatul CE.

19 Fără a revendica pentru legiuitorul comunitar o competență generală în materie penală, Comisia consideră că are competența, în temeiul articolului 175 din Tratatul CE, să impună statelor membre obligația de a prevedea sancțiuni penale în cazul încălcării normelor comunitare privind protecția mediului înconjurător, atunci când consideră că este un mijloc necesar pentru a garanta eficacitatea acestei norme. Armonizarea legislațiilor penale naționale, în special a elementelor care constituie infracțiuni comise împotriva mediului și pasibile de sancțiuni penale, va fi concepută ca un instrument util în sprijinul politicii comunitare în cauză.

20 Comisia recunoaște că nu există niciun precedent în materie. Ea invocă totuși, în sprijinul tezei sale, jurisprudența Curții privind obligația principiului loialității, precum și a principiilor eficienței și echivalenței (a se vedea, în special, Hotărârea din 2 februarie 1977, Amsterdam Bulb, cauza 50/76 Rec., p. 137, punctul 33 și Hotărârea din 8 iulie 1999, Nunes și de Matos, cauza C–186/98, Rec., p. I–4883, punctele 12 și 14, precum și Ordonanța din 13 iulie 1990, Zwartveld și alții, cauza C–2/88 IMM, Rec., p. I–3365, punctul 17).

21 În mod similar, mai multe regulamente adoptate în domeniul politicii pescuitului și al transportului impun statelor membre să acționeze pe cale penală sau să impună limite tipurilor de sancțiuni pe care acestea le pot institui. Comisia menționează, în special, două acte care prevăd obligația statelor membre de a introduce sancțiuni care trebuie să fie în mod necesar de natură penală, chiar dacă această caracterizare nu a fost folosită în mod expres [a se vedea articolul 14 din Directiva 91/308/CEE a Consiliului din 10 iunie 1991 privind prevenirea folosirii sistemului financiar în scopul spălării banilor (JO L 166, p. 77) și articolele 1–3 din Directiva 2002/90/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2002 de definire a facilitării intrării, tranzitului și șederii neautorizate (JO L 328, p. 17)].

22 În plus, Comisia susține că decizia-cadru trebuie să fie parțial anulată, în orice caz, pe motiv că articolul 5 alineatul (2), articolul 6 și articolul 7 oferă statelor membre libertatea de a prevedea de asemenea, sancțiuni altele decât penale sau chiar de a alege între sancțiuni penale și alte sancțiuni, care ar putea, fără îndoială, intra sub incidența competenței Comunității.

23 Cu toate acestea, Comisia nu susține că întreaga decizie-cadru ar trebui să facă obiectul unei directive. Comisia nu contestă, în special, faptul că Titlul VI din Tratatul privind Uniunea Europeană constituie temeiul juridic adecvat pentru dispozițiile acestei decizii care tratează competența jurisdicțională, extrădarea și urmărirea penală a autorilor infracțiunilor. Cu toate acestea, dat fiind că aceste dispoziții nu au o existență autonomă, Comisia solicită anularea întregii decizii-cadru.

24 De asemenea, Comisia invocă o obiecție întemeiată pe abuzul de procedură. În acest sens, Comisia se bazează pe considerentele (5) și (7) din decizia-cadru, din care reiese că alegerea unui instrument în temeiul Titlului VI din tratat, ar rezulta din considerente de oportunitate, întrucât propunerea de directivă nu a întrunit majoritatea necesară pentru adoptarea sa, ca urmare a

refuzului majorității statelor membre de a recunoaște Comunității competența de a impune statelor membre să prevadă sancțiuni penale pentru infracțiunile comise împotriva mediului.

25 Parlamentul își însușește argumentul Comisiei. Acesta consideră, în special, că a fost făcută de Consiliu o confuzie între competența de a adopta propunerea de directivă, deținută de Comunitate și o competență, nesușținută de aceasta din urmă, de a adopta decizia-cadru, în totalitatea sa. Elementele pe care se bazează Consiliul în sprijinul tezei sale ar fi, în realitate, considerente de oportunitate în ceea ce privește alegerea sau nu doar a sancțiunilor penale, considerente care ar fi trebuit susținute în cadrul procedurii legislative, în temeiul articolelor 175 și 251 din Tratatul CE.

26 Consiliul și statele membre care au intervenit în acest litigiu, altele decât Regatul Țărilor de Jos, susțin că, în stadiul actului de drept, Comunitatea nu are competența de a obliga statele membre să sancționeze penal comportamentele vizate de decizia-cadru.

27 Nu numai că nu există, în acest sens, nicio atribuire expresă a unei competențe, ci, având în vedere importanța considerabilă a dreptului penal pentru suveranitatea statelor membre, nu poate fi acceptat faptul că această competență ar putea fi implicat transferată Comunității în momentul atribuirii unor competențe materiale speciale, cum sunt cele exercitate în temeiul articolului 175 din Tratatul CE.

28 Articolele 135 și 280 din Tratatul CE, care rezervă în mod expres statelor membre aplicarea dreptului penal intern și administrarea justiției, confirmă această interpretare.

29 Acest lucru este susținut în continuare de faptul că Tratatul privind Uniunea Europeană consacră un titlu special cooperării judiciare în materie penală [a se vedea articolul 29, articolul 30 și articolul 31 litera (e) din Tratatul UE], care conferă în mod expres Uniunii Europene o competență în materie penală, în special în ceea ce privește stabilirea elementelor care constituie infracțiuni și sancțiunile aplicabile. Poziția Comisiei ar fi așadar paradoxală, întrucât, pe de o parte, ar conduce la concluzia că autorii Tratatului privind Uniunea Europeană și ai Tratatului CE au decis să confere implicat Comunității o competență în materie penală și, pe de altă parte, să se ignore faptul că aceiași autori au încredințat Uniunii Europene o astfel de competență în mod expres.

30 Niciuna din hotărârile sau niciunul din textele de drept derivat la care face referire Comisia nu se poate folosi în susținerea tezei sale.

31 Pe de o parte, Curtea nu a obligat niciodată statele membre să adopte sancțiuni penale. Potrivit jurisprudenței, statele membre sunt, cu siguranță, cele care trebuie să se asigure că încălcările dreptului comunitar sunt sancționate în condițiile de fond și de procedură similare cu cele aplicabile încălcărilor dreptului național de o natură și o importanță asemănătoare, sancțiunea trebuind, de altfel, să aibă un caracter efectiv, disuasiv și proporțional cu infracțiunea produsă; în plus, autoritățile naționale ar trebui să procedeze, în ce privește încălcarea dreptului comunitar, cu aceeași grijă pe care o manifestă în aplicarea legislației naționale corespunzătoare (a se vedea, în special, Hotărârea din 21 septembrie 1989, Comisia/Grecia, cauza 68/88, Rec. p. 2965, punctele 24 și 25). Totuși, Curtea nu a declarat, în mod explicit sau implicat, că este de competența Comunității să armonizeze normele penale aplicabile în statele membre. Din contră, a susținut că alegerea sancțiunilor le revine acestora din urmă.

32 Pe de altă parte, practica legislativă este în concordanță cu această interpretare. Diferitele acte de drept derivat reiau formula tradițională conform căreia ar trebui să fie prevăzute „sanțiuni efective, proporționale și disuasive” (a se vedea, de exemplu, articolul 3 din Directiva 2002/90), dar fără a aduce atingere libertății statelor membre de a alege între calea administrativă și calea penală. În cazul în care legiuitorul comunitar, cu toate că în rare ocazii, precizează că statele membre vor iniția proceduri penale sau administrative, se va limita la a explica alegerea care, indiferent de caz, li se oferă acestora.

33 În plus, de fiecare dată când Comisia a propus adoptarea unui act comunitar cu implicații în materie penală, această instituție a separat partea penală din act pentru a face obiectul unei decizii-cadru [a se vedea Regulamentul (CE) nr. 974/98 al Consiliului din 3 mai 1998 privind introducerea euro (JO L 139, p. 1), care a trebuit să fie completat de Decizia-cadru 2000/383/JAI a Consiliului din 29 mai 2000 privind consolidarea protecției împotriva falsificării, prin sancțiuni penale și de altă natură, cu ocazia introducerii monedei euro (JO L 140, p. 1); a se vedea, de asemenea, Directiva 2002/90, completată prin Decizia-cadru 2002/946/JAI din 28 noiembrie 2002 privind consolidarea cadrului penal pentru a preveni facilitarea intrării, tranzitului și șederii neautorizate (JO L 328, p. 1)].

34 În acest caz, având în vedere atât finalitatea sa, cât și conținutul său, decizia-cadru s-ar referi la armonizarea dreptului penal. Simplul fapt că are ca scop combaterea infracțiunilor împotriva mediului înconjurător nu ar fi de natură să creeze o competență a Comunității. În realitate, această decizie ar completa dreptul comunitar în materie de protecție a mediului.

35 În plus, în ceea ce privește obiecția întemeiată pe abuzul de autoritate, Consiliul consideră că este bazată pe o lectură greșită a considerentelor deciziei-cadru.

36 În ceea ce privește Regatul Țărilor de Jos, deși susține concluziile Consiliului, adoptă o poziție mai nuanțată decât acesta din urmă. Regatul Țărilor de Jos consideră că, în exercitarea atribuțiilor care îi sunt conferite de Tratatul CE, Comunitatea poate obliga statele membre să prevadă posibilitatea de a sancționa penal anumite comportamente la nivel național, cu condiția ca această sancțiune să fie inextricabil legată de dispoziții comunitare materiale și să se poată efectiv demonstra că o astfel de politică represivă este necesară pentru realizarea obiectivelor tratatului menționat în domeniul respectiv (a se vedea Hotărârea din 27 octombrie 1992, Germania/Comisia, cauza C-240/90, Rec. p. I-5383). Acesta ar putea fi cazul dacă aplicarea unei norme de armonizare adoptate în temeiul articolului 175 din Tratatul CE, de exemplu, ar impune sancțiuni penale.

37 Pe de altă parte, dacă din conținutul și natura măsurii vizate rezultă că încearcă să armonizeze, la nivel general, dispoziții penale și regimul sancțiunilor nu este inextricabil legat de domeniul dreptului comunitar respectiv, articolul 29, articolul 31 și articolul 34 alineatul (2) litera (b) din Tratatul UE ar putea constitui temeiul juridic corespunzător al acestei măsuri. Nu este acesta și cazul speței de față. Astfel, din finalitatea și din conținutul deciziei-cadru rezultă că aceasta are ca scop, în general, să asigure o armonizare a dispozițiilor penale în statele membre. Faptul că ar putea face referire la norme adoptate în temeiul Tratatului CE nu are relevanță.

#### *Aprecierea Curții*

38 În temeiul articolului 47 din Tratatul UE, niciuna din prevederile Tratatului CE nu poate fi afectată de o dispoziție a Tratatului privind Uniunea Europeană. Această cerință este, de



asemenea, inclusă în primul paragraf al articolului 29 din Tratatul UE, care introduce Titlul VI din acest din urmă tratat.

39 Curtea trebuie să se asigure că actele despre care Consiliul susține că intră sub incidența domeniului de aplicare a Titlului VI din Tratatul UE nu aduc atingere competențelor pe care dispozițiile Tratatului CE le atribuie Comunității (a se vedea Hotărârea din 12 mai 1998, Comisia/Consiliul, cauza C-170/96, Rec. p. I-2763, punctul 16).

40 Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă articolele 1–7 din decizia-cadru nu afectează competențele deținute de Comunitate în temeiul articolului 175 din Tratatul CE, în măsura în care acestea ar fi putut fi adoptate, după cum susține Comisia, în temeiul acestei ultime dispoziții.

41 În această privință, este cunoscut faptul că protecția mediului constituie unul din obiectivele fundamentale ale Comunității (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 1985, ADBHU, cauza 240/83, Rec., p. 531, punctul 13; Hotărârea din 20 septembrie 1988, Comisia/Danemarca, cauza 302/86, Rec., p. 4607, punctul 8 și Hotărârea din 2 aprilie 1998, Outokumpu, cauza C-213/96, Rec., p. I-1777, punctul 32). În acest sens, articolul 2 din Tratatul CE prevede că este misiunea Comunității să promoveze un „nivel ridicat de protecție și de ameliorare a calității mediului” și, în acest scop articolul 3 alineatul (1) litera (l) din Tratatul CE prevede să se aplice „o politică în domeniul mediului”.

42 În plus, în conformitate cu articolul 6 din Tratatul CE, „[c]erințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Comunității”, dispoziție care subliniază caracterul transversal și fundamental al acestui obiectiv.

43 Articolele 174–176 din Tratatul CE constituie, în principiu, cadrul în care se desfășoară politica Comunității în domeniul mediului. În special, articolul 174 alineatul (1) din Tratatul CE enumeră obiectivele acțiunii Comunității în domeniul mediului, iar articolul 175 din Tratatul CE stabilește procedurile care trebuie urmate în vederea realizării acestor obiective. Competența Comunității este, în general, exercitată conform procedurii prevăzute la articolul 251 din Tratatul CE, după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor. Cu toate acestea, în ceea ce privește anumite domenii prevăzute la articolul 175 alineatul (2) din Tratatul CE, Consiliul ia decizii hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European și a celor două organe sus-menționate.

44 După cum a precizat deja Curtea, măsurile menționate la cele trei liniuțe ale articolului 175 alineatul (2) primul paragraf din Tratatul CE implică o intervenție a instituțiilor comunitare în domenii cum ar fi politica fiscală, politica energetică și politica amenajării teritoriului, în care, în afara politicii comunitare în domeniul mediului, fie că nu deține competențe Comunitatea, fie este necesar un vot în unanimitate în Consiliu (Hotărârea din 30 ianuarie 2001, Spania/Consiliul, cauza C-36/98, Rec., p. I-779, punctul 54).

45 În plus, trebuie amintit faptul că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, alegerea temeiului juridic al unei act comunitare trebuie să se bazeze pe elemente obiective cărora să li se poate aplica un control jurisdicțional, între care figurează, în special, scopul și conținutul actului (a se vedea Hotărârea din 11 iunie 1991, Comisia/Consiliul, denumită „Dioxid de titanu”, cauza C-300/89, Rec., p. I-2867, punctul 10 și Hotărârea din 19 septembrie 2002, Huber, cauza C-336/00, Rec., p. I-7699, punctul 30).

46 În ceea ce privește finalitatea deciziei-cadru, rezultă atât din titlul său, cât și din primele sale trei considerente că are ca scop realizarea unui obiectiv de protecție a mediului. Preocupată „de creșterea infracțiunilor împotriva mediului și de efectele lor, care depășesc din ce în ce des frontierele statelor în care se săvârșesc aceste infracțiuni”, Consiliul, care a constatat că acestea constituie „o amenințare pentru mediu” și „o problemă comună a statelor membre”, a considerat că este necesar „să se primească un răspuns ferm” și „concertat pentru a proteja mediul pe plan penal”.

47 În ceea ce privește conținutul din decizia-cadru, articolul 2 conține o listă de acțiuni deosebit de grave împotriva mediului pe care statele membre trebuie să le sancționeze penal. Este adevărat că articolele 2–7 din această decizie implică o armonizare parțială a legislațiilor penale ale statelor membre, în special în ceea ce privește elementele care constituie diverse infracțiuni penale împotriva mediului. În principiu, legislația penală, la fel ca oricare din normele de procedură penală, nu intră în sfera de competență a Comunității (a se vedea Hotărârea din 11 noiembrie 1981, Casati, cauza 203/80, Rec., p. 2595, punctul 27 și Hotărârea din 16 iunie 1998, Lemmens, cauza C-226/97, Rec., p. I-3711, punctul 19).

48 Această ultimă constatare nu împiedică legiuitorul comunitar, în cazul în care aplicarea de sancțiuni penale efective, proporționale și disuasive de către autoritățile naționale competente constituie o măsură indispensabilă în combaterea formelor atacurilor grave asupra mediului, să ia măsuri, în raport cu dreptul penal al statelor membre, pe care le consideră necesare pentru a asigura caracterul efectiv al normelor pe care acesta le stabilește în domeniul protecției mediului.

49 Trebuie adăugat că, în acest caz, deși articolele 1–7 din decizia-cadru reglementează incriminarea anumitor comportamente deosebit de grave îndreptate împotriva mediului, ele lasă la alegerea statelor membre sancțiunile penale aplicabile, care trebuie, cu toate acestea, conform articolului 5 alineatul (1) din aceeași decizie, să fie efective, proporționale și disuasive.

50 Consiliul nu neagă faptul că, printre actele enumerate la articolul (2) din decizia-cadru, apar încălcări ale multor acte comunitare, care au fost incluse în anexa propunerii de directivă. În plus, din primele trei considerente ale acestei decizii rezultă că s-a considerat de către Consiliu că sancțiunile penale erau absolut necesare pentru combaterea infracțiunilor grave împotriva mediului.

51 Din considerentele precedente rezultă că, date fiind finalitatea și conținutul lor, articolele 1–7 din decizia-cadru au ca obiect principal protecția mediului și ar fi putut fi adoptate în mod legitim în temeiul articolului 175 din Tratatul CE.

52 Faptul că articolul 135 și articolul 280 alineatul (4) din Tratatul CE rezervă, în domeniile cooperării vamale și al combaterii infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Comunității, aplicarea dreptului penal național și administrarea justiției în statele membre nu este de natură să afecteze această concluzie. Astfel, nu se poate deduce din aceste dispoziții că, în cadrul punerii în aplicare a politicii de mediu, orice armonizare în materie penală, chiar și limitată, precum cea care rezultă din decizia-cadru, trebuie să fie respinsă, chiar dacă ar fi necesară pentru a asigura eficacitatea dreptului comunitar.

53 În aceste condiții, decizia-cadru, întrucât aduce atingere competențelor pe care articolul 175 din Tratatul CE le conferă Comunității, încalcă în ansamblul său, din cauza indivizibilității sale, articolul 47 din Tratatul UE.

54 Prin urmare, nu mai este necesar să se analizeze argumentul Comisiei potrivit căruia decizia-cadru ar trebui, în orice caz, să fie anulată parțial, în măsura în care articolul 5 alineatul (2), articolul 6 și articolul 7 oferă statelor membre libertatea de a prevedea, de asemenea, sancțiuni altele decât penale sau chiar de a alege între sancțiunile penale și alte sancțiuni, ceea ce intră, fără îndoială, sub incidența competenței Comunității.

55 Având în vedere toate considerentele precedente, este necesară anularea deciziei-cadru.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

56 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta a căzut în pretenții cu privire la motivele sale, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. În conformitate cu alineatul (4) primul paragraf din același articol, intervenienții în prezentul litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

**1) Anulează Decizia-cadru 2003/80/JAI din 27 ianuarie 2003 privind protecția mediului prin dreptul penal.**

**2) Obligă Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.**

**3) Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Regatul Țărilor de Jos, Republica Portugheză, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, precum și Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături.