



Council of the
European Union

148400/EU XXVII. GP
Eingelangt am 07/07/23

Brussels, 7 July 2023
(OR. en, ro)

10689/23

SCHENGEN 31
COMIX 304
SCH-EVAL 139
ENV 743

NOTE

From:	General Secretariat of the Council
To:	Delegations
Subject:	Request received from Asociația pentru Energie Curată și Combaterea Schimbărilor Climatice for an internal review according to Article 10 of regulation 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention, on the review of the decision taken at the JHA Council meeting of 8 and 9 December 2022 not to adopt the draft Council Decision on the full application of the provisions of the Schengen acquis in the Republic of Bulgaria and Romania.

Delegations will find attached the note on the above-mentioned subject, as received from Asociația pentru Energie Curată și Combaterea Schimbărilor Climatice [Association for Clean Energy and Combating Climate Change].

CERERE DE REEXAMINARE INTERNĂ

formulată în temeiul articolului 10 din Regulamentul (UE) 1367/2006

de către

Asociația pentru Energie Curată și Combaterea Schimbărilor Climatice, organizație neguvernamentală înființată conform dreptului român, cu sediul în România, București, Sector 1, str. General Ștefan Burileanu nr. 5-7, bloc A20, parter, apartamentul 1, reprezentată legal de **Răzvan-Eugen Nicolescu** (ernicolescu@gmail.com)

și **convențional de STOICA & Asociații – Societate civilă de avocați**, membră a Baroului București¹, prin avocați Valeriu Stoica, Dragoș Bogdan, Constantin Pintilie, Yolanda Beșleagă și Maria Bodea, conform împuterniciei avocațiale seria B 7320811/2023², adresa pentru comunicare fiind sca@stoica-asociatii.ro („Asociația”),

adresată

Consiliului Uniunii Europene – Consiliul Justiție și Afaceri Interne (JAI)

prin care se solicită

reexaminarea deciziei luate la Consiliul JAI din 8 – 9 decembrie 2022 de a nu adopta Proiectul de decizie a Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în România și în Republica Bulgaria.

17 mai 2023

¹ Anexa nr. 1.1.

² Anexa nr. 1.2.

FIDELITAS, INTEGRITAS, FORTITUDO

CUPRINS

I. INTRODUCERE	2
II. CADRUL LEGAL	3
III. ÎNDEPLINIREA CONDIȚIILOR DE ADMISIBILITATE.....	5
III.1. Asociația îndeplinește toate sub-cerințele de admisibilitate prevăzute de art. 11 alin. (1) din Regulamentul Aarhus	5
III.2. Decizia Consiliului este un „act administrativ” în înțelesul Regulamentului Aarhus... 7	
IV. MOTIVELE CERERII DE REEXAMINARE	9
IV.1. Noțiunea de „dreptul mediului” conform Regulamentului Aarhus	9
IV.2. Decizia Consiliului din 8 – 9 decembrie 2022 încalcă dreptul mediului	9
V. CONCLUZIE FINALĂ	19
VI. LISTA ANEXELOR	19

I. INTRODUCERE

1. Consiliul European a stabilit patru domenii prioritate pentru perioada 2019 – 2024, unul dintre acestea fiind construirea unei Uniuni Europene neutre din punct de vedere climatic, verzi, echitabile și sociale. *Pactul verde european* este prima dintre cele șase priorități ale Comisiei Europene, Comisia susținând că „*schimbările climatice și degradarea mediului sunt o amenințare existențială pentru Europa și pentru întreaga lume*”³. Tranziția către o economie verde a fost o prioritate a președinției cehe a Consiliului⁴ și este o prioritate a actualei președinții suedeze a Consiliului⁵.
2. Cartea Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene („Carta”), Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”) și Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene („TFUE”) – i.e., dreptul primar al Uniunii Europene – obligă instituțiile Uniunii să includă protecția mediului în politicile și activitățile lor.
3. La reuniunea Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022 a fost supus votului un proiect de decizie pentru aplicarea integrală a acquis-ului Schengen în România, fără a fi adoptat (ca urmare a neîntrunirii unanimității în Consiliu). Această decizie a Consiliului care rezultă din procesul-verbal al ședinței care a fost comunicat Asociației în data de 22 martie 2023 contravine în mod flagrant *dreptului mediului*, astfel cum această noțiune este definită în articolul 2 alin. (1) litera f) din Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului („Regulamentul Aarhus”).

³ A se vedea https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_ro

⁴ A se vedea <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/>

⁵ A se vedea <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/>

4. Cu toate că politicile și dreptul Uniunii obligă Consiliul să aibă în vedere problemele de mediu, nu rezultă că ar fi fost analizat de către Consiliu impactul pe care neaplicarea integrală a acquis-ului Schengen în România îl produce asupra mediului. O asemenea analiză ar fi condus în mod neîndoielnic la concluzia că dreptul Uniunii obligă la luarea unei decizii de aplicare imediată a întregului acquis Schengen în România.
5. Pe cale de consecință, solicităm Consiliului să reexamineze decizia luată la Consiliul JAI din 8 – 9 decembrie 2022, cu reluarea votului în Consiliu și luarea în considerare a impactului asupra mediului.

II. CADRUL LEGAL

6. Următoarele dispoziții de drept al Uniunii Europene sunt în particular relevante în prezentul context:

- 6.1. Articolul 37 („Protecția mediului”) din Cartă:

„Politicile Uniunii trebuie să prevadă un nivel ridicat de protecție a mediului și de îmbunătățire a calității acestuia, care să fie asigurat în conformitate cu principiul dezvoltării durabile”.

- 6.2. Articolul 3 alin. (3) paragraful 1 din TUE:

„Uniunea instituie o piață internă. Aceasta acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului. Aceasta promovează progresul științific și tehnic”.

- 6.3. Articolul 11 TFUE:

„Cerințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Uniunii, în special pentru promovarea dezvoltării durabile”.

- 6.4. Articolul 191 TFUE:

„(1) Politica Uniunii în domeniul mediului contribuie la următoarele obiective:

- conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului;*
- ocrotirea sănătății persoanelor;*
- utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale;*
- promovarea pe plan internațional a unor măsuri destinate să contracareze problemele de mediu la scară regională sau mondială și în special lupta împotriva schimbărilor climatice.*

(2) *Politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție, ținând seama de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Uniunii. Aceasta se bazează pe principiile precauției și acțiunii preventive, pe principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului și pe principiul „poluatorul plătește”.*

În acest context, măsurile de armonizare care răspund cerințelor în domeniul protecției mediului presupun, în cazurile adecvate, o clauză de salvagardare care autorizează statele membre să ia, din motive de protecție a mediului fără caracter economic, măsuri provizorii supuse unei proceduri de control din partea Uniunii.

(3) *În elaborarea politicii sale în domeniul mediului, Uniunea ține seama de:*

- *datele științifice și tehnice disponibile;*
- *condițiile de mediu din diferitele regiuni ale Uniunii;*
- *avantajele și costurile care pot rezulta din acțiune sau din inacțiune;*
- *dezvoltarea economică și socială a Uniunii în ansamblul său și de dezvoltarea echilibrată a regiunilor sale;*

(4) *În cadrul competențelor lor, Uniunea și statele membre cooperează cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente. Condițiile cooperării Uniunii pot face obiectul unor acorduri între aceasta și terțele părți în cauză.*

Paragraful precedent nu aduce atingere competenței statelor membre de a negocia în cadrul organismelor internaționale și de a încheia acorduri internaționale”.

6.5. **Articolul 2 din Regulamentul (UE) 2021/1119 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 iunie 2021 („Legea europeană a climei”):**

„(1) Cel târziu până în 2050 se asigură un echilibru la nivelul Uniunii între emisiile și absorbțiile de gaze cu efect de seră care sunt reglementate în dreptul Uniunii, astfel încât să se ajungă la zero emisii nete până la acea dată, iar Uniunea urmărește să obțină ulterior un bilanș negativ al emisiilor.

(2) Instituțiile relevante ale Uniunii și statele membre adoptă măsurile necesare la nivelul Uniunii și, respectiv, la nivel național, pentru a permite îndeplinirea colectivă a obiectivului privind neutralitatea climatică prevăzut la alineatul (1), ținând seama de importanța promovării atât a echității și a solidarității între statele membre, cât și a eficienței costurilor în îndeplinirea acestui obiectiv.”

6.6. **Articolul 4 alineatul (3) TUE:**

„În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.

Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii.

Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și se abțin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.”

- 6.7. Articolul 4 alin. (2) din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană:

„Dispozițiile acquis-ului Schengen care au fost integrate în cadrul Uniunii Europene și actele care se întemeiază pe acestea sau care sunt conexe acestuia și care nu sunt prevăzute la alineatul (1), deși sunt obligatorii pentru Bulgaria și România de la data aderării, se aplică pe teritoriul fiecăruia dintre aceste state membre numai în temeiul unei decizii adoptate de Consiliu în acest sens, după verificarea, în conformitate cu procedurile de evaluare Schengen aplicabile în materie, a îndeplinirii pe teritoriul respectivului stat a condițiilor necesare aplicării tuturor părților în cauză din acquis.

Consiliul adoptă deciziile, după consultarea Parlamentului European, hotărând cu unanimitatea membrilor săi care reprezintă guvernele statelor membre cu privire la care dispozițiile prevăzute în prezentul alineat au fost puse deja în aplicare și a reprezentantului guvernului statului membru cu privire la care aceste dispoziții trebuie să fie puse în aplicare. Membrii Consiliului reprezentând guvernele Irlandei și Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord participă la adoptarea acestei decizii în măsura în care aceasta privește dispozițiile acquis-ului Schengen și actele întemeiate pe acesta sau care sunt conexe acestuia și la care aceste state membre participă ”

III. ÎNDEPLINIREA CONDIȚIILOR DE ADMISIBILITATE

7. Art. 10 alin. (1) din Regulamentul Aarhus recunoaște dreptul oricărei organizații neguvernamentale care îndeplinește cerințele stabilite la art. 11 din Regulament să introducă o cerere de reexaminare internă la instituția sau organul Uniunii care a adoptat un act administrativ sau care, în cazul unei pretinse omisiuni administrative, ar fi trebuit să adopte un astfel de act, pe motiv că actul sau omisiunea respectivă contravine dreptului mediului în înțelesul art. 2 alin. (1) lit. (f).
8. Textul legal impune, astfel, respectarea a două condiții generale de admisibilitate, respectiv (III.1.) îndeplinirea sub-cerințelor indicate la art. 11 alin. (1) din Regulamentul Aarhus (în cazul în care titularul cererii de reexaminare internă este o organizație neguvernamentală) și (III.2.) ca cererea de reexaminare internă să fie îndreptată împotriva unui act administrativ [în definiția art. 2 alin. (1) lit. g) din Regulamentul Aarhus] sau, respectiv, împotriva unei omisiuni administrative [în definiția art. 2 alin. (1) lit. h) din Regulamentul Aarhus].

III.1. Asociația îndeplinește toate sub-cerințele de admisibilitate prevăzute de art. 11 alin. (1) din Regulamentul Aarhus:

9. Cerințele de admisibilitate prevăzute de art. 11 alin. (1) din Regulamentul Aarhus sunt explicitate și în art. 2 din Decizia nr. 748/2023 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește cererile de reexaminare internă a actelor sau a omisiunilor administrative („Decizia nr. 748/2023”), devenită aplicabilă în data de 29 aprilie 2023.

10. Asociația îndeplinește toate condițiile prevăzute în art. 11 din Regulamentul Aarhus corelat cu art. 2 din Decizia nr. 748/2023, astfel:

➤ *Asociația este o persoană juridică independentă și fără scop lucrativ (nonprofit), fiind o organizație neguvernamentală înființată și înregistrată conform dreptului român, potrivit dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 26 din 2000 cu privire la asociații și fundații:*

11. Pentru dovedirea îndeplinirii acestei cerințe, anexăm prezentei următoarele:

- Statutul Asociației, semnat în data de 01.01.2021⁶ – a se vedea art. 1;
- Încheierea din 26.02.2021 pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 București în dosarul nr. 1846/299/2021, prin care a fost admisă cererea formulată de Asociație, fiind acordată acesteia personalitate juridică și dispunându-se înregistrarea Asociației în Registrul Persoanelor Juridice aflat la grefa Judecătoriei Sectorului 1 București – definitivă prin neapelare⁷;
- *Asociația are ca obiectiv principal declarat promovarea protecției mediului în cadrul dreptului mediului:*

12. Pentru dovedirea îndeplinirii acestei cerințe, anexăm prezentei următoarele:

- Statutul Asociației⁸ – a se vedea art. 4 și 5;

13. Din art. 4 al Statutului Asociației rezultă că misiunea principală a Asociației o constituie „sprijinirea, dezvoltarea și promovarea soluțiilor și activităților tehnologice inovatoare în domeniul mediului, energiei și infrastructurii în România/Europa, promovarea inovării și cooperării, precum și oferirea expertizei în domeniul energiei curate, mediului și combaterea schimbărilor climatice”. Cu titlu exemplificativ, printre obiectivele Asociației astfel cum acestea sunt indicate la art. 5 din Statut se numără și „realizarea și promovarea de activități pentru protecția mediului” [art. 5 lit. j) din Statut], precum și alte obiective care se subsumează protecției mediului.

➤ *Asociația este constituită de mai mult de doi ani prin raportare la momentul formulării prezentei cereri de reexaminare:*

14. Astfel cum rezultă din Încheierea din 26 februarie 2021⁹, Asociația a dobândit personalitate juridică în data de 26 februarie 2021.

⁶ Anexa nr. 2.

⁷ Anexa nr. 3.

⁸ Anexa nr. 2.

⁹ Anexa nr. 3.

➤ *Prin activitățile sale, Asociația a urmărit în mod activ obiectivul protecției mediului:*

15. Pentru dovedirea acestei cerințe, anexăm prezentei *Rapoartele anuale de activitate ale Asociației pentru anii 2021 și 2022*¹⁰, precum și extrase din care rezultă, cu titlu exemplificativ, demersurile întreprinse de Asociație în cei doi ani de activitate în materia protecției mediului înconjurător¹¹.

➤ *Obiectul cererii de reexaminare internă este inclus în obiectivele și activitățile Asociației:*

16. Obiectul prezentei cereri de reexaminare este în acord cu obiectivele și activitățile Asociației. Protecția mediului înconjurător și promovarea cooperării în această materie intră în sfera obiectivelor Asociației [a se vedea și lit. j), n) și u) ale art. 5 din Statut]¹².

III.2. Decizia Consiliului este un „act administrativ” în înțelesul Regulamentului Aarhus:

17. Prin scrisoarea din data de 22 februarie 2023¹³ Secretariatul General al Consiliului a informat Asociația că *Proiectul de decizie a Consiliului privind aplicarea integrală a dispozițiilor acquis-ului Schengen în Republica Bulgaria și în România* (în continuare „*Proiectul de decizie*”) s-a aflat pe ordinea de zi a reuniunii Consiliului din 8 – 9 decembrie 2022. În anexa scrisorii din data de 22 februarie 2023, Secretariatul General al Consiliului a comunicat Asociației *Proiectul de decizie*.
18. În data de 22 martie 2023¹⁴, Secretariatul General al Consiliului a transmis Asociației documentul 15877/22 ADD 1 REV 1. Acest document cuprinde Procesul-verbal al reuniunii Consiliului din 8 – 9 decembrie 2022 (în original, „*Draft minutes – Council of the European Union (Justice and Home Affairs) – 8 and 9 December 2022*”) (în continuare „*Procesul-verbal*”).
19. În conformitate cu Procesul-verbal, *Proiectul de decizie* a fost supus votului în cadrul reuniunii Consiliului („*The draft Council Decision on the full application of the Schengen acquis in Bulgaria and Romania, to be adopted by unanimity of the Member States as set out in Article 4 (2) of the 2005 Act of Accession, was put to a vote. The required unanimity has not been attained, therefore the Decision was not adopted*”).
20. Astfel, la data de **22 martie 2023**, Asociația a cunoscut *decizia* Consiliului de a nu adopta *Proiectul de decizie*. Conform art. 10 alin. (1) para. 2 din Regulamentul Aarhus, actul a cărui reexaminare o solicităm a fost *notificat* (comunicat) subscrisei în data de 22 martie 2023.
21. Conform art. 2 alin. (1) lit. g) din Regulamentul Aarhus, *actul administrativ* a cărui reexaminarea poate fi solicitată reprezintă „*orice act fără caracter legislativ adoptat de*

¹⁰ Anexa nr. 4.1.

¹¹ Anexa nr. 4.2.

¹² Anexa nr. 2.

¹³ Anexa nr. 5. Documentul are numărul de referință 23/0111-rh/ns. Referința din antetul scrisorii la *anul 2022* reprezintă o eroare materială.

¹⁴ Anexele nr. 6.1. și 6.2. Documentul are numărul de referință 23/0111-rh/el.

o instituție sau de un organ al Uniunii, care are efecte juridice externe și care conține dispoziții care ar putea să contravină dreptului mediului în înțelesul articolului 2 alineatul (1) litera (f)”.¹⁵

22. *În primul rând, art. 289 TFUE prevede că vor fi considerate acte legislative acele acte juridice adoptate prin procedura legislativă. Or decizia de aplicare integrală a acquis-ului Schengen pentru România nu intră în sfera de aplicare a art. 289 TFUE.*
23. *În al doilea rând, din Procesul-verbal¹⁵ rezultă că decizia de aplicare integrală a acquis-ului Schengen pentru România a fost considerată de Consiliu ca fiind un act fără caracter legislativ.*
24. *În al treilea rând, decizia Consiliului de a respinge prin vot adoptarea Proiectului de decizie produce efecte juridice. Astfel cum a subliniat doamna Avocat General Juliane Kokott, „[o]biectul cererii de reexaminare privește, potrivit articolului 10 din Regulamentul Aarhus, reevaluarea actului juridic a cărui reexaminare se cere. Cererea urmărește deci – potrivit formulării Curții – să se constate o pretinsă nelegalitate sau lipsa temeiniciei actului vizat.”¹⁶*
25. *În cadrul reuniunii Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022, reprezentanții statelor membre au supus la vot adoptarea unei decizii în conformitate cu articolul 4 para. (2) din Actul de aderare. Aceste dispoziții recunosc un veritabil drept al României de a face parte pe deplin din spațiul Schengen. **Refuzul Consiliului de a lua act de îndeplinirea condițiilor prevăzute în Actului de aderare, refuz materializat prin decizia Consiliului a cărei reexaminare o solicităm, produce efecte juridice, reprezentând o formă de nerecunoaștere de către Consiliu a îndeplinirii cerințelor din Actul de aderare și de blocare a extinderii complete a acquis-ului Schengen pentru România.***
26. *În subsidiar, decizia a cărei reexaminare o solicităm poate fi calificată ca fiind o omisiune administrativă în sensul art. 2 alin. (1) lit. h) din Regulamentul Aarhus. Omisiunea administrativă a fost definită în Regulamentul Aarhus ca însemnând „neadoptarea de către o instituție sau de către un organ al Uniunii a unui act fără caracter legislativ cu efecte juridice externe, în cazul în care această neadoptare ar putea să contravină dreptului mediului în înțelesul articolului 2 alineatul (1) litera f”. Articolul 10 alin. (1) para. 2 din Regulamentul Aarhus menționează că termenul pentru formularea cererii de reexaminare curge de la „data la care ar fi trebuit să fie adoptat actul administrativ”, însă în situația particulară descrisă în prezenta cerere acest termen nu poate să curgă decât de la data de 23 martie 2023, dată la care Asociația a cunoscut conținutul Procesului-verbal din care rezultă că Proiectul de decizie a fost supus votului în cadrul întâlnirii Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022. De altfel, în Scrisoarea transmisă Asociației de Consiliu în data de 22 februarie 2023 se menționează că „[t]otuși, pentru actele fără caracter legislativ, procesul-verbal nu este public. Procesul-verbal al reuniunii Consiliului JAI din 8-9 decembrie 2022 a fost întocmit de Secretariatul General și va fi transmis Coreperului sau Consiliului spre aprobare, după care vom putea examina cererea dumneavoastră privind accesul public la acesta”¹⁷.*

¹⁵ Anexa nr. 6.2. Documentul are numărul de referință 23/0111-rh/el.

¹⁶ Concluziile A.G. J. Kokott din 15 decembrie 2022, prezentate în cauzele conexate C-212/21 P și C-223/21 P, ECLI:EU:C:2022:1003, para. 60.

¹⁷ Anexa nr. 5.

IV. MOTIVELE CERERII DE REEXAMINARE

IV.1. Noțiunea de „dreptul mediului” conform Regulamentului Aarhus:

27. Noțiunea *dreptului mediului* este definită în articolul 2 alin. (1) litera f) din Regulamentul Aarhus ca însemnând „*orice dispoziție legislativă comunitară care, indiferent de baza sa legală, contribuie la realizarea obiectivelor politicii Uniunii în domeniul mediului, astfel cum au fost prevăzute de TFUE, conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului, protecția sănătății persoanelor, utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale și promovarea pe plan internațional, a măsurilor de abordare a problemelor regionale sau globale de mediu*”.
28. Art. 37 din Cartă, art. 3 (3) TUE, art. 11 TFUE, art. 191 TFUE și Legea europeană a climei sunt parte integrantă din noțiunea de *dreptul mediului*, astfel cum aceasta din urmă este definită în art. 2 alin. (1) litera f) din Regulamentul Aarhus și impun ca toate acțiunile Uniunii să asigure un nivel ridicat de protecție a mediului.
29. În concluziile sale prezentate în cauzele conexe C-212/21 P și C-223/21 P (ECLI:EU:C:2022:1003), doamna Avocat General J. Kokott a subliniat că noțiunea de *dreptul mediului* avută în vedere în Regulamentul Aarhus „*trebuie interpretată, în lumina obiectivelor politicii de mediu din dreptul Uniunii și a articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus în sensul că înglobează orice măsură susceptibilă să aducă atingere dreptului mediului*” (para. 104).
30. Subliniem faptul că este fără relevanță argumentul că decizia Consiliului din 8 – 9 decembrie 2022 nu a vizat în mod expres o problemă de mediu. În acest sens, în considerentul nr. 10 al Regulamentului (UE) 2021/1767 prin care a fost completat și modificat Regulamentul Aarhus s-a prevăzut în mod explicit intenția legiuitorului Uniunii: „*Atunci când se evaluează dacă un act administrativ conține dispoziții care, prin efectele lor, ar putea să contravină dreptului mediului, este necesar să se analizeze dacă dispozițiile respective ar putea avea un efect negativ asupra realizării obiectivelor politicii Uniunii în domeniul mediului prevăzute la articolul 191 din TFUE*. În caz afirmativ, procedura de reexaminare internă ar trebui să se aplice și în privința actelor care au fost adoptate în punerea în aplicare a unor politici diferite de politica Uniunii în domeniul mediului”.

IV.2. Decizia Consiliului din 8 – 9 decembrie 2022 încalcă dreptul mediului:

31. În primul rând, Consiliul avea obligația să ia în considerare obiectivele Uniunii privind protecția mediului atunci când s-a pronunțat asupra Proiectului de decizie. Nu rezultă în niciun fel că aceste obiective au fost luate în considerare. Dimpotrivă, decizia Consiliului aduce atingere gravă obiectivelor Uniunii în materie de protecție a mediului. Procedând astfel, Consiliul și-a încălcat obligația de acțiune conform obiectivelor Uniunii, generând consecințe grave asupra mediului.
32. Curtea de Justiție a Uniunii Europene („CJUE”) a statuat în cauza C-128/17 (hotărârea din 13 martie 2019, ECLI:EU:C:2019:194), para. 133 că „*articolul 191 TFUE prevede o*

*serie de obiective, principii și criterii pe care legiuitorul Uniunii trebuie să le respecte în cadrul punerii în aplicare a politicii de mediu*¹⁸. Unul dintre aceste obiective este tocmai „conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului”.

33. Obiectivele Uniunii în domeniul protecției mediului trebuie să fie urmărite prin toate acțiunile instituțiilor europene, conform art. 11 TFUE. Rațiunea acestei prevederi este firească, întrucât o altă interpretare ar conduce la concluzia absurdă că ceea ce se protejează prin norme specifice de mediu ar putea fi distrus prin adoptarea unor măsuri legislative în alte arii de reglementare ori că obiectivul protecției mediului trebuie urmărit numai atunci când se adoptă măsuri legislative în acest domeniu. În mod evident, o asemenea concluzie nu poate fi primită.
34. De asemenea, conform art. 13 alin. (1) TUE, cadrul instituțional al Uniunii „vizează promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susținerea intereselor sale, ale cetățenilor săi și ale statelor membre, precum și asigurarea coerenței, a eficacității și a continuității politicilor și acțiunilor sale”. De asemenea, conform art. 13 alin. (2) TUE, fiecare instituție trebuie să acționeze în limitele atribuțiilor conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute în tratate și să coopereze în mod loial între ele.
35. Articolul art. 4 alin. (2) din Actul de aderare conferă Consiliului competența de a adopta decizia referitoare la aplicarea integrală a acquis-ului Schengen, cu unanimitatea statelor membre Schengen, dar și a statului candidat (România). În lumina art. 11 TFUE, însă, Consiliul nu poate face abstracție de obiectivele Uniunii și de necesitatea cooperării loiale cu Parlamentul și Comisia. Deși articolul 13 TUE nu stabilește o normă substanțială referitoare la protecția mediului, acest articol impune Consiliului ca prin acțiunile sale să urmărească realizarea obiectivelor politicii de mediu a Uniunii Europene și ca toate deciziile adoptate să fie analizate inclusiv sub cupola protecției mediului înconjurător.
36. Astfel, Consiliul era obligat să analizeze și impactul pe care decizia luată la reuniunea din 8 – 9 decembrie 2022 îl are asupra obiectivului protecției mediului înconjurător și să acționeze și în concordanță cu acest obiectiv. Procedându-se în acest mod, adoptarea Deciziei Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022 **s-a făcut cu încălcarea articolului 13 TUE** deoarece **Consiliul a acționat contrar obiectivelor Uniunii Europene în domeniul protecției mediului**.
37. *În al doilea rând*, în strânsă legătură cu argumentele prezentate anterior, învederăm faptul că **decizia Consiliului din 8 – 9 decembrie 2022 contravine obligației Uniunii de a asigura un standard ridicat în materie de protecția mediului**.
38. România îndeplinește toate criteriile specifice pentru aplicarea integrală a acquis-ului Schengen, astfel confirmat prin Comunicarea Comisiei din 16 noiembrie 2022¹⁸ și reiterat prin Comunicarea Comisiei Europene privind starea spațiului Schengen – COM(2023) 274 final –, publicată în data de 16 mai 2023¹⁹.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council ‘Making Schengen stronger with the full participation of Bulgaria, Romania and Croatia in the area without internal border controls – COM(2022) 636 final.

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (State of Schengen report 2023) –

39. Refuzul Consiliului de a adopta actul necesar (*decizia*) în temeiul articolului 4 alin. (2) din Actul de aderare nu este doar nelegal în raport cu dispozițiile acestui articol din dreptul primar, ci conduce la încălcarea dreptului mediului prin nesocotirea **efectelor grave care se produc asupra mediului ca urmare a deciziei Consiliului de respinge adoptarea actului necesar pentru aplicarea integrală a acquis-ului Schengen.**
40. Aceste efecte dăunătoare mediului au fost semnalate Consiliului inclusiv de către Parlamentul European în *Rezoluția Parlamentului European din 18 octombrie 2022 referitoare la aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen (2022/2852(RSP)) („Rezoluția Parlamentului European”)*²⁰. Prin această rezoluție, Parlamentul European a reamintit că toate condițiile necesare pentru aplicarea integrală a acquis-ului Schengen în România și Bulgaria au fost deja îndeplinite încă din 2011 și a îndemnat Consiliul să ia toate măsurile necesare în acest sens. La punctul J) din Rezoluția Parlamentului European s-a arătat că *„menținerea controalelor implică costuri operaționale și de investiții directe pentru lucrătorii transfrontalieri și pentru lucrătorii mobili, pentru turiști, transportatori rutieri de mărfuri și administrații publice, având efect negativ asupra economiilor statelor membre și asupra funcționării pieței interne a UE, la aceasta adăugându-se impactul negativ asupra mediului cauzat de numărul de camioane care înaintează încet, așteptând să traverseze la punctele de trecere a frontierei”*.
41. În luna martie 2023, **KPMG** a realizat un studiu independent referitor la emisiile de dioxid de carbon (CO₂) asociate cu amânarea aplicării integrale a acquis-ului Schengen în România și Bulgaria și generate de autovehiculele care așteaptă pentru realizarea controlului la frontieră²¹. Analiza realizată de KPMG a concluzionat că decizia Consiliului de nu adopta actul necesar aplicării depline a acquis-ului Schengen adaugă o povară suplimentară și inutilă eforturilor Uniunii de a asigura neutralitatea emisiilor de dioxid de carbon, în sectorul de transporturi unde este nevoie de acțiuni urgente de reducere a emisiilor.
42. Datele analizate de KPMG – într-o estimare foarte conservatoare – conduc la concluzia că în fiecare lună în care România și Bulgaria nu fac parte din spațiul Schengen se adaugă o emisie de cel puțin 3.800 tone de dioxid de carbon în atmosferă, cauzând astfel poluarea aerului și **afectând direct comunitățile de persoane care locuiesc în apropierea punctelor de trecere a frontierei. Impactul total anual al deciziei Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022 este o emisie de peste 46.000 tone de dioxid de carbon.**
43. *În al treilea rând*, decizia Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022 **contravine în mod flagrant obiectivelor asumate prin Regulamentul (UE) 2021/1119 („Legea europeană a climei”)**.
44. Reamintim cu acest prilej faptul că, suplimentar prevederilor din legislația primară, Legea europeană a climei a stabilit obiectivul obligatoriu al neutralității climatice până în 2050 și obiectivul reducerii gazelor cu efect de seră cu 55% până în 2030. Prin adoptarea Legii europene a climei, **obiectivul neutralității climatice a Uniunii a devenit obligatoriu**

paginile 6 și 7, disponibilă la adresa: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/State%20of%20Schengen%20Report%202023_en.pdf.

²⁰ Anexa nr. 7.

²¹ Anexa nr. 8

din punct de vedere juridic. Totodată, Uniunea a stabilit obligația reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 55% până în 2030.

45. Legea europeană a climei a stabilit un obiectiv pe termen lung în strânsă legătură cu Acordul de la Paris (acord la care UE este parte), răspunzând astfel amenințărilor reprezentate de schimbările climatice. Anterior Legii europene a climei, Uniunea a instituit un cadru de reglementare pentru a îndeplini obiectivele de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră: de exemplu, Regulamentul (UE) 2018/842 prin care s-au reglementat obiective naționale de reducere a gazelor cu efect de seră sau Regulamentul (UE) 2018/841 care prevede obligația statelor membre de a echilibra emisiile de gaze cu efect de seră rezultate din exploatarea terenurilor.
46. Astfel cum s-a reținut în considerentul nr. 40 al Regulamentului (UE) 2021/1119:
- „Schimbările climatice sunt, prin definiție, o provocare transfrontalieră: așadar, este necesară acțiunea coordonată la nivelul Uniunii pentru a completa și a consolida în mod eficient politicile naționale. Întrucât obiectivul prezentului regulament, și anume realizarea neutralității climatice în Uniune până în 2050, nu poate fi îndeplinit în mod satisfăcător de către statele membre, dar, având în vedere efectele sale, acesta poate fi îndeplinit mai bine la nivelul Uniunii (...)”.*
47. Conform art. 1 din Regulamentul (UE) 2021/1119, actul normativ stabilește „un cadru pentru reducerea ireversibilă și progresivă a emisiilor antropice de cu efect de seră” și „un obiectiv obligatoriu de realizare a neutralității climatice în Uniuni până în 2050”. De asemenea, Regulamentul (UE) 2021/1119 a stabilit „un obiectiv obligatoriu al Uniunii privind reducerea internă netă a emisiilor de gaze cu efect de seră”.
48. Conform art. 2 alin. (2) din Regulamentul (UE) 2021/1119, „[i]nstituțiile relevante ale Uniunii Europene și statele membre adoptă măsurile necesare la nivelul Uniunii și, respectiv, la nivel național, pentru a permite îndeplinirea colectivă a obiectivului privind neutralitatea climatică prevăzută la alineatul (1), ținând seama de importanța promovării atât a echității și a solidarității între statele membre, cât și a eficienței costurilor în îndeplinirea acestui obiectiv”. De asemenea, articolul 4 din Regulamentul (UE) 2021/1119 a stabilit o serie de obiective intermediare obligatorii ale Uniunii. În vederea atingerii obiectivului pentru anul 2030, regulamentul impune „instituțiilor relevante ale Uniunii și statelor membre” să acorde „prioritate reducerii rapide și previzibile a emisiilor”.
49. Mai mult decât atât, articolul 5 din Regulamentul (UE) 2021/1119 impune instituțiilor Uniunii să asigure progrese continue în ceea ce privește sporirea capacității de adaptare, consolidarea rezilienței și reducerea vulnerabilităților la schimbările climatice.
50. În acest context, decizia Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022 contravine în mod flagrant obiectivelor **obligatorii** impuse instituțiilor Uniunii. Or instituțiile Uniunii au obligația de a acționa în sensul realizării obiectivelor Uniunii, iar nu în sens contrar, punând astfel piedici realizării finalității urmărite prin aceste obiective.
51. În al patrulea rând, decizia Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022 **contravine și dreptului fundamental la un mediu sănătos**. Conform art. 6 alin. (3) TUE, drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană a drepturilor omului,

constituie principii generale ale dreptului Uniunii. Într-o jurisprudență constantă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că dreptul la un mediu sănătos poate intra în sfera de protecție a dreptului la ocrotirea vieții private. Astfel cum am arătat și anterior, incapacitatea Consiliului de a adopta decizia privind aplicarea integrală a acquis-ului Schengen în România și Bulgaria conduce la creșterea nivelului poluării, cu încălcarea nu doar a obiectivelor Uniunii, ci și a drepturilor fundamentale recunoscute cetățenilor europeni.

52. *În al cincilea rând, obiectivele Uniunii în materia protecției mediului se impun a fi corelate și cu efectele pe care schimbările climatice le produc în raport de alte obiective prioritare* (precum combaterea migrației nelegale). Cu titlu exemplificativ, într-un articol publicat de Parlamentul European la finalul anului 2020 (în acord cu concluziile ONU) s-a subliniat că **schimbările climatice sunt un factor care încurajează migrația**: „Se preconizează că schimbările climatice vor accentua fenomenele meteorologice extreme, ceea ce ar putea cauza deplasarea unui număr mai mare de persoane”²². Astfel, politica Uniunii privind mediul și politica privind migrația se află într-o strânsă legătură.
53. Prima măsură care se impune în combaterea oricărui fenomen negativ este eliminarea cauzei. Or decizia Consiliului stimulează migrația inclusiv prin faptul că poluarea suplimentară conduce la pierderea unor teritorii sau transformarea lor în suprafețe nelocuibile, ceea ce va produce un efect de bumerang. În acest context, decizia Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022 contravine în mod flagrant obiectivelor **obligatorii** impuse instituțiilor Uniunii. Or, după cum am subliniat, instituțiile Uniunii au obligația de a acționa în sensul realizării obiectivelor Uniunii, iar nu în sens contrar, punând în acest mod piedici or cauzând blocaje în realizarea finalității urmărite prin aceste obiective.
54. *În al șaselea rând, efectele devastatoare ale schimbărilor climatice și cauza care a stat la originea acestora* (respectiv poluarea masivă și continuă odată cu începerea etapei industriale – având ca referință anul 1990) au fost explicate în nenumărate studii științifice (dintre care indicăm, cu titlul exemplificativ, rapoartele IPCC²³). În acest context, la nivel mondial statele au ajuns la concluzia că trebuie implementate măsuri urgente pentru a combate acest fenomen ce poate conduce, ca urmare a efectelor negative multiple și intercorelate (precum distrugerea unor teritorii, topirea ghețarilor, foamete cauzată de secetă etc.) la extincția formelor de viață cunoscute până în prezent.
55. Abordarea globală (și implicit europeană) în privința magnitudinii și complexității problemei schimbărilor climatice a devenit clară odată cu încheierea **Acordului de la Paris**, act internațional ratificat de Uniunea Europeană în data de 5 octombrie 2016, prin care statele semnatare și-au propus consolidarea unui răspuns global în privința combaterii schimbărilor climatice.
56. În scopul îndeplinirii obiectivelor stabilite prin Acordul de la Paris (de a menține încălzirea globală cu mult sub 2 C peste nivelurile preindustriale), Comisia Europeană a

²² A se vedea [https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr_post_story/2020/RO/03A-DV-PRESSE_STO\(2020\)06-24-81906_RO.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/press/pr_post_story/2020/RO/03A-DV-PRESSE_STO(2020)06-24-81906_RO.pdf).

²³ Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (IPCC): Raportul special privind impactul încălzirii globale cu 1.5 C - <https://www.ipcc.ch/sr15/> și <https://eit.europa.eu/news-events/news/ipcc-report-we-can-turn-things-around-if-we-act-fast-and-collectively>.

publicat, la data de 11 decembrie 2019, **Pactul Ecologic European**²⁴, o comunicare ce trasează o foaie de parcurs către o economie durabilă, bazată în mod esențial pe principiul protejării mediului și a sănătății umane, sens în care a stabilit ca obiectiv prioritar al Uniunii Europene atingerea neutralității climatice până în 2050.

57. Astfel cum însuși Consiliul a comunicat public²⁵, Pactul evidențiază necesitatea unei **abordări holistice și transsectoriale, în care toate domeniile de politică relevante să contribuie la obiectivul final în domeniul climei**. Pactul conține inițiative care acoperă domeniul climei, al mediului, al energiei, al transporturilor, sectorul industrial, agricultura și finanțarea durabilă, „toate acestea fiind puternic interconectate”.
58. Având în vedere necesitatea de reformare a legislației la nivelul tuturor sectoarelor care contribuie la poluarea mediului, la 14 iulie 2021, Comisia Europeană a propus un set de inițiative legislative, denumit generic **Fit for 55**. Acest pachet legislativ are menirea de a concretiza măsurile ce trebuie implementate urgent pentru a atinge, în primul rând, obiectivul intermediar stabilit pentru anul 2030 și, ulterior, obiectul neutralității climatice (2050).
59. Astfel, Fit for 55 reconfigurează întreaga legislație în ceea ce privește clima, mediul, sectorul energetic, transporturile, sectorul industrial, agricultura și finanțarea durabilă. Parte din aceste inițiative legislative au fost deja adoptate și urmează a fi publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene²⁶.
60. Mai mult, la 18 mai 2022, Comisia Europeană a prezentat planul **REPowerEU**²⁷ ca răspuns la dificultățile și perturbările de pe piața mondială a energiei cauzate de invadarea Ucrainei de către Rusia. Planul REPowerEU urmărește atât să pună capăt dependenței UE de combustibilii fosili din Rusia, cât și să **facă progrese suplimentare pentru atingerea obiectivelor climatice ale UE**.
61. Ca parte a planului REPowerEU, Comisia a propus o serie de modificări specifice ale legislației existente în domeniul energiei, și anume Directiva privind energia din surse regenerabile, Directiva privind performanța energetică a clădirilor și Directiva privind eficiența energetică, toate cele trei directive făcând deja obiectul unei revizuirii ca parte a pachetului „Fit for 55”, adoptat de Comisie în 2021.
62. **În al șaptelea rând, Consiliul a încălcat principiile precauției și acțiunii preventive, precum și principiul eficientizării costurilor în îndeplinirea obiectivelor de mediu.**
63. Conform art. 191 TFUE, politica Uniunii în domeniul mediului contribuie la obiective ce privesc calitatea mediului, sănătatea persoanelor, utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale și lupta împotriva schimbărilor climatice. De asemenea, se stipulează la alin. (2) al aceluiași articol că **politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție și se bazează pe principiile precauției și acțiunii preventive,**

²⁴ A se vedea https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF.

²⁵ A se vedea <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/green-deal/>.

²⁶ A se vedea <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/>.

²⁷ A se vedea https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_ro.

pe principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului și pe principiul „poluatorul plătește”.

64. În ceea ce privește îndeplinirea colectivă a obiectivului privind neutralitatea climatică (respectiv, prin măsuri împotriva poluării deja existente), art. 2 alin. (2) din Regulamentul (UE) 2021/1119, stabilește că instituțiile europene relevante trebuie să respecte solidaritatea între statele membre și **„eficiența costurilor în îndeplinirea acestui obiectiv”**.
65. Din interpretarea literală a prevederilor citate anterior, rezultă că legiuitorul european acordă prevalență acțiunilor preventive, în detrimentul celor de remediere, iar atunci când sunt necesare măsuri de remediere, acestea trebuie realizate într-o manieră care să respecte principiul eficienței costurilor.
66. În plus, chiar anterior adoptării Legii europene a climei, Uniunea Europeană a adoptat Regulamentul (UE) 2018/842 privind reducerea anuală obligatorie a emisiilor de gaze cu efect de seră de către statele membre în perioada 2021-2030 în vederea unei contribuții la acțiunile climatice de respectare a angajamentelor asumate în temeiul Acordului de la Paris și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013²⁸. Încă din preambul, Regulamentul a prevăzut că:

„(1) În concluziile sale din 23-24 octombrie 2014 referitoare la cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030, Consiliul European a aprobat un obiectiv obligatoriu de reducere pe plan intern cu cel puțin 40 %, față de nivelul din 1990, a emisiilor de gaze cu efect de seră la scara întregii economii până în 2030, iar respectivul obiectiv a fost reafirmat în concluziile Consiliului European din 17-18 martie 2016.

*(2) Concluziile Consiliului European din 23-24 octombrie 2014 au precizat faptul că obiectivul de reducere a emisiilor cu cel puțin 40 % ar trebui să fie îndeplinit **în mod colectiv de către Uniune în cel mai eficient mod posibil din punct de vedere al costurilor**.*

(...) (12) Sectorul transporturilor este responsabil pentru aproape un sfert din emisiile de gaze cu efect de seră din Uniune. Prin urmare, este important să se reducă emisiile de gaze cu efect de seră și riscurile legate de dependența de combustibilii fosili în sectorul transporturilor prin recurgerea la o abordare cuprinzătoare pentru promovarea reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră și a eficienței energetice în transporturi, pentru promovarea transportului electric, pentru o trecere la moduri de transport mai durabile și pentru folosirea unor surse regenerabile de energie durabile în transporturi inclusiv după 2020. Tranziția către o mobilitate cu emisii scăzute de dioxid de carbon ca parte a unei tranziții mai ample către o economie sigură și durabilă cu emisii scăzute de dioxid de carbon poate fi facilitată prin crearea unor condiții favorabile și a unor stimulente puternice, precum și prin elaborarea unor strategii pe termen lung, care pot stimula investițiile.”

²⁸ A se vedea și Regulamentul (UE) 2018/841 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2018 cu privire la includerea emisiilor de gaze cu efect de seră și a absorbțiilor rezultate din activități legate de exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură în cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030 și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013 și a Deciziei nr. 529/2013/UE.

67. De altfel, și prin Decizia (UE) 2022/591 a Parlamentului European și a Consiliului din 6 aprilie 2022 privind un Program general al Uniunii de acțiune pentru mediu până în 2030 se precizează, la art. 1, că **PAM 8 se bazează pe principiul precauției, pe principiile acțiunii preventive și remedierii poluării la sursă și pe principiul „poluatorul plătește”**. Tot astfel, art. 2 alin. (2) lit. a) teza 1 din Decizia (UE) 2022/591 stabilește următoarele:

„PAM 8 are următoarele șase obiective tematice prioritare interconectate, pentru perioada până la 31 decembrie 2030:

(a) reducerea rapidă și previzibilă a emisiilor de gaze cu efect de seră (...)”.

68. Principiul eficienței costurilor în cadrul uniunii energetice și a acțiunilor climatice se regăsește și în **Regulamentul (UE) 2018/1999 privind guvernanta uniunii energetice și a acțiunilor climatice**, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 663/2009 și (CE) nr. 715/2009 ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Directivelor 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE și 2013/30/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, a Directivelor 2009/119/CE și (UE) 2015/652 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 525/2013 al Parlamentului European și al Consiliului.
69. Regulamentul anterior menționat stabilește **fundamentul legislativ necesar pentru o guvernanta eficientă din punctul de vedere al costurilor și previzibilă a uniunii energetice și a acțiunilor climatice** (mecanismul de guvernanta), care să asigure atingerea obiectivelor uniunii energetice prevăzute pentru anul 2030 și pe termen lung, în conformitate cu Acordul de la Paris din 2015 asupra schimbărilor climatice.
70. În concluziile sale din 26 noiembrie 2015 privind sistemul de guvernanta a uniunii energetice, Consiliul a recunoscut că guvernanta uniunii energetice va fi un instrument esențial pentru **construirea efectivă și eficientă a uniunii energetice și pentru realizarea obiectivelor acesteia**.
71. Regulamentul stabilește că obiectivul principal al mecanismului de guvernanta este acela de a permite realizarea obiectivelor uniunii energetice și, în special, a obiectivelor cadrului de politici privind clima și energia pentru 2030, în domeniul reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră, al energiei din surse regenerabile și al eficienței energetice și prevede că **„niciunul dintre aceste obiective, care sunt legate în mod indisolubil, nu poate fi considerat secundar în raport cu celălalt”**.
72. Totodată, se precizează în preambul că gazele cu efect de seră și poluanții atmosferici provin în mare parte din surse comune, politicile concepute să reducă emisiile de gaze cu efect de seră pot avea beneficii conexe pentru sănătatea publică și calitatea aerului. Pentru acest motiv, după cum se prevede în Regulament, **„cooperarea regională este esențială pentru a asigura o realizare efectivă a obiectivelor uniunii energetice într-o manieră optimă din punctul de vedere al costurilor”**.

73. În viitor, **noul sistem EU ETS (parte a Pachetului legislativ „Fit for 55”), adoptat deja în cadrul Consiliului²⁹, va include și sectorul transporturilor**, astfel că în următorii ani se va stabili un preț pe emisiile din sectorul transportului rutier.
74. **Această propunere de directivă prevede că obiectivul general al UE de cel puțin 55% emisii până în 2030, în comparație cu nivelurile din 1990, nu poate fi atins fără reduceri semnificative ale emisiilor în transportul rutier și reglementează obligații pentru furnizorii de combustibil cu scopul de a-i determina să își decarboneze produsele, deoarece acest lucru va reduce costul respectării sistemului de comercializare a emisiilor.**
75. **Totuși, energia cea mai ieftină și care nu poluează este, în primul rând, energia care nu se consumă.** Decarbonarea integrală într-un termen scurt a sectorului transporturilor (cu atât mai mult cu cât reformele legislative vor necesita un termen de transpunere în legislația națională) este imposibil de realizat.
76. În același timp, cantitatea mai mare de combustibili necesară pentru a face față unor cozi de 25 km ce uneori se parcurg pe durata a câtorva zile la granițele românești va continua să facă mult mai dificilă trecerea la o economie verde (având în vedere necesarul mult mai mare de biocombustibili) și va continua să accentueze gradul de poluare a României (care deja a atins cote alarmante pentru sănătatea cetățenilor români).
77. Mai mult, principiul eficientizării costurilor în atingerea obiectivului de decarbonare impune concluzia că este mai eficientă evitarea poluării prin eliminarea cozilor dintre frontiere ale Uniunii Europene, decât prin implementarea unor măsuri costisitoare de decarbonare care, oricum, se vor implementa într-un interval de timp mai extins.
78. *În al optulea rând.* **Consiliul a încălcat principiul „eficiența energetică înainte de toate”.** Una dintre măsurile europene propuse în plan legislativ pentru reducerea poluării vizează reducerea consumului de energie la nivelul fiecărui stat membru. Directiva (UE) 2018/2002 din 11 decembrie 2018 de modificare a Directivei 2012/27/UE privind eficiența energetică **a subliniat importanța principiului „eficiența energetică înainte de toate”** în scopul respectării angajamentelor asumate prin Acordul de la Paris. Este ineficient și lipsit de coerență ca instituția Consiliului să ceară cetățenilor UE să își reducă propria amprentă de carbon prin reducerea consumului de căldură sau utilizarea eficientă a aparatelor de aer condiționat, în timp ce aceeași instituție nu are în vedere aspectele de mediu în deciziile sale (prin generarea de emisii de CO₂).
79. La data de 10 martie 2023, colegiitorii au încheiat acordul provizoriu cu privire la reformarea și consolidarea Directivei UE privind eficiența energetică, statele membre impunându-se **obligația de a lua în considerare eficiența energetică în deciziile lor de politică**, de planificare și de investiții majore în sectorul energetic și în afara acestuia.
80. Acordul stabilește un **obiectiv de eficiență energetică al UE de 11,7 % pentru 2030**, depășind propunerea inițială a Comisiei din pachetul „Pregătiți pentru 55”. Acordul impune statelor membre ale UE să asigure **în mod colectiv** o reducere suplimentară a consumului final de energie și a consumului de energie primară, în comparație cu previziunile din 2020 privind consumul de energie.

²⁹ A se vedea <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/>

81. Deși reformarea Directivei privind eficiența energetică nu este încă în vigoare, obiectivul Uniunii Europene ca, prin aplicarea principiului „eficiența energetică înainte de toate” să se reducă consumul excesiv de energie pentru a combate poluarea nejustificată, rezultă atât din Directiva (UE) 2018/2002, cât și din parcursul legislativ al acestui act normativ.
82. De asemenea, nu este mai puțin relevant că, la recomandările Comisiei cuprinse în comunicări precum, „EU Save Energy”³⁰ sau „Save gas for a safe winter”³¹ și ulterior prin **Regulamentul (UE) 2022/1369 al Consiliului din 5 august 2022 privind măsuri coordonate de reducere a cererii de gaze**, pe parcursul iernii statele membre au impus obligația reducerii de căldură³² din două motive: unul reprezenta riscul în ceea ce privește securitatea aprovizionării ca urmare a războiului din Ucraina, cel de-al doilea motiv viza reducerea a ceea ce s-a considerat excesiv prin raportare la obiectivele climatice asumate de Uniunea Europeană.
83. *În fine*, este de remarcat faptul că, deși Uniunea Europeană a trasat un obiectiv legislativ riguros din perspectivă climatică³³ (agregând, printre altele, că este necesară reducerea semnificativă a consumului de energie), o poluare nejustificată are loc chiar la granițele dintre state membre, prin consumul crescut de combustibili necesari pentru a face față cozilor care uneori se întind pe 25 km. **În România, 25 km pot echivala cu suprafața a 10 sate ce aparțin aceleiași comune**³⁴. Această poluare afectează în final toate statele membre, însă primul stat afectat este cel în care poluarea este generată, respectiv România.
84. În sprijinul tuturor argumentelor care precedă, în final înțelegem să facem din nou referire la **Comunicarea Comisiei Europene privind starea spațiului Schengen – COM(2023) 274 final –**, publicată în data de 16 mai 2023³⁵, unde sunt subliniate, printre altele, consecințele prejudiciabile asupra mediului cauzate de neaplicarea întregului *acquis* Schengen în România și Bulgaria:

„It is both a legal expectation and a European promise that Member States acceding to the Union participate fully in the Schengen area once all the agreed conditions are verified and met. Moreover, the failure to lift controls at the internal borders has important negative economic and environmental consequences not only for Bulgarian

³⁰ A se vedea

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A240%3AFIN&qid=1653033053936> și https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/action-and-measures-energy-prices/playing-my-part_en.

³¹ A se vedea

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0360&qid=1658479881117>.

³² A se vedea, cu titlu exemplificativ: <https://www.rferl.org/a/dutch-reduce-russian-gas-campaign/31782700.html> și <https://www.thelocal.fr/20221006/cold-water-19c-heating-and-cash-tonuses-how-france-plans-to-cut-its-energy-use-by-10-this-winter> și <https://www.euronews.ro/articole/cum-trec-romanii-prin-iarna-caloriferele-la-minim-resourci-sau-incalzirea-partiala>.

³³ A se vedea <https://www.europarl.europa.eu/news/ro/headlines/society/20221128STO58002/economisirea-energiei-cum-reduce-ue-consumul-de-energie>.

³⁴ A se vedea https://ro.wikipedia.org/wiki/Comuna_Roe%C8%99ti_V%C3%A2lcea.

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (State of Schengen report 2023) – pagina 7, disponibilă la adresa: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/State%20of%20Schengen%20Report%202023_en.pdf.

and Romanian citizens but for the entire EU. Increased waiting times at the borders result in long queues of vehicles and trucks, leading to increased costs, reduced competitiveness for businesses, disruption of supply chains, and decreased revenues for the tourism sector. The uncertainties related to border delays and administrative burdens can discourage foreign investment and undermine economic and social cohesion between Member States. There is even an environmental cost, with estimates suggesting that 46,000 tonnes of CO2 are emitted per year due to the non-lifting of internal border controls."

V. CONCLUZIE FINALĂ

85. ÎN CONCLUZIE, având în vedere dispozițiile legale menționate și toate argumentele prezentate anterior, solicităm Consiliului să reexamineze decizia luată în cadrul reuniunii formațiunii JAI din 8 – 9 decembrie 2022 în vederea asigurării conformității acestei decizii cu dreptul mediului.

VI. LISTA ANEXELOR

Pentru o mai mare claritate, filele documentelor care constituie anexele la prezenta Cerere de reexaminare internă au fost numerotate în continuarea acesteia din urmă. Astfel, filele 1 – 20 constituie Cererea de reexaminare internă, iar filele 21 – 113 reprezintă cele opt anexe.

Numărul anexei	Conținutul documentului	Filele
Anexa 1	Anexa 1.1. Documente care dovedesc faptul că reprezentantul convențional al Asociației (<i>i.e.</i> , Societatea civilă de avocați Stoica & Asociații) este autorizat să își exercite profesia în fața instanțelor din România;	21 – 23
	Anexa 1.2. Împuternicirea avocațială seria B 7320811/2023;	24 – 25
Anexa 2	Statutul Asociației;	26 – 33
Anexa 3	Încheierea din 26 februarie 2021 pronunțată de Judecătoria Sectorului 1 în dosarul nr. 1846/299/2021;	34 – 36
Anexa 4	Anexa 4.1. Rapoarte referitoare la activitățile Asociației în anii 2021 și 2022;	37 și 38

	Anexa 4.2. Extrase din care rezultă, cu titlu exemplificativ, demersurile întreprinse de Asociație în cei doi ani de activitate în materia protecției mediului înconjurător;	39 – 79
Anexa 5	Scrisoarea Consiliului din data de 22 februarie 2023*; <i>* Referința din antetul scrisorii la anul 2022 reprezintă o eroare materială</i>	80 și 81
Anexa 6	Anexa 6.1. Scrisoarea Consiliului din data de 22 martie 2023; Anexa 6.2. Procesul-verbal a reuniunii Consiliului JAI din 8 – 9 decembrie 2022;	82 83 – 96
Anexa 7	Rezoluția Parlamentului European din 18 octombrie 2022 referitoare la aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen [2022/2852(RSP)];	97 – 100
Anexa 8	Studiul întocmit de KPMG cu privire la efectele neaplicării integrale a acquis-ului Schengen în România și Bulgaria asupra mediului.	101 – 113

Cu deosebită considerație,

Asociația pentru Energie Curată și Combaterea Schimbărilor Climatice