

Oportunitatea recunoașterii unui drept european al amenajării teritoriului și al urbanismului

Conf. univ. dr. Andrei DUȚU-BUZURA,
Facultatea de Administrație Publică, SNSPA

contact@andreidutu.net

Rezumat:

În ciuda competențelor cvasi-exclusive de reglementare ale legiuitorului național în domeniul amenajării teritoriului și al urbanismului, concretizate prin norme de dreptul urbanismului specifice fiecărui stat, constatăm, în ultima perioadă, creșterea numărului actelor europene – atât normative, cât și jurisdicționale – în materie. În consecință, lucrarea de față încearcă să identifice „ingerințele” dreptului Uniunii Europene asupra acestui domeniu care, din considerente stricte, de ordin geografic și geopolitic, a constituit un domeniu de reglementare exclusiv al statelor. Iar perspectiva pe care o considerăm cea mai utilă, date fiind particularitățile domeniului, în special din punct de vedere al reglementărilor europene, o constituie jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, care pe această cale a conturat o potențială nouă ramură de drept, cu implicații complexe, atât la nivel național, cât și la nivelul reglementărilor europene.

Cuvinte cheie: planificare teritorială, urbanism, drept, Uniunea Europeană, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, jurisprudență, ramură de drept.

1. Introducere. Competențele Uniunii Europene în materia urbanismului și amenajării teritoriului

Dreptul unional-european stabilit existența a patru mari categorii de competențe: competențele rezervate statelor membre, competențele exclusive ale UE, competențele partajate (între structurile europene și state) și competențele de susținere. În ceea ce privește amenajarea teritoriului și urbanismului, competențele în materie nu sunt prevăzute în mod expres, nici în conținutul Tratatului privind Uniunii Europene (TUE), nici în cel al Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Prin urmare, o primă concluzie ar fi că un atare domeniu nu este de competența UE; dar, în condițiile în care nu face parte nici din competențele exclusive ale statelor membre, rezultă că acesta ar aparține familiei competențelor partajate, astfel încât se impune aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității (Haumont, 2016, p. 16).

Și aceasta, în ciuda faptului că, în prezent, Uniunii Europene îi lipsește voința certă de a consolida aplicarea principiului subsidiarității la nivelul dreptului material, iar instituțiile UE dau dovada unei intervenții din ce în ce mai accentuate în aceste domenii.

1.1. Principiul subsidiarității și principiul proporționalității

Paragraful al treilea al articolului 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană stabilește că: „în temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii”, iar cel de-al patrulea paragraf prevede că „în temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor”.

Reiese din aceste dispoziții faptul că principiul subsidiarității nu se aplică decât în ceea ce privește competențele partajate între Uniune și statele membre. În același timp, Uniunea Europeană nu poate interveni în aceste domenii partajate, în condițiile în care statele, la nivel central, regional, sau local, sunt competente să acționeze într-o manieră mult mai eficientă, sau pur și simplu la fel de eficientă, decât ar fi putut să intervină Uniunea (Sadeller, 2012).

Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexă la Tratat, prevede la articolul 6 posibilitatea ca parlamentele naționale să se adreseze instituțiilor europene arătând motivele pentru care un proiect legislativ european nu respectă principiul subsidiarității. Amintim că acest principiu a fost introdus, inițial, prin tratatul de la Maastricht, ca urmare a voinței anumitor state membre de a limita prerogativele Comisiei (Verhoeven, 2002, p. 376), iar o primă mențiune a acestuia privea domeniul mediului (art. 174 par. 4): „Comunitatea acționează în materie de mediu în măsura în care obiectivele vizate la paragraful 1 pot fi mai bine realizate la nivel comunitar decât la nivelul statelor membre”.

În ce privește principiul proporționalității, același Protocol sus-menționat precizează mai multe aspecte:

- forma acțiunii Uniunii trebuie să se adapteze realizării adecvate a obiectivului măsurii și necesității unei executări eficiente;
- Uniunea nu reglementează decât în măsura posibilităților sale și preferă, prin urmare, alte forme de intervenție precum, de pildă, recomandările, programele de acțiune sau chiar acordurile pe ramură;
- în situația în care Uniunea legiferează, aceasta va prefera directivele în defavoarea regulamentelor, și directivele-cadru în defavoarea reglementărilor mai detaliate;
- măsurile unional-europene trebuie să lase o marjă de decizie cât mai largă cu putință la nivel național, care să rămână însă compatibilă cu obiectivele Tratatelor;
- trebuie să se asigure, în măsura posibilului, respectarea practicilor naționale deja consolidate, cât și organizarea și funcționarea sistemelor juridice ale statelor membre;
- dacă se adoptă măsuri unional-europene, acestea trebuie să le ofere statelor membre soluții diferite, în vederea realizării obiectivelor.

Protocolul nr. 2 stabilește, la articolul 5, redactarea unei fișe justificative a elementelor care să permită aprecierea proporționalității măsurilor avute în vedere.

1.2. Controlul respectării principiilor

Obligația de motivare, aferentă tuturor proiectelor de act normativ european în ce privește conformitatea sa cu principiile subsidiarității și proporționalității și reacțiile posibile în materie din partea altor instituții europene, în afară de cele care elaborează proiectul, dar și ale organelor legislative ale statelor naționale, asigură, în concret, o respectare *a priori* a acestora. În ceea ce privește controlul *a posteriori*, acesta rămâne în sarcina Curții de Justiție a Uniunii Europene, care va stabili dacă obiectivele acțiunii urmărite nu pot fi realizate în mod suficient de statele membre, în temeiul art. 5 TUE.

2. Amenajarea teritoriului și urbanismul din perspectiva reglementărilor europene

2.1. Definirea conceptelor fundamentale

Înainte de orice analiză a dispozițiilor Tratatelor europene sau de drept derivat, care constituie baza intervenției UE în domeniu, trebuie să precizăm că vocabularul utilizat de documentele europene este predispus unor confuzii, în condițiile în care semnificația sa poate fi diferită, de la un sistem juridic la altul.

2.1.1. În dreptul românesc, Legea nr. 350 2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul¹, cu modificările ulterioare, prevede la articolul 7 că „Scopul de bază al amenajării teritoriului îl constituie armonizarea la nivelul întregului teritoriu a politicilor economice, sociale, ecologice și culturale, stabilite la nivel național și local pentru asigurarea echilibrului în dezvoltarea diferitelor zone ale țării, urmărindu-se creșterea coeziunii și eficienței relațiilor economice și sociale dintre acestea”; o atare dispoziție ar putea fi considerată chiar ca o definiție legală a acestui concept. În continuare, legea precizează competența spațială a reglementărilor, în sensul că „Activitatea de amenajare a teritoriului se exercită pe întregul teritoriu al României, pe baza principiului ierarhizării, coeziunii economice, sociale și teritoriale și integrării spațiale, la nivel național, regional și județean” (art. 8). În fine, secțiunea dedicată definirii conceptului se încheie prin enumerarea obiectivelor principale ale amenajării teritoriului, respectiv:

„a) dezvoltarea economică și socială echilibrată a regiunilor și zonelor, cu respectarea specificului acestora;

b) îmbunătățirea calității vieții oamenilor și colectivităților umane;

c) gestionarea în spiritul dezvoltării durabile a peisajului, componentă de bază a patrimoniului natural și cultural și a resurselor naturale;

d) utilizarea rațională a teritoriului, prin limitarea extinderii necontrolate a localităților și conservarea terenurilor agricole fertile;

e) conservarea și dezvoltarea diversității culturale.” (art. 9).

¹ Publicată în Monitorul Oficial nr. 373 din data de 10 iulie 2001;

În ceea ce privește conceptul de „urbanism”, și acesta este definit de același act normativ prin scopul urmărit, anume că „are ca principal scop stimularea evoluției complexe a localităților, prin elaborarea și implementarea strategiilor de dezvoltare spațială, durabilă și integrată, pe termen scurt, mediu și lung” (art. 10). Cu privire la aplicarea în spațiu, următorul articol stipulează că „Activitatea de urbanism cuprinde toate localitățile țării, organizate în rețea, pe baza ierarhizării și distribuției echilibrate a acestora în teritoriu. Aplicarea obiectivelor are în vedere întregul teritoriu administrativ al orașelor și comunelor sau zone din acestea”.

În continuare, legea română arată că „Urbanismul urmărește stabilirea direcțiilor dezvoltării spațiale a localităților urbane și rurale, în acord cu potențialul economic, social, cultural și teritorial al acestora și cu aspirațiile locuitorilor” (art. 12). Cu privire la obiectivele activității de urbanism, acestea sunt:

„a) îmbunătățirea condițiilor de viață prin eliminarea disfuncționalităților, asigurarea accesului la infrastructuri, servicii publice și locuințe convenabile pentru toți locuitorii;

b) crearea condițiilor pentru satisfacerea cerințelor speciale ale copiilor, vârstnicilor și ale persoanelor cu handicap;

c) utilizarea eficientă a terenurilor, în acord cu funcțiunile urbanistice adecvate;

d) extinderea controlată a zonelor construite;

e) protejarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural construit și natural;

f) asigurarea calității cadrului construit, amenajat și plantat din toate localitățile urbane și rurale;

g) protejarea localităților împotriva dezastrelor naturale.” (art. 13) (Duțu, 2011, p. 68).

2.1.2. Situația se complică, însă, dacă avem în vedere diversitatea reglementărilor altor state membre ale UE care ridică probleme specifice. De pildă, expresia „amenajare a teritoriului” nu are aceeași semnificație în sistemul belgian și în cel francez. În Belgia, aceasta desemnează organizarea teritoriului național și utilizările sale diverse, în vederea diminuării inconvenientelor rezultate din utilizările contigue și incompatibile. Amenajarea teritoriului se realizează și se concretizează prin intermediul planurilor de amenajare și celor de afectare a solurilor. Iar baza legislativă a acestei activități o constituie codurile de urbanism (Haumont, 2016, p. 23).

În dreptul francez, amenajarea teritoriului este definită în manieră tradițională ca fiind „căutarea, în cadrul geografic al Franței, a unei mai bune repartizări a populației în funcție de resursele naturale și de activități” (Jacquot & Priet, 2004, p. 12), și se distinge de urbanism. În prezent, acesta din urmă este definit ca „o politică publică incitativă și selectivă de tratament teritorial diferențiat, în funcție de o anumită imagine prospectivă a dezvoltării urmărite a teritoriului” (Madiot & Le Mestre, 2001, p. 11) sau ca „politica guvernamentală care urmărește să aplice instrumentele unei dezvoltări economice și sociale echilibrate a ansamblului teritoriului național și să asigure integrarea sa în spațiul european”².

² Decretul nr. 97-515 din 17 iunie 1997 relativ la atribuțiile ministrului amenajării teritoriului și mediului, disponibil la:

2.1.3. În versiunea sa în limba engleză, articolul 192 par. 2 TFUE vorbește despre „*town and country planning*”, ceea ce ar corespunde amenajării teritoriului și urbanismului din dreptul român și din cel belgian, legislația britanică de urbanism având la bază *Town and Country Planning Acts*. În propunerea de directivă pentru definirea unui cadru juridic pentru protecția solurilor, conceptul „de urbanism și de amenajare a teritoriului” a fost tradus prin „regional and urban spatial planning”³. În limba olandeză, utilizarea termenilor „*de ruimtelijke ordening*” și „*de bodembestemming*” trimit la dreptul amenajării teritoriului și urbanismului.

2.1.4. În concluzie, reiese din precizările de mai sus faptul că, atunci când avem în vedere „amenajarea teritoriului” în sensul art. 192 TFUE, ne referim, practic, la semnificațiile acordate celor două concepte de dreptul român și de cel belgian. În schimb, când avem în vedere aceleași concepte în contextul politicii de coeziune economică, socială și teritorială, în condițiile art. 174 TFUE, regăsim o semnificație și o competență mult mai apropiată de sensul francez al termenilor. Mai mult decât atât, evoluțiile recente ale politicii de coeziune europeană integrează din ce în ce mai frecvent aspectele de urbanism ale acesteia, astfel cum reiese din programul 2014-2020, unde una din principalele sale axe are ca obiect orașele durabile.

2.2. Perspectiva dreptului UE

O concluzie conform căreia Uniunea Europeană nu este competentă în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului, având în vedere cele două principii menționate mai sus, nu poate fi decât greșită; lista domeniilor de competență partajată, stipulată la articolul 4 din TFUE, vizează mai multe sectoare, mai mult sau mai puțin apropiate de domeniul amenajării teritoriului și urbanismului, precum coeziunea economică, socială și, după adoptarea Tratatului de la Lisabona, și teritorială, agricultura, mediul sau transporturile. Printre liniile directoare susceptibile a contribui la facilitarea exercitării competențelor partajate figurează, de asemenea, și aspecte transnaționale ale politicilor care pot justifica, de pildă, intervenția subsidiară și proporțională a dreptului Uniunii Europene.

Putem identifica, de asemenea, și alte fațete ale amenajării teritoriului și urbanismului susceptibile de intervenție unional-europeană, ceea ce presupune ca testul de subsidiaritate și, dacă este cazul, de proporționalitate, să se bucure de validare a intervenției, în temeiul articolului 5 TUE. În acest sens, apreciem că cele mai utile dispoziții sunt cele aferente, pe de o parte, politicii de mediu (art. 191 TFUE) și politicii de coeziune economică, socială și teritorială (art. 174 și urm. TFUE).

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=52C96B9838C91E4A4DDB272E8411CB BE.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000000200615&dateTexte=19970523&categorieLien=cid;

³ Propunerea de directivă pentru definirea unui cadru juridic de protecție a solurilor și de modificare a directivei 2004/35/CE, COM(2006) 232 final, 22 septembrie 2006, art. 3; propunerea a fost retrasă în mai 2014;

3. Agenda teritorială a Uniunii Europene

În 2004, miniștrii de resort europeni au căzut de acord asupra adoptării unei Agendă vizând o abordare mai coerentă a dezvoltării durabile în cadrul politicilor europene. Astfel, Agenda teritorială a UE reprezintă un cadru politic orientat către acțiunea efectivă, elaborat de ministerele statelor membre cu competențe în domeniul amenajării teritoriale și dezvoltării, în strânsă colaborare cu Comisia europeană⁴. Odată cu adoptarea acestui document, statele membre urmăresc să consolideze creșterea economică durabilă și, în acest sens, Agenda va contribui la încurajarea unei dezvoltări teritoriale policentrice și la o mai bună utilizare a resurselor disponibile în regiunile europene.

O atare Agendă se sprijină pe mai multe documente, în special pe raportul intitulat „Situația teritorială și perspectivele Uniunii”⁵, pe de o parte, și, pe de altă parte, chiar dacă într-o manieră mai subtilă, pe Comunicarea Comisiei privind politica de coeziune și orașele⁶. Consiliul informal al miniștrilor din domeniul amenajării teritoriului a avut loc la Leipzig, în zilele de 24 și 25 mai 2005, ocazie cu care s-au adoptat atât Carta despre Orașele Europene Durabile, cât și Agenda teritorială a Uniunii Europene. Aceasta din urmă a fost revizuită în 2011, cu ocazia unei reuniuni a aceluiași consiliu informa, ținută la Gödöllő (Ungaria).

Conținutul acestui document se remarcă prin anumite chestiuni extrem pe precise; de exemplu, intenția de a-i conferi Strategiei de dezvoltare a spațiului comunitar (SDEC) (Baudelle, 2003) un nou suflu, dat fiind faptul că Agenda însăși se bazează pe cele trei obiective principale ale acesteia. În aceeași măsură, remarcăm intenția de a se baza pe principiile directoare ale Conferinței europene a miniștrilor însărcinați cu amenajarea teritoriului (CEMAT), în materie de dezvoltare durabilă a teritoriului continentului european, elaborate în cadrul Consiliului Europei.

Dar, în aceeași măsură, și cu o relevanță mult mai mare pentru studiul de față, în cadrul analizării competențelor unional-europene în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului, se observă dorința statelor membre ca instituțiile europene să aibă un rol activ în implementarea acestei Agende teritoriale. Astfel, statele doresc ca Comisia să asigure consecințe concrete acestui document, prin continuarea integrării unei componente teritoriale ferme în cadrul raporturilor viitoare privind coeziunea economică și socială, pentru a le oferi orașelor și regiunilor posibilitatea de a integra strategiile proprii de dezvoltare într-un context european, ceea ce ar contribui la punerea efectivă în practică a principiului subsidiarității. S-a solicitat, în același timp, și concursul Parlamentului, Comitetului Regiunilor și Comitetului Economic și Social, precizându-se necesitatea unei cooperări strânse între acestea și Comisie, pe de o parte, și între statele membre și structurile europene.

⁴ „Agenda teritorială a Uniunii Europene – Spre o Europă mai competitivă și durabilă a regiunilor diverse”, Acceptată cu ocazia Reuniunii ministeriale informale privind dezvoltarea urbană și coeziunea teritorială de la Leipzig, 24-25 mai 2007, document disponibil la: http://www.mdrl.ro/_documente/dezvoltare_teritoriala/amenajarea_teritoriului/Agenda_teritoriala.pdf;

⁵ „The Territorial State and Perspectives of the European Union Document” (first draft – 26 June 2006), document elaborat în cadrul Consiliului informat al miniștrilor, Luxemburg, 20-21 mai 2005;

⁶ COM(2006) 385 final, 13 iulie 2006;

Dintre cele mai importante etape înregistrate de-a lungul timpului, în implementarea Agendei teritoriale a UE, remarcăm Programul de acțiune adoptat la Ponta Delgada (I-le. Azore), în noiembrie 2007, și Rezoluția nr. 84 a Parlamentului, adoptată în 2008, privind evoluțiile acestui document și ale Cartei Leipzig.

Agenda 2020, adoptată în 2011, are rolul de a impune o veritabilă politică de amenajare a teritoriului, având 6 priorități teritoriale: 1. promovarea unei dezvoltări policentrice și echilibrate a teritoriului; 2. încurajarea unei dezvoltări integrate a orașelor, zonelor rurale și regiunilor specifice; 3. integrarea teritorială a regiunilor funcționale transfrontaliere și transnaționale; 4. garantarea competitivității mondiale a regiunilor, pe baza economiilor locale puternice; 5. ameliorarea conectivității teritoriale pentru persoane, comunități și entități comerciale; 6. gestionarea și accesibilizarea bogățiilor de natură ecologică, peisagistică și culturală a regiunilor.

Toate aceste măsuri pot fi realizate numai în cadrul și cu ajutorul competențelor partajate între statele membre și Uniunea Europeană.

4. Alte domenii de competență relevante în materie

Am arătat, mai sus, că principalele preocupări unional-europene, cu tangențe semnificative în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, sunt protecția mediului și coeziunea economică, socială și teritorială; în același timp, însă, și alte politici comune joacă un rol deloc de neglijat în acest domeniu, cum ar fi, de pildă, politica agricolă comună (art. 38 și urm. TFUE), politica transporturilor (art. 90 și urm. TFUE) și cele privind rețelele transeuropene în sectoarele aferente infrastructurii și transporturilor, telecomunicațiilor și energiei (art. 170 și urm. TFUE). Putem, de asemenea, să adăugăm la această enumerare și politica industrială (art. 173 și urm. TFUE) și politică de cercetare și dezvoltare (art. 179 și urm.).

Politica culturală (art. 167 TFUE) poate avea, și ea, conotații urbanistice, în condițiile în care par. 2 pct. 2 al acestui articol prevede în mod expres „conservarea și salvagardarea patrimoniului cultural de importanță europeană”. Așadar, dacă această vastă categorie poate include elemente de patrimoniu cultural imobiliar, precum monumentele sau siturile, în realitate, până la momentul actual, numai patrimoniul cultural mobil a determinat o intervenție diversă mai semnificativă (Fallon, 2003, p. 723). În această situație, anumite intervenții asupra patrimoniului imobiliar ar putea fi susținute în cadrul proiectelor finanțate prin fondurile structurale. În plus, protecția patrimoniului cultural constituie unul dintre elementele celui de-al treilea obiectiv al Strategiei de dezvoltare a spațiului comunitar.

Putem afirma, pe bună dreptate, că o mare parte a politicilor europene au, chiar dacă într-o mai mică măsură, un impact asupra amenajării teritoriului și urbanismului. Altfel spus, dacă se poate susține că Uniunea Europeană nu deține competențe specifice în acest domeniu, beneficiază totuși de numeroase posibilități de a exercita o atare competență, atât direct, cât și indirect.

5. Spre un drept european al amenajării teritoriului și al urbanismului

Principala provocare cu care ne confruntăm atunci când urmărim să ajungem la o asemenea concluzie constă în găsirea punctelor comune dintre o reglementare de urbanism și dreptul european, pentru a identifica maniera în care acesta din urmă influențează și interacționează cu dispozițiile interne. Premisa de la care plecăm nu este

una favorabilă; cum am arătat și spre începutul lucrării de față, acest domeniu nu se înscrie printre competențele Uniunii Europene, concluzie care, totuși, cunoaște diverse nuanțări.

5.1. În ciuda faptului că, aproape în exclusivitate, am avut în vedere doar dreptul Uniunii Europene, nu putem neglija, în acest context, influența semnificativă a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO). Astfel, fie că luăm în considerare impactul asupra exercitării dreptului de proprietate privată al politicilor de urbanism și de amenajare a teritoriului, fie măsurile impuse de acestea, în special prin achiziții publice, drepturi de preemțiuni sau exproprieri, rolul articolului 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului este major. Mai mult decât atât, constatăm că jurisprudența CEDO în domeniu cunoaște o amplificare de natură cantitativă, iar severitatea de tratament a acesteia față de măsurile nelegale este impresionantă.

Și în domeniul sancționator, CEDO joacă un rol esențial; mai precis, prin garantarea articolului 6, par. 1, din Convenție, privind dreptul la un proces echitabil, instanța de la Strasbourg controlează statele nu numai în ceea ce privește principiul proporționalității sancțiunilor, dar și executarea lor efectivă.

5.2. În ce privește amploarea intervenției unional-europene în acest domeniu, dacă avem în vedere doar politica de coeziune economică, socială și teritorială (art. 174 TFUE), numărul proiectelor având tangențe cu domeniul urbanismului, finanțate prin fonduri structurale, este în continuă creștere. În prezent, acestei politici de coeziune i s-a adăugat și atributul „teritorială”, iar dezvoltarea urbană durabilă constituie o componentă a obiectivelor politicii regionale 2007-2013 și, respectiv, 2014-2020.

Apreciem, totuși, că, dacă avem în vedere exclusiv aceste două domenii de competență – protecția mediului și politica de coeziune – instituțiile europene dețin prerogative extinse de intervenție în domeniul urbanismului. În ceea ce privește competența environmentală, mai ales prin intermediul teoriei raportului principal-accesoriu – iar în acest context directiva 2001/42/CE relativă la evaluarea efectelor anumite planuri și programe asupra mediului este cel mai bun exemplu – se pot adopta, pe baza acesteia și fără să se aplice regula unanimității, măsuri cu valențe urbanistice concrete. În ceea ce privește politica de coeziune, sfera ei de cuprindere, care se reflectă și în bugetul care i se acordă, este în continuă creștere, în avantajul statelor membre.

În plus, noua politică regională confirmă dorința statelor membre de a consolida colaborarea cu Uniunea, încredințându-i, dacă nu printr-o extindere formală a competențelor, ci, mai degrabă, prin situația de fapt, posibilitățile complementare de intervenție.

5.3. Este, deci, binevenită această conturare, din ce în ce mai accentuată, a unui drept european al urbanismului? Răspunsul onest, cel puțin din perspectivă teoretică, este că acest nou domeniu cunoaște atât aspecte pozitive, cât și negative. Astfel, politica de coeziune se bucură de unanimitate, aproape din principiu; și nu numai datorită faptului că i se acordă un buget de miliarde de euro, ci și datorită faptului că dezvoltarea echilibrată a teritoriului reprezintă un obiectiv fundamental

al UE. Iar politica regională se apropie, la rândul său, de acest nivel, înglobând și dezvoltarea urbană durabilă.

În schimb, în ceea ce privește conținutul actelor europene cu caracter normativ, problema este mai delicată, și aceasta datorită aspectelor de ordin administrativ pe care le implică. Uneori, se poate ajunge la concluzia că autorii anumitor directive sau regulamente nu au deloc în vedere situația concretă pe care o reglementează. Fără a nega, evident, importanța impunerii unor proceduri și formalități care să garanteze protecția mediului și participarea extinsă a cetățenilor la luarea deciziilor în domeniul amenajării teritoriului și urbanismului, înmulțirea formalităților procedurale nu pare a fi neapărat indispensabilă procesului legislativ.

În această privință, constatăm chiar existența unei contradicții între, pe de o parte, obiectivul de simplificare legislativă și administrativă urmărit de Uniunea Europeană, mai ales în ceea ce privește implementarea politicii de coeziune economică, socială și teritorială, și, pe de altă parte, procedurile concrete care nu de puține ori se suprapun în mod inutil, în domeniul de competență environmentală.

Într-adevăr, cu aceste dificultăți de ordin procedural se confruntă numai directivele, completate prin procedurile de transpunere aferente fiecărui stat membru, care dau naștere, mai ales în domeniul mediului, unor disparități semnificative. Iar, în consecință, aceeași directivă nu va mai fi percepută în același fel în statele membre, afectând din acest punct de vedere aplicabilitatea și efectivitatea dreptului amenajării teritoriului și urbanismului.

5.4. Concluzionând, putem afirma, pe bună dreptate, că acest domeniu se află la început de drum; fără a ignora existența unor dificultăți, atât de natură materială, cât și de natură procedurală, apreciem că dreptul european al amenajării teritoriului și urbanismului va cunoaște, în viitorul apropiat, dezvoltări originale și, mai ales, cu valențe multiple și fundamentale pentru Uniunea Europeană, pe de o parte, și pentru statele sale membre, pe de altă parte.

Bibliografie

Baudelle, G., (2003), *L'Europe du demain sera-t-elle polycentrique?* Territoires 2020, 125-134.

Duțu, M., (2011), *Dreptul Urbanismului*. București, Universul Juridic.

Fallon, M., (2003), *Droit matériel général de l'Union Européenne*. Bruxelles: Bruylant.

Haumont, F., (2016), *Francis Haumont, Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*. Bruxelles: Bruylant.

Jacquot, H., & Priet, F., (2004), *Droit de l'urbanisme*. Paris: Dalloz.

Madiot, Y., & Le Mestre, R., (2001), *Aménagement du territoire*. Paris: Armand Colin.

Sadeller, N.D., (2012), Principle of subsidiarity and the EU Environmental Policy. *Journal for European Environmental and Planning Law*, 63-70.

Verhoeven, J., (2002), Analyse du contenu et de la portée du principe de subsidiarité. În *Le principe de subsidiarité*. Paris-Bruxelle: Bruylant-L.G.D.J.