

NOI ASPECTE PRIVIND REGIMUL JURIDIC AL DEȘEURILOR LA NIVEL COMUNITAR EUROPEAN (II)

DR. SIMONA-MAYA TEODOROIU*

Abstract

General principles related to environment protection – such as prevention principle or precaution principle - are more often applied when comes to new European legislative acts, as for ex. Directive 2006/21/CE on the management of waste from the extractive industries (the mining waste directive).

Also, polluter-pays principle is applied through the provision establishing that owner' liability could be raised in any moment, from the data of Directive' s enforcement.

New environmental acquis contributes to strengthen sustainable development requirements and to improve public access to environmental information and decision making process. In this sense, one of the preliminary mandatory conditions for opening an installation of mining waste management refers to an administrative procedure of authorization, issued by competent authorities, in each Member State. A procedure based on public/civil society consultation and participation is regulated, as for guaranteeing the general principle of public consultation and also potential risks are underlined. But it is to be underline that the authorization do not offer any right to pollute to the owner or any kind of liberty to infringe environmental protection norms and finally to cause any damage to the environment. Another provision in order to assure the recovering of the potential environmental damage refers to financial guarantees to be offered by the owner but also to a symmetric administrative procedure for closing the installation. In the same time, one of the novelties in terms of modern regulation of liability when managing wastes is referring to the fact that two types of emergency plans are established – internal and external – regulating different judicial obligations, but convergent, in the same time. Also it regulates a judicial strict liability divided between the owner and Member State (as represented by the competent authority). The main scope is to immediately and efficiently reduce the effects of main environment damages and to offer legal premises for reconstructing the damaged site. It is to mention that a certain distinction should be made when discussing about judicial procedures for repairing damaged sites and judicial procedures for repairing the environmental damage (especially civil environmental damage). The large and multiple perspective of judicial regulation of waste management, at European level, is offered also by numerous decisions of ECJ even related to mining activities and soil exploitation. Waste management has also implications in what concerns single market regulations and functioning in order to obtain and keep a “healthy” level of profitableness (starting, for ex., with 1998 – Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the implementation of Community waste legislation and also to the Commission Communication from 22 July 1998). A lot of discrepancies

* Dr. Simona-Maya Teodoroiu, șef al Departamentului Programe în Consiliul Superior al Magistraturii, cercetător științific în Departamentul de Drept Privat „Traian Ionașcu” al Institutului de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu” al Academiei Române.

ST. DE DREPT ROMÂNESC, an 20 (53), nr. 1–2, p. 199–210, BUCUREȘTI, ianuarie–iunie 2008

related to waste' recycling activities on the Single Market and also positive/negative factors of influencing competitive activities have been identified and are to be promoted. In this context, a certain simplification of the related legislation could be benefic both on European and national level together with an increased role of the economic tools (taxes a.o.). Concerning the Romanian activity for implementing the *acquis* on waste, we may underline that even the *acquis* is transposed, still less resolute regulations related to waste handling and recycling are in place (meaning laws and not subsequent provisions – as are Ministerial Orders etc.) and a lot of economic measures and tools are to be adopted and used for the next future in order to ensure a complete and efficient implementation of the *acquis* together with simplified, strengthen procedures for controlling waste transfer (reducing risks of un-controlled waste transfer etc.)

Keywords: Waste management, mining wastes, sustainable development, polluter-pays principle, precaution principle, public consultation procedures, waste recycling industries on the Single European Market, fully implementation of European waste legislation into Romanian law and practice.

În ultimii ani, Uniunea Europeană s-a preocupat de adoptarea unor noi acte normative de natură să reglementeze regimul deșeurilor¹, în domenii specifice, direct legate de activitatea industriilor grele din statele membre, urmare a producerii unor daune ecologice sau a efectelor generale negative asupra mediului pe care le-a provocat gestiunea defectuoasă a acestui tip de deșeuri.

Astfel, în aplicarea consecventă a *principiului prevenirii și corectării, pe cât posibil la sursă, a efectelor negative și riscurilor privind mediul înconjurător*, datorate gestiunii deșeurilor din ramurile industriei grele, a fost adoptată – cu titlu de noutate semnificativă în domeniu – *Directiva 2006/21/CE privind gestiunea deșeurilor provenite din industria extractivă*². Directiva cuprinde măsuri legislative necesare atât pe plan național, cât și la nivel transfrontalier, având implicații în ce privește piața unică europeană și circulația mărfurilor pe teritoriul Uniunii Europene.

Apărută ca urmare a creșterii semnificative a efectelor negative ale acestor tipuri de deșeuri pe teritoriul european, precum și datorită faptului că ele nu intrau în câmpul de reglementare a *Directivei 1999/31/CE*, această directivă se aplică deșeurilor rezultate din extracția, tratarea și stocarea resurselor minerale, precum și celor rezultate din exploatarea carierelor.

Potrivit prevederilor sale, gestiunea deșeurilor specifice industriei extractive trebuie să se realizeze în instalații specializate, fiind coordonată de anumite reguli stricte. Este semnificativ, însă, sub aspect juridic, că în orice moment poate fi antrenată răspunderea exploatatantului pentru daunele aduse mediului înconjurător, regim juridic stabilit încă de la momentul intrării în vigoare a *Directivei 2004/35/CE*.

¹ În cadrul primei părți a lucrării (publicată în „Studii de drept românesc”, nr. 1–2, 2007, p. 79–92) ne-am propus prezentarea celor mai importante evoluții în planul politicii de mediu și al celei legislative, la nivel european, în gestiunea deșeurilor.

² Directiva 2006/21/CE a Parlamentului și Consiliului European (15 martie 2006, J. Of. nr. 102 din 11.04.2006), în vigoare din 1.05.2006. Statele membre, deci și România, au ca termen limită de transpunere a Directivei data de 1 mai 2008.

Fiind parte a noului *acquis de mediu*, *Directiva privind gestiunea deșeurilor rezultate din industria extractivă* respectă cele mai importante principii fundamentale de drept al mediului european și internațional, precum și orientările oferite de strategiile și programele de acțiune comunitare, care se regăsesc în alte acte normative comunitare la care ne-am referit în prima parte a lucrării³.

Directiva se înscrie în legislația comunitară care își propune să consolideze perspectivele dezvoltării durabile, paralel cu îmbunătățirea accesului publicului la informația de mediu și la luarea deciziilor cu privire la mediu.

În acest sens, o condiție preliminară de funcționare a instalațiilor de gestiune a deșeurilor provenite din industria extractivă este dată de procedura administrativă a eliberării unei autorizații de către autoritățile competente din fiecare stat membru. Desigur, autorizația nu conferă deținătorului ei, în niciun fel, libertatea de a nu respecta normele de protecția mediului sau, mai mult, de a produce daune ecologice⁴.

De asemenea, în aplicarea prevederilor fundamentale privind *consultarea publicului și participarea actorilor societății civile la luarea deciziilor privind mediul*, ca efect al prevederilor *Directivei 2006/21/CE*, procedura autorizării cuprinde etapa obligatorie a informării publicului cu privire la conținutul și limitele autorizației și a participării sale la luarea deciziei finale.

Ca etapă preliminară construirii unei noi instalații de gestiune a deșeurilor sau modificării uneia existente, autoritatea competentă din fiecare stat membru trebuie să respecte o serie de condiții obligatorii, anume:

- instalația să fie așezată pe un teren (sit) adecvat;
- să fie suficient de solid construită, astfel încât să fie îndeplinite condițiile legale ale prevenirii poluării solului și apelor;
- supravegherea construcției și inspectarea periodică a instalației trebuie să se realizeze de către persoane competente (autorizate în acest sens, potrivit legislației în vigoare);
- condițiile și măsurile privind închiderea instalației sau redeschiderea ei sunt expres prevăzute de *Directivă*.

Directiva realizează o clasificare a instalațiilor (siturilor) de gestiune a deșeurilor provenind din industria extractivă în două mari categorii, ținând cont de riscurile potențiale pe care le prezintă: categoria A (risc semnificativ de accidente, în cazul apariției unor probleme de funcționare sau de gestiune inadecvată) și categoria B, mai puțin riscantă (alte tipuri de instalații).

³ Cel de-al șaselea program de acțiune pentru mediu, intitulat „Mediul înconjurător 2010: viitorul nostru, opțiunea noastră”, Strategia europeană cu privire la prevenire și reciclarea deșeurilor – (Comunicarea Comisiei Europene din 21.12.2005, intitulată *Aplicarea utilizării durabile a resurselor: o strategie tematică pentru prevenirea și reciclarea deșeurilor* (COM 2005 666), în continuarea Comunicării Comisiei din 27 mai 2003, intitulată *Către o strategie tematică pentru prevenirea producerii și reciclarea deșeurilor* (COM 2003 301), precum și legislația relevantă în materie: cea privind prevenirea și reducerea integrată a poluării (Directiva IPPC și întreaga sa evoluție), cea privind regimul juridic al circulației deșeurilor (supravegherea și controlul transferurilor de deșeuri la nivel comunitar european), legislația privind incinerarea deșeurilor etc.

⁴ Vz. Marilena Uliescu, *Dreptul mediului*, București, Edit. Economică, 2003, p. 25 și urm.

Consecvență aplicării principiilor anterior enunțate și în deplină corelare cu celelalte piese importante ale acquis-ului comunitar în materie⁵, noua *Directivă* privind gestiunea deșeurilor industriei extractive stabilește obligații în sarcina exploatanților de instalații situate în categoria A, și anume: obligația de a elabora o strategie de prevenire a accidentelor majore, un sistem de gestiune a siguranței instalației (sitului) în acord cu cele mai bune practici europene în materie, precum și necesitatea elaborării unui plan de urgență intern, cuprinzând măsurile concrete de intervenție rapidă în caz de accident ecologic.

Ca element de noutate în domeniul legislației privind gestiunea deșeurilor, se prevede – pentru instalațiile situate în categoria A – obligația autorității competente a statului membru de a stabili un plan de urgență extern, care să cuprindă un set de măsuri de intervenție din exteriorul instalației, odată ce accidentul ecologic s-a produs. Aceste două tipuri de planuri de urgență – intern și extern – statuează obligații distincte, dar convergente, precum și o responsabilitate juridică partajată între exploatant și statul membru (reprezentat de autoritatea competentă), în scopul reducerii imediate și concertate a efectelor accidentelor ecologice importante asupra mediului și sănătății populației, oferind și premisele legale ale revenirii pe cât posibil la situația anterioară producerii daunei ecologice.

De altfel, așa cum s-a subliniat deja în literatura de specialitate⁶, repunerea elementelor de mediu afectate în situația anterioară producerii daunei ecologice nu comportă, în legislația diferitelor state membre, proceduri judiciare foarte complicate. Dimpotrivă, repararea daunei ecologice comportă numeroase dificultăți (în special în planul dreptului civil), mai ales când revenirea la starea inițială este imposibilă sau este considerată, în mod obiectiv, ca fiind inoportună ori inutilă.

Ca o garanție suplimentară a aplicării principiilor privind consultarea și participarea publicului la luare deciziilor privind mediul, atât planul intern de urgență, cât și cel extern trebuie să se bazeze și pe procedurile de consultare cu publicul încorporând observațiile pertinente formulate.

O altă garanție oferită de textul *Directivei*, referitoare la repararea posibilei daune ecologice provocate de gestiunea deșeurilor industriei extractive, este reprezentată de prevederea potrivit căreia exploatantul unei instalații de gestiune a deșeurilor trebuie să furnizeze o *garanție financiară* înaintea începerii procedurilor de tratament al deșeurilor. Se asigură astfel respectarea dispozițiilor *Directivei* în sensul asigurării de fonduri disponibile necesare reparării civile a daunei ecologice eventuale și revenirii la starea anterioară.

În fine, o instalație de gestiune a deșeurilor provenite din industria extractivă este considerată definitiv închisă, ca efect al prevederilor *directivei*, în cazul în care autoritatea competentă efectuează o inspecție finală, examinează rapoartele

⁵ Spre exemplu, *Directiva IPPC (96/61)*, cu modificările și completările sale.

⁶ Cyrille de Klemm, Patrick Point, *L'évaluation du dommage écologique. Principes économiques et méthodes d'évaluation du préjudice écologique*, în vol. *Le dommage écologique* (coll. „Droit et Économie de l'environnement”, Paris, Economica, 1992, p. 142 și urm.

prezentate de exploatant, confirmă revenirea sitului la situația anterioară și își exprimă acordul scris, în acest sens. Prin urmare, o procedură administrativă simetrică, de închidere a instalației, în acest caz, este prevăzută. După închiderea instalației, exploatantul are obligația legală de a efectua lucrări de întreținere și de a supraveghea situl, pe cheltuiala sa, pe o perioadă de timp stabilită ca suficientă de către autoritatea competentă.

Observăm astfel că, datorită riscurilor sporite generate de gestiunea deșeurilor acestei ramuri a industriei grele, este conferit, un drept larg de apreciere al autorității competente, mai cuprinzător decât puterile sale consfințite în alte acte comunitare de protecția mediului⁷.

În afara planurilor de măsuri de urgență (imediate) mai-sus descrise și ținând cont de aplicarea *principiului precauției*, statelor membre le revine obligația de a veghea ca exploatantul unei instalații de acest tip să pregătească un plan de gestiune a deșeurilor – ca parte a viziunii strategice de gestiune durabilă a deșeurilor la nivel comunitar european. Planul urmează a fi revizuit la fiecare cinci ani și are următoarele obiective principale:

- oprirea sau reducerea producerii de deșeuri din industria extractivă, precum și stoparea posibilelor lor efecte negative;
- încurajarea recuperării deșeurilor pe calea reciclării, reutilizării și revalorificării lor;
- sprijinirea eliminării prin metode sigure, pe termen scurt sau lung, a deșeurilor.

Prin urmare, elementele obligatorii care urmează să fie incluse în acest plan se referă la: descrierea deșeurilor și clasificarea lor, descrierea substanțelor utilizate pentru tratarea resurselor minerale, metodele de depozitare și de transport al acestora; descrierea operațiunilor care generează deșeuri; procedura de control și supraveghere; clasificarea instalațiilor de gestiune a deșeurilor; procedura de închidere a instalațiilor și măsurile ulterioare acesteia; măsurile care au în vedere prevenirea poluării solului și apelor; un studiu de teren, referitor la situl susceptibil de a suferi un act de poluare, ca urmare a amplasării și funcționării instalațiilor respective, precum și măsurile care se impun în această situație.

În aplicarea principiului prevenirii, se precizează că autoritatea competentă a statului membru va trebui să vegheze ca exploatantul activității de gestiune a deșeurilor din industria extractivă să ia măsurile necesare pentru prevenirea contaminării apelor și solurilor⁸.

Totodată, Directiva prevede măsuri specifice privind, în mod special, concentrația de cianuri în bazinele destinate recepției deșeurilor și apelor reziduale, precum și eliminarea deșeurilor din apele învecinate.

⁷ Cum sunt cele referitoare la incinerarea deșeurilor, spre exemplu.

⁸ Cum sunt cele referitoare în special la lixiviat (orice lichid filtrant care traversează deșeurile depozitate, incluzând apele de drenare poluate), anume: evaluarea producerii de lixiviat, evitarea contaminării cu lixiviat a apelor superficiale și subterane, tratarea lixiviatilor și a apelor contaminate în acest mod, în vederea eliminării lor.

Concomitent cu stabilirea de prerogative extinse ale autorității competente din fiecare stat membru, în ceea ce privește aplicarea prevederilor acestei Directive și a măsurilor de prevenire și combatere imediată a daunelor ecologice provocate de gestiunea deșeurilor industriei extractive, sunt reglementate și obligațiile statelor membre în materie.

Astfel, la fiecare trei ani de la momentul aplicării prevederilor Directivei, fiecare stat membru are obligația de a transmite Comisiei europene un raport cu privire la aplicarea Directivei; la rândul său, Comisia va publica un raport de sinteză, la nouă luni după primirea rapoartelor statelor membre.

În fine, se statuează obligația fiecărui stat membru de a realiza un inventar, actualizat periodic, al instalațiilor de gestiune a acestui tip special de deșeuri, închise (incluzând instalațiile dezafectate), aflate pe teritoriul său, de natură să aibă incidențe grave sau riscante asupra mediului, pe termen scurt sau mediu, ori să constituie o amenințare serioasă pentru sănătatea umană și mediu.

Apreciem că Directiva 2006/21 va genera, încă de la momentul aplicării sale, o multitudine de probleme, dar și de soluții legate de prevenirea eficientă a producerii daunelor ecologice în materia deșeurilor „grele” (în acest caz, ale industriei extractive) și de gestiune a riscurilor aferente. Rapoartele statelor membre vor oferi, probabil, o perspectivă eterogenă a incertitudinilor sau realizărilor în materie, iar acțiunile instituțiilor europene vor fi pe măsură.

De altfel, Curtea Europeană de Justiție de la Luxemburg a înregistrat deja pe rol numeroase cauze relative la deșeuri și, de curând, chiar la deșeuri legate de activitatea extractivă și de excavare a solului.

Multe dintre hotărârile recent pronunțate de Curtea Europeană de Justiție în materie se referă la transpunerea incompletă, necorespunzătoare sau chiar la lipsa transpunerii în legislația unui stat membru a prevederilor directivelor.

Astfel, printr-o hotărâre recentă, pronunțată în 18 decembrie 2007, Curtea de la Luxemburg a stabilit încălcarea de către Italia a legislației comunitare în materie, pornind chiar de la obligația de a transpune corect și complet definiția deșeurilor în legislația națională, așa cum este prevăzută de *acquis-ul comunitar*. În speță, s-a arătat că, potrivit legislației italiene⁹, solul (pământ și pietriș) excavat, incluzând pe cel provenit din săparea tunelurilor, nu este considerat deșeu – chiar și în situația în care este contaminat, în timpul producției, de substanțe utilizate la excavare sau construire, fiind exclusă, prin urmare, aplicarea prevederilor europene și naționale în materie. În argumentarea poziției sale, Comisia Europeană a arătat că solurile și pietrișul excavat, prevăzute de Catalogul European al Deșeurilor, sunt incluse în definiția deșeurilor prevăzută de art. 1(a) al *Directivei 75/442* (modificată și completată de *Directiva 91/156*), regimul juridic aplicabil trebuind să corespundă celui european în materie. Argumentele Comisiei au fost suficient de convingătoare, încât Curtea Europeană de Justiție să considere că Italia nu și-a

⁹ Legea nr. 443/2001 și Decretul legislativ nr. 22/997.

respectat obligațiile de aplicare a celor două piese de *acquis* anterior menționate, pronunțând o condamnare¹⁰ în consecință.

Italia a fost, de asemenea, condamnată pentru o incompletă aplicare a definiției europene a deșeurilor¹¹, mai precis, cu privire la neinclusiunea în această noțiune a substanțelor sau bunurilor destinate operațiunilor de eliminare ori recuperare, precum și a reziduurilor producției industriale, susceptibile de reutilizare.

Implicațiile gestiunii deșeurilor la nivel comunitar european asupra funcționării pieței unice și corecte aplicării a regulilor concurențiale în spațiul UE au constituit, în ultimul an, o preocupare a Comisiei Europene. În acest sens, competitivitatea sectorului reciclării deșeurilor pare a solicita atenția oficialilor europeni, pornind de la constatarea că principalele domenii și activități legate de reciclarea deșeurilor se confruntă cu probleme și dificultăți în a atinge și păstra un nivel „sănătos” al rentabilității.

Începând cu anul 1998¹², Comisia a constatat, în mai multe analize, că sectorul reciclării deșeurilor se confruntă cu o cerere redusă, pe piața unică, cu structuri și facilități de piață fragile și într-o mică măsură corespunzătoare regulilor concurențiale, precum și cu o concurență disproporționat de mare din partea materiilor prime și a materialelor nereciclate. O remediare rapidă a acestei situații ar avea consecințe pozitive imediate: dacă piața produselor reciclate ar funcționa corect, sectorul industriei de profil va deveni rentabil într-un număr crescut de cazuri sau situații și va genera o importantă economisire a energiei, precum și o ofertă sporită de locuri de muncă în spațiul european.

Analizele Comisiei Europene constată că, pe de o parte, dificultățile în a atinge un grad satisfăcător de rentabilitate pot fi atribuite chiar structurii industriei de reciclare, caracterizate de existența conjugată a două mari surse de deșeuri: industria și consumatorii casnici, aceștia din urmă producând deșeuri mult mai eterogene și, prin urmare, mai dificil de selectat, prelucrat și reciclat decât activitățile industriale. Această situație a determinat, pe de altă parte, o integrare „verticală” a activităților de colectare și reciclare a deșeurilor, fiind evidentă necesitatea extinderii și integrării orizontale a acestor activități, precum și o mai bună specializare în reciclare. În ciuda diferențelor dintre cele două mari sectoare de reciclare a deșeurilor, credem că pot fi identificați câțiva factori de influențare pozitivă a competitivității, referitori în mod special la producția de deșeuri, oferta și cererea de produse reciclate și funcționarea pieței. Astfel, urmărind recomandările Comisiei, putem indica următorii factori de influențare a ofertei și, implicit, a producției de materiale reciclate:

- aspecte structurale, în mod special creșterea costurilor produselor reciclate, generate de mai multe cauze, în special de creșterea cantității de deșeuri menajere, în raport cu cele industriale;

¹⁰ Cauza C - 194/05.

¹¹ Cauza C - 263/05.

¹² Comunicarea Comisiei din 22 iulie 1998, referitoare la competitivitatea, pe piața unică europeană, a sectorului reciclării deșeurilor și analizele ulterioare.

- aspecte tehnice, ținând, spre exemplu, de dificultatea trierii deșeurilor menajere, datorată complexității produselor și lipsei de informație sau educație a populației în materia deversării și depozitării lor, ceea ce împiedică o tratare și reciclare rapidă și puțin costisitoare a acestui tip de deșeuri.

La nivelul cererii, principalii factori de perturbare a competitivității sectorului reciclării pe piața unică se referă la:

- lipsa de interes a industriilor prelucrătoare pentru utilizarea de produse reciclate, ca materii prime, datorate și unor caracteristici tehnice considerate necorespunzătoare, dar, mai ales, unei imagini publice negative încă solid ancorate (oamenii leagă imaginea produselor reciclate de un anume tip de *second hand*, de obicei nedorit), ceea ce conduce, desigur, la posibilități restrânse de utilizare pe piață a acestui tip de produse;

- absența unor norme și standarde industriale adaptate produselor reciclate ori tendința multor norme sau specificații de a ignora produsele reciclate.

În fine, putem aprecia că factorii globali de natură să afecteze funcționarea pieței unice și a mediului de afaceri se referă la următoarele aspecte:

- o lipsă de transparență, evidentă în absența cvasitotală a indicatorilor și statisticilor și în fragmentarea pieței în materie, determinată, în mare măsură, de absența acelor norme tehnice și standarde mai-sus amintite;

- o anumită lipsă de coerență în transpunerea și aplicarea de către statele membre a directivelor în materie (în special privind definiția¹³, clasificarea și transferul deșeurilor) care contribuie la fragmentarea și perturbarea pieței unice.

Având în vedere aceste aspecte, considerăm că sunt de subliniat principalele propuneri ale Comisiei Europene în scopul creșterii competitivității produselor industriei de reciclare a deșeurilor, al normalizării pieței, al creșterii transparenței sale și a producției. Astfel, se propun: crearea – ca element de noutate absolută, de subliniat – de burse pentru deșeurile reciclabile și materiile prime reciclate; realizarea și difuzarea largă a unor studii privind economisirile de materii, energie, cât privește utilizarea de materiale reciclate pe toată durata de viață a unui produs. Considerăm utilă, în acest sens, o ameliorare generală a cunoștințelor privind fluctuațiile pieței prin utilizarea extinsă a statisticilor și a studiilor pe termen mediu și lung privind dezvoltarea ofertei și angajarea forței de muncă, și în această materie.

Experții europeni subliniază necesitatea stimulării diferitelor forme de inovare științifică și tehnică, prin apelul la prevederile programelor-cadru europene actuale în materia cercetării științifice, în paralel cu utilizarea programelor comunitare de formare profesională aplicabile gestiunii deșeurilor reciclabile, difuzarea rezultatelor cercetării și a celor mai bune practici naționale, dezvoltarea strategiilor de gestiune a calității în întreprinderile de reciclare.

În acest context, apreciem că o anumite simplificare a legislației comunitare aplicabile este utilă (în special privind reglementarea procedurilor administrative),

¹³ V. jurisprudența CEJ, mai-sus comentată.

concomitent cu urmărirea corectei sale aplicări (inclusiv prin difuzarea jurisprudenței Curții Europene de Justiție în materie).

De asemenea, rolul instrumentelor și pârghiilor economice adecvate (impozite, taxe, redevențe) trebuie să crească pentru a oferi garanțiile necesare că reciclarea deșeurilor este și trebuie să fie o soluție concurențială (și rentabilă pe piața comună). Orientările actuale ale Comisiei Europene se referă și la analiza oportunității reglementării speciale (prin directive) a fluxului deșeurilor care conțin cantități mari de substanțe reciclabile (cu utilizarea corespunzătoare a pârghiilor și stimulentele economice aferente). Concomitent, se are în vedere organizarea unui Forum al activității de reciclare, în care se vor reuni toți reprezentanții sectoarelor public și privat, interesați în conturarea căilor eficiente de creștere a competitivității sectorului de reciclare, pe piața unică. Interesantă, în acest context, apare ideea evaluării oportunității de a se crea un Centru european al reciclării.

Piața internă europeană a generat probleme speciale și în ceea ce privește supravegherea transporturilor de deșeuri, asigurate prin serviciile vamale. Sistemul Schengen (art. 122 al Convenției) a propus, încă din 1990, câteva reguli, mai degrabă minimale, completate apoi de directive în materia transportului și transferului de deșeuri (vezi mai jos), anume:

- acordul general asupra controlului la frontierele interioare (interne);
- stabilirea unui sistem comun de control al transportului de deșeuri nepericuloase, precum și supravegherea locurilor de eliminare a acestora;
- armonizarea condițiilor de transport și de control în caz de transfer;
- dezvoltarea, la nivel comunitar european, a infrastructurii necesare și suficiente pentru eliminarea deșeurilor și determinarea normelor tehnice, armonizate la un nivel superior, în raport cu realitățile din fiecare stat membru și cu standardele europene.

Pe plan bilateral și regional sunt avute în vedere, cu precădere:

- determinarea și utilizarea celor mai bune metode de reducere a transporturilor de deșeuri, prin încurajarea, în mod corespunzător, a eliminării lor la nivel național;
- eliminarea trebuie să se realizeze prin utilizarea celor mai bune tehnologii disponibile (*BAT*), fără a prejudicia mediul¹⁴. În acest scop, statele europene au avut în vedere mai multe aspecte importante, între care: elaborarea și urmărirea listelor/evidențelor comune ale instalațiilor de eliminare a deșeurilor; încurajarea (prin măsuri economice și legislative) a utilizării celor mai bune practici și a celor mai adecvate procedee de eliminare a deșeurilor; statuarea, pe etape, în plan legislativ, a interdicțiilor de eliminare a exporturilor de deșeuri nereciclabile.

În acord cu prevederile *Directivei* cadru privind deșeurile România a adoptat, ca premisă strategică, absolut necesară în abordarea gestiunii deșeurilor, *Strategia națională de gestiune a deșeurilor*, precum și primul *Plan național de gestiune a deșeurilor* (adoptat prin H.G. nr. 123/2003), cu completările sale ulterioare. Aceste

¹⁴ Consecvențe principiilor *Declarației de la Rio și Rio plus 10*.

documente au înglobat atât strategiile sectoriale de gestiune a deșeurilor, cât și planurile județene de gestiune, deja realizate, fiind apoi îmbunătățite în cadrul grupurilor de lucru constituite la nivel central și formate din specialiști, reprezentanți ai ONG-urilor de profil și experți europeni și internaționali. De asemenea, în baza angajamentelor asumate față de Uniunea Europeană, în 2007 au fost adoptate – în baza unui ghid specific – *planurile regionale* de gestiune a deșeurilor, ceea ce situează România în rândul statelor care au realizat principalele obiective strategice ale politicii de gestiune a deșeurilor la nivel european.

Considerații privind stadiul aplicării legislației europene în materie

Cu titlu exemplificator, considerăm utilă sublinierea câtorva aspecte: în ceea ce privește implementarea *Directivei nr.99/31/EC privind depozitarea deșeurilor*, s-au realizat cadrul de reglementare juridică, atribuirea responsabilităților pentru planificare și autorizare ale instituțiilor administrației publice, identificarea, inventarierea și clasificarea depozitelor existente de deșeuri municipale și industriale, planificarea închiderii și condiționarea depozitelor existente de deșeuri municipale de construirea altora, evaluarea tipurilor și cantităților de deșeuri existente în depozitele industriale.

Pentru implementarea *Directivei nr. 2000/76/EC privind incinerarea deșeurilor*, s-au avut în vedere crearea cadrului normativ, stabilirea autorităților competente, stabilirea, prin acte legislative subsecvente (ordine ale ministrului), a unui sistem în concordanță cu prevederile *Directivei* pentru acordarea de autorizații pentru instalațiile de incinerare, identificarea și inventarierea stațiilor de incinerare și co-incinerare existente și potențiale pentru valorificarea/eliminarea deșeurilor municipale, din activități medicale și industriale; examinarea situației incineratoarelor existente, stabilirea unui sistem eficient de predare-primire a deșeurilor, stabilirea condițiilor de funcționare a instalațiilor de incinerare ș.a.

În cadrul procesului de implementare a *Directivei nr. 94/62/EC privind ambalajele și deșeurile de ambalaje* s-au realizat cadrul normativ general, stabilirea unui sistem de reutilizare/colectare și reciclare/valorificare a ambalajelor post-consum și a deșeurilor de ambalaje, monitorizarea proiectelor pilot și diseminarea rezultatelor, adoptarea standardelor privind conținutul anumitor metale grele în materialele de ambalaje, adoptarea standardelor europene armonizate ale căror prevederi se referă la ambalaje și deșeuri de ambalaje, obligativitatea agenților economici implicați în sectorul ambalajelor de raportare a datelor relevante către autoritatea competentă, realizarea unei baze de date privind ambalajele și deșeurile de ambalaje, în conformitate cu cerințele Deciziei Comisiei 97/138/EC etc.

Legislația orizontală consacră *principiul potrivit căruia reglementarea activităților economice și sociale cu impact asupra mediului trebuie realizată astfel încât să se evite sau, pe cât posibil, să se limiteze efectele negative ale acestora*. În această categorie sunt incluse produse care, prin natura lor, pot provoca vătămări

aparente ori reziduale asupra sănătății umane și mediului natural, manifestate pe termen scurt (deșeuri domestice) ori lung (deșeuri industriale toxice, pesticide, îngrășăminte chimice), sau activități ce implică substanțe sau fenomene care prezintă risc deosebit (radiațiile ionizante, zgomotul, dezastrele).

Două sunt concluziile care, în opinia noastră, se degajează din studierea măsurilor cu caracter normativ și instituțional adoptate de România pentru alinierea sa la nivelul european de management al deșeurilor:

a) Regulile juridice ferme sunt puține în ce privește regimul de gestiune a riscurilor mai-sus amintite, pentru mediu, limitându-se la aspectele deja subliniate, bazate pe reglementarea excesivă prin intermediul unor acte normative secundare (hotărâri de guvern, ordine ale ministrului etc.) și nu totdeauna justă, din moment ce unele prevederi europene (deja amintite), datorită importanței domeniului și regulii de drept formulate, trebuiau incluse mai degrabă în lege organică, respectiv legi ordinare;

b) Rămân în continuare necesare măsuri pentru asigurarea pârgurilor (în special a celor economice) de transpunere a unor piese ale acquis-ului comunitar în materie.

Astfel, măsurile cu privire la transferul de deșeuri (Regulamentul CE nr.1013/2006¹⁵) nu sunt încă la nivelul comprehensiv și modern al exigențelor europene. Desigur, există încă din anul 1992 reglementări (mereu la nivel subsecvent, de hotărâri de guvern ș.a.) referitoare la importul deșeurilor și substanțelor periculoase în România, prin care se reglementează principalele aspecte, privind importul anumitor categorii de deșeuri, interzicerea altor tipuri de importuri și exporturi, obligațiile de contractare, ambalare, încărcare și expediere ale importatorului, precum și cele generale de transport al deșeurilor. La nivel european însă, orientările de politici și legislație în materie au evoluat, în baza unor evaluări recente, care au conturat necesitatea consolidării, simplificării și mai bune precizări/definiri a procedurilor actuale de control al transferurilor de deșeuri. România va trebui să adopte măsuri consolidate, legislative și instituționale, și în această materie.

Astfel, responsabilii pentru buna aplicare a legislației și politicilor europene privind protecția mediului vor trebui să țină cont de faptul că unul dintre obiectivele regulamentului mai-sus menționat se referă la reducerea riscurilor de transfer necontrolat de deșeuri (spre exemplu, deșeuri noi, încă neclasificate pe o listă). Totodată, s-a dorit integrarea în legislația comunitară a aspectelor legislative noi, pe plan internațional, odată cu modificările listelor deșeurilor, anexe ale Convenției de la Bâle, precum și ținând cont de actele revizuite adoptate *de OCDE în 2001*. De asemenea, regulamentul introduce proceduri simplificate de notificare și transfer propriu-zis al deșeurilor, care trebuie avute în vedere în integralitatea lor.

Totodată, Comisia Europeană subliniază, la nivel general, lentoarea aplicării complete a Directivei IPPC, precum și numeroasele „goluri” (legislative, instituționale,

¹⁵ Din 12 iulie 2007, acest regulament a înlocuit Regulamentul CEE 259/93.

administrative) din multe state membre, care trebuie acoperite de urgență. Va fi importantă, în acest sens, poziția activă a României în completarea chestionarului privind măsurile de punere în aplicare a Directivei IPPC, prin consultarea, cu titlu exemplificativ, și a Raportului Comisiei europene către Consiliul și Parlamentul european, din 3 noiembrie 2005, privind aplicarea *Directivei IPPC*.