

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1 Titlul proiectului de act normativ

Ordonanță de urgență privind răspunderea de mediu cu referire la prevenirea și repararea prejudiciului asupra mediului

Secțiunea a 2-a Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

Prezenta ordonanță de urgență completează cadrul legislativ național stabilit de Codul civil. Cartea a III-a, Titlul III, Cap.V - Despre delictes si cvasi-delictes, care reprezintă cadrul general de reglementare al răspunderii civile delictuale.

Este general acceptat de doctrină că prevederile din Codul civil mai sus menționat stabilesc elementele constitutive ale răspunderii civile delictuale, și anume:

- o faptă cauzatoare de prejudicii;
- existența unui prejudiciu (care poate fi material sau moral);
- legătura de cauzalitate dintre faptă și prejudiciu;
- vinovăția persoanei responsabile de producerea faptei;

Așadar, răspunderea civila delictuală se declanșează în situațiile în care persoana responsabilă de producerea faptei a acționat cu intenție sau din culpă. Cu alte cuvinte, răspunderea civilă are la bază vinovăția făptuitorului. Ca atare, persoana vătămată trebuie să dovedească în fața instanței de judecată vinovăția persoanei responsabile de producerea prejudiciului.

În stabilirea regimului răspunderii pentru prejudicii cauzate mediului s-a pornit tot de la răspunderea civilă delictuală. Însă, s-a constatat că este foarte greu de stabilit și dovedit vinovăția persoanei responsabile întrucât activitatea desfășurată de aceasta este o activitate legală, utilă din punct de vedere social. Ca atare, s-a dezvoltat principiul „poluatorul plătește” conform căruia persoana care desfășoară o activitate care cauzează prejudicii asupra mediului are obligația de a repara prejudiciul cauzat. Asta înseamnă că, spre deosebire de răspunderea civilă delictuală, răspunderea pentru prejudicii cauzate mediului se bazează pe risc și anume riscul pe care activitatea respectivă îl reprezintă pentru mediu. Așadar, persoana care desfășoară o activitate care produce un prejudiciu asupra mediului răspunde indiferent de vinovăția sa, adică indiferent dacă a acționat cu intenție sau culpă.

În consecință, răspunderea pentru prejudicii asupra mediului este o formă a răspunderii civile, fiind obiectivă, bazată pe risc, iar elementele sale constitutive sunt:

- o faptă cauzatoare de prejudicii;
- existența unui prejudiciu;
- legătura de cauzalitate dintre faptă și prejudiciu.

Principiul “poluatorul plătește” există în dreptul intern încă din anul 1995, anul publicării Legii protecției mediului nr.137, iar implementarea lui a fost punctul de plecare în elaborarea prezentului act normativ.

Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului, aprobată cu modificări și completări de Legea nr.265/2006, a pus bazele elaborării și adoptării unei reglementări specifice pentru prejudicii aduse mediului. Prin urmare, având în vedere particularitățile specifice ale răspunderii de mediu față de răspunderea civilă delictuală clasică, subiectivă, precum și prevederile legislației din domeniul protecției mediului, este necesară completarea cadrului legal existent cu un act normativ care să asigure o reglementare unitară și distinctă a prejudiciului de mediu. Așadar, prezentul instrument juridic vine în întâmpinarea acestor cerințe, prin transpunerea prevederilor Directivei nr.2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind răspunderea de mediu cu referire la prevenirea și repararea prejudiciului.

Adoptarea prezentului proiect de act normativ pe calea unei ordonanțe de urgență este justificată având în vedere necesitatea și urgența armonizării depline a legislației naționale cu prevederile comunitare, în noul context al aderării României la Uniunea Europeană. Urgența este justificată și de faptul că menținerea vidului legislativ în domeniul răspunderii de mediu poate avea consecințe grave, prin faptul că nu există un cadru legal prin care operatorii să fie obligați să adopte măsuri și să pună în aplicare practici pentru a minimiza riscurile de daune sau să ia măsurile de reparare necesare în cazul producerii prejudiciului.

De asemenea transpunerea corectă a acestei Directive impune adoptarea de acte normative subsecvente prin care să fie definite formele de garanție financiară, inclusiv pentru cazurile de insolvență, și măsurile pentru dezvoltarea ofertei de instrumente financiare privind răspunderea în domeniul mediului, care să permită operatorilor utilizarea acestora în scopul garantării obligațiilor ce le revin conform prezentei ordonanțe de urgență.

Neadoptarea prezentului act normativ poate conduce la continuarea procedurii de infringement împotriva României, potrivit art.226 al Tratatului Comunității Europene, deoarece termenul limită pentru transpunerea Directivei, și anume 30 aprilie 2007, a fost depășit.

Împrejurarea prezentată întrunește condițiile de urgență și de caracter excepțional, care impun adoptarea de soluții imediate.

2. Schimbări preconizate

Prezentul proiect de ordonanță de urgență transpune în totalitate prevederile Directivei Parlamentului European și a Consiliului nr.2004/35/EC privind răspunderea de mediu referitoare la prevenirea și repararea prejudiciului cauzat mediului.

Obiectivul acestei directive este de a stabili un cadru comun pentru prevenirea și repararea prejudiciului adus mediului la un cost rezonabil pentru societate, prin aplicarea principiului „poluatorul plătește”.

Conform acestui principiu, un operator a cărui activitate a cauzat prejudicii mediului sau o amenințare iminentă cu un astfel de prejudiciu, trebuie să răspundă din punct de vedere financiar. În consecință, operatorii trebuie să adopte măsuri și să pună în aplicare practici pentru a minimiza riscurile de daune asupra mediului, astfel încât expunerea lor la răspunderea financiară să fie redusă.

Nu toate formele de prejudiciu adus mediului pot fi remediate prin mijloacele mecanismului răspunderii. Pentru ca acest mecanism să fie eficient, este necesară îndeplinirea mai multor condiții, și anume: poluatorul(ii) să fie identificat(i), prejudiciul trebuie să fie concret și cuantificabil și să existe o legătură de cauzalitate între prejudiciu și poluatorul(ii) identificați. Ca atare, răspunderea de mediu nu este un instrument corespunzător în cazul poluării extinse cu caracter difuz, acolo unde nu este posibil a stabili legătura de cauzalitate între acțiunile sau lipsa acțiunilor unor persoane fizice sau juridice și efectele negative produse asupra mediului.

Prevenirea și repararea prejudiciilor aduse mediului reprezintă o obligație care contribuie direct la îndeplinirea obiectivelor politicii comunitare de mediu. În acest sens, autoritățile publice trebuie să asigure implementarea corespunzătoare a prevederilor acestui act normativ.

În concepția acestui instrument juridic, prejudiciul adus mediului înseamnă:

- a) prejudiciul adus speciilor și habitatelor naturale protejate;
- b) prejudiciul adus apei (din punct de vedere ecologic, chimic, cantitativ);
- c) prejudiciul adus solului.

Prezentul act normativ statuează ca regulă generală regimul răspunderii obiective (independente de culpă) pentru prejudiciile cauzate mediului de anumite activități, enumerate în anexa nr.3. Așadar, aceste activități sunt considerate că prezintă un risc pentru mediu și sănătatea oamenilor.

Prin derogare de la regula generală, instrumentul juridic prevede că pentru celelalte activități care nu sunt incluse în anexa amintită și care produc prejudicii speciilor și habitatelor naturale protejate, se aplică regimul răspunderii subiective, bazate pe vinovăția poluatorului.

Precizăm că nu toate situațiile în care se produce un prejudiciu asupra mediului se declanșează regimul răspunderii de mediu. Pe cale de consecință, există cazuri care exced cadrului de reglementare stabilit de prezentul instrument juridic și anume când prejudiciul adus mediului sau amenințarea iminentă cu un prejudiciu este cauzat de:

- a) un conflict armat, ostilități, război civil sau insurecție;
- b) un fenomen natural excepțional, inevitabil și insurmontabil;
- c) activitățile al căror scop principal este apărarea națională sau securitatea internațională;
- d) activitățile al căror unic scop este de protecție împotriva dezastrelor naturale.

De asemenea, prezentul act normativ nu se aplică:

a) prejudiciilor pentru care este stabilit un regim la nivel internațional, reglementat de convențiile menționate în anexa 4;

b) celor datorate activităților ce intră sub incidența Tratatului privind constituirea Comunității Europene a Energiei Atomice sau care sunt cauzate de incidente ori activități pentru care regimul răspunderii este stabilit de convențiile prevăzute în anexa nr.5.

Trebuie menționat că prezentul act normativ conține prevederi privind aplicarea sa în timp. Așadar, nu intră sub incidența sa:

a) prejudiciile cauzate de o emisie, un eveniment sau incident care a avut loc înainte de 30 aprilie 2007;

b) prejudiciile cauzate de o emisie, un eveniment sau incident care a avut loc după data de 30 aprilie 2007, rezultate dintr-o activitate specifică desfășurată și terminată înainte de această dată;

c) prejudiciile produse în urma unei emisii, unui eveniment sau unui incident, de la producerea cărora au trecut mai mult de 30 de ani.

Menționăm că acest act normativ nu aduce atingere dreptului la compensații pentru prejudiciul cauzat integrității corporale sau proprietății ori pierderilor economice stabilit de alte instrumente interne și internaționale care reglementează răspunderea civilă.

Aplicarea principiului „poluatorul plătește” reiese din faptul că persoanele fizice sau juridice care au produs prejudiciul sau amenințarea iminentă cu un prejudiciu de mediu au obligația de a lua măsurile necesare pentru a repara prejudiciul produs sau, respectiv, măsurile de prevenire a producerii prejudiciului. Numai în cazul în care persoana fizică sau juridică nu poate fi identificată, nu-și îndeplinește obligațiile de prevenire sau reparare a prejudiciului sau este exceptată de la răspundere, autoritatea competentă poate lua măsurile reparatorii sau preventive necesare.

Un alt aspect important îl constituie statuarea dreptului la acțiune în patrimoniul anumitor persoane fizice sau juridice. În acest sens, persoanele fizice sau juridice care sunt afectate sau pot fi afectate de un prejudiciu asupra mediului sau un interes legitim în luarea deciziei privind un astfel de prejudiciu sau se consideră vătămate într-un drept, pot informa autoritățile competente asupra existenței unei daune sau a unei amenințări iminente cu o daună și pot solicita acestei autorități să ia măsurile necesare.

Autoritățile competente au obligația de a informa persoana în cauză asupra deciziei lor de a acționa sau de a refuza să acționeze, precum și a motivelor care au stat la baza acestei decizii. În cazul în care persoana respectivă nu este mulțumită de decizia autorității poate solicita revizuirea administrativă și/sau judecătorească a deciziei, conform Legii contenciosului administrativ nr.554/2004.

Secțiunea a 3-a

Impactul socio-economic al proiectului de act normativ

1. Impactul macroeconomic

Prezentul instrument juridic va conduce la îndeplinirea obiectivului dezvoltării durabile prin conștientizarea operatorilor economici asupra necesității luării măsurilor de

protecție a mediului. În caz contrar, aceștia vor suporta costurile măsurilor preventive sau reparatorii cât privește prejudiciul asupra mediului.

2. Impactul asupra mediului de afaceri

Prezentul act normativ nu are efecte semnificative asupra competitivității. Sectoarele care sunt supuse unui risc mai mare de creștere a costurilor sunt agricultura, managementul deșeurilor și gospodărirea apelor.

3. Impactul social

Vor exista beneficii asupra sănătății datorate atât acțiunilor voluntare de reducere a riscului asupra mediului luate de către operatori cât și măsurilor reparatorii, mai ales în contextul producerii prejudiciului asupra solului și apelor. Vor fi beneficii directe pentru public (reducerea îmbolnăvirilor și a condițiilor nefavorabile de viață), precum și beneficii indirecte (reducerea stresului provocat de îngrijorările cu privire la condițiile de viață), ceea ce va avea un efect pozitiv asupra economiei. În plus, mai puține prejudicii legate de sănătate vor conduce la reducerea solicitărilor asupra serviciilor publice de sănătate.

4. Impactul asupra mediului

Există beneficii directe asupra mediului asociate atât cu măsurile preventive sau reparatorii întreprinse de operatori cât și cu măsurile care ar putea fi luate de autoritatea competentă. Este bine cunoscut faptul că un mediu îmbunătățit poate avea efecte pozitive suplimentare într-o zonă, putând conduce la diminuarea contravențiilor și infracțiunilor din domeniul protecției mediului. Reglementarea prejudiciului asupra solului are un efect disuasiv ceea ce conduce la utilizarea solului într-o manieră care să nu producă daune mediului și sănătății umane.

Secțiunea a 4-a

Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)

1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care: -

- a) buget de stat, din acesta: -
 - impozit pe profit
 - impozit pe venit
- b) bugete locale: -
 - impozit pe profit
- c) bugetul asigurărilor sociale de stat: -
 - contribuții de asigurări

2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:

Autoritățile competente pentru protecția mediului vor suporta costurile administrative și de punere în aplicare a cerințelor ordonanței de urgență.

Printre costurile administrative finanțate de la bugetul de stat se numără:

- a) instruirea personalului din fiecare autoritate de mediu;
- b) dotarea cu birotica necesară și cu mijloace auto pentru vizita în teren;
- c) familiarizarea operatorilor cu noile prevederi;
- d) costurile interacției dintre operator și autoritățile competente, până la începerea lucrărilor reparatorii, în cazul producerii unui prejudiciu;
- e) verificarea dacă prejudiciul cade sub incidența prezentei ordonanțe de urgență;
- f) costurile suportate de autoritatea competentă, fie ele recuperate sau nu;
- g) costurile pentru controlul aplicării cerințelor și măsurilor realizate.

Pe de altă parte, putem aprecia că există costuri de punere în aplicare a prevederilor actului normativ, care se alocă autorității publice centrale pentru protecția mediului, prin hotărâre a Guvernului, din fondul de intervenție la dispoziția Guvernului pentru finanțarea acțiunilor de strictă urgență. Costurile ar putea fi suportate, de exemplu, în cazul în care operatorul nu poate fi identificat, este insolubil sau este exceptat de la răspundere. Dintre aceste costuri menționăm:

- a) costurile investigării prejudiciului;
- b) evaluarea prejudiciului și a măsurilor reparatorii;
- c) încheierea contractelor cu firme de specialitate pentru întreprinderea măsurilor preventive și/sau reparatorii;
- d) cooperare cu alte autorități;
- e) consiliere juridică și economică;
- f) monitorizare și raportare;
- g) cooperare internațională.

3. Impactul financiar, plus/minus, din care:

- a) buget de stat: conform celor menționate anterior.
- b) bugete locale: -.

4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare: -.

5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare: -.

6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare: -

Secțiunea a 5-a

Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

1. Proiecte de acte normative suplimentare

Se prevede elaborarea unui act normativ privind definirea formelor de garanție financiară și măsurile pentru dezvoltarea ofertei de instrumente financiare privind răspunderea în domeniul mediului.

2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie

Prezentul act normativ transpune în totalitate Directiva 2004/35/CE privind răspunderea de mediu cu referire la prevenirea și remedierea prejudiciului asupra mediului.

Termenul limită pentru transpunerea Directivei a fost 30 aprilie 2007.

3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente
În prezent nu există jurisprudență CJCE.

4. Evaluarea conformității:

Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea de angajamente:

Convenția Națiunilor Unite cu privire la dreptul mării, încheiată la Montego Bay, la 10 decembrie 1982 și Acordul referitor la aplicarea părții a 11-a a Convenției Națiunilor Unite cu privire la dreptul mării, încheiat la New York la 28 iulie 1994, ratificată, respectiv la care s-a aderat prin Legea nr. 110/1996.

5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente:

Secțiunea a 6-a

Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate:

Au fost consultate patronatele din domeniile sticlei și ceramicii fine, producerii oțelului, materialelor de construcții industria cimentului, precum și organizații neguvernamentale și societăți de avocatură.

S-au primit recomandări privind revizuirea definițiilor, extinderea principiilor care stau la baza actului normativ, restrângerea nejustificată a acestui domeniu, ș.a.m.d.

S-au preluat recomandările de la CIROM- patronatul din industria cimentului și altor produse minerale pentru construcții și s-au adus amendamente proiectului de act normativ, prin eliminarea art.33 și art.34.

2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ:

S-au consultat acele organizații profesionale care, prin specificul activității desfășurate corespund activităților din anexa nr.3 la prezentul act normativ și care intră sub incidența răspunderii obiective. S-a urmărit familiarizarea acestor organizații cu noile prevederi, mai ales în ceea ce privește obligațiile operatorului și aplicarea principiului “poluatorul plătește”.

3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente:

Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

5. Informații privind avizarea de către:

Proiectul de act normativ a fost avizat de Consiliul Legislativ, prin avizul nr.862/29.06.2007..

Secțiunea a 7-a

Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ

Proiectul de act normativ a fost supus dezbaterii publice în conformitate cu Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică și a fost afișat pe pagina web a autorității publice centrale de mediu în perioada 26.01- 26.02. 2007.

2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice.

Prezenta ordonanță de urgență nu are impact asupra mediului, ci implementarea ei conduce la prevenirea prejudiciului asupra mediului și la refacerea mediului, inclusiv a speciilor și habitatelor naturale protejate în cazul producerii unui prejudiciu asupra mediului.

Secțiunea a 8-a


Măsurile de implementare

1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente.

Prezentul proiect de act normativ nu conduce la înființarea unor organisme noi și nici la modificarea actelor constitutive ale instituțiilor existente. Având în vedere că reglementează un nou set de relații sociale prezenta ordonanță de urgență conduce la creșterea atribuțiilor și responsabilităților autorităților pentru protecția mediului.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței de urgență a Guvernului privind răspunderea de mediu cu referire la prevenirea și repararea prejudiciului asupra mediului.

PRIM-MINIȘTRU



CĂLIN POPESCU-TĂRICEANU