

RAPORT

**privind participarea reprezentantului delegat al Gărzii Naționale de Mediu -
Comisariatul Regional Suceava, la întâlnirea de lucru organizată în cadrul
Proiectului IMPEL**

**„Realizarea unei Liste de Verificare pentru Evaluarea Legislației din punct de
vedere al Aplicabilității Practice și Pretabilității la Impunere (P&E Checklist)”
Rotterdam, Olanda - 11-13.10.2006**

Decizia nr.165 / 08.09.2006

1. Scop:

Proiectul „Realizarea unei Liste de Verificare pentru Evaluarea Legislației din punct de vedere al Aplicabilității Practice și Pretabilității la Impunere (P&E Checklist)”, condus de Inspectoratul din cadrul Ministerului Locuinței, Planificării Teritoriale și Mediului din Olanda (VROM) are ca scop elaborarea unei Liste de Verificare, pentru a sprijini identificarea aspectelor de legislație ce îngreunează aplicarea practică și impunerea efectivă a prevederilor legale.

Proiectul a fost inițiat și derulat de Grupul pentru Îmbunătățirea Legislației din cadrul Rețelei IMPEL (Rețeaua Uniunii Europene pentru Implementarea și Impunerea Legislației de Mediu). Sarcina Grupului este să asigure că legislația de mediu a Uniunii Europene, existentă și propusă, poate fi aplicată și impusă.

Lista de Verificare urmează a fi aplicată de IMPEL atunci când formulează comentariile cu privire la legislația de mediu a UE. Lista de Verificare poate fi, de asemenea, utilizată - parțial sau în totalitate - de către instituțiile Uniunii Europene (Comisia, Parlamentul și Consiliul UE), precum și de către instituțiile Statelor Membre (ministere de resort, Guvern, Parlament) atunci când structurează propunerile /draft-urile legislative.

Prezentul proiect se derulează în continuarea proiectului IMPEL anterior - „Proiectul pentru Îmbunătățirea Legislației” - care a examinat provocările și dificultățile cu care membrii rețelei IMPEL s-au confruntat în procesul de implementare practică a legislației UE. Acel proiect a avut ca rezultat un număr de recomandări pentru îmbunătățirea procesului legislativ, așa-numitele „Principii IMPEL pentru Îmbunătățirea Legislației”.

Aplicabilitatea practică și pretabilitatea la impunere a legislației reprezintă elemente de dezbatere la nivelul UE, în ceea ce privește „îmbunătățirea reglementării”. Dezbaterile privind îmbunătățirea reglementării s-au concentrat până în prezent pe inițiative legate de evaluarea impactului reglementării, simplificarea legislației și acordarea de asistență în ceea ce privește conformarea. În mod clar, atare inițiative sunt interconectate cu aspectele de aplicare practică și de impunere a prevederilor legale și prin urmare, fac și ele obiectul examinării în cadrul proiectului.

Elemente de bază

„Lista de Verificare pentru Evaluarea Legislației din punct de vedere al Aplicabilității Practice și Pretabilității la Impunere (P&E Checklist)” este astfel structurată încât să faciliteze utilizarea sa în diverse stadii ale procesului legislativ și să

țină cont de diferențele dintre diferitele tipuri de acte legislative ale Comisiei Europene, precum și de cerințele de transpunere, în situații relevante din acest punct de vedere.

Este elaborată în primul rând pentru a fi utilizată de către autoritățile publice (cele de la nivelul UE, din Statele Membre sau cele care cooperează în cadrul unor structuri cum este, spre exemplu, rețeaua IMPEL), cu intenția de a asigura eficiența legislației de mediu a Uniunii Europene, prin exminarea principalilor factori care-i pot afecta aplicabilitatea practică și pretabilitatea la impunere.

P&E Checklist cuprinde un total de 46 întrebări, grupate pe 5 secțiuni, respectiv:

- A. Întrebări referitoare la politica legislativă și la selectarea instrumentului legislativ
- B. Întrebări referitoare la aplicabilitatea practică a transunerii și implementării
- C. Întrebări referitoare la calitatea legislației
- D. Întrebări referitoare la aplicabilitatea practică a conformării de către grupurile-țintă reglementate
- E. Întrebări referitoare la pretabilitatea la impunere a prevederilor legale.

Secțiunile au destinatari primari /utilizatori și susținători diferiți și sunt, în general, destinate aplicării în diferitele etape ale ciclului legislativ. Întrebările din P&E Checklist pot fi utilizate „ex ante” și „ex post”. Din rațiuni de simplificare a textului, întrebările au fost formulate pentru utilizarea „ex ante”, dar utilizatorul trebuie să rețină că, în toate cazurile, întrebarea poate fi pusă și la timpul trecut, atunci când lista este utilizată ca parte a unei evaluări „ex post”.

Notă: Draft-ul P&E Checklist, așa cum a fost pus la dispoziția participanților, este atașat, în format electronic (pe CD-ROM), prezentului Raport.

Aspectele privind aplicabilitatea practică au fost examinate atât din perspectiva autorităților competente, cât și din cea a grupurilor-țintă reglementate.

Aplicabilitatea practică (Practicability) se referă la gradul în care legislația se pretează scopului de aplicare practică de către autoritățile competente din Statele Membre, luând în considerație chestiuni cum sunt: necesitatea deciziilor administrative individuale; infrastructura și resursele necesare pentru ca autoritățile competente să fie capabile de a-și îndeplini toate îndatoririle reieșite din legislația UE.

De asemenea, aplicabilitatea practică se referă la capacitatea „destinatariilor” obligațiilor legale, de a identifica și înțelege în mod clar obligațiile ce le revin și de a se conforma acestora. Atunci când instrumentul legislativ al UE este o Directivă, aceste îndatoriri nu rezultă direct din legislația Comisiei Europene, ci din măsurile de transpunere a directivei în legislațiile naționale.

Pretabilitatea la Impunere (Enforceability) reprezintă un aspect de primă preocupare la nivelul autorităților publice. Acesta vizează posibilitatea de impunere efectivă a prevederilor legislației, în termeni de capacitate a autorităților publice de a utiliza mijloacele legale și administrative pe care le au la dispoziție, pentru a verifica nivelul de conformare cu prevederile legale și de a încuraja „destinatarii” pentru a se conforma, sau, în caz de neconformare, de a-i determina, prin mijloace legale, să se conformeze.

2. Perioada și locul de desfășurare:

11.10.2006, orele 19³⁰ - 13.10.2006, orele 16³⁰; „Golden Tulip Rotterdam Center”, Leuvehaven-80, Rotterdam, Olanda.

3. Organizatori:

În cadrul Rețelei IMPEL - Inspectoratul din cadrul Ministerului Locuinței, Planificării Teritoriale și Mediului din Olanda (VROM), Directoratul pentru Politici de

Conformare și Implementare - reprezentat de D-l Jan Teekens, Coordonator Național IMPEL Olanda, Manager de Proiect.

4. Participare:

- Reprezentanții desemnați din 17 state membre ale Rețelei IMPEL: Belgia, Cipru, Cehia, Finlanda, Franța, Germania, Italia, Lituania, Marea Britanie, Olanda, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Suedia, Ungaria.
- Reprezentanți ai instituțiilor Uniunii Europene: Comisia Europeană - DG Environment (d-l Christian Hudson și d-l Charles Pirotte); Parlamentul European - Serviciul Verificare-biroul tehnic (d-na Ellen Robson).
- Reprezentanți ai Secretariatului IMPEL (d-na Hilda Farkas și d-na Nancy Isarin)
- Reprezentanți ai VROM /diverse departamente - Inspectorat, Afaceri Internaționale, Direcția Generală de Protecție a Mediului, Servicii Legislative, structuri teritoriale (18 delegați)
- Reprezentanți ai Inspectoratului pentru Transport și Gospodărirea Apelor din Olanda
- D-l Gustaaf Biezenveld, Procuror (Public Prosecutor) specializat în probleme de drept al mediului
- Reprezentanți ai Institutului European pentru Politici de Mediu - IEEP (d-l Marc Pallemarts și d-l Patrick Ten Brink)

5. Limba oficială de lucru: engleza

6. Desfășurarea lucrărilor:

6.1. 11.10.2006, 19³⁰ - 20⁴⁵: Inregistrarea participanților, discurs de bun-venit adresat de d-l Jan Teekens - Manager Proiect (coordonatorul întregului program, din partea VROM)

6.2. 12.10.2006, orele 9⁰⁰ - 18⁰⁰ (cu pauză în intervalul 12³⁰ - 13³⁰):

- Discurs de deschidere a lucrărilor - Chairman, d-l Hugo von Meijenfeldt, Director Afaceri Internaționale, VROM

- Introducere în conținutul și obiectivele proiectului - d-l Jan Teekens, Manager proiect, Inspectorat VROM

- Prezentarea ordinei de zi a lucrărilor - Chairman, d-l Hugo von Meijenfeldt, Director Afaceri Internaționale, VROM

- Prezentarea nr.1: „Aspecte privind aplicabilitatea practică și impunerea prevederilor legale în contextul ciclului de reglementare” - d-l Patrick Ten Brink, IEEP

Prezentarea a descris tipurile de probleme privind aplicabilitatea practică și pretabilitatea la impunere ce apar în contextul ciclului de reglementare. Scopul prezentării a fost de a pune în evidență necesitatea structurării și utilizării P&E Checklist, precum și contextul politicilor de mediu actuale, cu trimiteri concrete la Directiva IPPC și la Regulamentul privind Transportul Deșeurilor dinspre, înspre și pe teritoriul UE (Waste Shipment Regulation - WSR) - luate ca exemple edificatoare în ceea ce privește legislația de mediu a Uniunii Europene.

- Discuții, comentarii, întrebări:

Au luat cuvântul reprezentanții Secretariatului IMPEL, Lituaniei, Germaniei, României, Olandei, Poloniei - cu referiri la problemele legate, în special, de transpunerea Directivei IPPC în legislațiile naționale și la necesitatea unor completări / modificări în textul Directivei.

Punctul de vedere exprimat și argumentat de reprezentanta României: necesitatea completării definițiilor din directiva IPPC, cu două elemente, respectiv: „Stare satisfăcătoare” (art.3-f din Directiva IPPC) și „Scară industrială” (Anexa 1, pct.4 - preambul din Directiva IPPC). Acest punct de vedere a fost preluat și susținut ca atare

de reprezentanții Olandei, Ungariei și Poloniei, precum și de managerul de proiect, d-l Jan Teekens.

- Prezentarea nr.2: „Procesul legislativ - puncte de intervenție și introducere în conținutul P&E Checklist” - d-l Marc Pallemmaerts, IEEP

S-a realizat o trecere în revistă a rolului pe care principalii „actori” și susținători îl pot avea în cadrul procesului legislativ - Comisia Europeană, Statele Membre, Consiliul, Parlamentul European, rețeaua IMPEL etc. S-a făcut o scurtă introducere în conținutul P&E Checklist (formă, structură, motivație, cui și în ce formă i se adresează, cum poate fi utilizată).

- Discuții, comentarii, întrebări:

Au luat cuvântul reprezentanții Secretariatului IMPEL, ai Olandei și ai DG Environment. S-au făcut comentarii cu privire la „actorii-cheie” în procedura legislativă și la rolul pe care-l poate avea rețeaua IMPEL.

Principala întrebare formulată a fost: „Cum poate IMPEL să-și îmbunătățească rolul, poziția și influența în cadrul procesului de structurare și adoptare a legislației de mediu în cadrul UE ?” Răspunsurile s-au axat pe faptul că, la precedenta reuniune IMPEL de la Riga (septembrie 2006), reprezentantul Comisiei Europene - DG Environment a invitat IMPEL „să fie o parte a procesului legislativ”. Nu s-a clarificat încă modul concret în care această participare se poate materializa.

În ceea ce privește cadrul general al WSR - potrivit experienței olandeze, implicarea directă a autorităților vamale în procesul de impunere a prevederilor legale, în situațiile în care au loc transporturi ilegale de deșuri (încălcări ale prevederilor WSR), este extrem de importantă și crește eficiența actului de control.

- Prezentările 3 și 4: „Prezentarea a două acte legislative ce urmează a fi examinate în prima sesiune a celor 3 grupuri de lucru structurate - Directiva IPPC și Regulamentul privind Transportul Deșeurilor (denumit, în continuare, WSR)” - d-l Martin Quinn - Agenția de Mediu din Marea Britanie, d-nii Paul van Oosterhout și Atze Dijkstra - Inspectorat VROM

Prezentările 3 și 4 au urmărit să sintetizeze următoarele aspecte:

- Ce reprezintă, în esență, Directiva IPPC și respectiv WSR
- Care sunt principalele cerințe ale Directivei IPPC și ale WSR
- Ce aspecte privind aplicabilitatea practică și pretabilitatea la impunere au fost identificate până în prezent, la analiza celor două documente
- Care au fost problemele identificate ca putând fi evitate, în contextul de mai sus
- S-au subliniat îmbunătățirile aduse de Regulamentul (EC) nr.1013/14.06.2006 privind transportul deșeurilor, față de Regulamentul (EEC) 259/93 (forma consolidată)

- Discuții, comentarii, întrebări:

Majoritatea reprezentanților care au luat cuvântul (ex. Belgia, Marea Britanie, Slovacia, reprezentant secretariat IMPEL) au apreciat că prezentarea modalităților de aplicare a P&E Checklist pentru evaluarea Directivei IPPC și WSR a fost clară, succintă, explicită și relevantă din punct de vedere al sarcinilor pe care urmează să le aibă Grupurile de Lucru.

Dintr-o evaluare preliminară a celor 5 secțiuni ale P&E Checklist, însumând 46 întrebări de verificare, a rezultat că secțiunile A, B și E sunt foarte bine structurate, dar aceste aspecte vor fi examinate detaliat pe cele 3 Grupuri de Lucru.

Un aspect pe care majoritatea celor prezenți l-au considerat ca fiind criticabil și necesar de corectat este acela că definiția „Deșeurilor” este inclusă în Directiva aferentă,

iar în tot cuprinsul WSR nu se fac decât trimiteri vagi la această definiție, care, oricum, este considerată incompletă și irelevantă, raportat la situațiile concrete privind transporturile ilegale de deșeuri și la posibilitățile practice de a le sancționa, cu care Statele Membre s-au confruntat de-a lungul timpului.

Concluzia generală, referitoare la acest subiect, a fost formulată de reprezentantul Comisiei Europene - DG Environment: indiferent unde este / va fi inclusă definiția „deșeu”, într-o directivă sau în WSR, ea nu mai corespunde realităților actuale, motiv pentru care se impune revizuirea, actualizarea și, în consecință, îmbunătățirea substanțială a conținutului definiției.

- Derularea, în paralel, a primei sesiuni a celor 3 Grupuri de Lucru (Working Groups - WG 1,2,3), structurate de organizatori anterior începerii întâlnirii IMPEL

Au fost structurate 3 grupuri de lucru menite să aplice concret P&E Checklist la evaluarea Directivei IPPC (sarcina WG1 și WG2) și a WSR (sarcina WG3).

Am făcut parte, în prima sesiune, din WG1, alături de reprezentanți din: Belgia, Cipru, Germania, Ungaria, Lituania, Portugalia, Slovacia, Olanda, Marea Britanie, la care s-au adăugat un reprezentant al Comisiei Europene și un reprezentant al IEEP.

- Concluziile sesiunii I a WG1 au fost sintetizate în materialul prezentat de raportorul prealabil desemnat, d-l Pieter Roos, VROM:

- Portugalia: Conținutul Autorizațiilor Integrate de Mediu, emise conform prevederilor Directivei IPPC transpuse în legislația națională, este prea amplu, prea încărcat. Inspectorii nu au timp suficient să verifice în teren toate condițiile din AIM (informație colaterală: la un număr de aprox. 600 instalații IPPC, Portugalia dispune de 60 inspectori, care acționează numai de la nivel central, fără a avea structuri de control teritoriale).
- P&E Checklist include întrebări de verificare a aspectului de mai sus, deci - din acest punct de vedere - este bine structurată.
- Se conturează tot mai clar utilitatea P&E Checklist, în procesul de evaluare preliminară a propunerilor legislative (evaluare „ex ante”).
- Olanda, Belgia: Unele prevederi ale Directivei IPPC sunt considerate prea vagi; prin comparație, Directiva Seveso (II), inclusiv transpunerile în legislația celor două State Membre, are prevederi mult mai explicite și mai ușor de aplicat în cadrul activităților de control.
- P&E Checklist acoperă eficient necesitățile de evaluare a inter-relației între Directiva IPPC și celelalte directive de mediu.
- Puncte de vedere contrarii (Belgia/Germania): Directiva IPPC este prea flexibilă/prea rigidă, iar P&E Checklist, indiferent unde este aplicată, corespunde /nu corespunde - conține prea multe întrebări - necesităților de evaluare completă a unui text de lege, dpdv al aplicabilității practice și pretabilității la impunere. Dar, nu s-au putut exemplifica întrebări din P&E Checklist la care este oportun să se renunțe.
- România: Aspectele de verificare a aplicabilității practice a unui text de lege (directivă, regulament) sunt bine evidențiate în secțiunile D și E ale P&E Checklist și nu necesită modificări. În cazul specific al Directivei IPPC, este posibil ca flexibilitatea documentului să inducă disproporții în instrumentele specifice de impunere a legii pentru instalații / companii de dimensiuni mici față de cele de mare capacitate - dar acest risc este corijabil la transpunere, precum și la corelarea elementelor din BAT-uri cu cerințele specifice formulate în AIM. Acest punct de vedere a fost susținut și detaliat și de reprezentanta Olandei: o

introducere corectă a prevederilor BAT în AIM este o pre-condiție în realizarea ulterioară a unui act de control eficient.

- Belgia: Întrebările din P&E Checklist au caracter „închis”, se poate răspunde numai „da /nu”, ori majoritatea situațiilor reale nu sunt de tip „alb-negru”. Se sugerează ca anumite întrebări să dea posibilitatea unor trepte de evaluare, de genul „În ce măsură.....”. Nu s-au putut oferi exemple concrete de întrebări ce trebuie modificate în acest sens.
- Belgia: se insistă prea mult, în P&E Checklist, pe aspectul punitiv; în secțiunea E se pune prea mare accent pe verificarea elementelor ce vizează aplicarea de sancțiuni; ar trebui verificate mai atent și aspectele ce vizează impunerea legii prin mijloace mai blânde - mediatizare, fixarea de obiective de atins etc. (Deși acest punct de vedere nu a fost susținut explicit de ceilalți componenți ai WG1, a fost, totuși, inclus în raportul final al grupului).

- Raportul WG2 - IPPC, sesiunea I, a cuprins, în esență:

- Forma P&E Checklist - adecvată scopului propus, inclusiv forma de prezentare ca instrument curent de lucru, structurarea pe cele 5 secțiuni, cu numerotarea în continuare a întrebărilor, de la 1-46.
- Analiza s-a axat mai mult pe problemele de transpunere a Directivei IPPC în legislațiile Statelor Membre, având în vedere diferențele existente între sistemele de legislație naționale.
- Germania: prea multe întrebări, dar nu s-au exemplificat unele la care să se renunțe.
- Definițiile pentru „Aplicabilitate Practică” și „Pretabilitate la Impunere” - relevante, corespund scopului P&E Checklist.
- Aspectele de pretabilitate la impunere sunt dificil de verificat „ex ante” - nu pot fi anticipate toate problemele practice care pot apărea pe parcursul unei inspecții și la care legislația nu are un răspuns concret, adecvat.
- Din nou - problema definițiilor IPPC, tratată în contextul mai larg al „aplicării grilei P&E Checklist”
- Concluzie generală: o astfel de listă de verificare este utilă în primul rând pentru că atrage atenția asupra unor disfuncționalități ale legislației, chiar dacă nu rezolvă problemele ca atare

- Raportul WG3 - WSR, sesiunea I, a cuprins, pe scurt:

- Multitudinea și diversitatea părților implicate, conform cerințelor WSR, în activitățile de transport deșeuri înspre, dinspre și în interiorul Uniunii Europene induce dificultăți în identificarea părții /părților responsabile, în cazul încălcării prevederilor Regulamentului.
- Se pune, deci, întrebarea: ”ar putea fi soluționat acest aspect prin introducerea mai explicită a noțiunii de responsabilitate a producătorului?” Nu s-a putut formula un răspuns unitar.
- Definiția existentă pentru „deșeu” reprezintă în continuare un aspect-problemă, atât pentru instituțiile de reglementare cât și pentru cele de control, creindu-se astfel tensiuni, care pot ajunge chiar până la nivelul relațiilor între statele membre.
- Aspecte trans-frontaliere multiple: regimuri de reglementare diferite; structuri organizatorice diferite ale „autorităților competente”; sisteme de sancționare diferite de la stat la stat, accentuate de cele două principii fundamentale de drept utilizate atât pe teritoriul UE cât și în afara ei - dreptul napoleonian și dreptul

anglo-saxon; dificultăți întâmpinate de instituțiile cu rol de control, în ceea ce privește „administrarea repatrierii deșeurilor”, în cazul constatării transporturilor ilegale; dificultăți în realizarea unui schimb de informații rapid și eficient între state.

- o Cauzele identificate pentru problemele de mai sus: mixtura între disfuncționalități și puncte slabe din legislație, la care se adaugă și implementarea inconsistentă; transportul internațional de deșeuri este, în mod obiectiv, dificil de reglementat.
- o Dpdv al P&E Checklist, aspectul esențial este: „cine utilizează această Listă de Verificare?” Conținutul listei pornește de la premisa că fiecare parte implicată se manifestă corespunzător așteptărilor? Lista își propune să verifice, de fiecare dată, eficiența tuturor etapelor/aspectelor procesului legislativ?

- Concluziile finale la cele 3 rapoarte prezentate succint mai sus au fost:

Germania: își menține punctul de vedere - P&E Checklist = prea lungă; la nivelul Parlamentului European, un atare instrument de lucru nu va fi tratat cu suficientă atenție
Secretariat IMPEL (d-na Hilda Farkas): P&E Checklist = instrument de lucru foarte util, dar ar trebui scurtată. Dar, dacă este utilizată la nivel național, de către Statele Membre, poate constitui o punte de legătură eficientă între legislația UE și transpunerea sa în legislațiile naționale.

Suedia, d-l Rikard Janson, raportor pt.WG2: nu este indicat să se scurteze P&E Checklist, pentru că riscă să devină inconsistentă și nu-și va mai atinge scopul.

Manager proiect, d-l Jan Teekens, VROM: P&E Checklist poate fi considerată prea lungă / prea scurtă, funcție de utilizatori și de audiență. Dacă este utilizată de experți / corp tehnic / inspectori, atunci dpdv tehnic poate fi foarte eficientă; dacă se adresează corpului de politicieni, este posibil să nu fie luată 100% în considerație. Nu toate grupurile-țintă trebuie să parcurgă toate întrebările. Acesta este și motivul pentru care a fost structurată pe secțiuni, pentru a putea fi utilizată și parțial, funcție de necesități. Dar, pentru a fi un instrument de verificare eficient, este absolut necesar ca P&E Checklist să fie concretă și detaliată (cu întrebări amănunțite și puse la obiect).

- Chairman, d-l Hugo von Meijenfeldt - rezumatul și concluziile zilei de 12.10.06 a întrunirii; prezentare succintă a programului de lucru pentru ziua următoare.

6.3. 13.10.2006, orele 9⁰⁰ - 16³⁰ (cu pauză în intervalul 12³⁰ - 13³⁰):

- Scurtă introducere în programul de lucru - Chairman, d-l Patrick Ten Brink, IEEP

- Prezentarea 5 - „Experiența unui judecător în cazuri de infracțiuni în domeniul protecției mediului” - D-l Jan Van den Berghe, Vice-Președinte al Curții de Primă Instanță din Ghent-Belgia

Prezentarea, care nu a beneficiat de suport electronic sau pe hârtie, a cuprins exemple de cazuri și probleme / succese în soluționarea unor aspecte de infracționalitate, precum și considerații privind modul în care legislația UE poate facilita o corectă impunere a respectării prevederilor sale. Sunt, în continuare, redate în rezumat elementele principale ale prezentării.

Pentru inspectorii de mediu este foarte importantă colaborarea cu justiția.

Din punct de vedere al actului de justiție, evoluția internațională se îndreaptă către structurarea elementelor fundamentale din „dreptul mediului”

Oficial, în Belgia, nu există judecători specializați în dreptul mediului - nu există o bază legală pentru aceasta. Neoficial, aceștia există, sunt puțini și își datorează specializarea eforturilor proprii, experienței practice acumulate și nu unor cursuri de formare în domeniu. Cazurile de mediu se judecă, în Belgia, într-un număr de 27 tribunale. Curtea Generală de Justiție are așa-numita Divizie Penală.

Belgia nu are nici procurori specializați în dreptul mediului, cei câțiva procurori care se ocupă de atare cazuri și care activează mai ales în zona marilor porturi, s-au specializat tot prin experiența practică acumulată de-a lungul timpului.

Pe de altă parte, cazurile de încălcare a legislației de mediu, de cele mai multe ori, nu sunt cazuri „pure de mediu” și ca atare ele pot fi tratate și prin raportare la normele generale de drept civil/ penal.

În Belgia, se înregistrează în medie 1500 cazuri de mediu/ an, majoritatea fiind abateri de la Regulamentul de Transport al Deșeurilor (WSR), apoi - ca pondere - cazuri de depășire a nivelului de zgomot maxim admis și, într-o mai mică măsură, cazuri care vizează poluarea apelor.

Multe decizii au un caracter foarte tehnic, iar majoritatea cazurilor se soldează cu plata unor amenzi, propuse de procurori.

Pentru cazuri mai importante, sunt organizate conferințe de presă, înainte de audieri și după luarea deciziei finale de către judecător. În 2006, s-a intenționat și organizarea unei conferințe de presă având ca temă „Problema autorităților publice care nu respectă legislația de mediu !”, dar acest eveniment s-a amânat după derularea alegerilor care au avut loc, în Belgia, în luna septembrie.

O prioritate a procurorilor o reprezintă, în Belgia, protecția inspectorilor.

* Exemplul nr.1 de caz (așa cum a fost prezentat, fără nominalizări): în deplasarea cu mașina de serviciu, un inspector de mediu a sesizat, pe un câmp, niște „fermieri”, care ardeau în atmosferă deschisă tot felul de deșeuri. S-a deplasat imediat la fața locului și a constatat că „fermierii” erau de fapt persoane cu putere și influență în zona respectivă, iar deșeurile supuse arderii nu erau niște simple deșeuri de la activități agricole (s-a sugerat că erau reziduuri de la fabricația artizanală de droguri...) Respectivii „fermieri” au încercat să-l rețină cu forța pe inspector, acesta a telefonat la poliție care a intervenit imediat, cazul a ajuns în justiție și s-a soldat cu condamnarea „fermierilor” la plata unor amenzi de câteva mii Euro/persoană, pentru obstrucționarea inspectorului.

* Exemplul nr.2: au fost identificate, de către inspectorii de mediu, conducte amplasate ilegal, de by-pass al rețelei de canalizare dintr-o localitate, care evacua direct în emisar, fără trecerea prin stația de epurare, apele uzate provenite de la o fabrică de textile. Decizia judecătorului a fost aplicarea de amenzi foarte mari, la care s-a adăugat suportarea, de către firma respectivă, a cheltuielilor pentru identificarea conductelor (sume substanțiale, incluzând săpăturile făcute, utilaje, manoperă etc).

A fost pus sub acuzare nu numai managerul companiei, dar și compania ca atare, potrivit unei legi date în Belgia în 1997, care permite acest lucru. Hotărârea judecătorească a inclus și confiscarea beneficiilor obținute ilegal de companie în această conjunctură, care au fost calculate la valoarea de 500 000 Euro.

* Exemplul nr.3: caz prezentat foarte pe scurt, în care judecătorul a dispus confiscarea întregului profit al unei companii - 25 milioane Euro - în esență pentru fals în declarații la obținerea unei noi autorizații de mediu, în condițiile în care compania respectivă se făcea vinovată de încălcări grave ale legislației de mediu.

Probleme cu care se confruntă justiția, în contextul mai sus prezentat:

- Când se dispune confiscarea *profitului ilegal* obținut, dispoziția se referă la profitul *brut* sau la profitul *net* al firmei respective ? În Belgia, încă nu există un punct de vedere unitar pe acest aspect.

- Cea mai dificilă problemă este calcularea a ceea ce reprezintă „*profitul ilegal*” din „*profitul total*” - și argumentarea solidă a rezultatelor calculelor. În atare circumstanțe,

este absolut necesară expertiza și ajutorul din partea autorităților și a funcționarilor publici implicați.

La nivel European, se discută crearea unei „Rețele a Judecătorilor de Mediu”, care a fost inițiată, în 2004, la Curtea Europeană de Justiție din Luxemburg. Următoarele conferințe au fost, tot în 2004, în Olanda și în 2005 - în Anglia, la Londra; în 2006, o atare conferință se va organiza la Helsinki. Detalii se pot găsi pe site-ul www.EUFJE.ORG.

De-a lungul timpului, pe lanțul „inspector de mediu-procuror-judecător” s-au constatat disfuncționalități, „ca și cum ar lipsi o verigă”. Din acest motiv, structurarea unei rețele cum este rețeaua IMPEL și proiectele de genul celui derulat acum sunt bine-venite.

- Discuții și comentarii pe marginea prezentării nr.5:

Marea Britanie - În legislația engleză, se pune accent direct pe „prejudiciul adus mediului” („environmental offense”) și se evită aspectele de tip „profit ilegal obținut” prin încălcarea legislației de mediu - care sunt, în adevăr, dificil de cuantificat corect și de argumentat convingător. Se fac specializări ale magistraților și procurorilor strict pe această problemă.

Germania - Ce este mai important: tribunalul civil sau tribunalul penal, în judecarea cazurilor de încălcare a legislației de mediu ?

Răspuns: în Belgia, majoritatea cazurilor de până acum au fost de drept civil, dar cum cazurile penale s-au înmulțit în ultimii ani, se constată necesitatea existenței unor judecători ce ar trebui să fie specializați în drept penal de mediu.

- Prezentarea 6 - „Considerații privind modul în care elaboratorii legislației și cei care o aplică pot contribui împreună la o legislație de mediu mai practică și mai ușor de impus” - D-l Gustaaf Biezeveld, Procuror, Olanda

O copie a prezentării, pe suport de hârtie, așa cum a fost pusă la dispoziția participanților, este atașată prezentului Raport. Conținutul expunerii, pe scurt:

Față de situația Belgiei, în Olanda există 25 procurori specializați oficial în dreptul mediului, reuniți într-o structură specifică, cu sediul la Haga.

Există o diferență între lumea văzută de inspectori, organele de investigație, procurori, judecători - pe de-o parte - și lumea văzută de centrele de guvernare din Europa, lumea văzută „de la Bruxelles” - pe de altă parte.

În general, politicienii și elaboratorii legislației sunt prea optimiști în a evalua disponibilitatea agenților economici de a se conforma cu prevederile legale. Ca urmare, ei nu se situează în cea mai bună poziție pentru a evalua complet condițiile necesare pentru impunerea adecvată a legii.

În consecință: în suficiente cazuri, legislația de mediu este inadecvată din punct de vedere al impunerii.

Marea provocare este aceea de a crea o punte către acest deziderat și de a aduce aceste două „lumi diferite” la un punct de vedere comun. Unul din mijloace poate fi tocmai P&E Checklist.

Draft-ul prezentat al P&E Checklist include multe elemente bune. Ca observație - secțiunea privind preabilitatea la impunere ar putea fi mai elaborată, cu acordarea unei atenții sporite cerințelor pentru impunerea prevederilor legale în situațiile de infrațiuni.

Sugestie: să se solicite și prezența procurorilor la revizuirea draft-ului P&E Checklist.

Abordarea prevederilor Europene privind impunerea legii pare a fi „rezervată”. Sugestie: să se analizeze, în cadrul discuțiilor, dacă impunerea efectivă a legislației Europene se estimează a putea fi realizată în absența unui cadru european.

Din punct de vedere al implicării inspectorilor în procesul legislativ - contribuția și reacția de răspuns a celor care aplică direct legea sunt indispensabile.

Pentru aceasta, sunt necesare minimum 4 condiții:

- atitudine a organelor legislative mai orientată către componenta executivă;
- planificarea și organizarea procesului legislativ să prevadă timp și spațiu pentru includerea contribuției celor ce aplică legea în mod direct - acord între Comisie, Parlament și Consiliul European
- grupuri de inspectori capabili, structurate de Statele Membre
- organe legislative care să poată face față presiunilor de urgentare a procesului legislativ

Sugestie: să se extindă propunerile din lista de verificare, cu recomandări privind condițiile necesare pentru implicarea celor care aplică direct prevederile legislației. În procesul de elaborare a unei legi, cei care urmează s-o aplice trebuie implicați încă din primele stadii.

Ca rezultat al unui proiect derulat în cooperare, la nivelul Guvernului Olandez, de către Ministerul de Justiție, Biroul Procurorilor Publici (structură corespunzătoare întrucâtva Parchetului General) și Ministerului Locuinței, Planificării Teritoriale și Mediului, a fost elaborat documentul „Regulile de Aur pentru Elaboratorii Legislației de Mediu” („Golden Rules for Environmental Legislators”) - atașat în copie, prezentului Raport, în forma ce a fost pusă la dispoziția participanților.

- Prezentarea 7 - „Cine, când și unde ar trebui să utilizeze P&E Checklist ?” - d-l Marc Pallemmaerts, IEEP.

Principalele probleme abordate s-au referit la modul în care P&E Checklist poate fi folosită în cadrul Rețelei IMPEL și la modul în care aceasta poate fi prezentată / promovată, spre utilizare, celorlalți participanți la procesul de elaborare a legislației.

Actorii-cheie în procesul legislativ: Comisia, Consiliul și Parlamentul European; Statele Membre (prin intermediul Consiliului și în faza de transpunere /implementare)

În acest context, IMPEL reprezintă un participant /susținător cu o poziție privilegiată, datorită legăturii sale instituționale cu Statele Membre.

Având în vedere structura actuală a procesului legislativ la nivelul UE, există trei posibilități de intervenție:

1. În faza pre-legislativă (de propunere inițială) - ca parte a procesului de consultare organizat de serviciile tehnice din cadrul Comisiei, pe draft-urile de propuneri de legislație, prealabil înaintării lor către Colegiu, pentru aprobare.
2. Pe durata procedurii legislative formale: prin influențarea „actorilor” care au o poziție decisivă în structurarea draft-urilor legislative.
3. După adoptarea și implementarea legislației - ca parte a proceselor „ex post” de revizuire.

- A doua sesiune a Grupurilor de Lucru - WG 1-3 - discuții și opinii privind cine, când și unde ar trebui să utilizeze P&E Checklist - subiect comun de analiză în cadrul fiecăruia din cele 3 grupuri, axându-se pe temele propuse la sfârșitul Prezentării nr.7:

- o Cum s-ar putea organiza intern Rețeaua IMPEL, pentru a utiliza efectiv P&E Checklist pentru evaluările ex ante și ex post ale legislației de mediu ?
- o Este rolul Rețelei IMPEL, acela de a sprijini și coordona utilizarea P&E Checklist de către membrii IMPEL, la nivel național ?

- Rețeaua IMPEL poate juca un rol în promovarea utilizării P&E Checklist de către alți actori și susținători în cadrul procesului legislativ ?

Subsemnata, am făcut parte din WG2, împreună cu reprezentanți din: Cipru, Cehia, Germania, Lituania, Polonia, Portugalia, Slovacia, Olanda, Marea Britanie, un reprezentant al Comisiei Europene - DG Environment și un reprezentant al Secretariatului Tehnic IMPEL.

-Discuțiile din cadrul WG2:

- La nivelul Statelor Membre, utilizarea P&E Checklist poate fi promovată, într-o primă fază, prin intermediul Coordonatorilor Naționali IMPEL, pentru a fi utilizată la evaluarea draft-urilor legislației structurate la nivelul Autorităților Naționale de Protecție a Mediului, prealabil înaintării lor la Guvern - propunere formulată de reprezentanta României și acceptată /preluată ca atare de reprezentanții Portugaliei, Poloniei, Cehiei, Olandei, precum și de Managerul de Proiect.
- Am precizat că, în România, la nivelul MMGA și GNM, este o practică uzuală, aceea de a trimite structurilor teritoriale de protecție a mediului proiectele de acte normative, pentru analiză, comentarii și propuneri, prealabil structurării draft-urilor finale, spre a fi trimise la Guvern - procedeu extrem de apreciat de ceilalți participanți la ședința WG2.
- Am adăugat că, în acest context național, introducerea unui instrument de evaluare de tipul P&E Checklist - la început cu titlu experimental - poate fi o bună modalitate de promovare a utilizării Listei de Verificare, dacă ea își demonstrează eficiența și utilitatea.
- Acest punct de vedere a fost, de asemenea preluat, ca model de urmat, de reprezentanții Poloniei și Cehiei.
- Reprezentant Olanda: în Olanda, acest tip de Liste de Verificare este obligatoriu de utilizat de către membrii Guvernului și ai Parlamentului, dar aceștia nu se conformează întotdeauna. De aceea, exemplul furnizat de România, de promovare unui atare instrument, „de jos în sus”, de la nivelul inspectorilor / funcționarilor publici din teritoriu către Guvern / Parlament, ar putea fi o idee mai bună și mai eficientă de promovare a P&E Checklist.
- Germania: exprimă temerea că utilizarea P&E Checklist ar putea conduce la o legislație națională mai „stufoasă”; legislația Germaniei, structurată deja pe două nivele - pe landuri și federal - este considerată de către utilizatori mult prea încărcată și greu de utilizat, iar în Germania se fac eforturi pentru a se trece la un proces de simplificare a legislației.
- Discuții cu caracter tehnic, între reprezentantul Comisiei Europene - DG Environment și d-l Jan Teekens, VROM, Manager Proiect, privind modalitățile concrete și calendarul de lucru efectiv ce poate fi aplicat pentru promovarea P&E Checklist la nivelul Comisiei Europene, mai ales în faza pre-legislativă.

- Concluziile sesiunii II a WG1, 2, 3 au fost sintetizate în materialele prezentate de raportorii prealabil desemnați: d-l Charles Pirotte - DG Environment, d-l Jan Teekens - VROM, Manager Proiect și d-na Martina Froben - Germania, reprezentant la nivel federal, astfel:

Concluzii WG1

- Cel puțin într-o primă etapă, P&E Checklist poate avea un rol mai important prin faptul că formulează întrebări (supune evaluării un set de probleme) și nu neapărat prin încercarea de a formula răspunsuri la atare întrebări

- La nivelul Statelor Membre, experiența utilizării unui astfel de instrument de evaluare este relativ limitată, iar volumul de date și informații este de asemenea limitat
- Este importantă crearea unei legături între Evaluarea Impactului Legislației (etapă consacrată a procesului legislativ) și utilizarea P&E Checklist, atât la nivelul structurilor UE cât și la nivelul Statelor Membre
- Primul obiectiv - conștientizarea utilității P&E Checklist; pentru aceasta, este necesară o bună strategie de comunicare.
- Canale de comunicare: rețeaua IMPEL, prin Grupul pentru Îmbunătățirea Legislației și prin coordonatorii naționali
- Grupuri-țintă de audiență: structurile UE și Statele Membre
- Aspecte privind traducerea conținutului P&E Checklist, în limba fiecărui Stat Membru - este mai util să se realizeze traduceri profesionale, în mod oficial, la nivelele naționale, dacă se dorește utilizarea P&E Checklist în Statele Membre
- La modul general, este important să se asigure o bună diseminare a activității IMPEL, prin comunicarea rezultatelor concrete ale proiectelor derulate în cadrul rețelei.

Concluzii WG2

- Mai mulți reprezentanți ai Statelor Membre au indicat intenția de a promova utilizarea P&E Checklist la nivel național
- Fiind vorba de un proces „de jos în sus”, instituțiile /autoritățile publice nu pot fi forțate să utilizeze P&E Checklist - acest instrument nu poate fi impus, ci trebuie promovat
- Avantajul structurării actuale a P&E Checklist, pe secțiuni și întrebări numerotate, este că structuri echivalente din Statele Membre pot schimba direct și simplu informații concrete, de exemplu în procesul de evaluare a modalităților de transpunere a unei directive (de tipul „Ce răspuns ați obținut la evaluarea potrivit întrebării B12 ?”)
- Din punct de vedere al promovării P&E Checklist la nivelul structurilor UE, a fost extrem de importantă și utilă prezența la Seminarul IMPEL a celor doi reprezentanți ai Comisiei Europene - DG Environment
- Aceștia au subliniat faptul că oficialii Comisiei, când realizează atare evaluări ale legislației, au nevoie de date și cifre concrete, de tipul: „Ce efort financiar este necesar din partea UE / SM pentru îmbunătățirea inspecțiilor de conformare pe Directiva X ?”
- O idee bună ar fi de a prelua anumite întrebări din P&E Checklist (mai ales cele direct referitoare la aplicabilitatea practică și la pretabilitatea la impunere) și de a le incorpora în Normele Metodologice pentru Evaluarea Impactului.
- Pentru a derula acest proces, nu este nevoie de un grup mare de inspectori din Statele Membre; este suficientă selectarea a 2-3 inspectori de mediu cu experiență, foarte bine conectați la realitățile din teren, a căror contribuție poate fi foarte valoroasă.
- Este extrem de important să se țină seama de punctele de vedere exprimate de noile State Membre ale UE, deoarece ele s-au confruntat și se confruntă cu probleme specifice, adesea comune unui grup de state și - în acest context - pot avea o viziune ușor diferită asupra subiectelor abordate, dar care este cu atât mai utilă în cadrul general al UE

Concluzii WG3

- Necesitatea P&E Checklist - cu certitudine, este necesară
- Principalul beneficiu al utilizării P&E Checklist - crește gradul de credibilitate și de importanță a opiniilor exprimate referitor la calitatea unui text de lege (directivă, regulament, legislație națională)
- Dimensiunile P&E Checklist (numărul mare de întrebări) - mai evidente pentru utilizatorul direct decât pentru cei care au elaborat-o, dar utilizatorul nu trebuie neapărat să parcurgă toate întrebările, ci poate alege grupul de întrebări pe care le consideră utile
- Organigrama privind ciclul legislativ este cât se poate de completă și utilă teoretic, dar dificil de pus în practică - rolul concret al IMPEL nu este încă suficient de clar
- Utilizarea P&E Checklist la nivel UE - prin IMPEL și alte organizații - o bună legătură cu Evaluarea Impactului ar fi utilă
- Utilizarea P&E Checklist la nivel național - decizie care aparține în exclusivitate Statelor Membre
- Promovarea utilizării P&E Checklist la nivel național ar putea crea probleme în Statele Membre de dimensiuni mici: acestea dispun de un număr mic de funcționari publici și nu ar putea alocă personal pentru atare activitate
- Este necesară și colaborarea cu alte rețele europene implicate în problematica de protecție a mediului
- Este necesară testarea eficienței de utilizare a P&E Checklist, pe un proiect-pilot. Revizuirea Directivei IPPC ar putea fi un astfel de proiect-pilot.

- Concluzii finale

După prezentarea concluziilor finale în cadrul Seminarului IMPEL organizat la Rotterdam, aceste au fost transmise, în format electronic, la data de 17.10.2006, fiecărui participant, de către Managerul de Proiect, d-l Jan Teekens.

De asemenea, a fost transmis un extras de presă - publicația „ENDS *Europe Daily*”, nr.2185, de luni, 16 octombrie 2006, care, sub titlul „Early checks „are key” to better green laws”, semnaleză în termeni pozitivi desfășurarea Seminarului IMPEL de la Rotterdam, prezentând succint conținutul lucrărilor și concluziile întâlnirii.

Ambele documente sunt atașate în format electronic (pe CD-ROM) prezentului Raport.

Pe scurt, concluziile finale evidențiază:

- Deficit de implementare a legislației UE de protecție a mediului
- Reală evidență a problemelor de aplicabilitate practică și de pretabilitate la impunere
- Viziuni diferite: inspectorii/cei care impun aplicarea legii, față de politicieni/ cei care elaborează legislația - aceștia din urmă sunt percepuți ca având o viziune optimistă
- Necesitatea implicării „practicienilor” (inspectorilor) în proces
- Necesitatea structurării capacității și rețelelor de acțiune
- Participanții au fost de acord că aspectele P&E trebuie mai bine integrate în procesul legislativ
- Toți participanții au fost de acord că P&E Checklist poate fi un instrument util și o componentă folositoare a procesului de evaluare a legislației, deoarece se asigură astfel că toate aspectele sunt examinate și, de asemenea, având în vedere abordarea structurată - mărește credibilitatea unei atare evaluări

- P&E Checklist este utilă în toate etapele procesului legislativ - înainte, în timpul și după elaborarea formei finale a unui text de lege
- P&E Checklist este utilă atât la nivel național cât și la nivelul Uniunii Europene
- La nivel național, se oferă un instrument de evaluare a cărui utilizare este la latitudinea SM

7. Activitatea reprezentantei GNM:

- A participat activ la toate etapele întâlnirii de lucru organizate în cadrul Proiectului IMPEL „Realizarea unei Liste de Verificare pentru Evaluarea Legislației din punct de vedere al Aplicabilității Practice și Pretabilității la Impunere (P&E Checklist)”; a formulat și expus, în plen și în cadrul Grupurilor de Lucru, punctele de vedere prezentate în textul Raportului.
- A reținut aspectele relevante din expunerile participanților, inclusiv în ceea ce privește experiența în domeniul aplicării practice a prevederilor legislației de mediu la nivelul Statelor Membre ale UE, cu accent deosebit asupra problematicii Directivei IPPC și mai ales asupra Regulamentului privind Supravegherea și Controlul Transporturilor de Deșeurî înspre, dinspre și pe teritoriul Uniunii Europene (WSR) - principalele informații fiind incluse în textul prezentului Raport și în documentele conexe, atașate în format electronic.
- A preluat toate documentele puse la dispoziția participanților - documente care se regăsesc, pe suport tipărit, la CJ Neamț al GNM - și a colectat, spre informare/diseminare la nivelul GNM, documentele disponibile în format electronic (nominalizate explicit în textul prezentului Raport).

8. Propuneri:

- După adoptarea formei finale a Listei de Verificare pentru Evaluarea Legislației din punct de vedere al Aplicabilității Practice și Pretabilității la Impunere (P&E Checklist), ce va avea loc la Adunarea Plenară IMPEL de la sfârșitul anului 2006, ar putea fi utilă încercarea de a o folosi ca instrument de lucru, în cadrul structurilor centrale /teritoriale ale GNM, în contextul evaluării propunerilor de acte normative specifice.
- Pentru aceasta, sunt necesare câteva condiții minime de îndeplinit:
 - difuzarea formei finale (eventual traduse, pentru a nu crea disfuncționalități generate de interpretări diferite ale textului în limba engleză) a P&E Checklist, la nivelul Comisariatelor Regionale/ Județene ale GNM - însoțită de informații / instrucțiuni sumare privind modul de utilizare și scopul său;
 - alegerea unui text de lege reprezentativ pentru activitatea specifică a GNM (propunere nouă sau legislație care trebuie revizuită), pe care să se lucreze la nivelul tuturor structurilor GNM, pentru a se putea compara rezultatele evaluării;
 - stabilirea (în cadrul structurilor IMPEL funcționale la nivel național) a unui Grup de Lucru / Secretariat Tehnic, care să centralizeze rezultatele unei atare evaluări și să decidă dacă folosirea în continuare, în practica uzuală, a instrumentului de evaluare a legislației reprezentat de P&E Checklist, este realmente utilă și eficientă (și merită promovat / generalizat), sau, dacă nu-și dovedește utilitatea (parțial sau integral), să se analizeze oportunitatea comunicării concluziilor către secretariatul tehnic al rețelei IMPEL
- De asemenea, în contextul în care, de la 01.01.2007, Regulamentul Consiliului nr.259/93/CE privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeurî în, înspre și dinspre Comunitatea Europeană (adoptat conform HGR nr.895/05.07.2006) intră

în vigoare și în România, propun organizarea unor activități de instruire pentru aplicarea prevederilor acestui act normativ, la care să participe atât comisarii GNM cât și reprezentanți ai celorlalte autorități desemnate prin HGR nr.895/05.07.2006, pentru aplicarea Regulamentului - cu accent deosebit pentru Comisariatele Regionale/Județene ale GNM situate în zona frontierelor cu state ne-membre ale Uniunii Europene, vizând inclusiv colaborarea acestora cu autoritățile vamale.

Întocmit,

ing.Miclăuș Cristina - comisar la C.J. Neamț din cadrul C.R. Suceava al GNM