

OPORTUNITĂȚILE ADAPTĂRII LEGISLAȚIEI NAȚIONALE LA STANDARDELE UE ȘI CSI PRIVIND EVALUAREA ȘI REPARAREA PREJUDICIULUI ECOLOGIC

Grigore ARDELEAN,

doctorand, lector la Catedra drept civil.

RECENZENT

Doctor în drept, conferențiar universitar

Igor Trofimov

Since when has recognized that there is a ecological crisis, to see that it is global because environmental damage does not know borders, especially on air and water passing from one country to on other ar ocean pollution, which is a common good, as are the species of plants and animals that man threatens to perish.

Atunci cînd este sesizată o criză ecologică într-un spațiu teritorial oarecare, spunem că aceasta este una globală, deoarece poluare nu cunoaște granițe, ea poate fi condusă de la o țară la alta pe calea aerului, apei, prin poluarea oceanelor, speciilor de plante și animale ce constituie bunuri comune și sunt amenințate cu pieirea.

Una din cele mai stringente probleme cu care astăzi se confruntă omenirea, pe lângă problemele de ordin economic, social, sau politic, o constituie cea a lipsei de conștiință și control manifestată în procesul exploatării factorilor de mediu, a bogățiilor naturale și a resurselor ce vor sta la baza dezvoltării generațiilor viitoare. Geneza acestei probleme este dictată în mare parte de consecințele subdezvoltării sau dezvoltării economice excesive. În țara noastră, protecția mediului reprezintă o problemă de interes național, constituind o obligație a statului în general, dar și a tuturor persoanelor fizice și juridice în particular. Nevoia de exploatare, dar și de protecție a componentelor mediului natural (mediul geografic, factori fiziologici, biologici, demografici) au determinat adoptarea unui complex de norme juridice specifice fiecărui stat. Calitatea elaborării cadrului normativ în vederea protecției mediului comportă anumite particularități ce variază de la stat la stat, luându-se în considerare factorul economic, politic, geografic și demografic în ansamblu. Nivelul de cultură și educație ecologică al unei societăți joacă un rol deosebit de important în elaborarea normelor ce stau la baza protecției factorilor de mediu, fapt ce favorizează

și o dezvoltare accelerată a celorlalte domenii fără implicarea utilizării excesive a unor resurse naturale. O importanță deosebită în consolidarea cadrului juridic privind protecția mediului, o constituie tehnica de elaborare a normelor, cu utilizarea metodelor performante de analiză a problematicii, precedentului, a impactului, precum și a eficacității aplicării acestora.

În esența sa, prejudiciul ecologic comportă anumite specificități generate de evaluarea pagubelor în scopul atribuirii unei indemnizații care atrage și alte aspecte importante, ca de exemplu pragul ori nivelul minim de pagubă după care se aplică răspunderea, constatarea daunei, în special când este vorba despre efecte pe termen lung, la mare distanță ori cauzate de actori multipli, și, în sfârșit, posibila ireversibilitate a prejudiciului. De altfel, această ultimă problemă rămâne, în mare parte, ignorată de drept. Indiferent de viziunea acceptată, repararea prejudiciului ecologic nu este asigurată decât în mod imperfect, fie pentru că acesta nu este reparabil în natură (atingerile ireversibile ale echilibrului natural), fie că este diluat, astfel încât nici o reparație nu este posibilă și că sursa de poluare este prea imprecisă pentru a identifica autorul. O problemă discutată și discutabilă rămâne și cea a detectării sursei de poluare, care de multe ori devine imposibilă din cauza faptului că prejudiciul adus mediului manifestă efecte în timp.

În lucrarea de față, ne vom axa pe analiza specificului evaluării și reparării prejudiciului ecologic de care se face vinovat un alt stat, precum și oportunitățile adaptării legislației naționale la standardele UE și CSI la acest capitol.

Necesitatea studiului în cauză, care va constitui baza reglementărilor viitoare, este determinată de un șir de motive cum ar fi:

1. Afectarea calității mediului din fiecare țară se datorează nu numai acțiunii unor factori aflați pe teritoriul statului respectiv, ci și unor surse de poluare ce se găsesc în afara granițelor sale și care țin de diverse activități desfășurate pe teritoriul altor state;
2. Existența unui patrimoniu comun al întregii omeniri, la care au acces toate statele lumii și al cărui utilizare necorespunzătoare constituie principala cauză de prejudiciere a echilibrului ecologic existent la nivel planetar. Prin urmare, se impune adoptarea unor măsuri de reglementare a modului în care trebuie folosit acest patrimoniu, cu stabilirea drepturilor și obligațiilor pe care le are fiecare stat, precum și inițierea unor programe naționale în vederea înlăturării discrepanțelor și restaurării echilibrului ecologic inițial în baza unor evaluări corecte a efectelor prejudiciului ecologic cauzat;
3. Faptul, că un șir de activități din interiorul granițelor naționale generează efecte negative în raport cu mediul ambiant ce transcend aceste granițe face tot mai evidentă necesitatea reglementării, prin convenții internaționale, a obligațiilor pe care le au statele în privința prevenirii extinderii consecințelor negative ale activităților nechibzuite în teritoriile statelor vecine.

4. Dacă ecosfera constituie un sistem global, în care sunt integrate în mod unitar componentele de mediu aflate pe întreaga planetă, atunci iese pregnant în evidență faptul că dezechilibrele intervenite în structura mediului ambiant al fiecărei țări se vor răsfrânge inevitabil asupra echilibrului sistemului global.

Cu toate că nu este membru al Uniunii Europene, Republica Moldova este semnatară a unui șir de Convenții internaționale cu privire la conservarea biodiversității și protecției mediului prin care se obligată să asigure executarea și respectarea anumitor cerințe îndreptate spre realizarea obiectivelor de protecție a mediului la nivel internațional, inclusiv renovarea și perfectarea legislației ecologice la nivel național.

Având în vedere faptul că la originea acceptării conceptului „daună ecologică” se află teoria inconvenientelor de vecinătate, în sensul că, treptat, o asemenea teorie a lărgit noțiunea de vecinătate geografică la cea de vecinătate socială, prin introducerea conceptului de patrimoniu comun, ne vom referi la litigiile ecologice posibile între statele vecine, care de fapt determină și necesitatea unificării și armonizării legislației de mediu la standardele comunităților vecine, UE și CSI.

Acest tip de pagubă se distinge și nu se confundă cu suma diferitor atingeri aduse patrimoniului ecologic al indivizilor, victima tulburării este în acest caz colectivitatea deținătoare a unui patrimoniu distinct de ansamblul patrimoniilor personale ale subiecților de drept.

Conform principiilor dreptului internațional, violarea unei norme juridice internaționale antrenează răspunderea subiectului de drept internațional, căruia această violare îi este imputabilă. În mod evident, principiile dreptului internațional se vor aplica și în dreptul mediului.¹ Obiectivele de bază ale Republicii Moldova sunt orientate, de fapt, spre o dezvoltare durabilă a factorilor de mediu, avansarea cooperării cu statele membre ale UE și CSI, respectarea întocmai a angajamentelor internaționale, ținând cont și de strategiile naționale care vin să consolideze și să asigure securitatea ecologică a statului. În opinia noastră pentru realizarea acestui scop, puterea legislativă din Republica Moldova urmează să facă uz de cele mai prudente și efective tactici de elaborare și adoptare a cadrului juridic la capitolul evaluării și reparării prejudiciului ecologic. Prudența în reglementare este dictată nu doar de aspirația integrării Republicii Moldova în UE, ci și de excludere a lacunelor de care pot profita subiecții, a căror activitatea cărora este legată de transportarea deșeurilor și substanțelor cu conținut radioactiv. Ne vom axa în continuare pe analiza acestui exemplu, dat fiind faptul că problema traficului ilicit de deșeuri toxice este una actuală și de rezonanță ce pune în pericol viața și sănătatea întregii omeniri. Dacă în trecut gestionarea deșeurilor

¹ Daniela Marinescu, *Tratat de dreptul mediului*, București, 2008, p.685.

nu reprezenta o preocupare pentru producători, costurile de gestionare fiind considerabil scăzute, în prezent, conform legislației de mediu, producătorii de deșeuri, precum și agenții economici specializați în valorificarea și eliminarea deșeurilor sunt obligați să asigure gospodărirea acestora într-un mod rațional din punct de vedere ecologic. Această situație a generat apariția unor companii de gestionare a deșeurilor și a unei piețe în care acestea încetează a mai fi produse inutilizabile și devin obiect al tranzacțiilor comerciale. Dificultatea statelor de a găsi noi locuri de depozitare a deșeurilor determină adoptarea de către acestea a unei soluții simple, care de cele mai multe ori implică și cele mai mici costuri, și anume trimiterea deșeurilor într-o altă țară spre eliminare sau depozitare. Adevărata magnitudine a mișcărilor transfrontaliere de deșeuri nu a fost încă suficient stabilită, însă din datele deja cunoscute rezultă fără echivoc faptul că la nivel internațional traficul de deșeuri a atins limite considerabile. Astfel, între anii 1986 și 1988 aproximativ 3,5% din cantitatea deșeurilor periculoase au fost transportate din țările dezvoltate către cele aflate în curs de dezvoltare.

Reacția comunității internaționale în fața acestor cazuri de mișcări transfrontaliere de deșeuri periculoase a fost în unanimitate de condamnare și astfel au avut loc manifestări de proteste la toate nivelele: politic, mass-media, academic etc.

Astfel, a apărut necesitatea instituirii în comun de către toate statele a unui cadru normativ unic bazat în ceea ce privește traficul internațional de deșeuri toxice.

Primele norme legale în acest domeniu s-au regăsit în unele acte internaționale mai vechi care, deși aveau ca obiect principal de reglementare aspecte privind securitatea efectuării transporturilor, cuprindeau și măsuri referitoare la mișcarea transfrontalieră a mărfurilor considerate sau recunoscute ca periculoase. Asemenea prevederi au fost cuprinse, de exemplu, în Regulamentul internațional privind transportul mărfurilor periculoase pe căile ferate din 1924. De asemenea, la cererea Adunării Generale a ONU, consiliul de administrare al PNUE, după adoptarea liniilor directoriale și principiilor privind gestionarea rațională din punct de vedere ecologic a deșeurilor periculoase, a reunit un grup de experți tehnici și juridici în vederea elaborării unei Convenții generale în domeniu. Ca urmare a acestui fapt, la 22 martie 1989 a fost semnată Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și eliminării acestora. Comunitatea Europeană, în ansamblu, este parte a Convenției de la Basel, împreună cu toate statele membre printre care și Republica Moldova care a semnat această Convenție la 23 mai 2001, iar pe lângă această Convenție au fost semnate și alte 17 acte internaționale și a adoptat circa 300 de acte normative naționale. Una din reglementările principale ale documentului este aceea că fiecare stat parte trebuie să adopte dispozițiile necesare pentru a veghea ca producția de deșeuri periculoase și alte deșeuri, în interiorul țării, să fie redusă la minimum, ținând cont de considerentele sociale,

tehnice și economice. Astfel, în legislația dreptului comunitar au fost adoptate norme juridice privind protecția mediului înconjurător, controlul circulației peste frontiere a deșeurilor periculoase, utilizarea rațională a resurselor umane, protecția speciilor rare de floră și faună etc.

În acest sens, și Republica Moldova a adoptat un șir de acte legislative prin care se instituie măsuri de precauție ce urmează a fi respectate în procesul prelucrării, depozitării, transportării deșeurilor și substanțelor toxice și a celor cu conținut radioactiv, cum ar fi: Legea nr. 1347 din 09.10.1997 privind deșeurile de producție și menajere, Legea cu privire la radioprotecție și securitatea nucleară nr.1440 din 24.12.97, Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive nr.1236-XIII din 03.07.97. În calitate de mecanism de implementare a Convenției Basel și în scopul realizării obiectivelor Convenției, în Republica Moldova a fost elaborat Regulamentul privind controlul transportului transfrontier al deșeurilor și eliminarea acestora, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 637 din 27 mai 2003 (publicat în Monitorul Oficial nr. 99-103 din 6 iunie 2003, art.676). Concomitent, prin această hotărâre au fost aprobate categoriile deșeurilor periculoase.

Pentru asigurarea implementării Regulamentului menționat mai sus, sub aspect legislativ se efectuează ajustarea legislației naționale la cea a Uniunii Europene, ceea ce va face posibil optimizarea procesului de implementare a prevederilor Convenției de la Basel, precum și a altor convenții internaționale. Drept exemplu, poate servi ordinul ministrului Mediului nr. 233 din 10.11.2003 (publicate în Monitorul Oficial nr. 229-233 din 21.11.2003, art.314) două documente:

- ✓ instrucțiunea privind completarea formularului pentru expediție
- ✓ instrucțiunea privind completarea notificării.

Luând în considerare cele relatate mai sus, ținem să atragem atenție asupra faptului, că reglementările naționale în acest sens se reduc doar la aspectele legate de modul și regulile generale privind depozitarea și tranzitarea deșeurilor toxice, care de fapt nu sunt suficiente realizării obiectivelor principale ce contribuie la protecția maximă a factorilor de mediu. Afirmția în cauză se axează pe ideea că scopul principal al reglementărilor privind protecția mediului este cel de prevenire, iar în cazul admiterii unor abateri, prevede aplicarea răspunderii ce constă adesea în repararea prejudiciului cauzat, situație posibilă doar în urma unei evaluări corecte și depline referitoare la întinderea și efectele acestuia.

În scopul îndeplinirii cerințelor prevăzute la art.9 pct.5 al Convenției de la Basel, conform căreia „*fiecare parte va adopta legi naționale interne pentru a preveni și a pedepsi traficul ilicit*”²,

² Convenția de la Basel din 22 martie 1989 privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora, semnată de Republica Moldova la 23 mai 2001.

Republica Moldova a operat unele modificări în Codul penal, care în viziunea noastră nu sunt suficiente pentru realizarea angajamentelor asumate în acest sens.

Așadar, efectuând analiza juridico-penală a infracțiunii prevăzute la art. 224 CP al RM, adică **încălcarea regulilor de circulație a substanțelor, materialelor și deșeurilor radioactive, bacteriologice sau toxice**, constatăm, după părerea noastră, că cuantumul sancțiunii este simbolic (*de la 200 la 600 unități convenționale sau cu închisoare de până la 3 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 1000 la 3000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate*),³ fapt ce poate favoriza comiterea în continuare a acestor infracțiuni pe teritoriul Republicii Moldova, pe când legislația altor state prevede o sancțiune mult mai severă. Această situație impune, de fapt, și necesitatea adaptării legislației Republicii Moldova la standardele UE și CSI. Situația expusă mai sus reprezintă o realitate destul de actuală reflectată de agonia ființei umane atunci când se află în dificultatea de a alege între ratarea unor venituri și comiterea unor fapte ilegale, tendința de îmbogățire adesea prevalează în raport cu cea a respectării cadrului legal, iar în scopul diminuării efectului sancțiunii suportate, la nivel internațional devine ținta satatului ce dă dovadă de slăbiciune în elaborarea acestor norme.

Deci, continuând analiza sistemică a legislației naționale în ce privește combaterea infracțiunilor transfrontaliere, constatăm unele lacune admise și de Codul civil al Republicii Moldova. Astfel, este cunoscut faptul că în cazul comiterii unor infracțiuni cauzatoare de daune, normele răspunderii penale sunt completate de cele ale răspunderii civile referitoare la repararea prejudiciului, astfel eficientizând scopul răspunderii în general, fapt confirmat și de prevederile art.1398 CC care presupune că, *„cel care acționează față de altul în mod ilicit, cu vinovăție este obligat să repare prejudiciul patrimonial, iar în cazurile prevăzute de lege, și prejudiciul moral cauzat prin acțiune sau omisiune*.”⁴ În acest sens, Codul civil conține și norme referitoare la modul și condițiile de reparare a prejudiciului material pentru diferite fapte, însă nu conține o normă specială care ar reglementa modul și condițiile de evaluare și reparare a prejudiciului adus mediului, iar în lipsa acestor reglementări, repararea prejudiciului cauzat de traficul ilicit de deșeuri toxice este foarte dificilă ținând cont de specificul acestuia.

Un alt aspect al acestei probleme este determinat de faptul că în cadrul aplicării răspunderii pentru cauzarea prejudiciului ecologic, evaluarea corectă a întinderii acestuia, precum și a modalităților de reparare, este destul de dificilă.

Conform Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, la judecarea cauzelor privind recuperarea prejudiciului cauzat mediului ca urmare a încălcării legislației

³ Codul penal al RM, Nr. 985 din 18.04.2002

⁴ Codul civil al RM, Nr. 1107 din 06.06.2002

ecologice, instanțele de judecată vor lua în considerare modul de evaluare a acestuia, inclusiv potrivit metodicilor și instrucțiunilor existente la compartimentul protecției mediului⁵.

Astfel, analizând totalitatea actelor normative, a Hotărârilor de Guvern, precum și a instrucțiunilor și regulamentelor aprobate de Ministerul Mediului privind evaluarea diferitor categorii ale prejudiciului ecologic, constatăm lipsa unei reglementări concrete în vederea evaluării și reparării daunelor ecologice cauzate prin încălcarea normelor de depozitare, prelucrare, reciclare, import-export al deșeurilor și substanțelor toxice.

Luând în considerare cele expuse mai sus, și ținând cont de faptul că în ultimii ani problema poluării mediului a devenit o problemă discutabilă la nivel internațional, soluționarea acesteia necesită o implicație a tuturor statelor lumii în ce privește unificarea legislației acestora la noi standarde care va face posibilă prevenirea, evaluarea și repararea prejudiciului ecologic.

În acest sens, Republica Moldova urmează să întreprindă un șir de măsuri cu caracter legislativ ce vor contribui la adaptarea legislației naționale la standardele UE și CSI la capitolul prevenirii, evaluării și reparării prejudiciului ecologic.

Astfel, în scopul îndeplinirii angajamentelor asumate de Republica Moldova prin semnarea Convenției de la Basel la 23 mai 2001, privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și eliminării acestora, precum și a altor Convenții internaționale, sugerăm elaborarea, completarea și modificarea unui șir de acte normative naționale în baza următoarelor propuneri:

1. Excluderea de la alin. (1) art.224 CP al RM a sintagmei „*importul, exportul*” și introducerea unui nou articol 224¹ intitulat „**Traficul ilicit de substanțe radioactive, bacteriologice și toxice**”, care va avea următorul conținut, „*Colectarea, transportarea, importul sau exportul materialelor și deșeurilor radioactive, bacteriologice sau toxice, sau a altor substanțe chimice, dacă aceasta creează pericolul cauzării de daune esențiale sănătății populației sau mediului, se pedepsește cu amendă în mărime de la 1000 la 3000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate*”.

2. În scopul eficientizării scopului pedepsei, propunem mărirea cuantumului acesteia prevăzute la alin.(1) art.224 CP, de la 200-600 la 400-800 unități convenționale.

3. Având în vedere ireversibilitatea echilibrului natural, în scopul asigurării unei reabilitări maxime a acestora, propunem introducerea în codul civil al Republicii Moldova la Capitolul XXXIV „*Obligațiile care nasc din cauzarea de daune*”, a unei norme care să prevadă

⁵Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a RM cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației ecologice în cadrul examinării cauzelor civile.

„răspunderea pentru prejudiciului cauzat de traficul ilicit de substanțe radioactive, bacteriologice și toxice”.

4. Luând în considerare specificul prejudiciului ecologic care constă în depistarea și manifestarea efectelor în timp, propunem ca la art.280 CC al RM, care prevede pretențiile imprescriptibile extinctiv, să fie introdusă lit.(d), cu următorul conținut: **nu sunt prescriptibile pretențiile: „referitoare la repararea prejudiciului ecologic”**

5. Aprobarea de către Ministerul Mediului a unei instrucțiuni privind evaluarea prejudiciului cauzat prin importul în Republica Moldova a deșeurilor și substanțelor radioactive, bacteriologice și toxice, precum modificarea și completarea celor existente la standardele legislației UE și CSI.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
2. Codul civil al Republicii Moldova din 06.06.2002.
3. Codul penal al Republicii Moldova, Nr. 985 din 18.04.2002.
4. Legea privind protecția mediului înconjurător Nr. 1515 din 16.06.1993.
5. Legea cu privire la regimul produselor și substanțelor nocive nr. 1236-XIII din 03.07.1997.
6. Legea privind deșeurile de producție și menajere nr. 1347 din 09.10.1997.
7. Legea privind aderarea Republicii Moldova la unele acte internaționale în domeniul protecției mediului nr. 111-XV din 27.04.2001.
8. Hotărâre privind aderarea Republicii Moldova la Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora nr. 1599-XIII din 10.03.1998.
9. Hotărâre pentru aderarea Republicii Moldova la Acordul european referitor la transportul rutier internațional al mărfurilor periculoase nr. 44-XIV din 04.06.1998.
10. Hotărâre privind aprobarea Programului național de valorificare a deșeurilor de producție și menajere nr. 606 din 28.06.2000.
11. Hotărârea Plenul Curții Supreme de Justiție a RM cu privire la practica aplicării de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale legislației ecologice în cadrul examinării cauzelor civile.
12. Convenția de la Basel din 22 martie 1989 privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora, semnată de Republica Moldova la 23 mai 2001.
13. Daniela Marinescu, *Tratat de dreptul mediului*, București, 2008.
14. Ig. Trofimov, *Dreptul mediului*, Chișinău, 2002.