

Grigore ARDELEAN,
 lector universitar al Catedrei „Drept privat”
 a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, doctorand

STUDIUL PRIVIND IMPACTUL POLITICILOR DE MEDIU ASUPRA CALITĂȚII REGLEMENTĂRILOR ÎN DOMENIUL REPARĂRII PREJUDICIULUI ECOLOGIC

Rezumat

Conștientizată fiind specificitatea prejudiciului ecologic, astăzi se impune și o perfecționare continuă a cadrului juridic ce va fi capabil să facă față oricărui gen de provocări. În procesul realizării importante misiuni, se cere în primul rând o consolidare a capacității de reglementare la nivelul politicilor de mediu, fapt ce contează și are un impact pozitiv asupra modului de reglementare a regimului răspunderii pentru prejudiciul ecologic, capabil să execute dispozițiile legii fundamentale în vederea garantării cetățenilor unui mod de viață sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.

Cuvinte-cheie: plan de acțiune, prejudiciu ecologic, implementare, autorități de mediu.

Summary

Aware of the specificity of the environmental damages, today requires a continuous improvement of the legal framework will be able to face any kind of challenges. With the realization of the importance of missions required primarily a regulatory capacity building at the policy level, which counts and show a positive impact on how the regulatory regime of liability for environmental damage, able to execute the provisions of the fundamental law to ensure citizens a healthy lifestyle and balanced ecologically.

Keywords: action plan, environmental damage, environmental authorities.

Introducere. În plan general, bazele politicii de mediu în Republica Moldova au fost condiționate în mare parte de procesul de tranziție de la economia planificată la cea bazată pe relațiile de piață, încercând a se impune prin reguli noi și tehnici avansate de elaborare și implementare.

Cu toate acestea, legislația în care s-au reflectat aceste politici actualmente raportează anumite dificultăți în aplicarea și, respectiv, garantarea evaluării și reparării eficiente a prejudiciului ecologic.

În scopul identificării cauzelor ce condiționează deficiența și ineficacitatea politicilor actuale în domeniul reparării prejudiciului ecologic, este necesar înainte de toate să inițiem o analiză amplă a tuturor politicilor de mediu existente cu stabilirea proporționalității politicilor în domeniul reparării prejudiciului în raport cu cele ce se referă la protecția, exploatarea rațională și dezvoltarea durabilă a factorilor de mediu. Tot în acest sens urmează a fi acordată o atenție deosebită atribuțiilor autorităților publice în vederea implementării acestor politici, dar și cele ce se referă la asigurarea aplicării legislației în domeniul reparării prejudiciului ecologic. Or, după cum se afir-

mă [10, p. 235], aceste activități necontrolate, care sunt desfășurate tot de către stat, de către societățile comerciale, industriale, naționale și transnaționale au dus la producerea de daune ecologice cu diferite grade de pericolozitate.

Materiale și metode de cercetare aplicative. Considerăm că pentru o mai bună și eficientă analiză a politicilor actuale cu privire la evaluarea și repararea prejudiciului ecologic urmează să ne axăm pe studiul etapizat al funcționalității politicilor vizate începând de la modul de elaborare și terminând cu efectele resimțite în procesul aplicării legislației elaborate pe baza acestor politici.

Studiul în etapa inițială, fiind în mod normal bazat pe metode de cercetare specifice acestui gen de abordare (metoda sistemică, cantitativă, deductivă, prospectivă), va urmări dacă modul de elaborare a politicilor de mediu la capitolul reparării prejudiciului ecologic sunt în conformitate cu exigențele actuale. Ne referim aici la faptul dacă au în considerare practicile internaționale cerințe ce urmează a fi respectate în contextul tendințelor integraționiste, al activităților economice cu impact asupra mediului, al zonei în care sunt desfășurate, impactului lor asu-

pra celorlalte domenii, precum și posibilității implementării ulterioare.

A doua fază a cercetării va elucidă gradul de transpunere a politicilor elaborate în conținutul unor legi, acte normative subordonate legii, cu stabilirea competențelor clare în vederea constatării, evaluării și compensării prejudiciului ecologic cauzat.

Etapa finală a acestui proces constă în analiza aplicabilității normelor de către autoritățile publice vizate în apărarea intereselor persoanei prejudiciate prin dauna de mediu.

Rezultate obținute și discuții. În pofida faptului că sarcina principală în elaborarea unor mecanisme capabile să curme orice fapte amenințătoare la adresa factorilor de mediu, foarte puține guverne și organe subordonate acestora, responsabile de promovarea politicilor de mediu au încercat să întreprindă măsuri concrete în acest sens. Cu toate că activitatea organelor responsabile de protecția și conservarea factorilor de mediu, în ultimii ani, înregistrează noi performanțe în vederea diversificării metodelor de supraveghere și control al activităților cu impact asupra mediului, pînă la urmă aceste măsuri sunt considerate a fi insuficiente în condițiile în care ritmul avansării tehnologice este superior celui de reglementare [8, p. 154].

Din acest considerent, se impune în mod prioritar și constant perfecționarea cadrului juridic de reglementare în domeniu pornind de la politicile de mediu consecvente care să cuprindă strategii concrete în toate domeniile responsabile de asigurarea dreptului la un mediu sănătos. Potrivit unor opinii [11, p. 6], politica mediului este o formă a politicii generale avînd ca sarcină stabilirea strategiilor, obiectivelor și priorităților, metodelor și mijloacelor implicate în acțiunile desfășurate pe plan național în scopul prevenirii și combaterii poluării, pentru ameliorarea condițiilor de mediu.

Într-adevăr, succesul unor reglementări consecvente în materia reparării prejudiciului ecologic depinde în mare măsură de politicile de mediu cu caracter general, care prin intermediul strategiilor sectoriale vor asigura consolidarea cadrului legislativ, iar prin ur-

mare și a activității autorităților responsabile de implementare și supraveghere a modului de aplicare. Prin strategii sectoriale avem în vedere sectorialitatea domeniului ce urmează a fi reglementat, unde normele ce stabilesc modul de reparare a prejudiciului adus mediului, persoanelor și bunurilor sale să fie bazate pe strategii proprii, elaborate cu luarea în considerare a specificului acestor categorii de prejudicii.

Deci din primele evaluări ale conținutului legislației de mediu a Republicii Moldova în compartimentul ce se referă la competența autorităților în aprobarea și realizarea politicilor de mediu constatăm că lipsește norma care să stabilească și competența autorităților responsabile de elaborarea acestora. Această constatare vine din analiza prevederilor Legii nr.1515/1993 cu privire la protecția mediului înconjurător, unde în conținutul art. 6 lit. a) se menționează că Parlamentul aprobă principiile politicii generale în domeniul protecției mediului și folosirii resurselor naturale, iar în art. 8 alin. (1) se arată că Guvernul realizează politica Parlamentului în domeniul protecției mediului și asigură folosirea rațională a resurselor naturale. În același timp nu identificăm o normă care să indice autoritatea competentă în elaborarea politicilor de mediu, care în mod normal ar urma să fie autoritatea centrală abilitată cu gestiunea resurselor naturale și cu protecția mediului înconjurător (Ministerul Mediului) sau chiar Inspectoratul Ecologic de Stat odată ce în temeiul art. 27 alin. (1) lit. b) a Legii menționate mai sus este investit cu dreptul de a înainta pretenții persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine, pentru repararea prejudiciilor cauzate mediului ca rezultat al poluării lui și folosirii neraționale a resurselor naturale. Cu atît mai mult, atîta timp cît autoritățile menționate sunt investite cu dreptul de a elabora proiecte de acte normative [3], acestea sunt în drept să elaboreze și unele strategii și planuri de acțiuni care ulterior să constituie baza reglementărilor avute în vedere, adică a celor ce privesc modul de evaluare și reparare a prejudiciului ecologic. Deci situația descrisă relevă, de fapt, defecțiunea principală care pune la îndoială funcționalitatea întregului

sistem al politicilor de mediu, deoarece sunt elaborate unele norme fără a fi inspirate și coordonate cu unele politici sectoriale elaborate de autoritățile ce urmează să asigure implementarea lor și aplicarea legislației bazate pe acestea. Aici ne referim la sectorul de politici care ar clarifica esența și direcția de acțiune a autorităților competente în domeniul aplicării legislației cu privire la repararea prejudiciului ecologic. Lipsa continuității politicilor generale de mediu sub aspectul elaborării unor strategii sau planuri de acțiuni pe unele compartimente ce urmează să țină cont și de principiul descentralizării competențelor poate genera unele efecte negative asupra procesului de implementare și aplicare a normelor ce vizează unele compartimente destul de importante, inclusiv cel al evaluării și reparării prejudiciului ecologic.

De fapt, cu unele soluții în acest sens vine Hotărârea Parlamentului nr. 605 din 02.11.2001 care a aprobat Concepția politicii de mediu, iar una din direcțiile prioritare ale politicii în cauză potrivit pct.1 lit. b) o constituie „descentralizarea managementului potențialului natural, delimitarea clară a competențelor autorităților publice locale în domeniu, antrenarea specialiștilor în domeniul mediului pentru eficientizarea acțiunilor manageriale, elaborarea unor planuri de acțiuni locale” [4]. Adoptarea hotărârii în cauză a constituit un prim pas în etapa inițierii procesului de adaptare a legislației de mediu la standardele comunitare, iar prin aceasta urma să fie realizată și o delimitare clară a competențelor autorităților publice, misiune care, spre marea noastră regret, nici până astăzi nu a fost îndeplinită. Această opinie a fost expusă și în conținutul proiectului Strategiei Naționale de mediu pentru anii 2012-2022, unde se afirma că Concepția nu a fost dezvoltată ulterior în documentele de planificare detaliată (de exemplu, strategie, plan de acțiune etc.), stabilind obiective cuantificabile, care trebuie atinse.

În opinia unor autori, adoptarea Concepției nu a dus la stabilirea unui cadru strategic pentru sectorul de mediu din Republica Moldova, nu a fost elaborată nici o strategie

de mediu sau planuri de acțiune aferente, bazate pe prevederile concepției. Deși țara a elaborat documente de politici axate pe probleme specifice de mediu sau sectoare economice (de exemplu, deșertificarea, gestionarea terenurilor, alimentarea cu apă și canalizarea deșeurilor, silvicultura, energia etc.), lipsa unei strategii naționale de mediu și a planului de acțiune aferent a dus la ceea ce ar putea fi calificat drept un deficit de strategie în sectorul de mediu în Republica Moldova [13, p. 89-90].

Sușținem această constatare, reiterând că calitatea normelor ce vor asigura o evaluare și reparare integrală a prejudiciului ecologic depinde în mare măsură de strategiile și planurile de acțiuni sectoriale, care să ia în calcul specificitatea acestor categorii de prejudicii.

Un aspect important pe care merită să-l remarcăm în studiul asupra politicilor de mediu constă în faptul că Concepția politicii de mediu din 2001, în textul ce descrie direcțiile sale prioritate a ținut cont și de categoria de obiective ce se referă: la perfecționarea mecanismelor economice de protecție a mediului și de folosire rațională a resurselor naturale, trecerea de la pîrghiile administrative de gestionare a protecției mediului la cele economice, la autoobligății, autocontrol, automonitorizare, efectuate de servicii ecologice special create în cadrul agenților economici, la reparația prejudiciilor cauzate și la plata pentru folosirea oricăror resurse naturale. Evident, intenția de a elabora un cadru juridic consecvent și în materia reparării prejudiciului ecologic este binevenit, numai că pentru a ajunge la rezultatul final, urma să fie elaborat și un plan de acțiuni care să stabilească principii clare, capabile să formeze fundamentul unui regim specific al răspunderii pentru prejudiciul ecologic.

Un alt document care în procesul asigurării securității ecologice stabilește drept obiectiv al politicii de mediu compensarea prejudiciului ecologic este Programul național de asigurare a securității ecologice [5], care în capitolul I, pct. 2 se referă la compensarea obligatorie a prejudiciului cauzat mediului și sănătății populației de pe urma activităților economice.

Cu toate că nu este membră a Uniunii

Europene, Republica Moldova este semnatară a unui șir de convenții internaționale cu privire la conservarea biodiversității și protecției mediului prin care se obligă să asigure executarea și respectarea anumitor cerințe îndreptate spre realizarea obiectivelor de protecție a mediului la nivel internațional [9, p. 197]. Evident, acest fapt nu ar fi posibil fără adoptarea unor legi care să asigure o reparare eficientă și imediată a prejudiciului ecologic pe teritoriul său pentru a nu admite ulterior extinderea efectelor negative și asupra teritoriilor statelor învecinate. În acest sens, autoritățile noastre 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 cu luarea în considerare a necesităților de elaborare a politicilor ce vor asigura transpunerea prevederilor convențiilor [1] la care țara noastră este parte semnatară.

De fapt, prudența în reglementare nu se impune doar din perspectiva aspirațiilor de aderare la UE, ci și din necesitatea acoperirii unor lacune de care pot profita subiecții a căror activitate este legată de transportarea deșeurilor și substanțelor cu conținut radioactiv prin teritoriul Republicii Moldova.

Astfel, ținând cont de faptul că majoritatea politicilor de mediu reflectă conținutul angajamentelor asumate de Republica Moldova prin convențiile și tratatele internaționale, urmează să realizăm un studiu și asupra modului de transpunere a acestora și implementare la nivel național. Aici ne vom referi la Convenția de la Aarhus [2] privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. Din primele analize ale politicilor de mediu adoptate în Republica Moldova pe baza acestei convenții constatăm că timp de zece ani nu a fost elaborată nici o strategie în vederea asigurării accesului la justiție privind repararea prejudiciului ecologic, strategie ce ar constitui „colacul de salvare” pentru subiecții prejudiciați, autoritățile responsabile de asigurarea reparării integrale a prejudiciului adus mediului, instanțelor care vor apela la legile adoptate pe baza acestor strategii. Până la urmă, ținându-se cont de forța cu care se impune a fi implementată

Convenția de la Aarhus, având calitatea de document internațional care are prioritate față de orice alte instrumente de drept interne, cu excepția celor care conțin dispoziții mai favorabile, Guvernul a adoptat și un act normativ [7] în scopul implementării dispozițiilor actului internațional.

Însă reglementarea în cauză vine după ce în anul 2009 Comitetul de Conformitate al Convenției a transmis Republicii Moldova un șir de recomandări, care au fost elaborate ca urmare a constatării faptului de neexecutare a prevederilor Convenției la nivel național și care au fost transmise în scopul eficientizării procesului de implementare a Convenției în Republica Moldova. Reticența manifestată de autoritățile responsabile de elaborarea și implementarea politicilor de mediu, în special a strategiilor și planurilor de acțiuni sectoriale orientate în direcția elaborării unor legi atât de necesare consolidării regimului răspunderii reparatorii pentru prejudiciile aduse mediului, persoanei și bunurilor sale, generează adesea litigii, soluționarea cărora constituie o povară pentru instanțele de judecată. În opinia unor autori [12, p. 29], protecția mediului este de interes public, iar statului îi revine, în primul rând, sarcina de a veghea ca factorii de mediu să nu fie expuși pericolului de poluare, iar în cazul în care nu s-a evitat producerea unei catastrofe ecologice să impună persoanele vinovate la repararea prejudiciilor cauzate.

Deci consecințele lipsei unor strategii sectoriale în vederea elaborării legislației care să stea la baza consolidării unui regim specific de răspundere pentru daunele aduse mediului, își găsesc reflectia în divergențele ce apar în legătură cu aplicarea normelor existente în materia evaluării și reparării prejudiciului ecologic, fiind adesea constatate în faza examinării de către instanțele de judecată a categoriilor de cauze vizate.

În contextul celor enunțate mai sus, considerăm că competențele ce revin organului legislativ și executiv în domeniul aprobării și executării politicilor de mediu sunt binevenite, ținând cont că acestea sunt responsabile în dirijarea tuturor domeniilor vieții, însă punctăm că este necesară în acest sens și în-

vestirea autorităților publice de specialitate cu asemenea competențe. Ne referim aici la competențe ce țin de elaborarea și implementarea politicilor de mediu, evident în conformitate cu legislația națională, [6] care să fie orientate spre asigurarea consolidării cadrului normativ în vederea evaluării și reparării prejudiciului ecologic.

Prin urmare, ultima etapă a analizei, cea la care ne-am referit mai sus, presupune aplicarea principiului autonomiei în reglementare, evident în limita competențelor (emiterea unor dispoziții, ordine, instrucțiuni și regulamente cu aprobarea acestora în ordinea stabilită de lege și unele acte normative), devenind indispensabilă și necesară autorităților publice la nivel local anume în faza de prevenire a unor eventuale prejudicii și respectiv în scopul exercitării sarcinilor sale atribuite în baza art. 10 lit. a) a Legii nr.1515-XII/1993. Însă acestea trebuie să țină cont și de necesitatea lărgirii competențelor autorităților de mediu la nivel local în vederea asigurării compensării daunelor aduse factorilor de mediu aflați în gestiunea lor nemijlocită. Evident este faptul că obiectivele propuse în cadrul concepțiilor analizate mai sus urmează a fi reflectate în conținutul unor legi și acte normative care devin obligatorii pentru autoritățile publice, însă de multe ori devine problematică aplicarea lor din cauza suprapunerii unor competențe în faza de executare, adică cele ale organelor specializate subordonate organului central de mediu cum ar fi cazul Inspectoratului Ecologic de Stat, cu cele ale autorităților administrației publice locale. Din acest punct de vedere este necesar efortul statului în delimitarea strictă a competențelor în vederea prevenirii unor prejudicii ecologice, în schimbul eficienței ce urmează a fi garantată de aceste organe, respectiv responsabilizarea lor în cazul în care au admis producerea unor prejudicii mediului.

Concluzii. Analiza politicilor de mediu adoptate și implementate pînă nu demult în Republica Moldova ne permite să constatăm că acestea se limitează doar la aspectul preventiv al daunei ce poate fi adusă mediului, fără să conțină și unele strategii și planuri de acțiuni

pe domenii aparte care să prevadă necesitatea elaborării unui cadru legislativ consecvent în materia reparării prejudiciului ecologic cauzat sau admis chiar în mod involuntar. Cu toate că se recunoaște unanim importanța normelor ce formează mecanismul de prevenire a prejudiciului ecologic ca fiind indispensabile în condițiile în care repararea este destul de dificilă, iar uneori imposibilă, totuși la etapa actuală tot atît de necesare au devenit și normele ce reglementează modul de evaluare și reparare a prejudiciului, norme ce urmează a fi fundamentate pe politicile de mediu consecvente și logice. Obiectivul viitoarelor politici urmează a fi orientat spre elaborarea legislației de mediu cu luarea în considerare a normelor ce vor implica și mai mult autoritățile publice în procesul de constatare, evaluare și reparare a prejudiciului, iar ca model în acest sens poate servi legislația României care instituie un regim specific de răspundere în materia prevenirii și reparării prejudiciului adus mediului cu implicarea autorităților de mediu.

În această ordine de idei, considerăm că în cazul unor prejudicii aduse mediului, cadrul juridic lipsit de fundamentul unor politici care să prevadă și ordinea reparării acestora devine inefficient și neputincios în condițiile diversificării căilor sale de manifestare și acțiune.

Referințe bibliografice

1. Convenția de la Basel. Hotărîrea Parlamentului RM nr.1599-XIII din 10 martie 1998 privind aderarea Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr.28-29/214 din 2 aprilie 1998.
2. Convenția de la Aarhus din 25.06. 1998 intrată în vigoare la 30 octombrie 200, ratificată de Republica Moldova prin Hotărîrea Parlamentului nr.346-XIV din 7 aprilie 1999.
3. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr. 317 din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial 03.10.2003, nr. 208-210.
4. Hotărîrea Parlamentului nr.605 din 02.11.2001 privind aprobarea Concepției

- politicii de mediu în Republica Moldova.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului Național de asigurare a securității ecologice pentru anii 2007-2015, nr. 304 din 17.03.2007. În: Monitorul Oficial din 30.03.2007 Nr. 43-46.
 6. Hotărârea guvernului nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici. În: Monitorul Oficial din 19.01.2007 Nr. 006.
 7. Hotărârea Guvernului RM nr. 471 din 28.06.2011 pentru aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea în Republica Moldova a Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului (2011-2015). pct.9.
 8. G. Ardelean, Rolul autorităților publice în implementarea politicilor cu privire la evaluarea și repararea prejudiciului ecologic. Caietul științific, nr. 6/2012, Chișinău, 2014.
 9. G. Ardelean. Oportunitățile adaptării legislației naționale la standardele UE și CSI privind evaluarea și repararea prejudiciului ecologic. Materialele conferinței științifico-practice internaționale, 12-13 iunie 2012.
 10. Constantin. Gh. Marinescu, Ecologizarea conștiinței un imperativ al societății contemporane, Iași, 2003.
 11. Costache Gh., Rotaru A., Funcția ecologică a statului – esență și forme de realizare, În Revista „Legea și viața”, nr. 5/2008.
 12. Vlaicu V., Dreptul de a fi despăgubit pentru dauna ecologică, În Revista „Legea și viața” nr.9/2006.
 13. Breda Howard, Ludmila Gofman, Legislația și politicile în domeniul protecției mediului în Republica Moldova, Chișinău, 2010.

Recenzent: Vasile ZAVATIN, doctor în drept, conferențiar universitar