



AVIZ
referitor la proiectul de Ordonanță de urgență
privind regimul deșeurile

Analizând proiectul de **Ordonanță de urgență privind regimul deșeurile**, transmis de Secretariatul General al Guvernului cu adresa nr.76 din 26.04.2000,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993 și art.48(2) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență, cu următoarele observații și propuneri :

I. Observații generale

1. Prezentul proiect de ordonanță de urgență, inițiat de către Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului, respectiv avizat favorabil de către celelalte ministere interesate, are ca obiect reglementarea regimului deșeurilor, în condiții de protecție a sănătății populației și a mediului înconjurător.

2. La baza inițierii actualului proiect stau prevederile art.89, lit.a) și b) din Legea protecției mediului, nr.137/1995, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.70 din 17 februarie 2000, precum și reglementările comunitare în domeniu (Directiva 75/442/EEC, modificată prin Directiva 91/156/EEC; Directiva 91/689/EEC; Regulamentul EEC/259/93). De asemenea, cu privire la tranzitarea de deșeuri pe teritoriul României devin aplicabile dispozițiile Legii nr.6/1991 pentru aderarea României la Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora.

3. Sub aspectul posibilelor interferențe legislative dintre actuala reglementare și alte acte normative incluse în fondul activ, precizăm

faptul că prin prezentul proiect sunt sau trebuiau instituite o serie de norme de trimitere la Legea nr.137/1995, Legea nr.33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică (a se vedea art.35), Legea datoriei publice nr.81/1999 și Legea nr.189/1998 privind finanțele publice locale (a se vedea art.37, cu referire la contractarea de împrumuturi externe pentru comunitățile locale); Legea nr.32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor (art.52 alin.(3)); Legea nr.84/1992 privind regimul zonelor libere (art.55), precum și celelalte acte normative ce reglementează organizarea și funcționarea ministerelor implicate, care prin crearea structurilor de specialitate, se vor modifica în mod corespunzător.

4. Precizăm faptul că din Nota de fundamentare ce însoțește textul proiectului nu rezultă explicit cazul excepțional care ar justifica inițierea unei ordonanțe de urgență. De altfel, pentru considerente de constituționalitate, în acord cu Decizia Curții Constituționale nr.65/1995, apreciem ca fiind necesară reconsiderarea actului în discuție, **sub forma unui proiect de lege**. În susținerea celor afirmate, menționăm și faptul că această reglementare - având caracter organic - deosebit de importantă ar trebui remediată în multe privințe și chiar completată, așa cum vom demonstra în cele ce urmează.

5. Considerăm că dispozițiile introduse prin prezentul proiect sunt insuficient conturate sub aspect procedural, putând crea o serie de confuzii și disfuncționalități în procesul de aplicare. *Exempli gratia*, nu se instituie un termen legal rezonabil înăuntrul căruia să fie elaborate planurile de gestionare a deșeurilor la nivel central și local (a se vedea art.8 alin.(1)); nu se precizează conexiunile funcționale dintre planurile regionale de gestionare a deșeurilor, mai sus amintite și planul național în domeniu (la art.8 alin.(2)); costurile aferente activităților de colectare, transport, depozitare, valorificare sau de eliminare a deșeurilor nu au acoperire fiscală (a se vedea art.10 alin.(2) lit.b), în condițiile în care **nu există în prezent o lege privind fondul de mediu**.

II. Din examinarea proiectului de act normativ, în raport de prevederile legale comunitare, formulăm următoarele considerații:

1. Necesitatea creării și respectiv, aplicării, unei politici de mediu adecvată de către România, au constituit unele dintre punctele de interes în relațiile cu UE, acestea fiind consemnate în cadrul Acordului European instituind o asociere între România, pe de o

parte, Comunitățile europene și statele membre ale acestora, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr.20/1993. Astfel, în contextul Acordului se accentuează necesitatea armonizării legislației românești cu cea comunitară în domeniul mediului înconjurător (art. 69 -70), insistându-se, totodată, și pe nevoia reducerii cantității de deșeuri, a reciclării și eliminării acestora în condiții de siguranță (art.81).

2. Referindu-se la stadiul actual al adoptării legislației românești în domeniul protecției mediului înconjurător, în Raportul pe anul 1999 asupra progreselor realizate de România în perspectiva aderării la Uniunea Europeană, Comisia a reținut necesitatea accelerării elaborării legilor-cadru privind deșeurile, apreciind de asemenea ca urgente, realizarea evaluărilor de costuri, dar și a planurilor de investiții pentru punerea în aplicare a directivelor aplicabile sectoarelor apei, deșeurilor și aerului. Totodată, se consideră ca indispensabilă elaborarea unei strategii coerente a mediului înconjurător, cât și a programelor de punere în practică a directivelor respective, activități ce reclamă, însă, o mai mare implicare a Guvernului, în special a ministerului de resort, precum și creșterea sensibilă a resurselor alocate protecției mediului.

3. În contextul eforturilor de creare a unei legislații de mediu adecvate, se înscrie și prezentul demers legislativ, care își propune să statueze **asupra regimului juridic al deșeurilor**, motivat fiind și de necesitatea preluării unor Directive ale Uniunii Europene, precum D.nr.75/442/CEE modificată prin D.nr.91/156/CEE, D.nr.91/689/ CEE, considerate drept acte comunitare prioritare pentru legislația în domeniu.

4. Deși legislația comunitară care reglementează domeniul deșeurilor este deosebit de amplă și complexă, din analiza proiectului de ordonanță de urgență a reieșit că **inițiatorul și-a propus un scop relativ modest, dar extrem de necesar** pentru început, anume **preluarea în legislația românească a principalelor reglementări comunitare, reținând aici Directiva Consiliului nr.75/442/CEE privind deșeurile și Directiva Consiliului nr.91/689/ CEE privind deșeurile periculoase.**

5. Spre deosebire de directivele comunitare amintite, a căror menire este de a stabili pentru state, doar obligații, de altfel, respectate aproape fidel de dispozițiile propuse, invocatul Regulament nr.259/93/CEE privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și ieșirea din Comunitatea Europeană, inserat în Nota de fundamentare, nu se justifică. Astfel, dincolo de faptul că **Regulamentul trebuie aplicat întocmai**, în toate

elementele sale, fără a mai fi preluat în legislația fiecărui stat membru al Uniunii Europene (nefiindu-ne deci, opozabil direct), trebuie însă remarcat, că **nu s-au reținut la nivelul proiectului de reglementare, nici măcar aspectele cu caracter de principiu.**

6. Unele dispoziții ce figurează în Directiva nr.91/689/CEE ce reglementează deșeurile periculoase, act comunitar care prezintă un caracter special, derogatoriu de la regimul general al deșeurilor, conținut în Directiva nr.75/442/CEE, au fost omise, exemplificând aici următoarele:

- conform art.3 pct.1 din D.nr.91/689/CEE, derogarea prevăzută în art 11(1) al D.nr.75/442/CEE nu se aplică și în cazul deșeurilor periculoase, astfel că, chiar și instituțiile/întreprinderile care realizează ele însele activități de eliminarea a deșeurilor la locurile de producere, **trebuie să fie supuse procedurii de autorizare și nu exceptate;**

- conform art.4 pct.3 din D.nr.91/689/CEE "documentele prevăzute în art.14 al D.nr.75/442/CEE trebuie să fie păstrate cel puțin 3 ani , cu excepția instituțiilor sau a întreprinderilor care transportă deșeuri periculoase care trebuie să țină astfel de documente cel puțin 12 luni", **ceea ce nu se regăsește în proiectul propus;**

- obligatia de a face publice** planurile generale de gestionare a deșeurilor periculoase, prevăzută în art.6 pct.2 din D.nr.91/689/CEE, de asemenea, nu a fost reținută în ansamblul reglementării propuse.

7. **Considerăm că s-ar fi impus preluarea corespunzătoare la nivelul proiectului de ordonanță de urgență a Guvernului, cel puțin a principiilor enunțate în R.259/93/CEE,** în încercarea de apropiere a legislațiilor, reținând aici cu titlu de exemplu: principiul proximității, priorității pentru valorificarea și eliminarea deșeurilor prin mijloace (forțe) proprii la nivel național/ comunitar, principii ce stau la baza activității statale de organizare a supravegherii și controlului transportului de deșeuri.

8. Totodată, în **problematica destinată transportului deșeurilor periculoase, considerăm că demersul normativ ar fi trebuit să aibă în vedere, cu prioritate și Convenția de la Basel privind transportul peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora, la care România a aderat, potrivit Legii nr.6/1991, dată fiind suprapunerea obiectului de reglementare,**

precum și nevoia de a dezvolta unele dispoziții ale acestui instrument juridic internațional, elaborat sub egida Organizației Națiunilor Unite.

Față de cele de mai sus, conchidem afirmând că, din punct de vedere al reglementărilor comunitare, **proiectul de ordonanță de urgență, deși concordă în cea mai mare parte cu actele comunitare, exclusiv invocate în Nota de fundamentare, raportată însă la ansamblul reglementărilor comunitare în domeniu, nu este armonizat decât parțial.**

III. Aspecte legate de sancțiuni

Capitolul VII intitulat "Sancțiuni" (deși ar fi mai exactă denumirea "Contravenții și infracțiuni", care presupun, desigur, și sancțiunile specifice), tratează contravențiile în art.51 și infracțiunile în art.53, suscitând multiple obiecțiuni.

1. În ceea ce privește contravențiile

a) La pct.1 și pct.2 din art.51 se fac referiri la trei posibili subiecți ai faptelor contravenționale care ar urma să fie sancționați **în mod diferit** pentru una și aceeași contravenție: persoana fizică, persoana fizică autorizată să desfășoare activități independente și persoana juridică autorizată. În principiu, contravenția, indiferent care ar fi subiectul activ, ar trebui să aibă un tratament unitar, determinat de pericolul social al faptei. Pe de altă parte, anexa 1A privind semnificația unor termeni n-a definit **persoana fizică autorizată** să desfășoare activități independente și numai pentru faptul că este autorizată în acest sens nu s-ar justifica distincția făcută față de persoana fizică în sensul comun al expresiei. De asemenea, precizarea "**autorizată**" atât pentru persoana fizică, dar mai ales pentru persoana juridică poate crea disfuncții majore în aplicarea practică a reglementării. Cum vor răspunde persoana fizică și persoana juridică, **neautorizate**, care ar desfășura totuși activități independente sau în domeniu săvârșind aceleași fapte?

b) Stabilirea concretă a faptelor care ar urma să fie considerate contravenții este deficitară, existând activități care se regăsesc în mai multe ipoteze de sancționare. Astfel unele activități la care se referă pct.1 lit.c) sunt componente ale **sistemului de gestionare** anume definit în anexa 1A și a cărei nerespectare este sancționată la lit.b, după cum realizarea de lucrări și desfășurarea de activități, care au ca obiect deșeurile **fără aprobările legale** (pct.2 lit.b) constituite *ipso-facto* o nerespectare a sistemului de gestionare a deșeurilor (pct.1 lit.b). În alte ipoteze, reglementarea nu are o legătură directă cu sistemul de gestionare a deșeurilor, cum sunt cele de la pct.2 lit.c și

lit.d, iar în ipoteza de la lit.e) stocurile de produse enumerate și tratate drept deșeuri nu se înscriu în definiția dată acestora în anexa 1A.

c) Limitele unora din amenzile contravenționale ar trebui reexamineate sub un dublu aspect: de principiu, limitele maxime ale acestora nu pot fi egale cu limita maximă a amenzii penale (pct.2) și nici n-ar putea fi superioară acesteia (pct.3); în al doilea rând, unele din faptele sancționate cu amenzi atât de mari ar trebui reconsiderate pentru a se constata dacă în raport cu conținutul lor faptic, cu urmările materiale și cu rezonanța lor socială n-ar trebui tratate ca infracțiuni.

d) În ceea ce privește redactarea, textele ar trebui, de asemenea, revăzute: în formula introductivă a art.51 ar trebui eliminată expresia "și se sancționează cu amenzi", neuzitată în astfel de acte normative, adăugându-se la sfârșit: "**și se sancționează după cum urmează**"; la lit.a, în locul cuvintelor finale "și în alte locuri nepermise", ar fi, probabil, mai propriu să se scrie "**sau în alte locuri nepermise**"; la lit.d, scnsul redactării ar cere să se scrie "transportului și eliminării deșeurilor"; la pct.3, primăria nefiind, potrivit legii, un concept juridic, ar trebui scris: "**primarilor sau consiliilor locale, după caz**".

2. În ceea ce privește infracțiunile

a) Stabilirea a **cinci infracțiuni** într-un singur alineat al unui articol, printr-o **descriere sumară** a conținutului concret al faptelor, fără să rezulte explicit cine poate fi **subiectul activ al infracțiunii** și cu prevederea pentru toate infracțiunile a **aceleiași pedepse**, deși pericolul lor social n-ar putea fi considerat ca fiind același, reprezintă un mod inadecvat de legiferare, contrar normelor de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, prevăzute în Legea nr.24/2000.

Astfel, din punct de vedere penal este greu de acceptat ca **abandonarea** deșeurilor sau **comercializarea** acestora (acțiuni ce presupun săvârșirea faptelor **cu intenție**) să fie pedepsită la fel cu **pierderea** lor (care presupune, de regulă, existența unei **culpe** (art.53 alin.1 lit.c)).

b) Pe fond, faptele incriminate referindu-se la **deșeuri**, în care potrivit anexei 1B sunt **incluse și reziduurile**, promovează o altă concepție decât Codul penal, care, în **art.302²** (introdus în 1992) incriminează orice operațiune de import de **deșeuri ori reziduuri de orice natură**.

De asemenea, textul penal se referă, spre deosebire de proiect, și la **introducerea, în orice mod**, a deșeurilor, reziduurilor și altor mărfuri periculoase, înțelegându-se orice acțiuni care nu au vreo legătură cu importul, legal sau nelegal, de asemenea produse sau

substanțe. Deconcertant este și faptul că, prin proiect, pedeapsa unor astfel de infracțiuni a fost redusă la 1-5 ani închisoare în timp ce textul penal sancționează faptele cu închisoarea de la 2 la 7 ani. În același sens, proiectul ordonanței de urgență nu se preocupă de formele de agravare a răspunderii penale și de pedepsirea tentativei la astfel de infracțiuni.

Prin urmare, dispozițiile privind infracțiunile ar trebui corelate cu cele din Codul penal, iar în cazul în care schimbarea concepției este motivată, inițiatorul urmează să propună modificarea sau abrogarea art.302² din Codul penal.

c) Alineatul 2 al art.53 este ambiguu și incomplet. Sub primul, aspect nu se înțelege dacă ceea ce urmează după "**sesiza din oficiu**" se leagă de sesizarea din oficiu sau de verbul inițial "**se constată**"; sub al doilea aspect, toți cei enumerați în text neavând calitatea de organe de urmărire penală, textul ar trebui să prevadă că actele de constatare încheiate se trimit de îndată celui mai apropiat organ de cercetare al poliției sau procurorului competent.

IV. Observații de redactare și de tehnică legislativă

1. În măsura în care se optează, totuși, pentru legiferare pe calea ordonanței de urgență, propunem ca după titlu să se precizeze atât temeiul legal, cât și formula introductivă (conform art.39 alin.(3) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative), după cum urmează:

"În temeiul art.114 alin.(4) din Constituția României și al art.89 lit.a) și b) din Legea protecției mediului, nr.137/1995, republicată, Guvernul României adoptă prezenta ordonanță de urgență".

2. Sub aspectul sistematizării materiei, recomandăm ca în cadrul Cap. I. - "Dispoziții generale" să fie inserat un articol distinct (art.4), consacrat definirii unor termeni, în sensul prezentei ordonanțe de urgență (în actuala variantă termenii în cauză sunt definiți în anexa nr.IA). În acest sens, propunem următoarea formulare:

"Art.4. - În înțelesul prezentei ordonanțe de urgență, termenii de mai jos au următoarele semnificații:".

Ulterior, aceștia vor face obiectul unor litere distincte.

În același context, pentru un plus de claritate în exprimare, propunem ca definirea "autorităților competente" (care se regăsește la art.38 alin.(1)) să fie inclusă în articolul consacrat definițiilor.

3. Apreciem că prin obiectul său, art.5 alin.(2) trebuie inclus în capitolul consacrat sancțiunilor.

4. La art.6, fiind în prezența a 2 puncte distincte, cele două cifre (1 și 2) nu vor mai fi încadrate în paranteze, modalitate proprie exclusiv alineatului. Observația învedereată este valabilă și pentru art.54.

5. Pentru identitate de obiect ("*Ubi eadem est ratio ibi eadem solutio esse debet*"), propunem ca art.20 și art.21 să fie incluse, sub forma a două litere distincte, în cuprinsul art.19, care se vor referi, pe cale de consecință, atât la producătorii de deșeuri, cât și la deținătorii de deșeuri.

6. Semnalăm faptul că, o serie de dispoziții trebuie reformulate, excedând limbajului prescriptiv în limitele căruia trebuie să se înscrie orice proiect de act normativ (de exemplu: art.28, partea introductivă; art.5 alin (1), (2) și (3), părțile introductive; art.52 alin.(3)), în timp ce alte formulări sunt echivoce (de exemplu: la art.6 pct.1, lit.b) - "să contribuie în măsură cât mai mică"; la art.12 alin. (2), lit.b) - "condițiile impuse în art.5"; la art.19, partea introductivă - "unitățile care concep sau proiectează activități"; la art.19 lit.f) - "subproduse și altele"; la art.22 alin.(2) (alineatele nefiind numerotate) - "să respecte reglementările specifice "; la art.56 - "Fundamentarea deciziilor (...) se face cu consultarea populației"), impunându-se fie găsirea unor construcții sinonimice, fie renunțarea la ele.

7. Tot sub aspect tehnico-legislativ, propunem folosirea formelor verbale la modul indicativ, timpul prezent (prezentul legislativ), nefiind recomandabilă utilizarea verbului impersonal "trebuie".

8. Instituirea, la art.25 lit.a) și la art.26 lit.c), a unor norme de trimitere la art.5, o considerăm forțată, sugerând a se renunța la asemenea trimiteri.

9. La art.28 lit.g) se va scrie "în conformitate" în locul formei, greșit dactilografiate, "în conformirare". Pentru aceleași considerente, la art.51 alin.(1) lit.d), se va scrie "transportului" și "eliminării" în loc de "transportul" și "eliminarea".

10. La art.32, precizăm faptul că titlul Legii nr.6/1991 nu este reținut corect, fiind vorba de "aderare" și nu de "ratificare".

11. La art.40-45, părțile introductive, propunem a se renunța la utilizarea cuvintelor "și răspunderii" (în fond fiind vorba de "responsabilități"), fiind suficientă referirea la atribuțiile ministerelor implicate (rândul 1).

12. La art.50 propunem să se precizeze modalitatea de amendare a Hotărârii Guvernului nr.104/1999 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului.

13. La art.52 alin.(3) propunem reformularea acestei norme, în condițiile în care Legea nr.32/1968 are rol de complinire în raport cu actuala reglementare, ea neaplicându-se "*prima legem*":

"(3) Prezenta ordonanță de urgență se completează cu Legea nr.32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, cu modificările ulterioare, cu excepția art.25-27".

14. Propunem a se renunța la norma introdusă prin art.57 alin.(2), având un caracter superfluu.

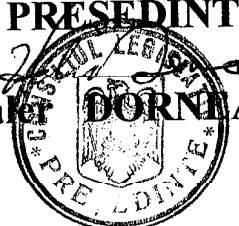
15. La art.58, recomandăm a se reține următoarea sintagmă "(...), intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I".

16. La art.19 lit.h) propunem inserarea elementului de circumstanțiere ("(...) , cu excepția art.16 alin. (4)").

17. La art.54 lit.b) propunem înlocuirea parantezelor cu liniuțe sau virgule.

18. În vederea respectării succesiunii logice a etapelor derulate în procesul de gestionare a deșeurilor, propunem ca "Operațiile de valorificare a deșeurilor" să facă obiectul anexei nr.II A, iar "Operațiile de eliminare a deșeurilor" să fie prevăzute în anexa nr.II B.

PRESEDINTE
Valer DORNIANU



București

Nr. 508/10.05.2000