

AGENTIA NATIONALA PENTRU PROTECTIA MEDIULUI

DIRECTIA PROGRAME PROIECTE RELATII INTERNATIONALE COMUNICARE

EVALUAREA IMPLEMENTARII SI CONTROLUL APLICARII LEGISLATIEI COMUNITARE DE MEDIU –

Recent, Comisia Europeana a publicat a saptea evaluare anuala a implementarii si controlului aplicarii legislatiei comunitare de mediu 2005.

1. Baza legala privind obligatiile Statelor Membre si ale COM de implementare a acquis-ului comunitar, respectiv a atributiilor de control, o constituie Tratatul privind infiintarea Comunitatii Europene.

Tratatul privind infiintarea Comunitatii Europene prevede, in art. 10 ca statele membre (SM) au obligatia de a implementa si de a respecta dreptul comunitar.

Conform art 211 din Tratatul privind infiintarea Comunitatii Europene* (TCE), Comisia'' asigura ca prevederile acestui tratat si dispozitiile luate de institutii in virtutea acestuia sunt aplicate'', avand astfel, rolul de gardian al respectarii legislatiei comunitare.

O treime din totalul plângerilor și infracțiunilor din Statele Membre UE au legătură cu mediul. Comisia Europeană primește mai mult de 500 de plângeri în fiecare an, crescând de la 161 în 1996.

Comisia Europeană a prezentat în fața Curții de Justiție Europene 58 de cazuri împotriva Statelor membre în 2003.

Acest lucru are un mare succes în unele cazuri, reflectând printre altele o procedură de urmărire penală în cazurile care nu pot fi încă rezolvate prin schimburile scrise cu Statele Membre.

Majoritatea țărilor care au încercat implementarea corectă a legilor privind protecția mediului a UE a dat greș în patru domenii : protecția naturii, managementul deșeurilor, apă și evaluarea impactului asupra mediului. Totuși, peste 50% din cazurile în care guvernele au dat greș în informarea Comisiei despre modul în care ele implementează legislația europeană au legătură cu aerul.

Statelor Membre li s-a cerut să transpună 13 directive diferite în legislație națională între 2001 și 2003.

Baza legală a dreptului Comisiei Europene de a acționa împotriva Statelor Membre care nu respectă angajamentele legale este Articolul 226 al Tratatului. Acesta susține că „Dacă Comisia consideră că statul Membru nu a reușit să-și îndeplinească o obligație corespunzător acestui Tratat, va trimite o opinie motivată pe această problemă, după ce îi va oferi statului șansa de a -și susține observațiile. ”Dacă Statul Membru nu se supune opiniei în perioada stabilită de Comisie, cea din urmă poate prezenta cazul în fața Curții de Justiție.

Problemele cu care se confrunta Comisia European, se impart în trei mari categorii :

- **Non-comunicarea:** dacă un stat membru nu reușește să anunțe Comisia de pașii pe care i-a urmat în implementarea unei Directive UE (cunoscuti ca MEN- Măsurile de Execuție Națională)
- **Non-conformare:** dacă un Stat Membru nu reușește să transpună în mod corect o Directivă în legislație națională.
- **Aplicarea orizontală greșită:** dacă Statul Membru își neglijează obligațiile impuse de legislația Europeană- cum ar fi realizarea de planuri, monitorizarea activităților, evaluarea impacturilor sau desemnarea ariilor speciale (de exemplu rețeaua Natura 2000)

Dacă, Comisia suspectează că a avut loc o infracțiune, trimite o “scrisoare de notificare formală”, oferind țării respective cel puțin 2 luni pentru a da o explicație.

Acest lucru este ca un prim avertisment.

Dacă Statul Membru nu răspunde sau dacă răspunsul său este nesatisfăcător, atunci Comisia trimite “opinia motivată”- un avertisment final și oferă din nou țării un termen limită pentru conformare.

Numai după ce acești pași au fost realizați , cazul merge în fața Curții Europene de Justiție, unde judecătorii decid dacă a avut loc o încălcare a Tratatului și dacă este așa, dă instrucțiuni țării în cauză pentru a lua măsuri de remediere.

La acest nivel nu există penalități.

Dacă Statul Membru nu respectă regulile Curții Europene de Justiție conform Articolului 228 al Tratatului, după o a doua avertizare, Comisia poate retrimite cazul către Curte pentru a impune o amendă.

Conștientizarea publicului

Cetățenii europeni și ONG-urile și mai ales cele de mediu joacă un rol important în monitorizarea acțiunilor guvernamentale naționale și locale și în avertizarea Comisiei la eventualele probleme.

Oricine poate depune o plângere împotriva unui Stat Membru referitor la orice lege , regulă, acțiune sau practică administrativă care pare a fi în conflict cu legislația UE.

Astfel, Statele Membre pot depune plângeri împotriva altor state ale UE, însă mai întâi trebuie să treacă de Comisie. Parlamentul European a semnalat de asemenea cazuri de nonconformare prin cereri și petiții.

Prioritati

Comisionarul European de mediu al UE, Stavros Dimas a făcut din implementare o prioritate. **“Conformarea cu legislația de mediu a UE ajută Statele membre nu numai la protejarea biodiversității lor bogate și a resurselor naturale dar și la oferirea cetățenilor lor a unor împrejurimi sigure și plăcute așa cum merită”** specifică Dimas.

El a propus o mai bună cooperare cu Statele membre și a ajutat la creșterea asistenței tehnice în ceea ce privește non-conformarea. ”Trebuie să lucrăm cu statele membre pentru o mai bună înțelegere și pentru rezolvarea problemelor de implementare” spune el. ”În acest mod, constrângerea și prevenirea vor merge mână în mână spre realizarea obiectivului final - o politică de mediu eficientă.” De asemenea a propus simplificarea și modernizarea legislației.

Între timp, DG-ul de mediu * DG – ENVIRONMENT * își reorganizează procedurile pentru a face față plângerilor astfel încât, supunerile individuale sunt adunate pentru a identifica problemele fundamentale mai mari.

Curtea urmează sfatul Avocatului General (un consilier al Curții), cum de exemplu se fac acțiuni împotriva unui număr mare de situri ilegale de gropi de gunoi în Irlanda. În acest fel se poate stabili un precedent legal pentru “plângeri grupate” pentru a arăta o greșeală sistematică, cu ajutorul căreia o singură judecată va acoperi orice caz apărut, în loc de a realiza Curtea o nouă aplicație.

În 2004, “planuri de implementare” în cele patru domenii problematice, au identificat Directive și teme cheie, ce trebuie urmate de un dialog intensiv cu Statele Membre pentru a da prioritate măsurilor.

Mai mult, dacă Curtea Europeană urmează de asemenea o opinie a Avocatului General din 2004, judecătorii vor impune pe viitor o amendă, ținând cont de întârzierile acumulate în loc de plata zilnică retrospectivă. Nu în ultimul rând, noua Constituția UE, va autoriza Curtea să impună penalități financiare imediat ce identifică o infracțiune pentru nerespectarea legislației, renunțând astfel să aștepte cea de-a doua aplicație de la Comisie.

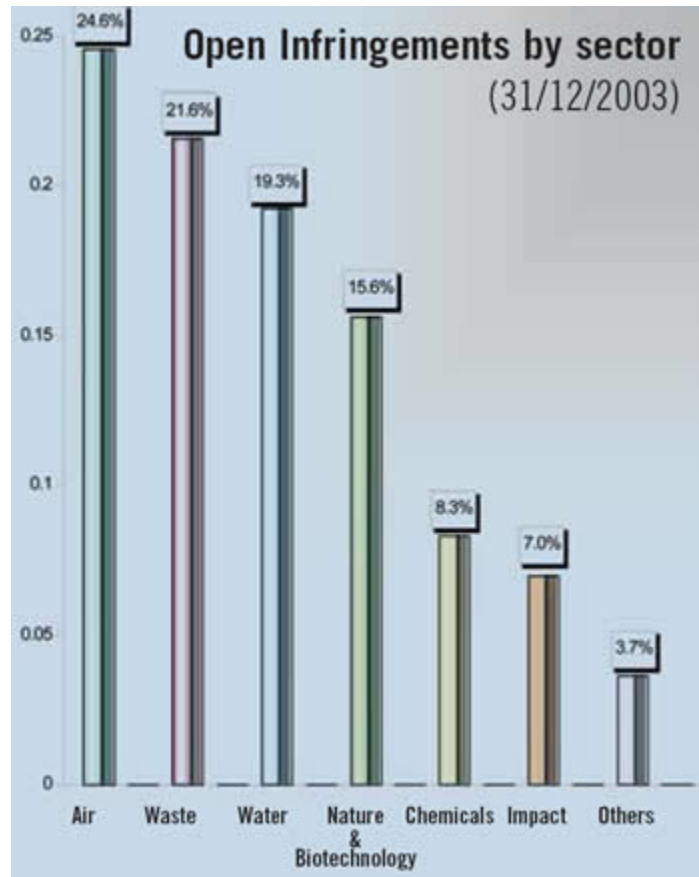
Impactul extinderii

Anul trecut (2004), unii Membri ai Comitetului Parlamentului European de Mediu și-au exprimat îngrijorarea pentru faptul că extinderea UE va aduce o mare creștere în numărul plângerilor împotriva infracțiunilor, în special din partea Statelor Membre. Totuși, până acuma, nu au existat creșteri dramatice în numărul plângerilor iar recordul Statelor Membre noi în ceea ce privește trimiterea către Comisie a notificării legislației naționale pentru a da efect acquisului UE (corpul de lege) este liniștitor de bun. În același timp, țările UE-15 și-au îmbunătățit realizările în acest sens, deși încă persistă unele probleme.

Implementarea este o prioritate strategică a celui de-al Șaselea Program de Acțiune pe Mediu (2002-2012) care subliniază faptul că o mai mare transparență, pe baza Convenției de la Aarhus, este de asemenea o unealtă puternică pentru a promova implementarea potrivită.

Rețeaua IMPEL pentru implementarea și executarea legislației de mediu, stabilită în 1992, ca o bază pentru țări, acum include toate țările membre, cele candidate cit și Norvegia, și în acest fel

a adus o mai mare înțelegere și consistență legislației europene de mediu



Source: Fifth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2003

Ca atare, in cazul in care un stat membru nu se conformeaza cu legislatia comunitara, Comisia are puterea de a determina statul respectiv sa respecte normele incalcate, iar atunci cand este necesar se poate adresa Curtii de Justitie pentru solutionarea cazului, declansand, astfel, **'procedura de infringement'** ******(*procedura privind constatarea incalcarii de catre un stat a neindeplinirii unei obligatii ce ii revine in calitate de stat membru*).

*Avem in vedere forma consolidata a tratatului, care poate fi gasita la urmatoarea adresa de internet www.europa.eu.int/eur-lex

** Temeiul legal al procedurii de infringement se gaseste in art 226 din TCE.

2. Scopul Comunicării

COM publica anual o analiză a modului în care legislația din domeniul mediului a fost implementată de SM, precum și modul în care s-a realizat controlul aplicării legislației.

Această analiză cuprinde informații privind numărul cazurilor de ‘‘infringement’’*** deschise de COM, diferențiate pe sectoare și pe SM.

În analiza realizată pentru anul 2005, COM precizează că datorită aderării la 1 mai 2004 a încă 10 SM, abordarea cazurilor de <<infringement>> s-a schimbat, devenind una strategică în sensul că s-a pus accent pe:

- Transpunerea și conformarea legislației naționale cu cea europeană și respectarea (aplicare corespunzătoare) obligațiilor fundamentale (ex. desemnarea siturilor NATURA 2000 și directivele din domeniul apelor);
- problemele structurale existente în SM, prin gruparea (conexarea) cazurilor care au ca obiect aceeași problemă și declansarea de cazuri în scopul soluționării unei probleme de implementare necorespunzătoare la nivelul întregului SM (ex. Cazurile privind depozitarea ilegală**** sau instalațiile de tratare a apei uzate).

3. Măsuri pentru prevenirea cazurilor de infringement

Pe lângă procedura de ‘‘infringement’’ și chemarea în judecată a SM****, COM încearcă să prevină și să soluționeze potențialele probleme prin cooperarea cu SM (în special cu cele noi) prin:

- furnizarea de asistență tehnică și juridică;
- elaborare de ghiduri privind transpunerea și implementarea actelor normative comunitare;
- schimbul de bune practici;
- examinarea cererilor de cofinanțare din fondurile comunitare.

În acest sens, COM subliniază importanța ghidurilor elaborate cu sprijinul SM și a schimburilor de informații pentru prevenirea cazurilor de infringement realizate în cadrul

Grupului de revizuire a politicilor de mediu (EPRG)****, a Forumului judecătorilor din domeniul mediului****, a grupului ‘‘GreenEnforce*****’’ și în cadrul IMPEL.

*** Scopul procedurii de infringement este de a obliga statul membru care a încălcat o normă de drept comunitar (în cazul nostru, din legislația comunitară de mediu) să respecte acea normă. Curtea Europeană de Justiție a statuat în mod repetat că scopul procedurii de infringement este ‘‘de a da posibilitatea statului membru pe de o parte de a-și remedia /corecta/indrepta poziția față de problema prezentată în fața Curții și, pe de altă parte de a-și prezenta apărarea împotriva plângerilor Comisiei’’ - Cazul C-74/82 Comisia vs Irlanda 1984 ECR 317, punctul 13 (31 ianuarie 1984) Cazul C- 293/85 Comisia vs Belgia 1988 ECR 305 punctul 13 (2 februarie 1988) Cazul C-152/98 Comisia vs Olanda 2001 ECR I-3463, punctul 23 (10 mai 2001)

**** A se vedea în acest sens speta C-494/01 Comisia v Irlanda. Avocatul General Geelhoed, în opinia sa din 23 sept 2004 a constatat că mai multe situații de neconformare (reprezentate de 12 plângeri adresate Comisiei) pot constitui fundamentul constatării existenței unei încălcări generale a obligațiilor unui stat membru (Hotărârea CEJ dub 26 aprilie 2005).

***** Temeiul legal îl constituie art.228 TCE.

4. Analiza implementarii si controlului aplicarii legislatiei de mediu pe anul 2005

S-a remarcat o descrestere a cazurilor de infringement ‘‘deschise’’ de COM, acestea fiind de 798 in anul 2005 spre deosebire de 1220 in 2004. Aceasta descrestere a avut la baza 2 motive principale;

- abordarea problemelor structurale ale SM si conexarea spetelor;
- solutionarea unor cazuri, inainte de declansarea procedurii de infringement, ca rezultat ca rezultat al reuniunilor ‘‘pachet’’ (package meetings)***** si a contractelor bilaterale cu SM.

Descresterea numarului cazurilor de infringement a permis COM sa se concentreze mai mult pe aspectele legate de transpunerea directivelor, neconformarea cu obligatiile fundamentale prevazute de izvoarele secundare ale dreptului comunitar***** si problemele sistematice de aplicare necorespunzatoare a legislatiei.

Cu toate acestea in anul 2005 cazurile de infringement din domeniul mediului reprezenta aproximativ 25% din totalul cazurilor investigate de COM*****.

In scopul facilitarii tratarii in mod corespunzator a plangerilor si a cazurilor de infringement in anul 2005 in cadrul DG Mediu, au fost infiintate grupuri operative pe probleme de implementare. Acestea au identificat un set comprehensiv de masuri proactive care sa incurajeze implementare legislatiei din sectoarele protectia naturii, aer, deseuri, apa, precum si din sectorul ‘‘legislatie orizontala’’, respectiv:

- elaborarea sau reactualizarea planurilor de actiune pentru implementare;
- definirea criteriilor de stabilire a prioritatilor pentru tratarea plangerilor si cazurilor de infringement.

***** Acest grup da posibilitatea ministrilor de mediu sau a reprezentantilor acestora de a schimba opinii pe teme cheie de interes din domeniul mediului.

*****Principalele obiective ale acestui forum sunt schimbul de experienta privind instruirea judacatorilor si jurisprudenta din domeniul mediului, precum si promovarea unei mai bune implementari si control al aplicarii legislatiei de mediu la nivel national, european si international. *****Este o organizatie informala unde expertii din EU 25 si tarile candidate pot face schimb de informatii si experienta pot discuta probleme si oferi sfaturi practice in domeniul implementarii legislatiei din domeniul protectiei naturii si padurilor

***** Aceste reuniuni reprezinta o metoda eficienta in solutionarea din timp a procedurii de infringement. Reuniunile au lon intre un stat membru si reprezentantii diferitelor Directorate Generale . Reuniunile sunt conduse de directorul adjunct al Directoratului General in cauza si se desfasoara in capitala statului membru respectiv , cel mult o data pe an. Obiectul acestor reuniuni il constituie un schimb de opinii privind trasnpunerea conformarea si implementare concreta a tuturor dorectivelor dintr un sector

*****Regulamente, directive, decizii

*****In anul 2005 COM a deschis un numar de 3562 de cazuri cele din domeniul mediului reprezentant 22,4%. Spre deosebire de anul 2005 in anul 2004 cazurile din domeniul mediului au reprezentat 27%.

Subliniem ca sectoarele mentionate inregistrate cel mai mare numar de cazuri de infringement, aprox. 90% din totalul numarului de cazuri din domeniul mediului.

Principalele prioritati identificate de grupurile operative sunt:

- netranspunerea sau transpunerea necorespunzatoare a legislatiei de mediu;
- neconformarea cu obligatiile fundamentale prevazute de izvoarele secundare ale dreptului comunitar, de ex. Desemnarea ariilor NATURA 2000, directivele din domeniul gospodarii apelor, elaborarea planurilor nationale de alocare prevazute de Directiva 2003/87/CE privind stabilirea unui sistem comunitar de comercializarea a emisiilor de gaze cu efect de sera;
- probleme structurale sau sistematice de aplicare necorespunzatoare a legislatiei si cazurile de recidiva, probleme de implementare pe scara larga
- aplicarea necorespunzatoare privind proiectele mari de infrastructura, in special cele finantate din fonduri europene.

Exista trei situatii care determina declansarea procedurii de infringement

- a) omiterea notificarii actelor normative nationale care transpun si implementeaza directivele – la sfarsitul anului 2005, numarul de cazuri deschise pentru neadoptarea si necomunicarea actelor normative nationale in domeniul mediului a fost de 124, dintr un total de 824 .

In ceea ce priveste cele 10 noi SM, numarul total a fost de 33.

- b) neconformarea legislatiei nationale la cerintele normelor comunitare – la sfarsitul anului 2005, au fost 98 de cazuri de neconformare.

Precizam ca incepand cu anul 2003, COM a adoptat o noua abordare, respectiv analiza conformitatii legislatiei nationale se realizeaza de catre experti externi.

Referitor la cele 10 noi SM, primele rezultate ale studiului referitor la conformare, lansat de COM in 2004, sunt inca analizate, unele cazuri de infringement putand fi declansate in anul 2006.

- c) aplicarea necorespunzatoare a actelor normative comunitare – la sfarsitul anului 2005, numarul total de cazuri de aplicare necorespunzatoare a legislatiei a fost de 576, iar numarul total de cazuri conexe la alte spete a fost de 673.

Cat priveste cele 10 noi SM, unele cazuri au fost deschise in 2005, acestea referindu-se, in special, la obligatiile de raportare.

In practica exista mai **multe modalitati de sesizare a COM in vederea declansarii procedurii de infringement, si anume:**

- sesizarea automata a situatiilor de omitere a notificarii legislatiei nationale de transpunere – COM a pus in functiune, la 3 mai 2004, ‘sistemul electronic de notificare’ fapt care permite constatarea cu usurinta a situatiilor in care SM nu si-au indeplinit obligatia de notificare;
- plangeri inaintate Comisiei de catre orice persoana fizica sau juridica avand ca obiect orice masura (legislativa, de reglementare sau administrativa) sau practica a unui stat membru pe care o considera incompatibila cu normele comunitare s-au inregistrat 279 de noi plangeri din care 21 aveau in vedere cele 10 noi SM;
- propriile investigatii ale Comisiei- in aceasta categorie se inscriu:
 - Rapoartele intocmite de statele membre

- Interpelari parlamentare;
- Petitiile transmise de catateni Comitetului de petitii al Parlamentului European – in anul 2005, au fost inregistrate 179 de petitii, din care 1/3 sugerau o potentiala incalcare a dreptului comunitar, in principal in sectoarele protectia naturii, legislatie orizontala, apa, aer si deseuri.

In anul 2005 COM a organizat cateva reuniunii ad hoc cu autoritatile de mediu din cele 10 noi SM avand ca obiect sectoarele cele mai problematice. De asemenea, COM a organizat, in cea de a doua parte a anului 2005, reuniuni informale cu ONG-urile, care s-au dovedit foarte utile in identificarea principalelor sectoare cu probleme si a gasit solutii.

La sfarsitul anului 2005, COM au inceput pregatirile pentru ‘package meetings’ cu Malta si Cehia.

5. Procedura de infringement pe sectoare

a) Legislatie orizontala

Cazuri deschise: 74, reprezentand 15,1%

- transpunerea – 24 de cazuri, reprezentand 19,4%
- neconformare – 15 cazuri, reprezentand 17,4%
- aplicarea necorespunzatoare – 35 de cazuri, reprezentand 12,5 %

b) Aer

Cazuri deschise: 64, reprezentand 13,1 %

- transpunere – 22 de cazuri, reprezentand 17,7%
- neconformare – 9 cazuri, reprezentand 10,5%
- aplicarea necorespunzatoare – 33 de cazuri, reprezentand 11,8%

c) Protectia naturii

Cazuri deschise: 116, reprezentand 23,7%

- transpunere – 0 cazuri 0 %
- neconformare – 22 de cazuri, reprezentand 25,6 %
- aplicarea necorespunzatoare – 94 de cazuri, reprezentand 33,7 %

d) Managementul deseurilor

Cazuri deschise: 110, reprezentand 22,5%

- transpunere – 32 de cazuri, reprezentand 25,8%
- neconformare – 20 de cazuri, reprezentand 23,3 %
- aplicarea necorespunzatoare 58 de cazuri, reprezentand 20,8 %

e) Managementul apelor

Cazuri deschise: 72, reprezentand 14,7%

- transpunere 5 cazuri reprezentand 4%
- neconformare – 12 cazuri, reprezentand 14 %
- aplicarea necorespunzatoare 4 cazuri, reprezentand 1,4%

COM estimeaza ca in viitor nu se va inregistra o scadere semnificativa a numarului cazurilor de infringement, ca urmare a aderarii unor noi state, avand in vedere urmatoarele 2 motive:

- este de asteptat ca numarul de plangeri si petitii primite de la PE privind incalcarile legislatiei de mediu, inclusiv cele privind proiectele de infrastructura finantate din fonduri europene, sa creasca semnificativ;
- procesul de examinare a conformarii legislatiei interne cu cea comunitara va conduce la declansarea de noi cazuri.

6. Evaluarea si recomandarea Misiunii

Din analiza documentului rezulta o descrestere a cazurilor de ‘infringement’ in domeniul mediului. Cu toate acestea, domeniul protectiei mediului inregistreaza 25% din totalul cazurilor de infringement (in principal, protectia naturii, aer, deseuri, apa, precum si din sectorul ‘ legislatie orizontala ‘).

De aici rezulta atentia pe care o acorda COM acestui domeniu.

Se trage un ‘semnal de alarma’ in ceea ce priveste procedura de infringement si consecintele acesteia pentru viitoare state membre (Romania si Bulgaria).

Mentionam ca, abordarea COM privind aplicarea procedurii de infringement, respectiv axarea pe cazurile ‘orizontale’ (probleme structurale existente la nivelul intregului teritoriu al SM) va continua si pentru perioada urmatoare.

Avand in vedere cele prezentate recomandam urmatoarele actiuni:

- respectarea termenelor limita privind adoptarea si comunicarea actelor normative de transpunere si implementare a Directivelor ;
- asigurarea preluarii in actele nationale (interne) a tuturor cerintelor) actelor normative comunitare. Mentionam, in context, ca in perioada imediat urmatoare COM va demara procesul de evaluare a legislatiei nationale din punct de vedere al conformarii sale cu actele normative comunitare;
- asigurarea aplicarii in mod unitar si efectiv, pe tot teritoriul , a legislatiei existente care a preluat si implementat acquis-ul comunitar in domeniu ;
- intarirea controlului respectarii legislatiei si luarea de masuri rapide si eficiente de remediere , acolo unde este cazul, si de prevenirea a recidivei ;

- pregatirea unor juristi pe fiecare sector care sa cunoasca atat legislatia comunitara cat si jurisprudenta Curtii Europene de Justitie din sectorul respectiv si care sa lucreze efectiv cu Directiile tehnice pentru a asigura transpunerea si conformarea legislatiei nationale cu cea comunitara.

Subliniem ca, in perspectiva 1 ianuarie 2007, documentele comunitare vor fi traduse in limba romana fiind necesara analizarea cu atentie a textelor atat din punct de vedere tehnic cat si juridic. De aici rezulta importanta existentei si pregatirii cel putin a unui jurist pe fiecare sector.

**Material prelucrat de DPPRIC,
Madalina Cozma
2.12.2006**

