

Raportul special

Principiul „poluatorul plătește”:

aplicare inconsecventă în cadrul politicilor de mediu și al acțiunilor pentru mediu ale UE



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-V
Introducere	01-14
Originile principiului „poluatorul plătește”	03-05
PPP în UE	06-14
Cadrul de politică	06-09
Finanțarea din partea UE	10-14
Sfera și abordarea auditului	15-18
Observații	19-68
PPP stă la baza legislației UE privind protecția mediului	19-41
PPP se aplică celor mai poluante instalații, dar costul poluării reziduale pentru societate rămâne ridicat	20-25
Legislația privind deșeurile reflectă PPP, însă nu garantează că poluatorii acoperă integral costul poluării	26-31
Poluatorii nu suportă integral costurile legate de poluarea apei	32-38
Nu există un cadru legislativ general al UE care să protejeze împotriva poluării solului	39-41
Planul de acțiune al Comisiei privind îmbunătățirea funcționării DRM nu a produs rezultatele scontate	42-62
În urma evaluării DRM, Comisia a adoptat un plan de acțiune pentru remedierea lacunelor identificate	43-48
Conceptele-cheie ale DRM rămân nedefinite	49-55
Unele state membre impun întreprinderilor din sectoarele industriale să încheie polițe de asigurare împotriva riscurilor de mediu	56-62
UE a finanțat proiecte de reabilitare a mediului înconjurător	63-68
Au fost folosite fonduri ale UE pentru curățarea poluării istorice	65-66
Fonduri ale UE au fost de asemenea folosite atunci când autoritățile naționale nu au reușit să asigure respectarea legislației privind protecția mediului și să îi oblige pe poluatori să plătească	67

Lipsa garanției financiare privind acoperirea răspunderii pentru mediul înconjurător crește riscul suportării costurilor de către contribuabili	68
---	----

Concluzii și recomandări	69-74
---------------------------------	--------------

Anexă

Anexa I – Sectoarele vizate de Directiva privind emisiile industriale

Acronime și abrevieri

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Echipa de audit

Calendar

Sinteză

I Principiul „poluatorul plătește” este unul dintre principiile esențiale care stau la baza politicii de mediu a Uniunii Europene (UE). Aplicarea acestui principiu înseamnă că poluatorii suportă costurile poluării provocate, inclusiv costul măsurilor luate pentru prevenirea, combaterea și remedierea poluării, precum și costurile pe care aceasta le impune societății. Prin aplicarea principiului, poluatorii sunt încurajați să evite daunele aduse mediului și sunt trași la răspundere pentru poluarea pe care o provoacă. De asemenea, costul remedierii este suportat de poluator, nu de contribuabil.

II Prezentul raport urmărește să stabilească dacă acest principiu a fost aplicat în mod corect în patru domenii ale politicii de mediu a UE: poluarea industrială, deșeurile, apa și solul. Curtea a evaluat în ce măsură au produs rezultate acțiunile Comisiei legate de Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător în ceea ce privește reglementarea daunelor aduse mediului ca urmare a activității economice. În sfârșit, Curtea a evaluat în ce măsură Comisia și statele membre au protejat bugetul UE, astfel încât acesta să nu fie folosit pentru a suporta cheltuieli pe care ar fi trebuit să le plătească poluatorii. În perioada 2014-2020, bugetul planificat al UE pentru politica de coeziune și pentru programul LIFE s-a ridicat la aproximativ 29 de miliarde de euro pentru proiecte care vizau în mod specific protecția mediului. Curtea a examinat cheltuielile și acțiunile UE aferente cadrului financiar multianual 2014-2020.

III Curtea a decis auditarea acestui subiect deoarece:

- o poluarea reprezintă un cost semnificativ pentru societate și este o preocupare esențială pentru cetățenii UE;
- o principiul „poluatorul plătește” este un instrument esențial pentru realizarea obiectivelor de mediu ale Europei într-un mod eficient și echitabil;
- o acest raport identifică oportunități pentru îmbunătățirea integrării principiului în viitoarea legislație privind protecția mediului și în finanțarea de către UE a proiectelor de reabilitare a mediului; și
- o concluziile și recomandările sale sunt, de asemenea, relevante pentru analiza efectuată de Parlament și de Consiliu cu privire la întreaga legislație privind protecția mediului și pentru evaluarea de către Comisie a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător, care urmează să fie finalizată în 2023.

IV Per ansamblu, Curtea a constatat că principiul „poluatorul plătește” este reflectat și aplicat în grade diferite în diversele politici de mediu ale UE și că acoperirea și aplicarea sa erau incomplete. În ceea ce privește răspunderea pentru mediu, acțiunile Comisiei de sprijinire a punerii în aplicare de către statele membre a Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător nu au rezolvat principalele deficiențe, cum ar fi neclaritatea conceptelor și a definițiilor esențiale și lipsa garanției financiare în cazurile de insolvență. Uneori, bugetul UE este folosit pentru finanțarea unor acțiuni de curățare care, potrivit principiului „poluatorul plătește”, ar trebui să fie suportate de poluatori.

V Curtea recomandă Comisiei:

- să evalueze posibilitatea de a consolida integrarea principiului „poluatorul plătește” în legislația privind protecția mediului;
- să ia în considerare consolidarea aplicării Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător; și
- să protejeze fondurile UE, astfel încât acestea să nu fie folosite pentru a finanța proiecte care ar trebui să fie în sarcina poluatorului.

Introducere

01 Scopul politicii de mediu a Uniunii Europene (UE) este să asigure faptul că toți cetățenii UE trăiesc într-un mediu sănătos, în care resursele naturale sunt gestionate în mod sustenabil, iar biodiversitatea este protejată¹. În ultimele decenii, emisiile de poluanți în aer, în apă și în sol au scăzut în mod semnificativ², dar poluarea și daunele aduse mediului rămân o provocare importantă.

02 Pe întregul teritoriu al UE, 26 % dintre corpurile de apă subterană nu au atins încă o „stare chimică bună” și aproximativ 60 % dintre apele de suprafață (râuri, lacuri și ape de tranziție și de coastă) nu au o stare chimică și ecologică bună³. În UE există aproximativ 2,8 milioane de situri potențial contaminate, în special din cauza activității industriale și a eliminării deșeurilor⁴. De asemenea, poluarea aerului, cel mai mare risc pentru sănătatea mediului înconjurător din UE, afectează vegetația și ecosistemele⁵.

Originile principiului „poluatorul plătește”

03 Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică a introdus pentru prima dată principiul „poluatorul plătește” (PPP) în 1972⁶. Potrivit acestui principiu, poluatorul trebuie să suporte cheltuielile asociate punerii în aplicare a măsurilor de prevenire și de combatere a poluării adoptate de autoritățile publice pentru a asigura faptul că mediul se află într-o stare acceptabilă. Factorii de decizie pot folosi acest principiu pentru a reduce poluarea și pentru a reabilita mediul înconjurător. Prin aplicarea principiului, poluatorii sunt încurajați să evite daunele aduse mediului și sunt trași la răspundere pentru poluarea pe care o generează. De asemenea, costurile generate de poluare sunt suportate de poluator, nu de contribuabil. La nivel economic, aceasta înseamnă „internalizarea” „externalităților de mediu negative”. Atunci când

¹ Pe baza viziunii prezentate în *General Union Environment Action Programme to 2020*.

² *General Union Environment Action Programme to 2020*, „Living well, within the limits of our planet”, p. 14.

³ AEM, *EEA 2018 water assessment*.

⁴ AEM, *Contamination from local sources*, 2020.

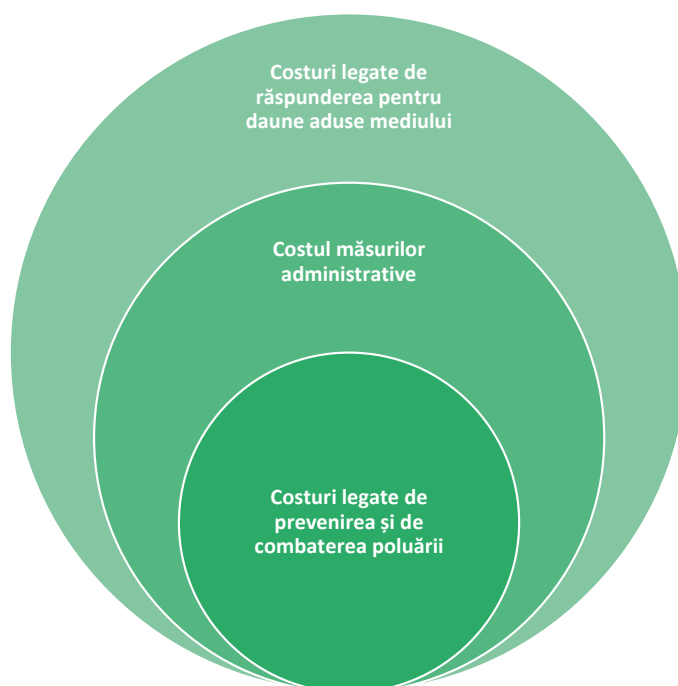
⁵ AEM, *Air quality in Europe*, 2019.

⁶ OCDE, *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, 2020.

costurile poluării sunt suportate de poluator, prețurile bunurilor și ale serviciilor cresc pentru a include aceste costuri. Astfel, preferința consumatorilor pentru prețuri mai mici va constitui un stimulent pentru producători să comercializeze produse mai puțin poluante⁷.

04 Începând cu anul 1972, domeniul de aplicare al PPP s-a extins treptat (*figura 1*)⁸. Inițial, principiul s-a axat exclusiv pe costurile de prevenire și de combatere a poluării, dar ulterior a fost extins pentru a include și costurile măsurilor adoptate de autorități pentru gestionarea emisiilor de poluanți. O extindere suplimentară a principiului a vizat răspunderea pentru mediul înconjurător: poluatorii trebuie să plătească pentru daunele pe care le provoacă mediului, indiferent dacă poluarea care a generat daunele s-a situat sub limitele prevăzute de lege (așa-numita „poluare reziduală permisă”) sau a fost accidentală⁹.

Figura 1 – Extinderea PPP



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

⁷ Jans, Jan H. și Vedder, Hans H. B., *European Environmental Law*, 2008.

⁸ OCDE, *The Polluter-Pays Principle, Analyses and Recommendations*, 1992.

⁹ OCDE, *Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution*, 1989.

05 În 1992, Declarația Organizației Națiunilor Unite privind mediul și dezvoltarea (cunoscută sub numele de „Declarația de la Rio”¹⁰) a menționat PPP ca fiind unul dintre cele 27 de principii directe pentru dezvoltarea durabilă viitoare.

PPP în UE

Cadrul de politică

06 PPP stă la baza politicii de mediu a UE. Articolul 191 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) din anul 2007¹¹ prevede următoarele: *„Politica Uniunii în domeniul mediului [...] se bazează pe principiile precauției și acțiunii preventive, pe principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului și pe principiul «poluatorul plătește».”* Legiuitorii UE nu au obligația să respecte acest principiu atunci când pun în aplicare politici ale UE în alte domenii decât cel al mediului, cum ar fi transporturile, pescuitul sau politica agricolă, chiar dacă acestea pot avea un impact semnificativ asupra mediului.

07 Comisia Europeană este responsabilă cu elaborarea de propuneri legislative în domeniul protecției mediului care să se bazeze pe PPP, în timp ce statele membre sunt responsabile pentru transpunerea, aplicarea și asigurarea respectării directivelor și a regulamentelor UE privind protecția mediului. Legiuitorii UE și cei de la nivel național dispun de diferite instrumente pentru aplicarea PPP, așa cum reiese din *figura 2*.

¹⁰ UNCED, Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea, 1992.

¹¹ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Figura 2 – Instrumente pentru punerea în aplicare a PPP



Legislația privind comanda și prevenirea

- **Proceduri de acordare a autorizațiilor**
- **Interdicții**
- **Valori limită de emisie**
- **Decizii și sancțiuni administrative**

Legislația urmărește reducerea poluării la sursă prin stabilirea de standarde de mediu, prin introducerea obligativității sistemelor de prevenire și de monitorizare a poluării cu scopul de a reduce riscurile, prin interzicerea anumitor activități și prin plafonarea emisiilor de anumiți poluanți. PPP se aplică deoarece poluatorul are obligația de a suporta costurile de asigurare a conformității.



Instrumente bazate pe piață

- **Subvenții/tarife fixe**
- **Taxe, tarife, comisioane**
- **Certificate comercializabile și cote**
- **Norme privind răspunderea**

Aceste instrumente sunt concepute pentru a atinge obiectivele de mediu într-o manieră flexibilă. Stimuletele financiare sau măsurile cu efect de descurajare sunt utilizate pentru a influența comportamentul poluatorilor, prin integrarea costurilor și a beneficiilor pentru mediu în bugetele gospodăriilor și ale întreprinderilor. Nu toate instrumentele bazate pe piață pot fi adoptate la nivelul UE. În special, impozitarea este în principal de competența statelor membre.



Abordări voluntare

- **Acorduri voluntare**
- **Sisteme de management de mediu (de exemplu, ISO 14001)**
- **Etichetare (de exemplu, eticheta ecologică, eticheta energetică)**

Aceste abordări pot încuraja întreprinderile să polueze mai puțin sau să fabrice produse mai puțin poluante. De exemplu, consumatorii pot favoriza produsele care au eticheta ecologică, ceea ce îi stimulează pe producători să fabrice produse mai puțin poluante.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, adaptare după documentul Comisiei Europene intitulat *Principle of EU Environmental Law, The Polluter Pays Principle*.

08 În ultimele decenii, UE a adoptat o gamă largă de documente legislative privind protecția mediului. Politicile sale acoperă aspecte de mediu precum biodiversitatea, silvicultura, solul și utilizarea terenurilor, apa și aerul. Alte politici vizează în mod explicit surse ale poluării, cum ar fi substanțele chimice, poluarea industrială și deșeurile. Printre documentele legislative privind protecția mediului care sunt relevante pentru aplicarea PPP se numără:

- o **Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale (DEI)**, care stabilește valori limită ale emisiilor pe baza unui sistem de autorizare pentru aproximativ 52 000 de instalații industriale mari din UE. DEI se bazează pe o abordare integrată, astfel încât autorizațiile trebuie să ia în considerare întreaga performanță de mediu a instalației, acoperind, de exemplu, emisiile poluante, utilizarea materiilor prime, eficiența energetică și restaurarea sitului la încetarea activității.
- o **Directiva-cadru 2008/98/CE privind deșeurile**, care privește problema gestionării deșeurilor. Alte instrumente juridice abordează aspecte și tipuri specifice de deșeuri, precum deșeurile de ambalaje, plasticul de unică folosință,

echipamentele electrice și electronice, bateriile și acumulatorii, vehiculele scoase din uz, deșeurile miniere, depozitele de deșeuri și transportul deșeurilor.

- [Directiva-cadru 2000/60/CE privind apa \(WFD\)](#), care privește politica în domeniul apei, împreună cu directivele asociate, inclusiv [Directiva 91/271/CEE privind tratarea apelor urbane reziduale](#) și [Directiva \(UE\) 2020/2184 privind calitatea apei destinate consumului uman](#), precum și [Directiva 2007/60/EC privind evaluarea și gestionarea riscurilor de inundații](#). Alte documente legislative specifice anumitor sectoare acoperă poluarea care afectează apa, cum este cazul [Directivei 2009/128/CE privind pesticidele](#) sau al [Directivei 91/676/CEE privind nitrații](#);
- [Directiva 2004/35/CE privind răspunderea pentru mediul înconjurător \(DRM\)](#), care stabilește cadrul UE privind răspunderea pentru mediu. Răspunderea pentru mediul înconjurător înseamnă că operatorii economici care provoacă daune mediului au obligația de a plăti pentru reabilitarea acestuia și astfel sunt încurajați să evite daunele. Potrivit DRM, atunci când o activitate economică considerată riscantă (așa cum se detaliază în anexa III la DRM) generează daune semnificative pentru mediul înconjurător, la nivelul solului, al apei și al biodiversității, operatorul responsabil trebuie să ia toate măsurile necesare pentru remediere, pe cheltuiala sa. Pentru activități economice care nu sunt considerate riscante din punctul de vedere al mediului, inclusiv pentru agricultură, DRM prevede obligația operatorilor de a remedia daunele aduse biodiversității doar atunci când acestea se datorează culpei sau neglijenței.
- Întreprinderile care depozitează substanțe chimice periculoase intră de asemenea sub incidența [Directivei 2012/18/UE \(Directiva Seveso\)](#), care urmărește prevenirea accidentelor majore care implică substanțe periculoase.
- [Directiva 2009/147/CE privind păsările](#) și [Directiva 92/43/CEE privind habitatele](#), denumite împreună „directivele privind natura”, care constituie piatra de temelie a politicii UE în domeniul biodiversității. Directivele privind natura prevăd obligația statelor membre de a proteja habitatele naturale, scop în care acestea pot folosi fonduri din partea UE. Directiva privind habitatele prevede în mod explicit că PPP are o aplicabilitate limitată în ceea ce privește conservarea naturii. DRM acoperă daunele semnificative aduse speciilor și habitatelor protejate.

09 Nu există un cadru legislativ unic al UE care să reglementeze problema poluării solului. Cu toate acestea, aproximativ 35 de instrumente legislative, de politică strategică și de finanțare ale UE au fost identificate ca fiind potențial relevante pentru protecția solului¹².

Finanțarea din partea UE

10 Poluarea generează costuri semnificative pentru cetățenii UE. Nu există o evaluare cuprinzătoare privind costul total al poluării pentru societate. Un studiu recent efectuat pentru Comisie estima că nerespectarea cerințelor legislației UE privind protecția mediului reprezintă costuri și beneficii pierdute în valoare de aproximativ 55 de miliarde de euro pe an¹³.

11 Un procent semnificativ din bugetul UE este alocat atingerii obiectivelor UE în ceea ce privește schimbările climatice și mediul înconjurător. În perioada 2014-2020, UE s-a angajat să cheltuiască cel puțin 20 % din bugetul său total pentru acțiuni climatice. UE integrează obiectivele de mediu în multe dintre programele sale de finanțare. De exemplu, pentru perioada 2014-2020, Comisia a clasificat cheltuieli în valoare de 66 de miliarde de euro pentru politica agricolă comună și de 1 miliard de euro pentru politica în domeniul pescuitului drept cheltuieli consacrate biodiversității; un raport recent arată însă că această cifră a fost supraestimată¹⁴.

12 Bugetul UE sprijină proiecte pentru curățarea siturilor poluate și pentru protecția mediului, în special prin fondurile politicii de coeziune (și anume, Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune), în cadrul temei generice „Mediul și utilizarea eficientă a resurselor”, precum și prin programul LIFE (LIFE). Aceste fonduri finanțează costul infrastructurii necesare pentru tratarea apelor reziduale și pentru gestionarea deșeurilor în anumite state membre, precum și măsuri de monitorizare a stării mediului și de dezvoltare a infrastructurii verzi¹⁵.

¹² Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

¹³ *The costs of not implementing EU environmental law*, raport final, 2019.

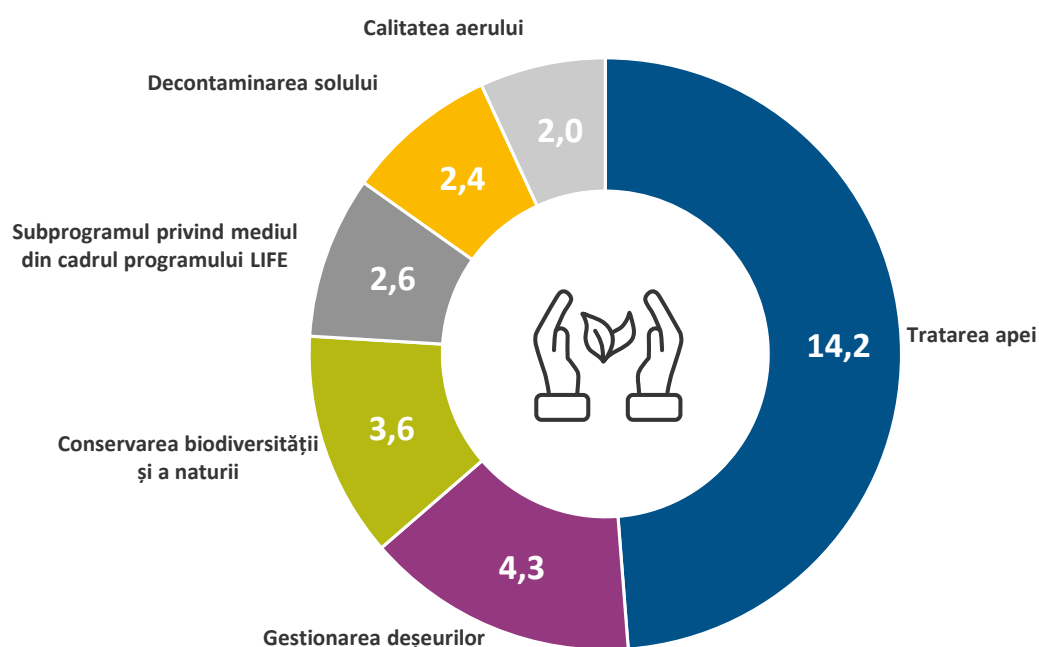
¹⁴ Raportul special 13/2020: Biodiversitatea pe terenurile agricole: contribuția PAC nu a stopat declinul.

¹⁵ Informarea Comisiei referitoare la mediu și la utilizarea eficientă a resurselor în cadrul politicii de coeziune.

13 LIFE¹⁶ este un program al UE care abordează mediul și schimbările climatice. Pentru perioada 2014-2020, cadrul financiar multianual a pus la dispoziție 2,6 miliarde de euro pentru subprogramul privind mediul din cadrul programului LIFE.

14 În perioada 2014-2020, bugetul UE planificat pentru politica de coeziune și pentru programul LIFE s-a ridicat la aproximativ 29 de miliarde de euro pentru proiecte care au vizat în mod explicit protejarea mediului (*figura 3*).

Figura 3 – Prezentare generală a fondurilor UE alocate politicii de coeziune și subprogramului privind mediul din cadrul programului LIFE rezervate pentru proiecte de mediu (2014-2020, în miliarde de euro)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor extrase în aprilie 2021 din baza de date a Comisiei Europene cu privire la cheltuielile prevăzute de UE în cadrul fondurilor structurale și de investiții și al subprogramului pentru mediu din cadrul programului LIFE.

¹⁶ Regulamentul (UE) nr. 1293/2013.

Sfera și abordarea auditului

15 Poluarea reprezintă un cost semnificativ pentru societate și este o preocupare esențială pentru cetățenii UE. Principiul „poluatorul plătește” este un instrument esențial pentru realizarea obiectivelor de mediu ale Europei într-un mod eficient și echitabil. În rapoarte precedente, Curtea a identificat cazuri în care PPP nu a fost aplicat¹⁷. Curtea nu a examinat însă anterior PPP *per se*. Acest raport identifică oportunități pentru îmbunătățirea integrării PPP în viitoarea legislație privind protecția mediului și în finanțarea de către UE a unor proiecte de reabilitare a mediului. Concluziile și recomandările sale sunt relevante pentru Parlament și Consiliu din perspectiva analizei cu privire la întreaga legislație privind protecția mediului și pentru evaluarea de către Comisie a DRM, care urmează să fie finalizată în 2023.

16 Curtea a examinat cadrul de politică al UE pentru PPP. Curtea s-a concentrat pe următoarele aspecte:

- o dacă principiul a fost aplicat în mod corespunzător în patru domenii ale politicii de mediu a UE: **poluarea industrială, deșeurile, apa și solul**;
- o dacă acțiunile Comisiei legate de **DRM** au produs rezultate;
- o dacă Comisia și statele membre **au protejat bugetul UE**, astfel încât acesta să nu fie folosit pentru a suporta cheltuieli pe care ar fi trebuit să le plătească poluatorii.

17 Curtea a examinat cheltuielile și acțiunile UE aferente cadrului financiar multianual 2014-2020. Auditul Curții nu s-a axat pe sectorul energiei și al climei și nici pe poluarea aerului, întrucât aceste teme au fost acoperite în mai multe alte rapoarte¹⁸. Taxele de mediu percepute de statele membre au fost excluse din sfera auditului Curții.

¹⁷ A se vedea, de exemplu, rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene nr. [19/2018](#), [22/2016](#), [23/2015](#), [02/2015](#), [04/2014](#), [23/2012](#) și [20/2012](#).

¹⁸ A se vedea, de exemplu, [Raportul special nr. 23/2018: Poluarea atmosferică: sănătatea noastră nu este încă protejată în mod suficient](#), [Raportul special 18/2020: Sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii: alocarea cu titlu gratuit a certificatelor ar fi trebuit să fie mai bine direcționată](#) și [Raportul special nr. XX/2021 privind PAC și clima](#).

18 În cadrul activității sale de audit, Curtea:

- o a examinat rapoartele Comisiei și ale agențiilor relevante, precum și alte acțiuni legate de aplicarea PPP în politicile UE;
- o a obținut explicații din partea autorităților naționale responsabile de punerea în aplicare a DRM în Italia, în Polonia și în Portugalia. Curtea a selectat aceste state membre pe baza numărului de cazuri raportate în temeiul DRM și ținând cont de echilibrul geografic;
- o a analizat 42 de proiecte de reabilitare a mediului înconjurător. Curtea a realizat aceste demersuri selectând proiecte dedicate reabilitării mediului în valoare de 180 de milioane de euro finanțate din fondurile politicii de coeziune și din programul LIFE, în Italia, în Polonia și în Portugalia, în perioada 2014-2020. Curtea a selectat aceste proiecte întrucât ele finanțau lucrări de decontaminare necesare în urma unei poluări de origine umană.

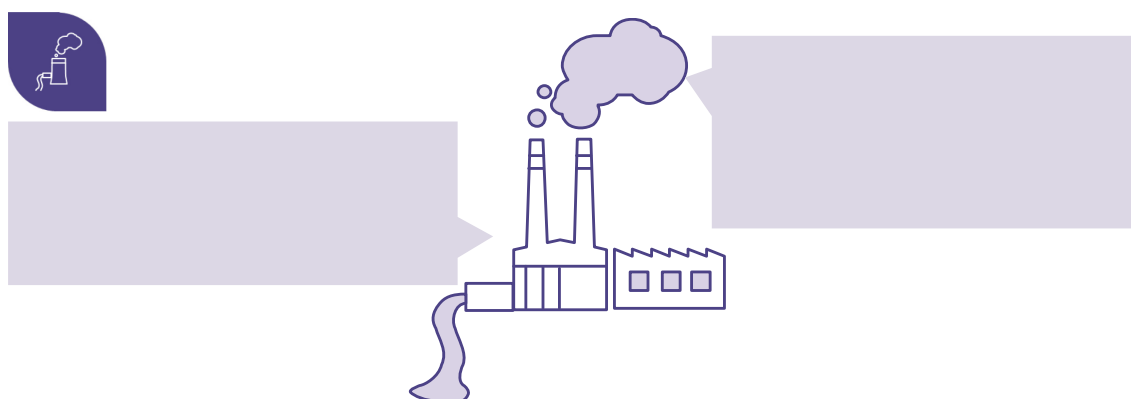
Observații

PPP stă la baza legislației UE privind protecția mediului

19 Curtea a examinat modul în care UE a integrat PPP în actele sale legislative esențiale, precum DEI pentru poluarea industrială, Directiva-cadru privind deșeurile pentru deșeuri, Directiva-cadru privind apa pentru poluarea apei și diferite directive și regulamente referitoare la poluarea solului. Curtea a verificat dacă acestea conțineau dispoziții privind aplicarea PPP și în ce măsură poluatorii aveau obligația de a plăti pentru poluarea de care erau responsabili.

PPP se aplică celor mai poluante instalații, dar costul poluării reziduale pentru societate rămâne ridicat

Figura 4 – Poluarea industrială pe scurt



Sursa: Eurostat și AEM.

20 DEI acoperă 33 de sectoare industriale (*anexa I*). În unele dintre acestea, DEI vizează toate instalațiile, în timp ce în altele acoperă doar instalațiile mai mari (de exemplu, centralele cu o putere termică nominală totală mai mare de 50 de megawați).

21 Pentru a putea funcționa, instalațiile vizate de directivă trebuie să dispună de o autorizație în care să fie precizate norme specifice și valori limită ale emisiilor bazate pe concluziile privind „Cele mai bune tehnici disponibile”. Documentele de referință asociate „Celor mai bune tehnici disponibile” furnizează soluții tehnice pentru limitarea poluării, asigurând totodată viabilitatea economică a instalațiilor industriale. Comisia revizuește și actualizează periodic concluziile privind „Cele mai bune tehnici disponibile”. Toate instalațiile existente vizate trebuie să se conformeze acestora după o perioadă de tranziție de patru ani, iar instalațiile noi trebuie să fie conforme de la

început. Autoritățile statelor membre inspectează instalațiile care intră sub incidența DEI, le penalizează pe cele neconforme și le închid în cazurile cele mai grave.

22 În 2020, Comisia a publicat o evaluare a DEI¹⁹ în care a arătat că costul daunelor provocate de emisiile atmosferice ale tuturor instalațiilor care intră sub incidența DEI scăzuse cu aproximativ 50 % în perioada 2010-2017. Comisia a estimat costurile și beneficiile aplicării DEI pentru anumite sectoare: de exemplu, în sectorul siderurgic, respectarea dispozițiilor DEI costă aproximativ 90 de milioane de euro pe an, în timp ce prevenirea poluării permite economisirea a 932 de milioane de euro pe an²⁰. În comunicarea sa referitoare la Pactul verde european²¹, Comisia a anunțat că va propune o reexaminare a măsurilor adoptate de UE pentru combaterea poluării generate de instalații industriale de mari dimensiuni.

23 Proprietarii instalațiilor sunt obligați să suporte costurile legate de respectarea condițiilor stabilite în autorizațiile care le-au fost eliberate în temeiul DEI. Aceasta include luarea de măsuri pentru a menține emisiile în limitele legale, ceea ce înseamnă că se internalizează costul prevenirii și combaterii poluării. Totuși, acțiunile care depășesc standardele existente pot fi sprijinite din fonduri publice²². Dacă instalațiile provoacă daune semnificative mediului înconjurător, acestea intră sub incidența DRM (punctele 42-62), ceea ce înseamnă că proprietarii instalațiilor trebuie să suporte costurile lucrărilor de remediere. Majoritatea statelor membre (17) nu îi trag la răspundere pe proprietarii instalațiilor atunci când daunele aduse mediului rezultă din emisii permise conform autorizației primite de aceștia²³ și nu se poate vorbi despre culpa sau neglijența lor.

24 Așa cum se precizează la punctul 20, DEI acoperă cele mai poluante instalații industriale. Aceasta nu impune proprietarilor instalațiilor să acopere costul pentru societate al impactului poluării reziduale. În 2014, Agenția Europeană de Mediu (AEM) a estimat că costul pentru societate al daunelor provocate de poluarea atmosferică

¹⁹ Comisia Europeană, *Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED)*, SWD(2020) 181 final.

²⁰ Ricardo Energy & Environment, *Ex-post assessment of costs and benefits from implementing BAT under the IED*, 2018.

²¹ Pactul verde european.

²² Comisia Europeană, *Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020*, JO C 200, 2014.

²³ Articolul 8 alineatul (4) literele (a) și (b) din *Directiva 2004/35/CE*.

reziduală cauzată de 14 000 de instalații industriale majore în perioada 2008-2012 a fost între 329 de miliarde și 1 053 de miliarde de euro²⁴.

25 Printre cele 42 de proiecte de reabilitare a mediului examinate, Curtea a identificat un proiect menit să gestioneze poluarea generată de un mare combinat siderurgic, care nu respecta dispozițiile DEI (*caseta 1*).

Caseta 1

Nerespectarea dispozițiilor DEI a condus la o poluare semnificativă: cazul unui mare combinat siderurgic din Italia

În 2005, Curtea Supremă din Italia a statuat că o întreprindere care deținea un mare combinat siderurgic era responsabilă de poluare atmosferică, de aruncarea necontrolată de materiale periculoase și de emisia de particule. În 2010, municipalitatea pe teritoriul căreia se află fabrica a susținut că procedura de curățare și de remediere a daunelor aduse mediului ar costa 2 miliarde de euro și a introdus o acțiune în justiție pentru a obține despăgubiri. În 2011, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a constatat că Italia nu respectase dispozițiile DEI. În 2015, întreprinderea a fost preluată de stat. În 2017, procedura de urmărire penală inițiată de autoritățile judiciare împotriva proprietarilor anteriori ai combinatului au dus la o soluționare extrajudiciară pentru o sumă de peste 1 miliard de euro. Banii recuperați sunt folosiți de statul italian pentru activități de decontaminare. În 2019, o instanță de apel din Italia a acordat despăgubiri municipalității, dar întreprinderea nu a fost în măsură să plătească pentru daunele provocate.

Un proiect finanțat de UE, în valoare de 375 000 de euro, viza identificarea și gestionarea poluării într-o altă municipalitate, aflată în apropierea combinatului siderurgic. Proiectul consta într-o analiză de mediu și într-o evaluare a riscurilor pentru o zonă agricolă cu o suprafață de aproape 6 000 de hectare. Proiectul a identificat o contaminare industrială severă, care implica riscuri semnificative pentru sănătate.

²⁴ AEM, *Costs of air pollution from European industrial facilities 2008-2012*, 2014.

Legislația privind deșeurile reflectă PPP, însă nu garantează că poluatorii acoperă integral costul poluării

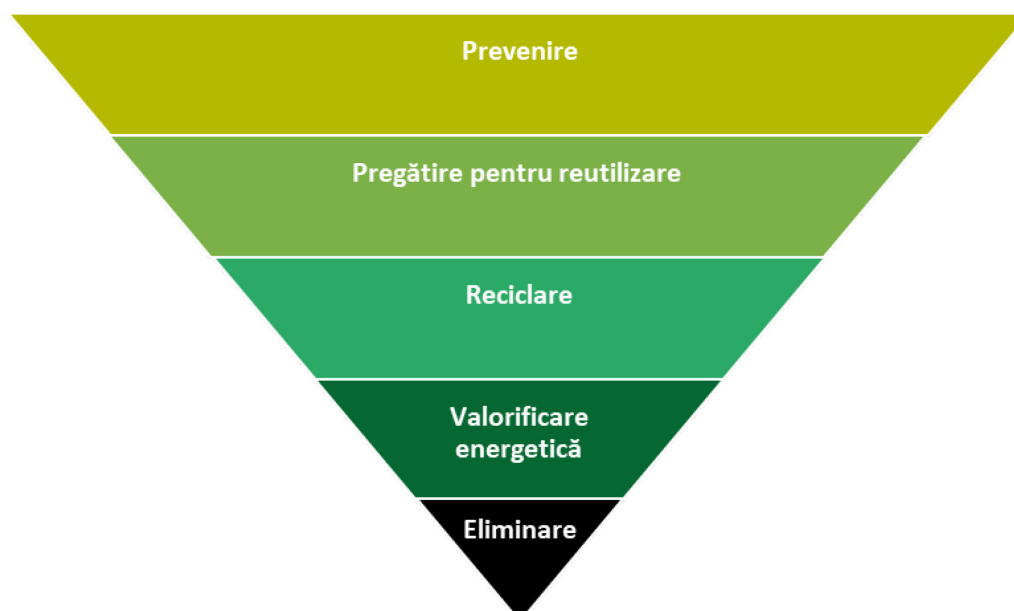
Figura 5 – Deșeurile pe scurt



Sursa: toate datele provin de la Eurostat.

26 Deșeurile reprezintă o sursă de poluare a aerului, a apei și a solului. Cadrul legislativ al UE privind deșeurile urmărește aplicarea unei „ierarhii a deșeurilor” (*figura 6*) pentru a reduce deșeurile și pentru a folosi deșeurile inevitabile ca resursă.

Figura 6 – Ierarhia deșeurilor



Sursa: Directiva-cadru privind deșeurile.

27 Directiva impune statelor membre să atingă obiective obligatorii²⁵. De exemplu, 55 % din deșeurile municipale trebuie să fie pregătite pentru reutilizare sau reciclare până în 2025 (crescând la 60 % până în 2030 și la 65 % până în 2035 și trimitând la depozitele de deșeuri cel mult 10 %).

28 Potrivit Directivei-cadru privind apa, „în conformitate cu principiul «poluatorul plătește», costurile gestionării deșeurilor, inclusiv cele aferente infrastructurii necesare și exploatării acesteia, urmează să fie suportate de producătorul inițial de deșeuri, sau de deținătorii actuali ori deținătorii anteriori ai deșeurilor”. Statele membre hotărăsc dacă costurile gestionării deșeurilor vor fi suportate de către utilizatorul final (de exemplu, consumatorul care elimină deșeurile) sau vor fi suportate parțial sau integral de către producătorul produsului care a devenit deșeu. Acest concept se numește „răspundere extinsă a producătorilor” și nu este singura modalitate de a pune în aplicare PPP. De exemplu, [Directiva privind pungile din plastic](#) impune statelor membre să ia măsuri, cum ar fi obiective naționale de reducere și/sau instrumente economice (de exemplu, taxe și impozite).

29 Potrivit sistemelor de răspundere extinsă a producătorilor, aceștia din urmă sunt responsabili pentru gestionarea propriilor produse după ce ele devin deșeuri. Așadar, prețul plătit de producători și de consumatori reflectă costul gestionării deșeurilor, reducând astfel costul pentru autoritățile publice și pentru contribuabili. Aceste sisteme îi stimulează pe producători să dezvolte produse mai verzi, care să evite deșeurile inutile. Sistemele de răspundere extinsă a producătorilor sunt obligatorii pentru anumite fluxuri de deșeuri, precum deșeurile electrice și electronice, bateriile, acumulatorii și vehiculele, și vor fi deveni obligatorii din 2024 pentru toate deșeurile de ambalaje, produsele din plastic de unică folosință și uneltele de pescuit.

30 Taxele percepute de la cetățeni sau de la întreprinderi ar trebui să fie proporționale cu deșeurile generate și să țină cont de daunele provocate mediului. Un studiu privind finanțarea gestionării deșeurilor²⁶ a menționat că „dovezile sugerează că externalitățile de mediu sunt internalizate doar într-o măsură limitată în taxele de utilizare plătite de gospodării”.

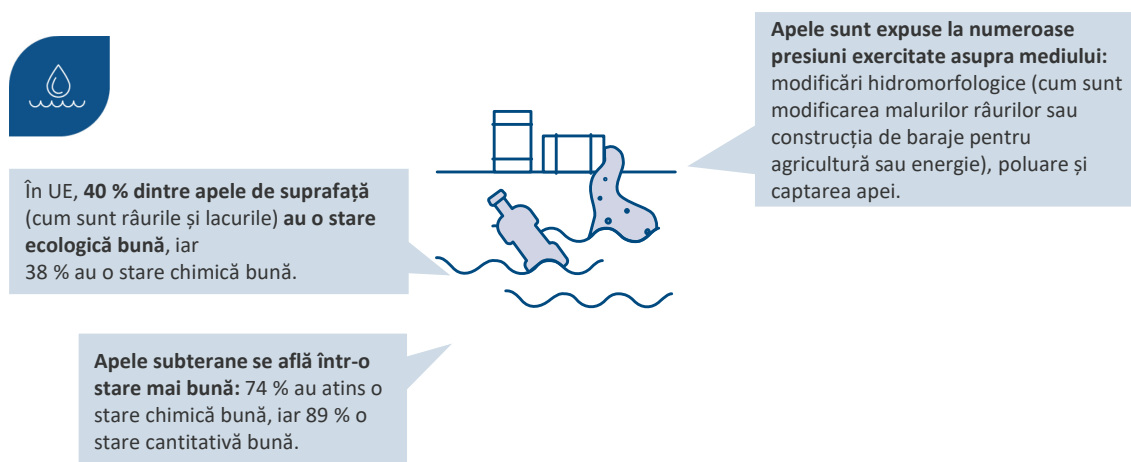
²⁵ Principalele obiective obligatorii pentru diferite fluxuri de deșeuri sunt sintetizate în Documentul de analiză nr. 04 al Curții de Conturi Europene: [Măsurile adoptate de UE pentru combaterea problemei deșeurilor din plastic](#).

²⁶ *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States*, 2019.

31 În perioada 2014-2020, se preconiza ca bugetul UE să contribuie, în principal prin politica de coeziune, cu 4,3 miliarde de euro la finanțarea infrastructurii de gestionare a deșeurilor (pentru colectarea, sortarea și tratarea acestora).

Poluatorii nu suportă integral costurile legate de poluarea apei

Figura 7 – Apa pe scurt



Sursa: toate datele provin din [Evaluarea calității apei în anul 2018](#) realizată de AEM.

32 Directiva-cadru privind apa stabilește un cadru comun pentru protejarea tuturor tipurilor de apă din UE și pentru prevenirea deteriorării suplimentare a calității apei. Ea stabilește obiective pentru corpurile de apă de suprafață și pentru cele de apă subterană.

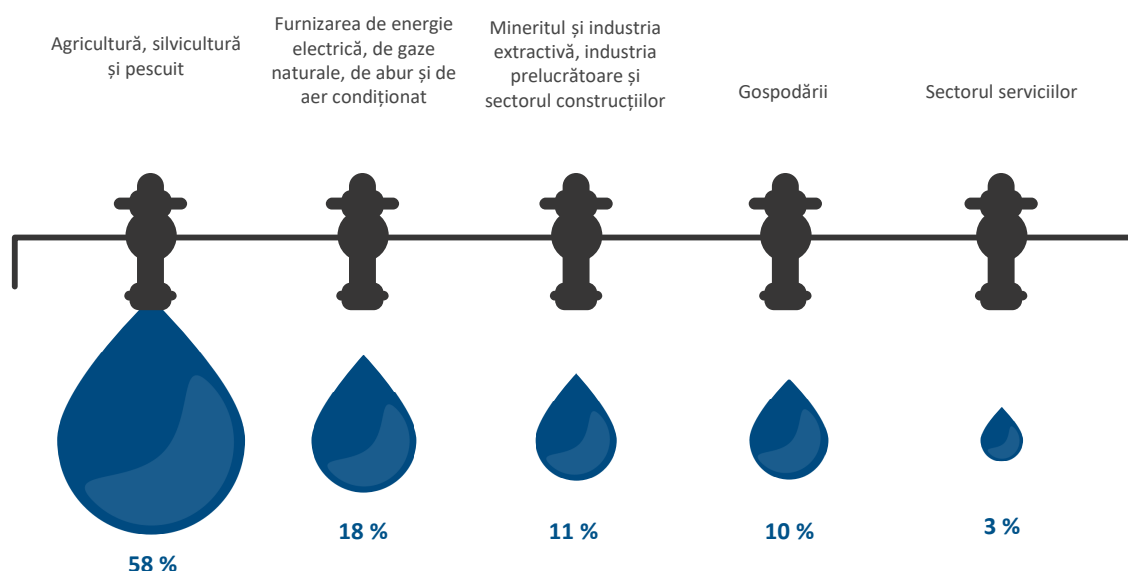
33 Potrivit estimărilor OCDE²⁷, statele membre cheltuiesc deja în jur de 100 de miliarde de euro pe an pentru alimentarea cu apă și pentru salubritate și vor fi nevoite (cu excepția Germaniei) să majoreze această sumă cu peste 25 % pentru a atinge obiectivele legislației UE în ceea ce privește tratarea apelor reziduale și apa potabilă. Această sumă nu include investițiile necesare pentru reînnoirea infrastructurii existente sau pentru atingerea obiectivelor Directivei-cadru privind apa și ale Directivei privind inundațiile.

34 Potrivit articolului 9 din Directiva-cadru privind apa, statele membre trebuie să ia „în considerare principiul recuperării costurilor serviciilor legate de utilizarea apei, inclusiv a costurilor legate de mediu și de resurse, [...] în special [în conformitate] cu principiul «poluatorul plătește»”. Statele membre trebuie să se asigure că contribuția

²⁷ OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

din partea industriei, a agriculturii și a gospodăriilor la recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei este adecvată în raport cu apa consumată de acestea. **Figura 8** de mai jos arată consumul de apă în funcție de sectorul economic.

Figura 8 – Consumul de apă în funcție de sectorul economic în Europa, 2017



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [datelor AEM](#) pentru statele membre și pentru statele care colaborează în cadrul Agenției Europene de Mediu.

35 Atunci când își decid politica de stabilire a prețului apei, statele membre pot ține cont de efectele sociale, de mediu și economice ale recuperării costurilor. Prin urmare, ele au libertatea de a decide cine ar trebui să plătească, cât și pentru ce serviciu. Hotărârea [C-525/12](#) a CJUE a confirmat că statele membre nu trebuie să aplice neapărat conceptul de recuperare a costurilor pentru toate categoriile de consum de apă.

36 În UE, utilizatorii suportă în medie aproximativ 70 % din costul furnizării de servicii de apă (prin intermediul tarifelor pentru apă), în timp ce restul de 30 % se finanțează din fonduri publice, deși există diferențe considerabile de la o regiune la alta și de la un stat membru la altul²⁸. De obicei, gospodăriile din UE suportă cea mai mare parte a costurilor serviciilor de alimentare cu apă și de salubritate²⁹, deși ele consumă doar 10 % din apă, așa cum se arată în **figura 8**. Agricultura, sectorul care

²⁸ OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection*, 2020.

²⁹ *Fitness Check of the WFD*, SWD(2019) 439 final, p. 64.

exercită cele mai mari presiuni asupra resurselor regenerabile de apă dulce³⁰, are contribuția cea mai scăzută. Un studiu din 2011 estima că în Franța cheltuielile suplimentare plătite de gospodării din cauza poluării agricole erau de până la 494 de euro pe gospodărie pe an pentru localitățile cele mai afectate³¹.

37 În 2019, Comisia a constatat³² că statele membre trebuiau să înregistreze progrese suplimentare în privința integrării costurilor de mediu și a celor legate de resurse în prețul apei. Deși s-au înregistrat progrese în ceea ce privește anumiți poluanți, pentru multe întreprinderi prețul apei nu acoperă costurile totale generate de poluanții pe care acestea îi eliberează în apă.

38 Principiul recuperării costurilor este greu de aplicat în cazul poluării provenite din surse difuze, de exemplu din agricultură, în cazul cărora poluanții sunt greu de identificat. Deseori, sectorul agricol nu este taxat pentru tratarea apei reziduale, întrucât cea mai mare parte a apei pe care o folosește nu este deversată în rețeaua de canalizare (și, prin urmare, apa nu este tratată). În UE, poluarea agricolă difuză cauzată de nitrați și de pesticide este principala cauză pentru care apa subterană nu atinge o stare chimică bună. Poluarea cu nitrați reprezintă un risc semnificativ pentru viitorul corpurilor de apă subterană, întrucât experții au arătat³³ că, în prezent, în straturile pietroase dintre sol și corpul de apă subterană sunt stocate cantități mari de nitrați. Întrucât nitrații trec lent prin rocă, poate dura un secol sau mai mult până când poluanții ajung în corpul de apă subterană, ceea ce întârzie impactul modificărilor practicilor agricole asupra calității apei subterane.

³⁰ AEM, *Use of freshwater resources in Europe*, 2020.

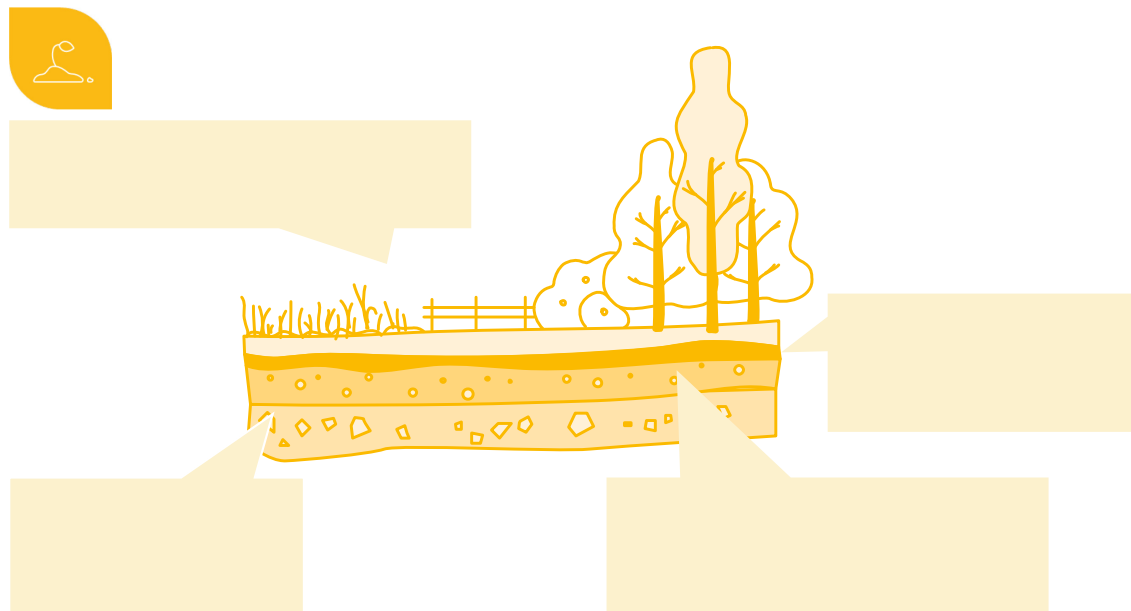
³¹ République Française, Ministère de l'écologie, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, „Coût des principales pollutions agricoles de l'eau”, în *Etudes et documents du CGDD n°52*, 2011.

³² *Fitness Check of the WFD*, SWD(2019) 439 final.

³³ Ascott, M. J., Gooddy, D. C., Wang, L. et al., *Global patterns of nitrate storage in the vadose zone*, 2017.

Nu există un cadru legislativ general al UE care să protejeze împotriva poluării solului

Figura 9 – Poluarea solului pe scurt



Sursa: *EEA Signals 2019*, JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, Eionet National Reference Centre Soil.

39 Diferite directive și regulamente ale UE contribuie la prevenirea și combaterea poluării solului, acoperind sectoarele care exercită cele mai mari presiuni asupra acestuia, precum industria și agricultura (de exemplu, punctele **20-25** și **38**). În 2006, Comisia a propus o „Directivă-cadru privind solul”, care acoperea prevenirea contaminării și a degradării solului, precum și identificarea, înregistrarea și reabilitarea siturilor contaminate. Parlamentul European a adoptat un aviz pozitiv privind această propunere, dar nu și Consiliul. Comisia a retras propunerea în mai 2014.

40 Nu există obiective comune la nivelul UE legate de poluarea solului și de reabilitarea siturilor contaminate. Un studiu³⁴ finanțat de Comisie a arătat că unele state membre dispuneau de o legislație națională foarte cuprinzătoare, în timp ce în altele nu existau acțiuni coordonate în ceea ce privește protecția solului.

³⁴ Ecologic Institute, *Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States*, 2017.

41 Decontaminarea solurilor poluate este costisitoare: în 2006, Comisia a estimat costul total al curățării solului contaminat în UE la 119 miliarde de euro³⁵. Bugetele publice, inclusiv fondurile UE, finanțează peste 42 % din acțiunile de reabilitare³⁶: multe activități poluante au avut loc cu mult timp în urmă, astfel încât este mai mare riscul ca poluatorii fie să nu mai existe, fie nu poată fi identificați, fie să fie insolvabili. În plus, PPP este greu de aplicat în situațiile de contaminare difuză a solului din cauza dificultății inerente de a atribui răspunderea anumitor poluatori.

Planul de acțiune al Comisiei privind îmbunătățirea funcționării DRM nu a produs rezultatele scontate

42 Curtea a revizuit evaluarea DRM din 2016 și a analizat dacă măsurile adoptate ulterior de Comisie ca răspuns la aceasta au remediat lacunele identificate.

În urma evaluării DRM, Comisia a adoptat un plan de acțiune pentru remedierea lacunelor identificate

43 Potrivit directivei:

- statele membre aveau obligația să transmită Comisiei, până în aprilie 2013, date privind toate cazurile de daune aduse mediului remediate în temeiul DRM în perioada 2007-2013, apoi în 2022, și ulterior din cinci în cinci ani; și
- Comisia avea obligația să raporteze Parlamentului European și Consiliului în 2014, apoi în 2023, și ulterior din cinci în cinci ani.

44 Statele membre au raportat 1 230 de cazuri tratate în temeiul DRM în perioada 2007-2013³⁷. După cum se arată în *figura 10*, numărul de cazuri a variat semnificativ de la un stat membru la altul, două țări, Ungaria și Polonia, raportând peste 85 % din numărul total de cazuri. Un document de lucru al serviciilor Comisiei a concluzionat că

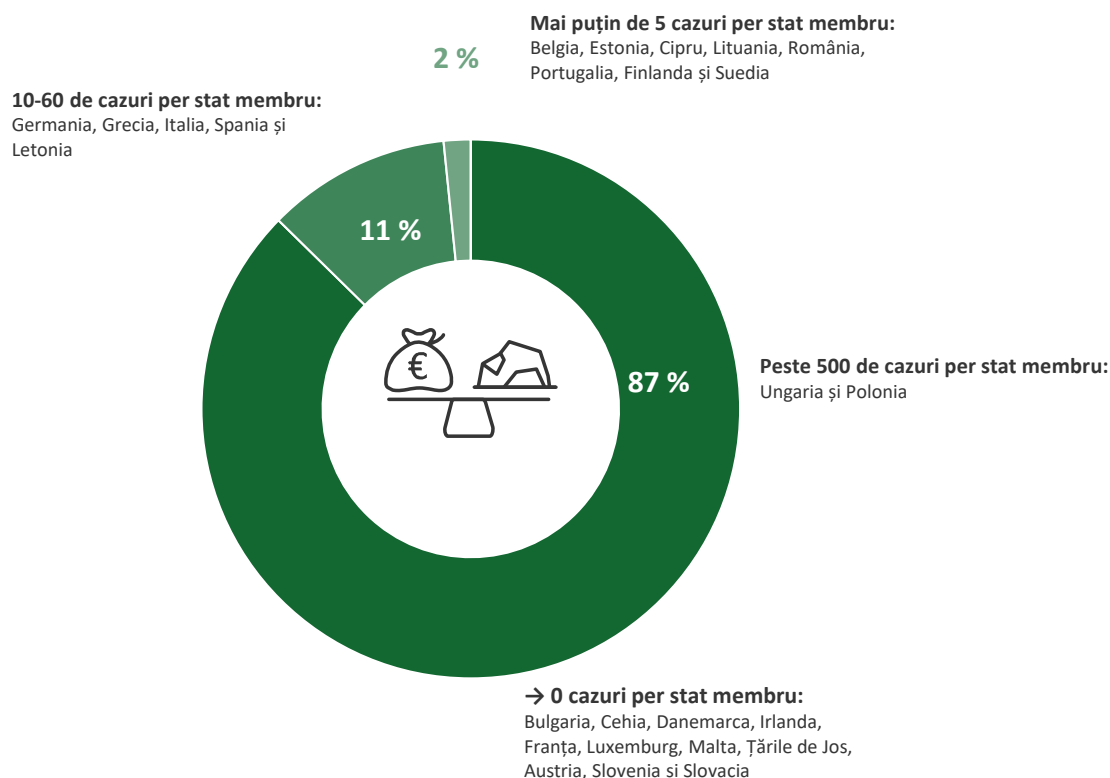
³⁵ Estimare pentru UE-25 (inclusiv Regatul Unit, cu excepția Bulgariei, a Croației și a României), *Impact Assessment of the Thematic Strategy on Soil Protection*, SEC(2006) 620.

³⁶ JRC, *Status of local soil contamination in Europe*, 2018.

³⁷ SWD(2016) 121 final, p. 21.

principalul motiv pentru aceste diferențe majore a fost aplicarea neuniformă a DRM la nivelul statelor membre³⁸.

Figura 10 – Cazurile care intrau sub incidența DRM raportate de statele membre ale UE pentru perioada 2007-2013



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [evaluării din 2016 a Comisiei](#).

45 În evaluarea DRM efectuată de Comisie în 2016, aceasta a concluzionat că DRM rămânea relevantă și că statele membre înregistraseră progrese în atingerea obiectivelor sale. În evaluare s-a constatat însă că unele aspecte, fie din punctul de vedere al elaborării politicilor, fie din punctul de vedere al punerii lor în aplicare, îngreunau eficiența și eficacitatea regimului privind răspunderea:

- lipsa unor date coerente și comparabile privind punerea în aplicare a DRM;
- o slabă cunoaștere a regimului de către părțile interesate;
- concepte și definiții-cheie neclare;
- limitări ale sferei de aplicare din cauza excepțiilor și a mecanismelor de apărare; și
- lipsa garanției financiare în cazurile de insolvență.

³⁸ SWD(2016) 121 final, p. 37 și 70.

46 Pe baza acestei evaluări, Comisia, în consultare cu experți din statele membre, a adoptat un program de lucru multianual privind DRM pentru perioada 2017-2020³⁹, cu scopul de a soluționa lacunele identificate. În 2020, Comisia a aprobat un nou program de lucru cuprinzând acțiuni pentru perioada 2021-2024⁴⁰.

47 Una dintre acțiuni a vizat raportarea datelor. Evaluarea a concluzionat că datele raportate erau de o calitate slabă și au împiedicat Comisia să ajungă la concluzii solide privind punerea în aplicare a DRM. Evaluarea a arătat că, deși unele state membre au transmis date detaliate și bine structurate, altele nu au furnizat toate informațiile necesare pentru o evaluare completă.

48 Pentru a îmbunătăți coerența și calitatea datelor, în 2017 Comisia a dezvoltat un sistem de informare privind DRM, care nu este însă operațional. Comisia intenționează să încurajeze utilizarea sistemului de informare, purtând discuții cu statele membre privind modul de organizare a colectării datelor la nivel național. Având în vedere diferențele dintre sistemele juridice, nu există nicio garanție că acest nou sistem va sprijini o analiză uniformă la nivelul UE.

Conceptele-cheie ale DRM rămân nedefinite

49 DRM definește trei tipuri de daune aduse mediului care se încadrează în domeniul său de aplicare, și anume cele aduse speciilor protejate și habitatelor naturale, cele aduse apei și cele aduse solului⁴¹. Directiva se aplică atunci când aceste „daune aduse mediului” sunt considerate „semnificative”. Ea nu prevede criteriile pentru evaluarea daunelor sau pentru determinarea pragului de semnificație aferent daunelor aduse apelor și solului.

50 În evaluarea sa din 2016, Comisia a sugerat că lipsa de claritate și aplicarea neuniformă a conceptelor-cheie ale DRM („daune aduse mediului” și „caracterul semnificativ”) îngreunaseră obiectivul Comisiei de a atinge un nivel ridicat de protecție a mediului în UE⁴².

³⁹ *Multi-Annual ELD Work Programme (MAWP) for the period 2017-2020.*

⁴⁰ *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024.*

⁴¹ Articolul 2 din *Directiva 2004/35/CE*.

⁴² *SWD(2016) 121 final*, p. 60.

51 Interpretarea elementelor care constituie daune semnificative aduse mediului și care, prin urmare, fac obiectul PPP în temeiul directivei variază semnificativ de la un stat membru la altul. Este posibil ca un eveniment care declanșează aplicarea DRM într-un stat membru să nu o declanșeze în altul. În cazul specific al definiției elementelor care constituie „daune aduse solului”, DRM se referă doar la daunele care creează un risc semnificativ pentru sănătatea umană, nu și la cele care creează un risc similar pentru mediul înconjurător.

52 În cadrul planului multianual de acțiune pentru perioada 2017-2020, Comisia a angajat un contractant care să elaboreze un document de „interpretare comună”, pentru a furniza clarificări suplimentare privind conceptele-cheie ale DRM. Nici Comisia, nici statele membre nu au avizat acest document⁴³.

53 În 2017, Parlamentul European a menționat că „diferențele de interpretare și aplicare a «pragului de semnificație» pentru daunele aduse mediului constituie unul dintre principalele impedimente în calea unei aplicări eficiente și uniforme a DRM”⁴⁴. Parlamentul European a solicitat Comisiei să revizuiască definiția „daunelor aduse mediului” și să clarifice noțiunea de „prag de semnificație”.

54 În 2019, o modificare a DRM⁴⁵ prevedea obligația Comisiei de a elabora orientări privind termenul „daune aduse mediului” până la sfârșitul anului 2020. După consultări cu statele membre, Comisia a emis, în martie 2021, o informare⁴⁶ privind interpretarea juridică a definiției termenului de „daune aduse mediului”. Interpretarea Comisiei nu este obligatorie și nu conține criterii sau praguri specifice de la care ar trebui să se aplice DRM. Acest lucru ar necesita o modificare legislativă.

55 Rețeaua Uniunii Europene pentru punerea în aplicare și respectarea legislației din domeniul mediului (IMPEL) a identificat necesitatea ca operatorii de la nivel național să facă schimb de experiență pentru detectarea, identificarea și determinarea daunelor aduse mediului. Pentru a răspunde acestei nevoi, IMPEL elaborează un manual pentru părțile interesate în care detaliază criteriile de evaluare a „daunelor aduse mediului”, pe care intenționează să îl publice în 2021⁴⁷. În programul său de lucru pentru perioada

⁴³ Rapoartele întrunirilor nr. 18-22 ale grupurilor de experți guvernamentali privind DRM.

⁴⁴ Considerentul 9 al rezoluției Parlamentului European din 26 octombrie 2017.

⁴⁵ Regulamentul (UE) 2019/1010.

⁴⁶ Comunicarea 2021/C 118/01 a Comisiei.

⁴⁷ Caietul de sarcini al proiectului IMPEL.

2021-2024, Comisia a precizat că intenționează „să coopereze la proiectul IMPEL și să folosească rezultatele proiectului în cadrul consolidării capacităților”. Comisia nu a planificat nicio acțiune specifică în acest sens în programul său de lucru pentru perioada 2021-2024.

Unele state membre impun întreprinderilor din sectoarele industriale să încheie polițe de asigurare împotriva riscurilor de mediu

56 Atunci când costurile de remediere a daunelor aduse mediului depășesc activele unui operator, în caz de insolvență, operatorul nu poate efectua acțiunea de remediere și, în consecință, costurile sunt suportate din fonduri publice.

57 Statele membre nu aveau obligația de a furniza informații privind costurile de remediere pentru ciclul de raportare 2007-2013. 12 state membre au furnizat informații privind aceste costuri, iar 96 % dintre proiectele de remediere au costat mai puțin de 1 milion de euro⁴⁸. Analiza efectuată de Curte cu privire la proiectele de remediere ale căror costuri au fost suportate din bugetul UE a arătat că acestea se refereau deseori la cazuri în care costurile de remediere erau considerabile în raport cu capacitatea financiară a operatorului și nu exista nicio garanție financiară (punctul **68**).

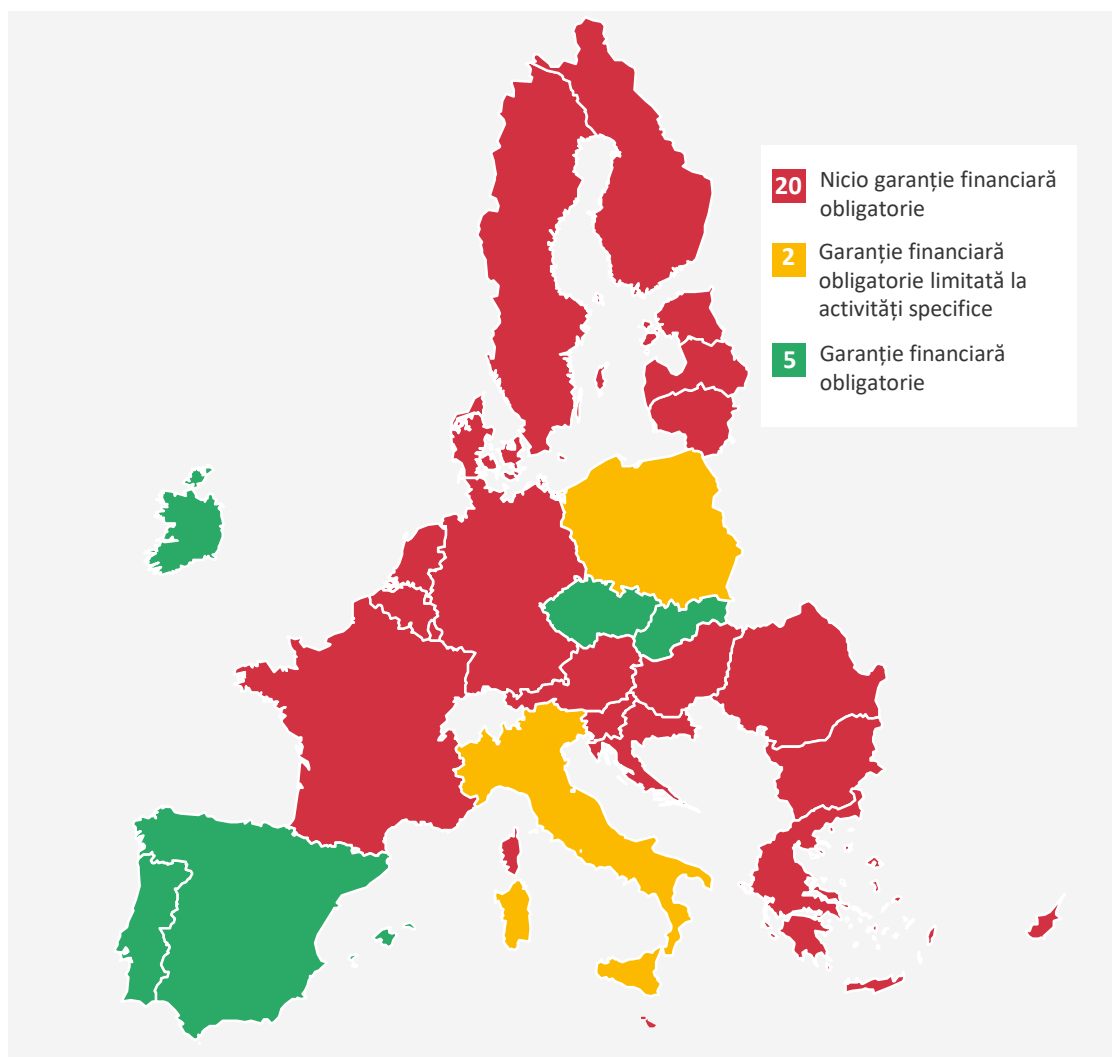
58 DRM prevede obligația statelor membre de a încuraja „dezvoltarea unor instrumente și piețe de garanție financiară [...] pentru a permite operatorilor să folosească instrumente de garanție financiară pentru a acoperi responsabilitățile care le incumbă”⁴⁹. Garanția financiară poate lua, printre altele, forma unei polițe de asigurare, a unei contribuții la un fond de mediu, a unei garanții bancare, a unei obligațiuni sau a unei rezerve proprii. Statele membre nu au obligația de a prevedea obligativitatea acestei garanții financiare.

59 Șapte state membre (Cehia, Irlanda, Spania, Italia, Polonia, Portugalia și Slovacia) impun o garanție financiară pentru toate răspunderile pentru mediul înconjurător sau pentru o parte dintre acestea, după cum se arată în *figura 11*.

⁴⁸ SWD(2016) 121 final, p. 35.

⁴⁹ Articolul 14 din Directiva 2004/35/CE.

Figura 11 – Garanția financiară pentru răspunderile prevăzute în DRM la nivelul UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor dintr-un [raport](#) realizat de Stevens & Bolton LLP.

60 Un studiu elaborat pentru Parlamentul European a concluzionat că problema insolvenței poate fi rezolvată printr-o garanție financiară obligatorie. De exemplu, Portugalia impune o garanție financiară obligatorie pentru toate activitățile riscante din punctul de vedere al mediului identificate în DRM. Această țară acceptă o gamă largă de instrumente de garanție financiară, precum polițe de asigurare, garanții bancare, fonduri de mediu și fonduri proprii. Portugalia nu a raportat niciun caz de insolvență care să fi împiedicat aplicarea răspunderii pentru mediul înconjurător⁵⁰.

⁵⁰ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020, p. 127-128.

61 În cadrul planului multianual de acțiune pentru perioada 2017-2020, Comisia a finanțat un studiu privind disponibilitatea polițelor de asigurare în statele membre și cererea pentru acestea⁵¹. Studiul a constatat că polițele de asigurare pentru răspunderile în temeiul DRM, instrumentul cel mai popular pentru garanția financiară, nu erau disponibile pe scară largă la nivelul UE, iar în unele state membre nici nu existau. De asemenea, studiul a constatat că disponibilitatea nu corespundea neapărat cu cererea și că existau state în care disponibilitatea era ridicată, dar cererea era scăzută. Totuși, studiul a arătat și că, în statele membre în care garanția financiară pentru răspunderile în temeiul DRM era obligatorie, obligația a fost cea care a determinat dezvoltarea pieței asigurărilor.

62 În programul său de lucru pentru perioada 2021-2024, Comisia intenționează să desfășoare un studiu de monitorizare pentru a examina „suprapunerile dintre legislația națională preexistentă privind răspunderea pentru mediul înconjurător și aplicarea DRM în fiecare stat membru”. De asemenea, ea intenționează să încurajeze „statele membre care nu au introdus garanția financiară obligatorie pentru răspunderile în temeiul DRM [...] să ia în considerare extinderea cerințelor existente privind garanția financiară obligatorie [...] pentru a include cerințele referitoare la răspunderile în temeiul DRM” și „să ia în considerare impunerea unei răspunderi secundare persoanelor precum administratorii, funcționarii și societățile-mamă”⁵².

UE a finanțat proiecte de reabilitare a mediului înconjurător

63 Autoritățile statelor membre ar trebui să se asigure că, oricând este posibil, poluatorii suportă costurile poluării pe care o provoacă. Orientările UE privind folosirea fondurilor publice pentru protecția mediului⁵³ precizează condițiile în care sunt posibile astfel de investiții în raport cu PPP:

- o pentru reducerea poluării cauzate de emisiile industriale, este permisă finanțarea publică atunci când investițiile urmează să depășească standardele UE sau să crească protecția mediului în lipsa unor astfel de standarde (punctul 23). De

⁵¹ Fogleman, V., *Improving financial security in the context of the Environmental Liability Directive*, 2020.

⁵² *Multi-Annual ELD Rolling Work Programme (MARWP) for the period 2021-2024*, p. 8-9.

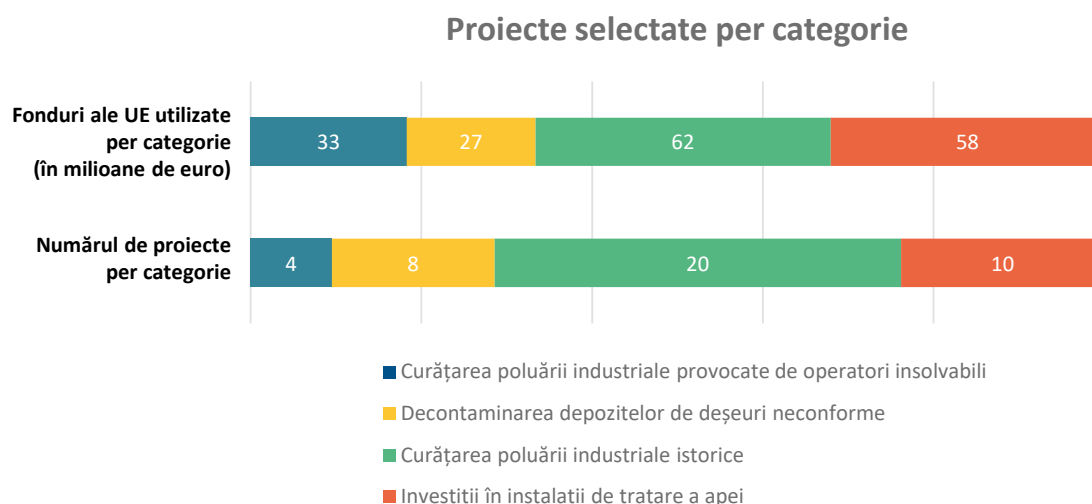
⁵³ Comunicarea Comisiei Europene, Orientări privind ajutoarele de stat pentru protecția mediului și energie pentru perioada 2014-2020, 2014/C 200.

asemenea, finanțarea publică este permisă în vederea pregătirii pentru viitoarele standarde ale UE;

- o pentru curățarea siturilor contaminate, finanțarea publică este permisă atunci când poluatorul nu a fost identificat sau nu poate fi tras la răspundere din punct de vedere juridic pentru finanțarea acțiunilor de remediere;
- o în cazul proiectelor de gestionare a deșeurilor, finanțarea publică nu poate fi folosită pentru a-i permite unui operator care generează deșeuri să fie exonerat de costul tratării acestora.

64 Pentru a verifica aplicarea PPP atunci când proiectele sunt cofinanțate cu fonduri din partea UE, Curtea a analizat 42 de proiecte (*figura 12*) finanțate cu 180 de milioane de euro din fondurile structurale și de investiții europene (ESI) și din fondurile programului LIFE. Proiectele erau localizate în opt regiuni din trei state membre: 19 în Italia, 10 în Polonia și 13 în Portugalia. Curtea a evaluat dacă, atunci când a finanțat aceste proiecte, autoritatea responsabilă a luat în considerare aplicarea PPP, în special încercând să identifice poluatorul, impunând limitarea poluării și decontaminarea zonei în cauză și declanșând proceduri pentru recuperarea fondurilor publice cheltuite.

Figura 12 – Proiectele selectate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Au fost folosite fonduri ale UE pentru curățarea poluării istorice

65 Poluarea istorică este poluarea care s-a produs în trecut și în cazul căreia PPP nu poate fi aplicat, deoarece poluatorul fie nu este cunoscut, fie nu mai există, fie nu poate fi tras la răspundere. DRM recunoaște acest fapt și se aplică situațiilor de poluare apărute după anul 2007. Cele mai importante surse de poluare istorică sunt fostele activități industriale care au contaminat solurile cu metale, cu gudroane și cu alte substanțe periculoase⁵⁴.

66 Dintre cele 42 de proiecte examinate de Curte, 20 se referă la situații de poluare istorică (cu un buget de 62,1 milioane de euro). În aceste cazuri, PPP nu a putut fi aplicat și s-au folosit fonduri publice, după cum se arată în [caseta 2](#).

Caseta 2

Poluare istorică în Portugalia și în Italia, acolo unde PPP nu se aplică

În 2011, Portugalia a publicat o listă cu 175 de mine abandonate care necesitau o decontaminare extinsă, deoarece conțineau sulfuri metalice sau minereuri radioactive. Curtea a examinat trei proiecte finanțate din fondurile ESI, legate de mine abandonate care au funcționat între secolul XIX și secolul XX. Contribuția preconizată a UE este de 9,1 milioane de euro în perioada 2015-2021. Proiectele implică reabilitarea minelor și a zonelor adiacente. Întrucât activitățile miniere s-au desfășurat în urmă cu mai multe decenii, niciun operator nu poate fi tras la răspundere, deoarece fie aceștia nu mai există și nu mai sunt răspunzători, fie nu aveau obligația legală de a decontamina terenul în perioada în care și-au desfășurat activitatea.

Curtea a examinat un proiect finanțat din fonduri ESI, în valoare de 1,9 milioane de euro, pentru decontaminarea unui teren din Puglia (Italia) ocupat anterior de o centrală electrică pe gaze care și-a desfășurat activitatea de la jumătatea secolului al XIX-lea până în anii 1960. Centrala a contaminat aproximativ 20 000 m² de sol și de apă subterană cu metale, cu hidrocarburi, cu azbest și cu alte substanțe nocive. Municipality deține terenul și deținea parțial întreținerea care opera centrala. Autoritățile italiene au efectuat o analiză ecologică în perioada 1999-2004; ulterior, acestea au curățat solul, iar în prezent curăță acviferul. În perioada de funcționare a centralei nu existau documente legislative privind protecția mediului prin care aceasta să fie împiedicată să polueze.

⁵⁴ AEM, *Soil contamination: the unsettling legacy of industrialisation*, 2019.

Fonduri ale UE au fost de asemenea folosite atunci când autoritățile naționale nu au reușit să asigure respectarea legislației privind protecția mediului și să îi oblige pe poluatori să plătească

67 Curtea a identificat opt proiecte din regiunea Campania din Italia care au primit finanțare în valoare de 27,2 milioane de euro din partea UE pentru a curăța poluarea provocată într-o perioadă în care legislația UE privind protecția mediului era deja în vigoare. Operatorii responsabili pentru depozitele de deșeuri destinate deșeurilor municipale nu au respectat legislația privind protecția mediului aflată în vigoare. Autoritățile publice responsabile cu supravegherea acestor situri nu i-au obligat pe operatorii respectivi să curețe poluarea pe care au generat-o. Această utilizare a finanțării din partea UE nu respectă PPP, după cum se arată în [caseta 3](#).

Caseta 3

Neasigurarea respectării legislației privind protecția mediului a condus la neaplicarea PPP într-o regiune din Italia

În 2007, CJUE⁵⁵ a hotărât că, pentru mai multe depozite de deșeuri, Italia nu respectase o perioadă îndelungată de timp normele UE privind depozitarea deșeurilor, ceea ce a provocat daune semnificative mediului înconjurător.

Cele opt depozite de deșeuri examinate de Curte, dintre care patru au fost vizate de hotărârea menționată anterior, erau operate de municipalități sau de întreprinderi publice de servicii, cu scopul de a colecta deșeuri urbane solide începând din anii 1970 până la începutul anilor 2000. Acestea nu au respectat însă cerințele de protecție a mediului în vigoare în UE, fapt ce a adus daune semnificative mediului. Contribuția planificată din fondurile ESI la toate cele opt proiecte de reabilitare a depozitelor de deșeuri din Campania, în perioada de programare 2014-2020, a fost de 27,2 milioane de euro.

De exemplu, unul dintre depozitele de deșeuri nu era dotat corespunzător pentru a proteja solul, pânza freatică sau aerul împotriva poluării. Operatorul nu a protejat situl împotriva deversării ilegale de deșeuri, inclusiv deșeuri periculoase, nici în timpul exploatării depozitului, nici după închiderea acestuia. Autoritățile italiene au utilizat fonduri UE în valoare de 2,2 milioane de euro pentru a decontamina situl în anii 2017 și 2018, după care Comisia a considerat că fostul depozit de deșeuri respecta legislația UE privind protecția mediului.

⁵⁵ Hotărârea Curții din 26 aprilie 2007 în cauza [C-135/05](#).

Lipsa garanției financiare privind acoperirea răspunderii pentru mediul înconjurător crește riscul suportării costurilor de către contribuabili

68 În situațiile în care operatorii nu dispun de o garanție financiară suficientă, este posibil ca aceștia să nu poată acoperi costul remedierii poluării pe care au provocat-o (punctele 56-62). Curtea a identificat patru astfel de proiecte de remediere, în valoare de 33 de milioane de euro, în care un operator, identificat drept partea responsabilă pentru poluare, a intrat în faliment. În consecință, a fost necesar să se folosească fonduri publice pentru a decontamina solul și apa. Un astfel de demers nu respectă PPP, după cum se arată în **caseta 4**.

Caseta 4

Exemple de situații în care lipsa garanției financiare conduce la neaplicarea PPP

În 1995, după câțiva ani de la oprirea producției, o întreprindere producătoare de produse pe bază de azbest din Italia și-a declarat falimentul. Înainte de începerea procedurii de lichidare, la solicitarea Ministerului Mediului din Italia, întreprinderea începuse să curețe daunele aduse mediului ca urmare a activității sale de producție. Imediat ce a fost deschisă procedura de faliment însă, administratorul judiciar a încetat finanțarea acțiunilor de remediere. În consecință, autoritățile publice regionale au fost cele care au continuat decontaminarea. Proiectul auditat de Curte a primit un sprijin din partea UE în valoare de 7,1 milioane de euro. Acesta implica demolarea clădirilor supraterane și securizarea materialelor cu conținut de azbest depozitate în subteran. Autoritățile au finalizat lucrările în 2019. Ele au lansat proceduri judiciare pentru recuperarea fondurilor folosite pentru operațiunea de curățare, dar consideră că este posibil să nu poată recupera banii de la o întreprindere care se află în procedură de faliment.

În Polonia, autoritățile de mediu au depistat substanțe toxice în apele subterane și în sol într-o zonă în care se afla o centrală chimică. Poluarea apelor subterane prezintă un risc pentru sănătatea riveranilor și s-ar putea răspândi într-o zonă Natura 2000. În 2000, autoritățile regionale au declanșat o procedură privind măsuri de remediere împotriva întreprinderii de produse chimice care nu a decontaminat situl. În 2014, întreprinderea și-a declarat falimentul și a început procedura de lichidare. În 2016, în cadrul procedurii de insolvență, autoritățile au formulat o cerere, dar administratorul judiciar nu a luat nicio măsură de remediere și a vândut părți ale instalațiilor care împiedicau eliberarea de substanțe chimice.

Potrivit autorităților, infrastructura continuă să se deterioreze și poluarea continuă să se răspândească, iar hotărârea judecătorească prin care se impun măsuri preventive sau de remediere ar putea fi imposibil de pus în executare din cauza falimentului. În consecință, autoritățile au folosit fonduri publice, inclusiv 17,3 milioane de euro din fondurile ESI, pentru a repara daunele aduse mediului pe o primă suprafață de 27 de hectare. Autoritățile estimează că poluarea acoperă câteva mii de hectare și că costul total al remedierii ar putea depăși 540 de milioane de euro.

Concluzii și recomandări

69 Principiul „poluatorul plătește” (PPP) stă la baza politicii de mediu a UE și impune ca poluatorii să suporte costurile poluării provocate, inclusiv costul măsurilor luate pentru prevenirea, combaterea și remedierea poluării, precum și costurile pe care aceasta le impune societății.

70 Curtea a examinat cadrul de politică al UE pentru PPP, axându-se pe aplicarea acestuia în domeniile politicii de mediu a UE, pe acțiunile Comisiei legate de Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător (DRM) și pe măsura în care bugetul UE a fost protejat, astfel încât să nu acopere cheltuieli pe care ar fi trebuit să le suporte poluatorii.

71 Per ansamblu, Curtea a constatat că PPP este reflectat în grade diferite în diversele politici de mediu ale UE și că acoperirea și aplicarea sa erau incomplete. Acțiunile Comisiei de sprijinire a punerii în aplicare a DRM de către statele membre nu au permis remedierea deficiențelor esențiale. Uneori, bugetul UE este folosit pentru finanțarea unor acțiuni de curățare care, potrivit PPP, ar trebui să fie suportate de poluatori.

72 PPP se aplică diferit în cadrul diverselor politici de mediu ale UE. În ceea ce privește emisiile industriale, Curtea a concluzionat că PPP se aplică celor mai poluante instalații industriale, care intră sub incidența Directivei privind emisiile industriale (DEI). Proprietarii instalațiilor sunt obligați să suporte costurile legate de respectarea condițiilor stabilite în autorizațiile care le-au fost eliberate, inclusiv prin luarea de măsuri pentru a menține emisiile sub valorile limită autorizate. DEI nu se aplică instalațiilor mai mici și nu impune proprietarilor instalațiilor să acopere costul poluării reziduale pentru societate (punctele 20-25). Chiar dacă legislația UE privind deșeurile prevede obligația statelor membre de a aplica pe deplin PPP, decalajul în materie de finanțare rămâne amplu și este nevoie de investiții publice importante pentru a se atinge obiectivele în materie de reciclare (punctele 26-31). Deși s-au înregistrat progrese în ceea ce privește anumiți poluanți, pentru multe întreprinderi prețul apei nu acoperă costurile generate de poluanții pe care acestea îi eliberează în apă. Principiul recuperării costului serviciilor legate de utilizarea apei este dificil de aplicat în cazul poluării care provine din surse difuze, de exemplu din agricultură (punctele 32-38). Deși numeroase acte legislative contribuie în mod indirect la reducerea presiunilor exercitate asupra mediului, nu există un cadru general al UE pentru protejarea solului (punctele 39-41).

Recomandarea 1 – Evaluarea posibilității de a consolida integrarea principiului „poluatorul plătește” în legislația privind protecția mediului

Comisia ar trebui să evalueze modificările de reglementare și administrative, precum și raportul cost-beneficiu global al unei mai bune aplicări a principiului „poluatorul plătește”, în special în ceea ce privește:

- (a) reducerea valorilor limită ale emisiilor pentru a reduce și mai mult poluarea reziduală;
- (b) combaterea poluării difuze a apei pentru toate sursele de proveniență, inclusiv agricultura.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2024.

73 DRM stabilește cadrul UE privind răspunderea pentru mediul înconjurător, bazat pe PPP. Curtea a constatat că DRM prevede o aplicare parțială a PPP în cazul unor daune aduse mediului. Cele mai recente date disponibile privind punerea în aplicare a DRM, deși incomplete, indică lacune în punerea în aplicare a DRM în statele membre (punctele 44-48). DRM nu definește în mod clar anumite concepte-cheie, fapt care generează interpretări și aplicări diferite la nivelul statelor membre (punctele 49-55). Lipsa unei garanții financiare obligatorii la nivelul UE înseamnă că, în practică, contribuabilii suportă costurile de remediere atunci când un operator care aduce daune mediului devine insolubil (punctele 56-62). Curtea a concluzionat că acțiunile întreprinse de Comisie până în prezent nu au reușit să remedieze deficiențele DRM.

Recomandarea 2 – Luarea în considerare a consolidării aplicării Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător

Curtea recomandă ca, prin intermediul evaluării Directivei privind răspunderea pentru mediul înconjurător, care urmează să fie finalizată până în aprilie 2023, Comisia să examineze:

- (a) posibilitatea de îmbunătățire a criteriilor utilizate pentru definirea daunelor aduse mediului în cazul cărora ar trebui să se aplice directiva;
- (b) posibilitatea de utilizare sporită a unor instrumente care să ofere o garanție financiară.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2023.

74 Curtea a identificat proiecte finanțate din fonduri ale UE care ar fi trebuit să fie finanțate de poluator (punctele 63-68). În cazurile de poluare istorică, atunci când entitatea responsabilă nu a putut fi identificată sau trasă la răspundere, utilizarea finanțării publice a fost justificată și necesară pentru remedierea situației (punctele 65-66). Fonduri publice au fost de asemenea utilizate atunci când autoritățile responsabile nu au reușit să asigure în timp util respectarea legislației privind protecția mediului (punctul 67). Totodată, lipsa unei garanții financiare care să acopere răspunderea pentru mediul înconjurător a obligat autoritățile să folosească fonduri publice pentru reabilitarea zonelor poluate, atunci când poluatorul era insolubil (punctul 68).

Recomandarea 3 – Protejarea fondurilor UE, astfel încât acestea să nu fie folosite pentru a finanța proiecte care ar trebui să fie în sarcina poluatorului

Comisia ar trebui:

- (a) în calitatea sa de autoritate de supraveghere, să condiționeze utilizarea fondurilor UE pentru curățarea poluării de verificări, efectuate în colaborare cu statele membre, prin care să se stabilească faptul că autoritățile competente au luat toate măsurile necesare pentru a taxa poluatorul pentru poluarea de care este responsabil;
- (b) să examineze sfera modificărilor legislative necesare pentru a impune operatorilor utilizarea de garanții financiare pentru riscurile de mediu.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: anul 2025.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Samo Jereb, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, la 19 mai 2021.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

Anexă

Anexa I – Sectoarele vizate de Directiva privind emisiile industriale

Directiva privind emisiile industriale se aplică sectoarelor enumerate în continuare. În unele sectoare, ea vizează doar instalațiile care depășesc o anumită dimensiune.

- Industriile producătoare de energie: arderea combustibilului în instalații, rafinarea țițeiului și a gazului, producerea cocsului și gazeificarea sau lichefierea cărbunelui și a altor combustibili
- Producerea și prelucrarea metalelor: calcinarea sau sinterizarea minereurilor, producția de fontă brută sau de oțel și prelucrarea metalelor feroase și neferoase
- Industria minereurilor: producția de ciment, de var și de oxid de magneziu, producția de azbest, fabricarea de produse pe bază de azbest, producția de sticlă, topirea minereurilor și arderea produselor ceramice
- Industria chimică: producția de substanțe chimice organice și anorganice, producția de îngrășăminte, de produse fitosanitare sau biocide, de produse farmaceutice și de explozibili
- Gestionarea deșeurilor: eliminarea sau recuperarea deșeurilor periculoase, eliminarea sau valorificarea deșeurilor în instalații de incinerare sau de co-incinerare, eliminarea deșeurilor nepericuloase și gestionarea depozitelor de deșeuri
- Producția de celuloză din lemn și din alte materiale fibroase, precum și producția de hârtie și carton, precum și de panouri pe bază de lemn
- Pretratarea sau vopsirea fibrelor/materialelor textile
- Tăbăcirea pieilor
- Sacrificarea animalelor și tratarea și prelucrarea produselor alimentare provenite din materii prime de origine animală și vegetală
- Eliminarea sau reciclarea carcaselor și a deșeurilor animale
- Creșterea intensivă a păsărilor de curte sau a porcilor
- Tratarea de suprafață a substanțelor, a obiectelor sau a produselor utilizând solvenți organici
- Producția de cărbune sau de electrografit prin incinerare sau prin grafitizare
- Captarea fluxurilor de dioxid de carbon în vederea stocării geologice
- Conservarea chimică a lemnului și a produselor din lemn
- Tratarea independentă a apelor reziduale în circumstanțe specifice

Acronime și abrevieri

AEM: Agenția Europeană de Mediu

DCA: Directiva-cadru privind apa

DEI: Directiva privind emisiile industriale

DRM: Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător

Fonduri ESI: fondurile structurale și de investiții europene

IMPEL: Rețeaua Uniunii Europene pentru punerea în aplicare și respectarea legislației din domeniul mediului

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

PPP: principiul „poluatorul plătește”

Glosar

Acțiuni în domeniul climei: acțiuni pentru combaterea schimbărilor climatice și a efectelor acestora.

Cele mai bune tehnici disponibile: tehnologii industriale, proiectarea de instalații și măsuri operaționale cu cele mai bune performanțe de mediu, determinate printr-o evaluare a celor mai bune practici pe măsură ce acestea evoluează în timp. Sunt utilizate pentru a stabili valorile maxime ale emisiilor și condițiile de autorizare.

Fondul de coeziune: fond al UE prin care se urmărește reducerea decalajelor economice și sociale din cadrul Uniunii prin finanțarea de investiții în statele membre al căror venit național brut pe cap de locuitor se situează sub 90 % din media UE.

Fondul european de dezvoltare regională (FEDR): un fond al UE care consolidează coeziunea economică și socială în UE prin finanțarea de investiții menite să reducă dezechilibrele dintre regiuni.

Garanție financiară: orice instrument financiar, precum o poliță de asigurare, o contribuție la un fond de mediu, o garanție bancară, o obligațiune sau o rezervă proprie, care garantează că o întreprindere își va putea respecta obligațiile financiare în cazul angajării răspunderii acesteia.

Internalizare: măsuri adoptate pentru ca beneficiile sau costurile neplătite să fie luate în considerare în prețurile bunurilor și ale serviciilor.

Îngrășământ: orice substanță (sintetică sau organică) care conține una sau mai multe substanțe nutritive pentru plante, care este aplicată pe sol cu scopul de a menține sau de a îmbunătăți fertilitatea acestuia.

LIFE: instrumentul financiar care sprijină punerea în aplicare a politicii de mediu și climatice a UE prin cofinanțarea de proiecte în statele membre.

Politica agricolă comună: politica unică și armonizată a UE în domeniul agricol, care include subvenții și o serie de alte măsuri menite să garanteze securitatea alimentară, să asigure un nivel de trai echitabil pentru fermierii din UE, să promoveze dezvoltarea rurală și să protejeze mediul.

Principiul „poluatorul plătește”: principiu care impune ca poluatorii să suporte costurile poluării provocate, inclusiv costul măsurilor luate pentru prevenirea, combaterea și remedierea poluării, precum și costurile pe care aceasta le impune societății.

Răspunderea extinsă a producătorilor: o abordare care adaugă faza postconsum a ciclului de viață al unui produs, inclusiv reciclarea și eliminarea, la răspunderile de mediu ale producătorului.

Răspunderea pentru mediul înconjurător: principiul potrivit căruia operatorii economici care provoacă daune mediului înconjurător au obligația de a plăti pentru reabilitarea acestuia.

Valoarea limită a emisiilor: masa, exprimată prin anumiți parametri specifici, concentrația și/sau nivelul unei anumite emisii, care nu pot fi depășite pe parcursul unuia sau al mai multor intervale de timp.

**RĂSPUNSURILE COMISIEI EUROPENE LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII
DE CONTURI EUROPENE:
„PRINCIPIUL «POLUATORUL PLĂTEȘTE»»: APLICARE INCONSECVENTĂ ÎN
CADRUL POLITICILOR DE MEDIU ȘI AL ACȚIUNILOR PENTRU MEDIU ALE
UE”**

SINTEZĂ

I. Comisia reamintește că, potrivit Pactului verde european, numai prin utilizarea deplină a măsurilor de tarificare și prin reforme fiscale bine concepute, Europa își poate îndeplini obiectivele de mediu într-un mod eficient și echitabil. Reflectând Pactul verde european, Comisia va depune eforturi pentru a consolida punerea în aplicare a principiului „poluatorul plătește” (PPP) în dreptul Uniunii Europene și în politicile naționale corespunzătoare, pentru a contribui la realizarea obiectivului UE de reducere la zero a poluării pentru un mediu fără substanțe toxice și pentru a sprijini politicile privind clima, energia și economia circulară.

III. A patra liniuță – Comisia consideră că concluziile și recomandările sunt relevante pentru Parlamentul European și pentru Consiliu, întrucât aceste instituții au competențe semnificative în ceea ce privește aplicarea PPP și punerea în aplicare a reformei taxei de mediu (ETR).

IV. Comisia reamintește că, deși depune eforturi pentru a aplica PPP în politica de mediu, unul dintre principalele instrumente pentru realizarea acestui obiectiv, și anume taxele, este, de obicei, decis în unanimitate în cadrul procedurii de codecizie. Prin urmare, aplicarea integrală necesită implicarea statelor membre.

În ceea ce privește Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător (DRM), o acțiune-cheie a Comisiei, adoptarea Orientărilor privind o înțelegere comună a daunelor aduse mediului a fost finalizată abia în martie 2021, în urma unor ample consultări. Prin urmare, este prematur să se concluzioneze că aceasta nu a reușit să rezolve una dintre principalele deficiențe. În ceea ce privește absența unei garanții financiare obligatorii, Comisia este de acord că problema garanției financiare rămâne o preocupare legitimă și va analiza îndeaproape acest aspect în contextul evaluării programate pentru aprilie 2023.

Uneori, există justificare pentru utilizarea bugetului UE pentru finanțarea acțiunilor de curățare.

V. Prima liniuță – Comisia acceptă necesitatea de a examina modul în care PPP este aplicat pentru îndeplinirea angajamentelor din cadrul Pactului verde european. Comisia acceptă recomandarea 1.a și acceptă parțial recomandarea 1.b în ceea ce privește competențele care intră în responsabilitatea sa.

A doua liniuță – Comisia acceptă această recomandare.

Evaluarea DRM va examina domeniul de aplicare pentru o mai bună aplicare a PPP.

A treia liniuță – Comisia acceptă această recomandare.

Comisia se va asigura că dreptul UE aplicabil este respectat în ceea ce privește măsurile necesare pentru ca poluatorii să plătească pentru poluarea de care sunt responsabili, precum și că statele membre sunt conștiente de obligațiile care le revin în acest sens.

INTRODUCERE

03. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) consideră că instrumentele de stabilire a prețurilor, inclusiv taxele de mediu, reprezintă un instrument important pentru realizarea PPP. Printre acestea se numără taxele, impozitarea poluării permise, răspunderea pentru mediul înconjurător și eliminarea treptată a subvențiilor dăunătoare mediului.

04. PPP acoperă, de asemenea, impactul asupra societății și asupra bunăstării.

06. Comisia ia în considerare aplicarea principiului „poluatorul plătește” în alte domenii care afectează mediul, cum ar fi transporturile, pescuitul și politica agricolă.

Comisia consideră că PPP este pus în aplicare în cadrul politicii agricole comune (PAC), printre altele, prin intermediul sistemului de sancțiuni al ecocondiționalității prin care se aplică reduceri ale plăților PAC atunci când fermierii nu respectă legislația relevantă a UE în materie de mediu și climă, inclusiv anumite norme statutare (de exemplu, Directiva privind nitrati).

În plus, PAC poate sprijini în mod direct practicile, investițiile etc., în serviciul mediului și al climei, care compensează numai acțiunile care nu se limitează la obligațiile legale relevante.

07. Statele membre au competențe semnificative în a decide dacă și cum să aplice PPP în conformitate cu principiul subsidiarității, ceea ce implică faptul că măsurile de politică sunt decise la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean și, prin urmare, la nivelul Uniunii numai atunci când este necesar. Comisia sprijină statele membre în reforma fiscală și în eliminarea treptată a subvențiilor dăunătoare mediului.

08. A patra liniuță – Comisia reamintește că daunele aduse mediului nu includ doar daunele aduse resurselor naturale în sine (și anume, speciile și habitatele naturale protejate; apa; și terenurile), ci și deprecierea serviciilor de resurse naturale furnizate de resursa respectivă.

10. Evaluarea punerii în aplicare a politicilor de mediu (EIR) este un instrument de îmbunătățire a punerii în aplicare a legislației și a politicii UE în domeniul mediului. Scopul său este de a aborda cauzele lacunelor în materie de punere în aplicare și de a încerca să găsească soluții înainte ca problemele să devină urgente.

11. Nevoile în materie de investiții pentru realizarea tranziției verzi impun investiții suplimentare pentru a atinge obiectivele actuale ale UE pentru 2030 în domeniul climei și al mediului, în valoare de aproximativ 470 de miliarde EUR pe an¹.

12. Punerea în aplicare a fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI) respectă principiul cofinanțării, pentru a asigura asumarea politicilor la fața locului. Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și Fondul de coeziune cofinanțează, printre altele, activități atât în sectorul deșeurilor, cât și în cel al apei, pentru a îndeplini cerințele acquis-ului de mediu al Uniunii și, pe lângă aceste cerințe, investiții în protejarea și refacerea biodiversității, a solului și a infrastructurii verzi, precum și investiții în regenerarea și decontaminarea siturilor dezafectate. În plus, sfera sprijinului FEDR include investiții în tehnologii inovatoare pentru îmbunătățirea protecției mediului în sectorul deșeurilor, în sectorul apei și în ceea ce privește solul.

¹ Identificarea nevoilor de redresare ale Europei, COM (2020) 456.

OBSERVAȚII

21. Directiva privind emisiile industriale (DEI) oferă autorităților competente o anumită flexibilitate pentru a stabili valori-limită de emisie mai puțin stricte [articolul 15 alineatul (4)]. Acest lucru este posibil numai în anumite cazuri în care o evaluare arată că atingerea nivelurilor de emisii asociate celor mai bune tehnici disponibile (BAT) descrise în concluziile BAT ar conduce la costuri disproporționat de mari în comparație cu beneficiile pentru mediu ca urmare a amplasării geografice, a condițiilor locale de mediu sau a caracteristicilor tehnice ale instalației. Autoritatea competentă își motivează întotdeauna acordarea unor astfel de derogări.

În plus, capitolul III din Directiva privind emisiile industriale, în ceea ce privește instalațiile de ardere de dimensiuni mari, include anumite instrumente de flexibilitate (planul național de tranziție, derogarea pentru durata de viață limitată etc.).

23. Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător (DRM) se aplică „daunelor aduse mediului”, a căror definiție include trimiteri diferite la semnificație.

24. Comisia consideră că PPP este integrat în întreaga abordare a DEI și acoperă inclusiv poluarea în limite legale, întrucât aceste limite legale devin mai stricte în timp. Operatorii trebuie să investească, adică să plătească pentru a rămâne în limitele stabilite. Faptul că condițiile de autorizare se bazează pe cele mai bune tehnici disponibile (BAT) și că aceste BAT sunt revizuite, consolidate și actualizate periodic, determină sectoarele industriale să investească în mod constant în echipamente mai performante și mai puțin poluante, astfel încât să respecte limite de emisii mai stricte.

Directiva privind emisiile industriale nu impune instalațiilor să plătească pentru impactul poluării asupra societății dacă această poluare este permisă în temeiul unei autorizări.

35. Statele membre trebuie să decidă politici de stabilirea a prețurilor pentru apă care să ofere stimulente adecvate pentru utilizarea eficientă a apei și care să includă, în urma aplicării PPP, o contribuție adecvată a diferitelor utilizări ale apei la recuperarea costurilor serviciilor legate de utilizarea apei (există o anumită marjă de apreciere care permite luarea în considerare a elementelor sociale, economice sau de mediu, cum ar fi tarifele sociale, tarifele care iau în considerare deficitul de apă).

36. Comisia consideră că gospodăriile suportă cea mai mare parte a costurilor de purificare a apei (legate de contaminarea cauzată de alte activități, inclusiv de agricultură), în timp ce agricultura utilizează o cantitate mare de apă care nu este purificată. Stabilirea prețurilor pentru apă în scopul recuperării costurilor serviciilor (inclusiv a costurilor de mediu) se aplică „erga omnes”, în timp ce, în scopul sancționării încălcărilor, principiul „poluatorul plătește” este aplicabil la nivelul poluatorilor.

38. Aplicarea principiului „poluatorul plătește” revine în principal statelor membre, care trebuie să integreze acest principiu în legislațiile naționale. Aplicarea sancțiunilor se efectuează întotdeauna la nivel individual, ca urmare a încălcării normelor naționale sau ale UE.

39. În 2021, Comisia va actualiza Strategia tematică privind protecția solului, pentru a aborda în mod cuprinzător degradarea solului și a terenurilor și pentru a contribui la atingerea neutralității din punctul de vedere al degradării terenurilor până în 2030. Noul Plan de acțiune

privind reducerea la zero a poluării apei, aerului și solului analizează în special poluarea solului și reabilitarea siturilor contaminate.

În actuala PAC există o serie de instrumente și măsuri care contribuie la punerea în aplicare a activităților de limitare a poluării solului.

40. Pentru cele mai poluante instalații industriale, DEI prevede o abordare integrată a prevenirii și controlului emisiilor în aer, apă și sol, a gestionării deșeurilor, a eficienței energetice și a prevenirii accidentelor.

41. În cazul activităților poluante care au avut loc cu mult timp în urmă, există un risc mai mare ca poluatorul să nu mai existe, să nu mai poată fi identificat sau să fie insolubil. Cu toate acestea, este posibil să se aplice principiul „poluatorul plătește” și în unele dintre aceste cazuri, cu siguranță atunci când există legi stricte privind contaminarea solului și sisteme de răspundere în vigoare la nivel național. În ceea ce privește Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător, în cazul în care daunele aduse mediului rezultă din activități desfășurate „*dar nefinalizate înainte de*” 30 aprilie 2007, directiva se aplică în temeiul punctului 34 din hotărârea în cauzele conexe C-379/08 și C-380/08.

54. Avizul prezintă o analiză foarte detaliată pentru a explica modul în care dispozițiile existente urmează să fie aplicate în practică.

În ceea ce privește valabilitatea juridică a avizului, Comisia subliniază că numai Curtea de Justiție poate oferi o interpretare definitivă a DRM și subliniază că aceasta reprezintă interpretarea juridică corectă de către Comisie a dispozițiilor DRM.

56. Comisia consideră că situația descrisă de Curtea de Conturi Europeană reprezintă un risc grav.

57. În acord cu Curtea de Conturi Europeană, Comisia consideră că, cu cât costurile de remediere sunt mai mari, cu atât este mai mare riscul ca operatorul să nu dispună de resursele necesare pentru a acoperi aceste costuri fără garanția financiară asociată.

60. În acord cu Curtea de Conturi Europeană, Comisia consideră că garanția financiară obligatorie ar trebui să reducă riscul de transfer al costurilor către bugetul public în caz de insolvență.

63. A doua liniuță – În conformitate cu Directiva privind emisiile industriale, raportul privind situația de referință reprezintă baza pentru evaluarea activităților de remediere care urmează să fie întreprinse de operator la încetarea definitivă a activității. În conformitate cu „Ghidul Comisiei Europene cu privire la rapoartele privind situația de referință prevăzute la articolul 22 alineatul (2) din Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale” (2014/C 136/03), după caz, istoricul amplasamentului și poluarea istorică trebuie, de asemenea, să fie incluse în raportul privind situația de referință, și, prin urmare, aceasta ar trebui să fie remediată prin finanțare privată.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

71. Comisia acționează, de asemenea, pentru a sprijini punerea în aplicare de către statele membre a PPP, dar, în pofida acestui lucru, principiul nu este încă pe deplin aplicat.

72. Statele membre sunt cele care trebuie să se asigure că poluarea în limitele nivelurilor permise este tarifată.

În ceea ce privește apa, se includ costul resurselor și costul poluării asociate cu (supra)captarea apei.

Emisiile în limitele legale necesită, de asemenea, investiții, întrucât aceste cerințe juridice devin mai stricte în timp.

Anumite instalații mai mici sunt reglementate de Directiva (UE) 2015/2193 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații medii de ardere (Directiva privind instalațiile medii de ardere, MCPD). Aceasta se aplică instalațiilor de ardere cu o putere termică instalată mai mare sau egală cu 1 MW și mai mică de 50 MW, indiferent de tipul de combustibil pe care îl utilizează. Chiar dacă PPP nu este menționat în mod explicit în aceasta, instalațiile în cauză se confruntă, de asemenea, cu un preț al poluării atunci când suportă costurile respectării cerințelor MCPD.

Recomandarea 1 – Evaluarea posibilității de a consolida integrarea principiului „poluatorul plătește” în legislația privind mediul

Comisia acceptă necesitatea de a examina modul în care PPP este aplicat în îndeplinirea angajamentelor din cadrul Pactului verde european prin efectuarea unei evaluări a aplicării acestuia și prin colaborarea cu statele membre în ceea ce privește punerea în aplicare a PPP, inclusiv stabilirea prețurilor și eliminarea treptată a subvențiilor dăunătoare mediului.

Comisia acceptă recomandarea 1a.

La începutul anului 2022, Comisia va propune o revizuire a măsurilor UE de abordare a poluării generate de instalații industriale de mari dimensiuni, astfel cum s-a anunțat în Pactul verde european. Scopul revizuirii este de a înregistra progrese în direcția îndeplinirii obiectivului UE de reducere a poluării la zero pentru un mediu fără substanțe toxice și de a sprijini politicile privind clima, energia și economia circulară.

Comisia acceptă parțial recomandarea 1b.

În cadrul Pactului verde european, al Strategiei „De la fermă la consumator”, al Strategiei privind biodiversitatea și al noului Plan de acțiune privind reducerea la zero a poluării, Comisia va stabili acțiunile pe care le va întreprinde pentru a combate poluarea apei. Comisia a consolidat condiționalitatea în propunerea sa privind noua PAC, care ar aborda mai bine poluarea difuză; acest aspect este luat în considerare în cadrul procedurii de codecizie. Comisia acceptă că ar trebui să ia în considerare costurile și beneficiile aplicării principiului „poluatorul plătește” în politicile sale de reglementare, în conformitate cu Orientările sale privind o mai bună legislație. Totuși, Comisia nu poate accepta recomandarea de a lua în considerare raportul cost-beneficiu și modificările normative și administrative ale măsurilor specifice atunci când acestea se află în sfera de competență a statelor membre.

73. DRM definește conceptele-cheie, iar conceptele conexe sunt definite în alte directive (cum ar fi Directiva-cadru privind apa) strâns legate de DRM. Dezvoltarea unei înțelegeri comune a tuturor implicațiilor definițiilor acestor concepte s-a dovedit dificilă. Orientările Comisiei adoptate în martie 2021 abordează necesitatea unei astfel de înțelegeri.

Recomandarea 2 – Luarea în considerare a consolidării aplicării principiului „poluatorul plătește” în domeniile vizate de Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător

Comisia acceptă recomandarea 2a.

Comisia acceptă că, într-adevăr, DRM nu include criterii exprese de evaluare a daunelor aduse apei și terenurilor de tipul celor prevăzute în anexa I la DRM pentru evaluarea daunelor aduse speciilor și habitatelor naturale protejate. Existența unor criterii obligatorii din punct de vedere juridic pentru daunele aduse apei și terenurilor ar putea fi într-adevăr utilă, iar Comisia va lua în considerare acest aspect în contextul evaluării.

Comisia acceptă recomandarea 2b.

Recomandarea 3 – Protejarea fondurilor UE, astfel încât acestea să nu fie folosite pentru a finanța proiecte care ar trebui să fie în sarcina poluatorului

Comisia acceptă recomandarea.

În cadrul gestiunii partajate, statele membre au responsabilitatea să selecteze operațiunile pentru care ar trebui să se aplice condițiile recomandate de Curtea de Conturi Europeană.

- a) Prin intermediul mecanismelor instituite în cadrul juridic al politicii de coeziune, Comisia se va asigura că dreptul UE aplicabil este respectat în ceea ce privește măsurile necesare pentru ca poluatorii să plătească pentru poluarea de care sunt responsabili, precum și că statele membre sunt conștiente de obligațiile care le revin în acest sens.
- b) Comisia va examina acest aspect în contextul recomandării 2.

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de domnul Samo Jereb, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Viorel Ștefan, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de Roxana Bănică, șefă de cabinet, și de Olivier Prigent, atașat în cadrul cabinetului; Colm Friel, manager principal; Frédéric Soblet, coordonator; Roberto Resegotti, coordonator adjunct; Georgios Karakatsanis, Katarzyna Radecka-Moroz și Anna Sfiligoi, auditori. Concept grafic de Marika Meisenzahl. Cathryn Lindsay a furnizat sprijin lingvistic.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Frédéric Soblet



Roberto Resegotti



Katarzyna
Radecka-Moroz



Anna Sfiligoi

Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	11.3.2020
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	26.3.2021
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	19.5.2021
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	14.6.2021

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2021.

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este pusă în aplicare prin [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează și înlocuiește autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o autorizație în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile comerciale, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile înregistrate, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare și nu se acordă nicio licență pentru acestea.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-6279-8	1977-5806	doi:10.2865/39378	QJ-AB-21-014-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-6299-6	1977-5806	doi:10.2865/785870	QJ-AB-21-014-RO-Q

Poluarea reprezintă un cost semnificativ pentru societate și este o preocupare esențială pentru cetățenii UE. Prin aplicarea principiului „poluatorul plătește” (PPP), poluatorii sunt încurajați să evite daunele aduse mediului și sunt trași la răspundere pentru poluarea pe care o provoacă. Per ansamblu, Curtea a constatat că PPP este reflectat și aplicat în grade diferite în diversele politici de mediu ale UE și că acoperirea și aplicarea sa erau incomplete. Uneori, bugetul UE este folosit pentru finanțarea unor acțiuni de curățare care, potrivit PPP, ar trebui să fie suportate de poluatori. Curtea recomandă consolidarea integrării PPP în legislația privind protecția mediului, consolidarea regimului de răspundere pentru mediu la nivelul UE și o mai bună protejare a fondurilor UE, astfel încât acestea să nu fie folosite pentru a finanța proiecte care ar trebui să fie în sarcina poluatorului.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors