

I. EDITORIAL

DE LA „DREPTUL DEȘEURILOR” LA „DREPTUL ECONOMIEI CIRCULARE”



Prof. univ. dr. Mircea DUȚU
Director, Institutul de Cercetări Juridice
„Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române
Președinte, Universitatea Ecologică din București

„Căutând într-o ceașcă de gunoi putem ști totul despre o societate”, scria un antropolog (Marcel Mauss). Deșeurile nu sunt o activitate trivială; ele ne spun multe de ceea ce suntem, despre cine suntem, de raportul nostru cu lucrurile și cu natura, adăuga un specialist al domeniului. Deceniile „anilor glorioși” de după (Cel de-) Al Doilea Război Mondial au antrenat o profundă mutație a modurilor de viață și de consum; geniul uman nu a fost niciodată atât de fecund și de mare producător de deșeuri „în trista favoare a trecerii de la societățile de hiperconsum, la cele ale risipei”, precum acum. Ajunsă la limitele consumului și risipei resurselor, societatea globală e în căutare de noi răspunsuri și soluții în sensul durabilității și eficienței. Cu rol, ca de obicei, de avangardă UE ne propune tranziția spre economia circulară și construirea noului său drept. Înțelegerea evoluțiilor juridice și sociologice ale relațiilor pe care societatea europeană și cea românească le întrețin cu deșeurile reprezintă astfel o miză multidimensională esențială. Transformările juridice aferente sunt și ele majore. Un nou concept de „bun”, cu caracter circular, perpetuu valorificabil își caută statutul cuvenit.

În timp ce ne apropiem tot mai mult de cea de-a 6-a extincție a speciilor, și cu cât eroziunea biodiversității e mai mare, iar resursele naturale devin tot mai rare, tinzând a se epuiza, devine imperativ să ieșim din societatea „totului de aruncat”, spre a ne îndrepta spre una a „totului reutilizabil”. Se impune, așadar, un cadru juridico-instituțional pentru a transforma „pactul productiv” într-unul al „sobrietății responsabile” și a oferi tuturor mijloacele de a consuma și a arunca altfel, în consens cu noile date civilizatoare. În orice caz, un nou regim juridic complex, inovant și ecologic e pe cale a se naște.

1. Evoluțiile unui proces civilizațional

Analiza evoluției legislațiilor naționale și a dreptului UE în materie ne arată o sugestivă mișcare la nivelul mentalităților, practicilor și limitelor și ne oferă o perspectivă interesantă a ceea ce va urma și se impune a face. În acest fel, *eliminarea* a ghidat o primă etapă aferentă perioadei 1975–1995; deșeurile erau considerate o fatalitate, producția lor creștea, caracteristicile evoluau. Autoritățile publice au recurs atunci la o strategie ofensivă, rapidă și imediată folosind instrumentele de care dispuneau, respectiv mijloacele clasice ale acțiunii administrative, cu precădere cele de poliție administrativă, în ipostază specială și la serviciul public. Cu toate acestea, în mod treptat, chiar în condițiile culturii populare a abandonului, producătorii încep să se confrunte cu responsabilitatea ce le incumbă în urma apariției principiului poluatorul-plătește în dreptul internațional al mediului și transgresării sale rapide în cel comunitar și național.

O primă ruptură a acestui curs s-a înregistrat la mijlocul anilor 1990 atunci când prevenirea și reducerea producției de deșeurile marchează cea de-a doua perioadă situată la trecerea spre secolul al XXI-lea. Mai intruziv și pregnant civilizațional plasticul a contribuit la explozia „resturilor de aruncat”, a căror noțiune (definiție) a evoluat îndeosebi sub acțiunea jurisprudenței jurisdicțiilor europene și naționale, pentru a acoperi elemente eterogene precum hidrocarburile aflate la originea poluării solului și apelor subterane, deversările accidentale în mare, apele uzate scăpate din rețelele de tratare ori pământurile excavate în urma lucrărilor publice. Filierile RLP – responsabilitatea lărgită a producătorului – sunt astăzi instituite așa încât eliminarea să fie pusă în mod direct în sarcina producătorilor. Externalizările negative se impun a fi internalizate de către producători, fără ca aceasta să fie suficientă încă spre a se pune capăt „exploziei” deșeurilor. Ierarhia modurilor de tratate care favorizează prevenirea, re folosirea, reutilizarea înaintea reciclajului, valorificării energetice și eliminării nu au permis însă inversarea tendinței. Marea speranță aferentă reciclării s-a dovedit a fi o perdea de fum, materiile vizate neputând să fie eliminate fără mijloacele tehnice pertinente, al căror cost incumbă colectivităților. Acestea s-au lansat, în acest sens, într-o acțiune amplă referitoare la reducerea cantității de deșeurile din ce în ce mai mare, care le depășeau în mod efectiv capacitatea de care dispuneau. Economia lineară, care constă în a *extrage-produce-consuma-arunca*, și-a atins în mod obiectiv limitele sale în același timp cu cele planetare. Ruptura cu această viziune și abordare și impunerea circularității a însemnat și promovarea unui alt înțeles al noțiunii de deșeu. Acțiunea nu mai purta asupra deșeurilor produse, ci privea producția de deșeurile. Economia funcționalității, reparabilitatea, sfârșitul plasticului de unică folosință, economisirea, vracul, comanda publică durabilă și alte asemenea ipostaze au

înlocuit abordarea fatalistă printr-o viziune voluntaristă, o atacare la sursă a problemei deșeurilor. De la eliminarea deșeurilor la lupta contra risipei în economia circulară e vorba mai mult decât de o simplă alunecare semantică, ci de o veritabilă schimbare de paradigmă.

2. Rezonanțe în planul dreptului UE

Trecerea de la eliminarea deșeurilor la economia circulară s-a exprimat în planul dreptului UE prin o serie de politici și norme pertinente, în frunte cu directiva 2018/851 din 30 mai 2018 care a modificat și înlocuit directiva-cadru anterioară, 2008/98/CE, marcând astfel o evoluție istorică a abordărilor și reglementărilor în materie. Armonizarea măsurilor naționale de gestiune (management) a deșeurilor datează de peste 40 de ani în urma adoptării de către Consiliu a directivei 75/439/CEE privind eliminarea uleiurilor și a directivei 75/442/CEE privind deșeurile. Mizând pe succesul primelor reglementări, structura comunitară a continuat să modifice și completeze pe aceasta din urmă, care avea să fie înlocuită, în cele din urmă, prin directiva 2006/12/CE din 15 aprilie 2006, care codifica textele anterioare în materie în acest mod rezultate, abrogată, la rândul-i, și înlocuită prin directiva-cadru 2008/98/CE. Rolul pivot al noii reglementări era accentuat prin integrarea, în numele simplificării administrative, și a obligațiilor prevăzute de fostele directive privind deșeurile periculoase și uleiurile uzate. Puternic marcată de principiul subsidiarității, respectiva directivă-cadru enunța un număr de obiective ce trebuiau atinse la un anumit termen, relativ lung. Se stabileau, totodată, principalele obligații ce guvernau sectorul, care impuneau, în substanță, ca statele membre să promoveze, conform unei ierarhii de opțiuni, prevenirea deșeurilor și să asigure eliminarea și valorificarea lor, potrivit metodelor ce nu pot aduce atingere nici sănătății și nici mediului.

Întreprinderile ce produceau ori tratau deșeuri se găseau supuse regimurilor de autorizare, înregistrare și de control. Deșeurile trebuiau să fie tratate în cadrul unei rețele integrate și adecvate de instalații de eliminare care recurg la cele mai bune tehnologii disponibile. Grație acestei rețele, circulația lor se afla condiționată de principiul proximității și de cel al autosuficienței.

Gestiunea deșeurilor se caracteriza și prin multitudinea de operatori economici care interveneau în procesele de eliminare ori de valorificare. Impunând obligații deținătorilor de deșeuri, colectorilor și transportatorilor, precum și întreprinderilor de tratare și valorificare a acestora, directiva-cadru stabilea un lanț neîntrerupt de responsabilitate și garanta astfel urmărirea lor de la stadiul de producere până la eliminarea finală. În fine, se canaliza responsabilitatea spre agenții economici; ca

atare, colectivitatea nu trebuia să suporte costurile aferente eliminării deșeurilor, aceasta revenind producătorilor prin obligațiile ce le incumbau în virtutea principiului poluatorul-plătește. Conform acestuia, anumite categorii de persoane circumstanțiate ca „detentorii anteriori” ori „producătorul produsului generator” putând să fie ținute să suporte costul eliminării deșeurilor.

Totodată, spre deosebire de alte politici (decontaminarea solurilor, substanțe chimice, responsabilitate de mediu), dreptul deșeurilor nu cunoaște principiul *de minimis*. Producătorul de deșeuri este orice persoană, fizică sau juridică, a cărei activitate generează deșeuri.

Reglementate mai întâi dintr-o preocupare de igienă și de salubritate publică, regimurile mai recente privilegiază, în cadrul avântului unei economii circulare, valorificarea deșeurilor în detrimentul eliminării lor. În acest sens, directiva 2018/851 aduce numeroase modificări celei anterioare, în special în vederea promovării economiei circulare, care cere ca ansamblul ciclului de viață al produselor să fie luat în considerare așa încât să se preserve resursele și a „boucler la boucle”. De asemenea, încurajând valorificarea deșeurilor în scopul extragerii materiilor prime, directiva modificatoare contribuie la emergența unei economii circulare. Accentul este pus pe prevenirea deșeurilor care „este modul cel mai eficace de a ameliora eficiența resurselor”; sunt, deopotrivă, încurajate durabilitatea și consumul. Destinate în special să dezvolte la nivel unional-european o economie de tip circular, aceste reglementări rămân pline de ambiguități, în măsura în care acest tip de economie ar trebui să conducă la suprimarea deșeurilor care devin deșeuri. În alți termeni, economia circulară ar trebui să diminueze cantitățile de deșeuri de tratat și, plecând de aici, să facă mai puțin indispensabil dreptul deșeurilor.

Această ambiguitate poartă asupra a numeroase dispoziții ale directivei modificatoare, ceea ce face dificilă transpunerea sa în dreptul intern al statelor membre. Acest nou stadiu de strategie și reglementare tranzitorie a permis trecerea spre noua etapă calitativă prevăzută de tranziția ecologico-energetică.

3. Pactul Verde și pachetul economiei circulare

Adoptat la 11 decembrie 2019 ca nouă strategie de creștere a UE, *Green Deal*-ul se remarcă prin patru obiective principale și interdependente: neutralitatea climatică pentru 2050, „zero poluare”, stoparea eroziunii biodiversității și sporirea spațiilor naturale protejate la 30% din teritoriul său și, nu în ultimul rând, realizarea unei economii circulare la nivelul UE. În acest din urmă scop, Comisia Europeană a prezentat, la 30 martie 2022, un vast și ambițios plan, care presupune spre îndeplinirea prevederilor sale, înainte de toate, mari schimbări în modul în

care producem și consumăm, în sensul obținerii de produse durabile, reciclabile, reparabile și fabricate în această optică. În acest context a fost pregătit un regulament „privind ecoconcepția produselor durabile”, care trebuie să încadreze, în scopul de a „înverzi”, producerea cvasitotalității bunurilor, cu excepția celor alimentare și a produselor farmaceutice, care vor fi fabricate în Europa sau în altă parte. Vor trebui respectate o serie de criterii în materie de eficiență energetică, dar și de durabilitate, reparabilitate și chiar de amprentă de mediu și climatică. Cu precizarea că, în concret, concepția unui produs determină până la 80% din impactul său asupra mediului. Textul prevede, de asemenea, impunerea de obligații întreprinderilor industriale în materie de produse nevândute, care nu mai pot fi distruse; în acest sens, Europa va trebui să se doteze cu capacități de reciclaj, de reparație și de vânzări de ocazie. În fine, regulamentul privind eco-concepția produselor durabile instaurează crearea unui „pașaport digital” pentru fiecare produs, care va permite consumatorului, scanând un cod QR, să aibă multiple informații privind trasabilitatea, materialele utilizate, dar și durata de viață ori chiar facilitatea de a găsi piese spre a-l repara. Acest document va permite deci să devină un actor al tranziției spre o economie verde. Se prevede ca preconizatul text legislativ să fie adoptat și să intre în vigoare în 2024. Odată acest cadru instituit, Comisia îi va declina principiile, sector pe sector. Pentru a economisi timp, CE a decis să înceapă de pe acum să lucreze în parte anumite produse, precum smartphone-urile, materialele de construcții, panourile solare, cimentul etc., o atenție deosebită acordând-se industriei textile.

Executivul unional-european urmărește, deopotrivă, să sporească spectrul directivei „privind ecoconcepția” care, din 2009, impune reguli întreprinderilor în materie performanță energetică și a inspirat Comisia să elaboreze proiectul viitorului regulament. Negocierile aferente adoptării reglementării se anunță complexe, dificile și de relativ lungă durată.

4. Rezonanțe în drepturile naționale ale statelor membre

Dintre legislațiile naționale pertinente cea franceză s-a dovedit a fi printre cele mai reactive la această problematică. Legea privind tranziția energetică pentru creșterea verde din 18 august 2015 stabilea deja tranziția către o economie circulară ca un obiectiv al dezvoltării durabile. Apoi, a urmat preocuparea de a transpune prevederile pachetului unional-european privind economia circulară din 2018. Așa se face că legea din 10 februarie 2020 relativă la lupta contra risipei și economia circulară (zisă legea AGECE) avea să definitiveze dispozitivul juridico-instituțional aferent, prevăzând principii declinate în 130 de articole structurate în jurul a cinci

axe principale (cărora li se adaugă o importantă evoluție a ieșirii din statutul de deșeu, ascunsă în dispoziții diverse). Textul legal e esențial întrucât furnizează instrumentele pentru o veritabilă schimbare de paradigmă substituind unui model de economie lineară (extragere de materii prime, fabricarea unui produs, a-l consuma, arunca, elimina deșeurile) pe cel al unei economii circulare: una distinsă de primul model prin aceea că, de la origini la finele de viață al produsului, devine un proces anticipat; acesta va influența asupra condițiilor de concepție, fabricare, ale consumului acestui produs în scopul ca el să poată fi reintrodus într-un ciclu economic¹.

5. Dreptul UE al economiei circulare

În acest context general se afirmă, cu îndreptățire, că Uniunea Europeană cunoaște în ultima perioadă o urgență în cadrul său a unui veritabil drept al economiei circulare, ca expresie a marilor transformări prefigurate în *Green Deal* și presupuse de tranziția ecologică. Ar fi vorba, înainte de toate, de un răspuns la insuficiențele dreptului deșeurilor și imperativul depășirii respectivei abordări în favoarea alteia, aferentă restructurărilor globale impuse de marile provocări eco-climatice.

Dreptul deșeurilor, deja clasic și incapabil de a rezolva o atare problemă majoră în sensul satisfacerii multiplelor mize puse astfel în joc, se distinge de dreptul de viață al unui obiect prin câmpul său limitat: din punctul de vedere al ciclului, după utilizare el va rămâne, uzat, fără valoare – deșeurile. În acest sens, directiva-cadru din 1975 afirma deja că obiectivul său era „protecția sănătății omului și a mediului împotriva efectelor prejudiciabile cauzate de colectarea, transportul, tratamentul, stocajul și depozitarea deșeurilor”, ceea ce explică de ce cadrul juridic aferent era centrat pe eliminarea, adică distrugerea, ori în mod rezidual valorificarea acestora. Sporirea numărului deșeurilor va antrena o evoluție a acestei tendințe. Dacă în 2006 valorificarea era mult încurajată, doi ani mai târziu noua directivă-cadru în materie va recurge la o „ierarhie a deșeurilor” care înțelegea să favorizeze anumite moduri de tratament; prevenirea, pregătirea în vederea refolosirii, reciclarea, alte valorificări, eliminarea. Obiectivul unei „societăți a reciclării” devenea noul standard al dreptului unional-european al deșeurilor. Progrese majore se vor înregistra în 2018 odată cu adoptarea „pachetului economiei circulare” care va antrena revizuirea directivei-cadru din 2008 operându-se

¹ Maxime Boul, Rémi Rodiguët, *Du droit des déchets au droit de l'économie circulaire. Regards sur la loi du 10 février 2020*, IFDJ, Paris, 2021.

modificări notabile, precum: noi obiective de reciclare pentru statele membre, consolidarea responsabilității lărgite a producătorilor și, mai ales, evoluția statutului deșeurilor spre unul tranzitoriu, materiile reieșite din valorificare „încetând să mai fie deșeuri” (art. 6)². Aceste avansuri reale nu împiedicau totuși dreptul UE al deșeurilor să fie depășit de amploarea consecințelor asupra mediului ale „deșeurilor” societății de consum. În afara lacunelor sale și incertitudinilor proprii (ținând în special de marja de manevră a statelor membre) el nu corectă probleme precum exigența art. 191 §2 din TFUE de eliminare „cu prioritate la sursă”, în aceea că nu se interesa decât de obiectul său, deșeul, care e deja simptomul unei disfuncționalități a societății productiviste. Economia circulară, dimpotrivă, e mult mai ambițioasă, înțelegând să rețină o abordare sistematică și, plecând de aici, înțelegerea lucrurilor în întregul său ciclu de viață de la concepție la eliminarea lor, trecând prin viața și resurecția lor, scopul fiind în mod ideal de a nu înceta niciodată să aibă o valoare ori să prezinte un interes, altfel spus să nu mai devină deșeuri. În acest sens, dreptul economiei circulare e considerat a reprezenta o veritabilă depășire a dreptului deșeurilor. Obiectivul pe termen lung al demersului este acela de a se ajunge la o economie competitivă netributară la materii prime care se rarefiază, și de a crea noi sectoare de piețe iar astfel să se stimuleze crearea de noi locuri de muncă. Este pe tapet o acțiune multidimensională și sistematică în consens cu exigențele protecției mediului, care pune în discuție conceptul și producția produselor, utilizarea și consumul lor (preț, informare, cuantificare, utilizare și reparare, piețe publice etc.), precum și gestiunea și transformarea deșeurilor în noi materii prime. Misiunile preconizate sunt transversale (inovare și investiții) ori țintite, fiind vorba, în special, de sectoare prioritare – a căror listă a fost lărgită în 2020 – deșeuri alimentare, electronice, clădiri, biomasă și bio-produs, plastice etc. Ambiția afișată este cea a unei tranziții „sistematice, profunde și transformatoare în Uniune și dincolo de ea”, acțiunea trebuind să se desfășoare și în exteriorul frontierelor sale. Referitor la planul sectorial, acțiunea vizează materiile plastice, prin adoptarea directivei (UE) nr. 2019/904 a Parlamentului European și Consiliului din 5 iunie 2019 relativă la reducerea incidențelor anumitor produse din plastic asupra mediului și care se interesează de întregul ciclu al materiei. În mod global, spre a măsura progresele înregistrate a fost instituit un cadru de urmărire a economiei circulare și mai mulți indicatori s-au mobilizat în acest sens: autosuficiența Uniunii pentru anumite materii prime, număr de piețe publice care includ exigențele de mediu, producția de deșeuri, rata

² Loïc Peyen, *Du droit des déchets au droit de l'économie circulaire dans l'Union européenne*, în „Revue de l'Union Européenne” nr. 655, februarie 2022, p. 97 și urm.

de reciclare, numărul de brevete etc. Economia circulară se prezintă deci ca un răspuns la mizele pe care nu le poate surmonta dreptul deșeurilor; prin urmare, ea va trebui să devină, precum dezvoltarea durabilă, un fel de meta-principiu care să exercite o influență globală asupra tuturor politicilor Uniunii. Obiectul dreptului său, mai larg și înglobant, condamnă dreptul deșeurilor la o mutație profundă, de ordin calitativ, spre orizonturile unui nou drept.

Așadar, dezvoltarea dreptului economiei circulare presupune o renovare a ansamblului dreptului UE referitor la această problematică. Acțiunea Uniunii în favoarea economiei circulare a produs deja o serie de rezultate concrete, fie că e vorba de pachetul „economie circulară”, directiva privind plasticul din 2019 ori ultimele strategii anuale pentru o creștere durabilă sau *Noua Strategie industrială pentru Europa*. Evoluțiile așteptate privesc regulile relative la eco-concepție, colectarea bateriilor, vehicule scoase din uz, ambalajele, transferurile deșeurilor etc., toate aceste reforme contribuind la afirmarea noii perspective. Semnificativă va fi și inițiativa legislativă în favoarea unei politici a produselor durabile, care să stabilească principiile și exigențele aferente unui atare cadru. Nu în ultimul rând, se mărește ameliorarea calității informației în jurul produselor, ceea ce vizează în particular „alegațiile ecologice” ori *greenwashing*-ul. În mod general, o mai bună repartiție a responsabilităților este preconizată printr-o mai bună informare a consumatorului și protejării sale față de practicile comerciale neloiale. La capătul acestor demersuri se poate ajunge la recunoașterea unui „drept la reparație”, ceea ce ar putea surprinde într-o Uniune în care dreptul la un mediu sănătos e mai puțin evident. Convergența acestor două drepturi lasă a se întrevădea perspective promițătoare. Dincolo de asemenea „șantiere” ale evoluțiilor preconizate rămân de depășit marile obstacole aferente desfășurării dreptului economiei circulare. Mai întâi, în plan financiar realizarea sa poate cere investiții substanțiale, pentru echipare și susținerea inovării, ceea ce riscă să mineze efectivitatea sa. Apoi, în sens tehnic, conceptul de economie circulară va infirma anumite mituri ca, de pildă, reciclarea infinită și prezervarea calității materiilor reciclate, neutralizarea fără de sfârșit a deșeurilor etc. Unele din obiectivele sale ar putea fi considerate chiar iluzorii, precum lupta împotriva îmbătrânirii premature a produselor și mărfurilor în general. Pe plan sociologic voința actorilor implicați în procesul de tranziție nu trebuie să fie neglijată. Statele dispun de o marjă de manevră ce trebuie să fie folosită în sensul promovării noilor obiective astfel afirmate, iar consumatorii, pentru a acționa complet și eficient spre aceleași orizonturi, au nevoie de o nouă cultură a consumului care să conștientizeze provocările și să determine atitudinile și poziționările adecvate. Desigur, cu o necesară și urgentă etapă intermediară a tranziției, între perioada deșeurilor minime și cea a resturilor zero.

6. Neputințele și surogatul românești

Reacțiile generate în România de importantul proiect european de reformă a domeniului sunt departe de a fi corespunzătoare și perspectivele optimiste. Pe fond, problema colectării și reciclării în termenii săi clasici rămâne gravă, iar capacitatea de a o depăși și a ne înscrie pe orbita circularității e cvasiinexistentă. Deșeurile de tot felul inundă spațiile, devin tot mai mult o amenințare pentru sănătatea publică și mediu, iar măsurile adoptate de autorități rămân anemice, insuficiente și de conformare pur formală. Și în plan legislativ se manifestă aceeași neputință. Întârzierile înregistrate în transpunerea reglementării privind plasticul și ineficiența măsurilor preconizate sunt edificatoare. Cât despre preocupările teoretice pertinente, acestea sunt cvasiinexistente, circumscriindu-se aceleași stări de confuzie și dezorientări. Dincolo de orice, o informare pertinentă, o comunicare adecvată și o educare pentru noile realități eco-civilizaționale sunt indispensabile demarării unui demers absolut necesar de înscriere a societății românești pe coordonatele ferme ale progresului contemporan.