



UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE ECOLOGIE ȘI
PROTECȚIA MEDIULUI



Program de studii universitare de master

GESTIONAREA EFECTELOR SCHIMBĂRIILOR CLIMATICE

Forma de învățământ: învățământ cu frecvență

Suport de curs pentru disciplina:
Cadrul juridic, intern și internațional
privind schimbările climatice

Titular de disciplină:
Prof. univ. dr. Mircea DUȚU

București
2020

CUPRINS

Introducere	6
a. Date privind titularul de disciplină.....	6
b. Date despre disciplină	6
c. Obiectivele disciplinei.....	6
d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului.....	6
e. Evaluarea.....	7
Capitolul 1. Noțiunea și definiția dreptului mediului	8
1.1. Introducere	8
1.2. Conținut.....	8
1.3. Rezumat.....	14
1.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	15
1.5. Bibliografie recomandată	15
Capitolul 2. Izvoarele dreptului mediului	16
2.1. Introducere	16
2.2. Conținut.....	16
2.3. Rezumat.....	20
2.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	20
2.5. Bibliografie recomandată	21
2.6. Teme de control	21
Capitolul 3. Principiile dreptului mediului.....	22
3.1. Introducere	22
3.2. Conținut.....	22
3.3. Rezumat.....	26
3.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	27
3.5. Bibliografie recomandată	27
3.6. Teme de control	27
Capitolul 4. dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.....	28
4.1. Introducere	28
4.2. Conținut.....	28
4.3. Rezumat.....	31
4.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	32
4.5. Bibliografie recomandată	32
4.6. Teme de control	32

Capitolul 5. Tehnici de protecție a mediului.....	33
5.1. Introducere	33
5.2. Conținut.....	33
5.3. Rezumat.....	41
5.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	42
5.5. Bibliografie recomandată	42
5.6. Teme de control	42
Capitolul 6. Răspunderea pentru vătămările aduse mediului	43
6.1. Introducere	43
6.2. Conținut.....	43
6.3. Rezumat.....	49
6.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	50
6.5. Bibliografie recomandată	50
6.6. Teme de control	50
Capitolul 7. Conservarea biodiversității. Regimul ariilor protejate și al	
monumentelor naturii	51
7.1. Introducere	51
7.2. Conținut.....	51
7.3. Rezumat.....	58
7.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	59
7.5. Bibliografie recomandată	59
7.6. Teme de control	59
Capitolul 8. Protecția solului, subsolului și a ecosistemelor terestre	60
8.1. Introducere	60
8.2. Conținut.....	60
8.3. Rezumat.....	70
8.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	71
8.5. Bibliografie recomandată	71
8.6. Teme de control	71
Capitolul 9. Protecția atmosferei	72
9.1. Introducere	72
9.2. Conținut.....	72
9.3. Rezumat.....	75
9.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	76
9.5. Bibliografie recomandată	76

9.6. Teme de control	76
Capitolul 10. Protecția apelor și a ecosistemelor acvatice	77
10.1. Introducere	77
10.2. Conținut.....	77
10.3. Rezumat.....	83
10.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	84
10.5. Bibliografie recomandată	84
10.6. Teme de control	84
Capitolul 11. Regimul organismelor modificate genetic obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne	85
11.1. Introducere	85
11.2. Conținut.....	85
11.3. Rezumat.....	86
11.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	87
11.5. Bibliografie recomandată	87
11.6. Teme de control	87
Capitolul 12. Regimul deșeurilor	88
12.1. Introducere	88
12.2. Conținut.....	88
12.3. Rezumat.....	92
12.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	92
12.5. Bibliografie recomandată	92
12.6. Teme de control	93
Capitolul 13. Regimul substanțelor, preparatelor, îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor	94
13.1. Introducere	94
13.2. Conținut.....	94
13.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	97
13.5. Bibliografie recomandată	97
13.6. Teme de control	97
Capitolul 14. Regimul activităților nucleare.....	98
14.1. Introducere	98
14.2. Conținut.....	98
14.3. Rezumat.....	102
14.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor	103

14.5. Bibliografie recomandată	103
14.6. Teme de control	103
Capitolul 15 Formarea și dezvoltarea Dreptului internațional al mediului	104
Capitolul 16 Principiile Dreptului internațional al mediului	127
Capitolul 17 Izvoarele Dreptului internațional al mediului	144
Capitolul 18 Dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic	152
Capitolul 19 Răspunderea de mediu în dreptul internațional	164
Bibliografie selectivă:	192

Introducere

Cursul este destinat studenților din cadrul programului de studii universitare de master Gestionarea Efectelor Schimbărilor Climatice al Facultății de Ecologie și Protecția Mediului.

a. Date privind titularul de disciplină

Nume și prenume:	Prof. Univ. Dr. Mircea Duțu
E-mail:	-

b. Date despre disciplină

Anul de studiu:	II
Semestrul:	4

c. Obiectivele disciplinei

Obiectivul general al disciplinei	• Prezentarea problematicii schimbărilor climatice, respectiv reglementările interne și internaționale adoptate în acest sens.
Obiectivele specifice	• Prezentarea istoricului acestui fenomen, reacția comunității internaționale, pe de o parte, și statelor, pe de altă parte. • Detalierea conferințelor și convențiilor internaționale privind schimbările climatice, măsuri adoptate la nivel intern și internațional.

d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului

Competențe profesionale	• Studenții ecologi vor fi capacitați cu toate cunoștințele necesare în înțelegerea problematicii schimbărilor climatice și a importanței sale, cât și a reglementărilor adoptate în acest sens la nivel intern și internațional. • Abilitatea de a interpreta, valorifica, și înțelege principalele elemente ale problematicii schimbărilor climatice, cât și principalele reglementări adoptate în domeniu, din perspectivă globală, internațională și națională. • Operarea cu un minim vocabular de termeni de specialitate.
Competențe transversale	• Aplicarea tehnicilor de muncă eficientă în echipă multidisciplinară pe diverse paliere ierarhice. • Îmbunătățirea abilităților necesare cooperării transdisciplinare, comunicării și edificării de relații parteneriale fundamentate pe aplicarea cunoștințelor însușite și dezvoltarea raționamentelor științifice.

e. Evaluarea

Înainte de examen este indicat să parcurgeți din nou toată materia, cu atenție, durata estimată pentru această activitate fiind de aproximativ o săptămână.

Tip activitate	Criterii de evaluare	Metode de evaluare	Pondere din nota finală
Curs	Nivelul de cunoaștere a noțiunilor prezentate la curs, corectitudinea exprimării, capacitatea de a utiliza materialul bibliografic indicat	Examen scris	67%
Seminar	Expunerea clară și concisă a prezentării în PowerPoint, acuratețea și detalierea observațiilor, corelarea cu noțiunile teoretice, calitatea suportului ilustrativ.	Analiza unui studiu de caz	33%
Evaluare finală	Media aritmetică ponderată a celor două note		100%
Modalitatea de notare (calificativ sau notă): -			
Standard minim de performanță: -			

Capitolul 1.

Noțiunea și definiția dreptului mediului



1.1. Introducere

În cuprinsul acestui capitol sunt prezentate cunoștințele fundamentale referitoare la noțiunea de „mediu” și definiția disciplinei juridice aferente.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.



1.2. Conținut

- 1.2.1. Obiectul dreptului mediului
- 1.2.2. Definiția noțiunii de mediu
- 1.2.3. Reglementarea
 - 1.2.3.1. Obiectul de reglementare
 - 1.2.3.2. Metoda de reglementare
- 1.2.4. Caracterul normelor juridice
- 1.2.5. Calitatea subiectelor raporturilor juridice
- 1.2.6. Definiția dreptului mediului

1.2.1. Obiectul dreptului mediului

Ca urmare a transformărilor care au avut loc în cadrul raporturilor dintre om (societate) și mediu, a luat naștere și se dezvoltă continuu o categorie de relații sociale privind protecția, conservarea și ameliorarea mediului ambiant, cu trăsături specifice, care nu constituie obiect de reglementare pentru nici una dintre ramurile tradiționale ale dreptului. Considerăm astfel că, în circumscrierea grupului de norme ale dreptului mediului, trebuie să pornim de la precizarea noțiunii de mediu și a semnificațiilor sale în plan juridic, precum și a înțeleșurilor legale ale noțiunilor de protecție, conservare și dezvoltare a acestuia. Și acestea mai ales pentru a introduce un minimum de precizie absolut necesară juridicului.

1.2.2. Definiția noțiunii de mediu

Termenul de mediu („environment“, „umwelt“, „milieu“) a fost folosit începând din secolul al XIX-lea în sens biologic, ca ambianță naturală a viețuitoarelor; ulterior, în domeniul geografiei (K. Rifler, P.V. de la Blanche, S. Mehedinți ș.a.), este definit ca spațiul locuit și influențat de către om. Frecvența sa utilizare, inclusiv la nivelul limbajului comun, despovărată de un sens juridic precis creează alte dificultăți. El a fost definit în „Le Grand Larousse“ din 1972 ca fiind „ansamblul elementelor naturale și artificiale care condiționează viața umană“. Dicționarul Webster preferă o definiție generală a mediului, care ar fi „circumstanțele, obiectele ori condițiile care înconjoară persoana“, urmată de precizarea „ansamblul factorilor fizici, chimici și biotici (precum climatul, solul și ființele) care acționează asupra unui organism ori unei comunități ecologice și determină în definiție forma și supraviețuirea lor“, la care se adaugă „ansamblul condițiilor sociale și culturale care influențează viața unui individ ori a unei comunități“.

În același timp, acțiunile concrete – de natură economică, juridică, instituțională etc. – în vederea prevenirii și combaterii poluării au reclamat circumscrierea și definirea mai precisă a conceptului de mediu și a elementelor sale componente. Astfel, potrivit consiliului internațional de limbă franceză al colocviului internațional „Enseignement et Environnement“ (Aix en Provence, 1972), mediul reprezintă „ansamblul, existent la un moment dat, al aspectelor fizice, chimice, biologice și sociale, susceptibile de a crea un efect direct sau indirect, imediat sau ulterior asupra viețuitoarelor, omului și activităților umane“. În cadrul aceluiași colocviu, comisia pentru limba engleză formulează o definiție în care consideră mediu „ansamblul tuturor ființelor și lucrurilor care compun spațiul apropiat și îndepărtat al omului, care îi poate determina sau schimba existența și poate influența total sau parțial modul său de viață“. Așa cum afirma un specialist francez, „într-o asemenea perspectivă, orice poate intra în conceptul de mediu; se pot include și învățământul, petrecerea timpului liber, sporturile, problema transporturilor, sistemul de comunicații în ansamblul său, artele, medicina, criminologia etc.“² Definirea mediului în raport direct cu condiția naturală a omului a dus la formularea termenului de „mediu uman“ („human environment“), care a făcut tranziția spre conceptul complex de mediu care se afirmă astăzi. Pentru Comunitățile Europene, mediul reprezintă „ansamblul elementelor care, în complexitatea lor relațională, constituie cadrul și condițiile vieții omului“. Un document al Consiliului Europei stabilea că „mediul înseamnă apă, aer și sol în interacțiunea lor, precum și raportul dintre acestea și orice alt organism viu“ (art. 2, „Council Directive“ din 27 iunie 1967). Alte documente comunitare, precum directivele referitoare la informațiile privind mediu, arată că acestea din urmă vizează starea elementelor de mediu (cum sunt aerul și atmosfera, apa, solul, suprafața terestră, peisajul și ariile naturale, inclusiv zonele umede, marine și costiere, diversitatea biologică și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre aceste elemente) și factorii (cum sunt substanțele, energia, zgomotul, radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte evacuări în mediu, ce afectează sau pot afecta elementele de mediu). În documentele ONU, termenul de „mediu“ nu este de obicei precis definit, iar sensul în care este utilizat este amplu și, de aceea, ambiguu. Declarația de la Stockholm (1972) se mărginește să enumere (principiul 2) elementele care compun mediul: „Resursele naturale ale Globului, inclusiv aerul, apa, pământul, flora și fauna și în special eșantioanele reprezentative ale ecosistemelor naturale...“ În privința documentelor internaționale, în absența unui tratat global, nu există o definiție clară a noțiunii de mediu. Totuși, de exemplu, Convenția Benelux în materie de conservare a naturii și protecție a peisajelor (8 iunie 1982) consideră mediul natural ca fiind „mediul natural al omului, cuprinzând elementele abiotice (nevii), precum rocile, apa și atmosfera, și elementele biotice (vii), incluzând biocenozele naturale și seminaturale, inclusiv flora și fauna în stare sălbatică“. La rândul său, Convenția privind răspunderea civilă pentru daune rezultând din exercitarea de activități periculoase pentru mediu (1993) îl definește în sensul că acesta cuprinde „resursele naturale abiotice și biotice, cele precum aerul, apa, solul, fauna și flora, și interacțiunea dintre acești factori, bunurile care compun moștenirea culturală și aspectele caracteristice ale peisajului“.

Potrivit OUG nr.195/2005, mediul reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea mediului. O definiție legală a protecției mediului, în sens urbanistic, o găsim în legea nr.350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului, în sensul „ansamblul de acțiuni și măsuri privind protejarea fondului natural și construit în localități și în teritoriul înconjurător.

1.2.3. Reglementarea

Dreptul mediului are tendința de a pătrunde practic în toate sectoarele dreptului, într-o proporție mai mare ori mai mică. În contextul acestui „imperialism“, el le influențează prin „ecologizare“ și suferă, la rândul său, amprenta acestora. Din perspectiva diferitelor „palieri“ de edictare și aplicare a reglementărilor juridice, dreptul mediului apare sub trei ipostaze principale: dreptul național (românesc) al mediului, format din totalitatea reglementărilor juridice interne ale statelor, vizând protecția, conservarea și ameliorarea mediului. În cazul nostru, obiectivul îl reprezintă dreptul românesc al mediului, cu propria sa istorie, dimensiunile specifice și perspectivele de dezvoltare, în context regional și universal; □ dreptul comunitar al mediului cuprinde dreptul comunitar originar și dreptul derivat (regulamentele și directivele, explicitate și precizate în semnificațiile lor prin politicile, programele, recomandările și alte documente adoptate în cadrul Uniunii Europene), și □ dreptul internațional al mediului, constituit din tratatele, cutuma și celelalte izvoare specifice de drept internațional public referitoare la această materie, care cunoaște importante variante regionale și având ca obiect protejarea biosferei contra deteriorărilor majore și dezechilibrelor care ar putea să-i perturbe funcționarea normală.

În altă perspectivă, toate aceste trei „drepturi ale mediului“ aparțin unor ordini juridice diferite, dar constituie un ansamblu ale cărui elemente se află într-o stare de interdependență. „Baza“ o reprezintă dreptul național, urmat, în cazul țărilor membre ale Uniunii Europene, de dreptul comunitar și continuând cu dreptul internațional al mediului. Toate aceste norme se manifestă sub o formă sau alta la nivelul reglementărilor naționale. Tratatele internaționale ratificate conform legii aparțin, potrivit Constituției României, dreptului intern, iar ca urmare a aderării la UE, prevederile tratatelor constitutive ale Comunităților Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne. Dreptul mediului (în sens autocuprinzător) se integrează celor trei sisteme juridice: național, comunitar/al Uniunii Europene și internațional, formând în cadrul acestora un subansamblu constituit din elemente interdependente. Ordinile juridice naționale ale statelor trebuie să integreze dreptul internațional pentru a-l face obligatoriu la nivel intern. Modalitățile și mecanismele de aplicare variază, dar regula fundamentală este aceea că dreptul internațional este obligatoriu pentru state, care, la rândul lor, pot determina procedura juridică a punerii în practică. Astfel, referitor la situația din țările europene, unele constituții prevăd explicit că dreptul internațional general se aplică automat, cu putere de lege, în cadrul statelor (de exemplu art. 25 din Constituția Germaniei). În cazul altor state este necesară o declarație pozitivă a guvernului, care să afirme că regula de drept cutumiar a fost acceptată de către statul respectiv; altele cer ca norma în cauză să fie încorporată în dreptul național scris. Aproape toate constituțiile prevăd o procedură de adeziune a statelor la tratatele internaționale, în general mijlocită de o procedură de semnare, urmată de o ratificare ori de o acceptare și o publicare. Ca regulă generală, tratatele astfel acceptate fac parte din dreptul intern, chiar dacă în unele cazuri, precum cel al Marii Britanii, este necesară o lege suplimentară pentru a transforma tratatul într-o lege aplicabilă în interiorul statului.

1.2.3.1. Obiectul de reglementare

Ca ramură distinctă a sistemului dreptului, dreptul mediului reglementează acele relații sociale care iau naștere în procesul de protecție, conservare și ameliorare a calităților naturale ale mediului. Un rol deosebit îl ocupă, în precizarea dimensiunilor sale, relevarea semnificațiilor unor elemente definitorii. Protecția mediului. În sens larg, protecția cuprinde în linii generale toate problemele prevenirii și combaterii degradării mediului, conservării și ameliorării sale, dar nu se reduce la acestea și nu le presupune întotdeauna. Din perspectivă juridică se urmărește, pe de o parte, evitarea activităților nocive, iar pe de altă parte, adoptarea unor măsuri pozitive pentru împiedicarea deteriorării mediului. Așadar protecția vizează un obiectiv mult mai larg decât conservarea, care se limitează în principiu la domeniul resurselor naturale. În același timp, protecția nu angajează cu necesitate conceptul de ameliorare, care implică o creștere, o amplificare a calităților naturale ale factorilor de mediu. În sfârșit, în ultimii ani se afirmă o viziune integrată, conform căreia protecția presupune elaborarea și aplicarea unei planificări și gestiuni ecologice globale, cuprinzând reglementări, proceduri, instituții existente la nivel național și internațional. Se realizează prin instituirea anumitor obligații, stabilirea unor condiții speciale și stipularea unor interdicții privind utilizarea rațională a resurselor naturale, prevenirea și combaterea poluării mediului și a efectelor dăunătoare ale fenomenelor naturale asupra elementelor sale componente. Conservarea mediului ambiant. Urmărește reproducerea și întreținerea dimensiunilor naturale ale acestuia, menținerea la un nivel calitativ durabil a resurselor naturale. Din acest punct de vedere se impune respectarea legilor conservării mediului, care se referă în special la faptul că mediul ambiant este un sistem a cărui integritate este asigurată prin funcționarea echilibrată a subsistemelor sale (naturale și umane); resursele sale sunt finite, el însuși are o capacitate limitată de absorbție și neutralizare a acțiunilor nocive, prezintă echilibre fragile, iar sistemul teritorial care reprezintă unitatea teritorială fundamentală trebuie să funcționeze astfel încât suma intrărilor și ieșirilor să fie o mărime relativ stabilă în timp. În ultimul timp, conservarea, în sens larg, este considerată elementul central al obiectului dreptului mediului. O asemenea concepție a fost exprimată de „Strategia mondială pentru conservare” (1980) prin definirea conservării ca „gestiune a utilizării biosferei pentru ființa umană, astfel încât să producă un mai mare și durabil beneficiu pentru generațiile actuale, dar cu menținerea potențialului său pentru a satisface și necesitățile generațiilor viitoare”. Așadar este vorba despre gestiunea resurselor renovabile și evitarea gaspilajului resurselor naturale nerenovabile. Randamentul durabil optim semnifică faptul că o resursă naturală renovabilă trebuie să fie exploatată fără a trece de limita care garantează refacerea sa și, pe această bază, supraviețuirea resursei. În sfârșit, să precizăm că păstrarea mediului, existența sa nu privesc într-o manieră integrală calitatea, tinzând numai la menținerea condițiilor necesare pentru reproducerea resurselor permanente. O.G. nr.236/2000 definește conservarea, dintr-o perspectivă naturist-sectorială ca fiind ansamblul de măsuri care se pun în aplicare pentru menținerea sau refacerea habitatelor naturale și a populațiilor de specii de faună și floră sălbatică, într-o stare favorabilă.

Ameliorarea calității mediului are ca obiectiv definitoriu îmbunătățirea stării și calității factorilor naturali și a celor creați prin activități umane în vederea unei optime interacțiuni socioeconomice-ecologice între om (societate) și natură. Sunt edificatoare în acest sens reglementările legale privind conservarea și dezvoltarea fondului forestier, ameliorarea factorilor climatici și îmbunătățirea condițiilor naturale de muncă și viață ale populației. Spre deosebire de conservare care presupune numai întreținerea unui statu-quo durabil, ameliorarea implică acte pozitive pentru îmbunătățirea calității mediului.

Natura este definită, în termeni generali, ca reprezentând acea parte a mediului care nu a făcut în mod direct obiectul intervenției omului, cuprinzând, în consecință, siturile, peisajele și ecosistemele. Calitatea vieții a devenit un fel de complement indispensabil al mediului, evidențiind faptul că acesta privește nu numai natura, ci și omul în raporturile sale sociale, de muncă, timp liber etc. După J. Lamarque, calitatea vieții „nu poate constitui un vag fundament moral al protecției mediului, ea nu poate fi obiect de drept”. Deteriorarea mediului reprezintă alterarea caracteristicilor

fizico-chimice și structurale ale componentelor naturale și antropice ale mediului, reducerea diversității sau productivității biologice a ecosistemelor naturale și antropizate, afectarea mediului natural cu efecte asupra calității vieții, cauzate, în principal, de poluarea apei, atmosferei și solului, supraexploatarea resurselor, gospodărirea și valorificarea lor deficitară, ca și prin amenajarea necorespunzătoare a teritoriului. Dezvoltare durabilă reprezintă dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități. Echilibrul ecologic este ansamblul stărilor și interrelațiilor dintre elementele componente ale unui sistem ecologic, care asigură menținerea structurii, funcționarea și dinamică ideală a acestuia. Poluant este orice substanță, preparat sub formă solidă, lichidă, gazoasă sau sub formă de vapori ori de energie, radiație electromagnetică, ionizantă, termică, fonică sau vibrații care, introdusă în mediu, modifică echilibrul conținutului acestuia și al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale. Poluarea reprezintă introducerea directă sau indirectă a unui poluant care poate aduce prejudicii sănătății umane și/sau calității mediului, dăuna bunurilor materiale ori cauza o deteriorare sau o împiedicare a utilizării mediului în scop recreativ sau în alte scopuri legitime.

1.2.3.2. Metoda de reglementare

În privința metodei de reglementare, criteriu subsecvent de delimitare, datorită faptului că protecția, ocrotirea și dezvoltarea mediului reprezintă o problemă de interes național, statul intervine în mod direct, conferind un caracter de autoritate, imperativ reglementării juridice a raporturilor sociale din acest domeniu de activitate. Dar ceea ce este specific, din punctul de vedere al analizei științifice, pentru dreptul mediului este metoda sistematică de analiză. Într-adevăr, complexitatea elementelor componente ale mediului și a relațiilor dintre acestea impun utilizarea metodei sistematice pentru o abordare juridică adecvată a problemelor protecției naturii. Mediul se constituie ca un sistem multidimensional, care cuprinde în sens larg nu numai elementele fizico-chimice, ci și factori culturali și sociali, deci inclusiv dreptul¹¹. Ca atare, pentru a construi un drept al mediului corespunzător este necesară elaborarea unei perspective teoretice pe baza analizei sistematice. Desigur, obstacolul principal în calea unui asemenea demers îl reprezintă conceperea unor norme globale care rămân operaționale în sectoare particulare, adoptarea unor reguli de competență materială și teritorială într-un context diversificat și mai ales izolarea sistemului dreptului mediului de sistemul judiciar în ansamblul său¹². Avantajele care ar rezulta dintr-o construcție și funcționare sistemică a dreptului mediului (care s-ar putea sprijini și pe informatica juridică) ar fi multiple. În primul rând, s-ar realiza o mai bună integrare a preocupărilor ecologice în ansamblul sistemului juridic, fără ca dreptul mediului să dispară ca ramură specială (cu riscul deloc neglijabil ca integrarea să consacre subordonarea intereselor mediului altora mai importante); apoi s-ar elimina contradicțiile și paralelisme dintre regulile juridice concurente, s-ar permite abordări orizontale de-a lungul unor categorii verticale de mediu și de spații care alcătuiesc mediul, s-ar putea institui o ierarhizare mai bună a diferitelor niveluri de organizare și coerență (internațională, regională, națională), garantându-se totodată autonomia necesară a acestora, s-ar valoriza corespunzător conceptul de resurse naturale ori „bunuri ale mediului” ca patrimoniu comun și, în sfârșit, s-ar facilita eventuala elaborare a unui cod al mediului. Poate că în nici o altă ramură și disciplină juridică nu asistăm, ca în cazul dreptului mediului, la o împletire mai strânsă, până la confundare, a celor două ipostaze ale dreptului: dreptul-cercetare, creator, și, dreptul-regulă, aplicativ. Alături de caracterul sistematic, deosebit de evidentă este și interdisciplinaritatea dreptului mediului. Astfel, pentru normele sale, „legile naturii” sunt de o importanță maximă și de aceea știința este utilizată pentru a prevedea și a regla consecințele comportamentului uman asupra fenomenelor naturale. În același timp, evitarea transferului poluării dintr-un mediu într-altul presupune adoptarea unor măsuri integrate, corelate și coordonate. Totodată, dinamica și evoluția procesuală a factorilor de mediu impun o flexibilitate deosebită a reglementărilor și politicilor de mediu.

1.2.4. Caracterul normelor juridice

Întrucât respectarea prescripțiilor lor prezintă astăzi o importanță deosebită, normele acestei noi ramuri a sistemului de drept sunt în mare parte norme imperative (onerative sau prohibitive). Dar ceea ce caracterizează normele dreptului mediului este faptul că, în majoritatea lor covârșitoare, acestea sunt norme tehnice sancționate pe cale juridică, stabilind termene și modalități stricte de realizare a unor obiective precis definite, prescriind conduite și atitudini bine conturate, capabile să permită o acțiune de valorificare rațională, corespunzătoare a naturii. Într-adevăr, numeroase norme juridice privind mediul ambiant sunt la origine norme tehnice care urmăresc optimizarea acțiunii umane (sociale) în raport cu natura, în sensul obținerii unui maximum de rezultat tehnico-economic, în condițiile conservării și dezvoltării calităților naturale ale mediului. Ca atare, dreptul mediului este marcat în substanța sa de strânsă interdependență cu științele naturii și tehnologia. Înțelegerea semnificațiilor normelor sale – condiție prealabilă și indispensabilă a realizării lor – reclamă un minimum de cunoștințe ecologice și impune o abordare pluridisciplinară. Așa de exemplu, regulile „de poliție” în materie de poluare sunt exprimate sub formă de prescripții tehnice, fizice, chimice și acustice, formând o adevărată „ordine publică tehnologică”¹³; în consecință, judecătorul nu poate declanșa de unul singur reacția socială; pentru aprecierea corectă a situației de fapt și aplicarea corecției se impune recurgerea la expert, care participă la determinarea semnificațiilor normei de drept. De altfel, se vorbește pe bună dreptate despre faptul că dreptul mediului nu poate fi disociat de studiul biologiei, fizicii, chimiei, geografiei, sociologiei etc. Cu toate acestea normele juridice nu reprezintă, în acest caz, o simplă transcripție de date științifice, iar între datul construit și norma de drept se intercalează numeroși factori: multiple operațiuni de calificare socială și juridică a obiectelor și problemelor, confruntarea numeroaselor strategii de acțiune din partea grupurilor sociale ori actorilor administrativi și economici, în sfârșit, autonomia ordinii juridice înseși, ce instituie o ordine socială producând un sistem coerent de diferențe simbolice care nu poate fi o simplă transpunere de categorii științifice. Ele rămân în ultimă instanță norme de drept cu un conținut special. „Tehnicitatea” dreptului mediului favorizează unificarea și uniformizarea reglementărilor în materie, prin armonizarea legislațiilor naționale și adoptarea unor documente internaționale globale.

1.2.5. Calitatea subiectelor raporturilor juridice

Potrivit legii, pot fi subiecte ale relațiilor reglementate de normele dreptului mediului statul, organele și instituțiile de stat, celelalte persoane juridice (asociații, mișcări etc.) și persoanele fizice. În raporturile juridice privind mediul apare adeseori statul ca reprezentant sau apărător al intereselor generale ale societății sau un organ al său acționând în această calitate. În același timp, caracterul de interes general al protecției mediului conferă o dimensiune universală titularilor de drepturi și obligații adecvate. În plus, legile prevăd adeseori atribuții și răspunderi speciale pentru autoritățile de mediu, cele centrale și locale, și obligații pentru toate persoanele fizice și persoanele juridice.

1.2.6. Definiția dreptului mediului

Pe baza unor asemenea considerații privind necesitatea, rolul și dimensiunile acestei noi ramuri de drept putem formula și o definiție a dreptului mediului¹⁴. Astfel, dreptul mediului reprezintă, în abstract, ansamblul reglementărilor juridice și instituțiilor stabilite în vederea protecției, conservării și ameliorării mediului, conform obiectivelor de dezvoltare durabilă. Rezultă de aici o definiție circumstanțiată prin două elemente fundamentale: un obiectiv direct și imediat (protecția, conservarea și ameliorarea mediului) și altul indirect și pe termen lung (dezvoltarea durabilă). În privința primului aspect, semnificațiile termenilor fundamentali sunt următoarele: □

protecția mediului (prin utilizarea rațională a resurselor naturale, prevenirea și combaterea poluării și a efectelor dăunătoare ale fenomenelor naturale); □ conservarea mediului (menținerea și reproducerea calității factorilor naturali prin instituirea unor măsuri speciale de ocrotire și conservare); □ ameliorarea (prin ameliorarea calității factorilor naturali, dezvoltarea valorilor naturale, asigurarea unor condiții de viață tot mai bune generațiilor actuale și viitoare). Obiectivul dezvoltării durabile urmărește integrarea și armonizarea problemelor mediului în și cu procesul general al unui tip de dezvoltare care să răspundă nevoilor prezentului, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a și le satisface pe ale lor. Ca urmare a caracterului său „orizontal” și totodată globalizant, dreptul mediului are tendința de a pătrunde practic în toate sectoarele dreptului, într-o proporție mai mare ori mai mică. În contextul acestui „imperialism”, el le influențează prin „ecologizare” și suferă, la rândul său, amprenta acestora.

Dreptul mediului se constituie ca un ansamblu de norme juridice privind conservarea, protejarea și ameliorarea calității mediului, dispus în mai multe „straturi” de reglementare, în funcție de creatorii și destinatarii regulilor stabilite. Într-un domeniu supus reglementării independent deopotrivă în mod natural și socioeconomic, nu se mai poate face o disjungere netă în materiile tradiționale: drept național (intern), drept internațional public și drept comunitar (regional). Criteriul finalității devine prioritar și determinant, iar cele referitoare la modul de creare și destinatarii reglementărilor dobândesc un rol subsidiar. Ca atare, o problemă internă de mediu poate fi supusă concomitent acțiunii normelor juridice interne, reglementărilor internaționale sau comunitare, după caz. De altfel se poate afirma că s-a constituit deja un „drept comun al mediului” la nivel mondial, promovat și format preponderent pe calea reglementărilor internaționale. Influența intern-internațional fiind reciprocă, structura juridică se omogenizează și ea. De aceea, neputând ignora diferențele evidente care mai persistă, am optat totuși pentru o prezentare integratoare a dreptului mediului, acordând o importanță prioritară finalității urmărite, acțiunii normelor juridice existente și nevoii coordonării și sporirii eficienței acestora și mai puțin izvorului și particularităților sale extrinseci. Fără îndoială, această uniformitate a reglementărilor impusă de factori obiectivi nu poate ignora particularitățile regionale și locale; dimpotrivă, sintagma „a gândi global, a acționa local” surprinde foarte bine o atare realitate și trăsătură specifică a acestei ramuri de drept.



1.3. Rezumat

Mediul reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea mediului.

Ceea ce caracterizează normele dreptului mediului este faptul că, în majoritatea lor covârșitoare, acestea sunt norme tehnice sancționate pe cale juridică, stabilind termene și modalități stricte de realizare a unor obiective precis definite, prescriind conduite și atitudini bine conturate, capabile să permită o acțiune de valorificare rațională, corespunzătoare a naturii.

Dreptul mediului se constituie ca un ansamblu de norme juridice privind conservarea, protejarea și ameliorarea calității mediului, dispus în mai multe „straturi” de reglementare, în funcție de creatorii și destinatarii regulilor stabilite.



1.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Prezentați evoluția noțiunii de „mediu” și sensurile acesteia din perspectiva diverselor domenii de cercetare.**
- 2) Indicați elementele obiectului de reglementare în dreptul mediului.**
- 3) Delimitați obiectul de reglementare al dreptului mediului.**



1.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
Al., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

Capitolul 2.

Izvoarele dreptului mediului



2.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate izvoarele dreptului mediului.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.



2.2. Conținut

2.2.1. Constituția

2.2.2. Legea

2.2.2.1. Decretele-lege

2.2.2.2. Tratele internaționale

2.2.3. Actele guvernamentale

2.2.4. Actele autorităților publice locale

2.2.5. Cutuma

2.2.6. Jurisprudența

2.2.7. Doctrina

2.2.1. Constituția

Ca o regulă generală, constituțiile stabilesc structura și ierarhia normelor juridice, conțin declarații scrise ori acte ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, stabilesc instituțiile statului și reglementează funcționarea și competența acestora. Ele delimitează relațiile existente, pe de o parte, între diferitele categorii de norme juridice (cuprinse în legi, acte emanând de la puterea executivă) și, pe de altă parte, între dreptul național, dreptul comunitar și dreptul internațional. Totodată, legea fundamentală definește normele și garanțiile fundamentale ale oricărei societăți și stabilește procedurile de elaborare a normelor juridice ordinare. După 1970 se manifestă tendința generală de a îngloba în legile fundamentale dispoziții constituționale privind protecția mediului. Acestea se referă mai ales la recunoașterea și garantarea dreptului fundamental la un mediu sănătos, crearea unor instituții ale mediului ș.a., ceea ce face din constituție un tot mai important izvor de drept al mediului.

Constituția României din 8 decembrie 1991 (modificată și completată prin Legea de revizuire nr.429/2003) se referă la problemele mediului în titlul II, capitolul II („Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”) și în titlul IV, (intitulat „Economia și finanțele publice”).

În urma revizuirii din 2003, legea noastră fundamentală a consacrat „dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic” (art.35) și a circumstanțiat semnificațiile acestuia în raport cu dreptul de proprietate (art.44(7) „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului ...”). S-au păstrat elementele și implicațiile din domeniul economic, prin obligația statului de a asigura: exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național (art.135 (2) lit.d), refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic (lit.e) și crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții (f).

2.2.2. Legea

În mod uzual, legea – lato sensu – reprezintă dreptul scris (jus scriptum), expresia, prin intermediul puterii publice competente în acest sens, a unei reguli, a unei voințe formulate pentru viitor și enunțate într-un text oficial.

În acest context, în sens larg, termenul de lege cuprinde orice regulă juridică scrisă, indiferent de titlul dat actului legislativ: constituție, cod, lege, ordonanță, regulamente, hotărâri ale guvernului etc.

Poate fi izvor al dreptului mediului în măsura în care reglementează relațiile sociale privind protecția, conservarea sau dezvoltarea mediului. Reprezintă unul dintre izvoarele cele mai frecvente ale acestei ramuri de drept¹⁶. Datorită particularităților domeniului supus reglementării, în numeroase țări s-au adoptat legi-cadru pentru protecția mediului, care enunță principiile generale de acțiune, la nivelul întregului domeniu și pe „sectoare”, preluate și concretizate apoi prin legi speciale, „sectoriale”.

Este și cazul României, unde Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului (aprobată, cu modificări, prin Legea nr.265/2006) are caracterul unei legi-cadru, care stabilește „principiile și elementele strategice”, elementele cadrului juridic orizontal (garanțiile dreptului la un mediu sănătos, procedura de autorizare a activităților economice și sociale cu impact asupra mediului), regulile fundamentale ale reglementărilor sectoriale (regimului substanțelor și deșeurilor periculoase, precum și al altor deșeuri, regimul îngrășămintelor chimice și al pesticidelor, regimul privind asigurarea protecției împotriva radiațiilor ionizante și securității surselor de radiații, protecției împotriva radiațiilor ionizante și securității surselor de radiații, protecției apelor și ecosistemelor acvatice, protecției atmosferei ș.a.), atribuțiile și răspunderile autorităților publice, obligațiile persoanelor fizice și juridice, sancțiuni. În baza și dezvoltarea prevederilor sale s-au adoptat numeroase reglementări cu caracter de detaliu, specific.

2.2.2.1. Decretele-lege

Constituie izvor de drept al mediului în măsura în care reglementează probleme care fac obiectul acestuia. Dat fiind caracterul lor excepțional, aceste acte normative se regăsesc greu în această calitate. În plus, frecvența lor caracterizează un regim politic autocratic sau, oricum, inadecvat pentru o democrație, ceea ce justifică prezența lor doar accidentală în cadrul izvoarelor dreptului.

2.2.2.2. Tratele internaționale

În concordanță cu prevederile art. 11 (2) din Constituția României, „tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern“. În caz de contra-rietate între un tratat și o lege, primează dispozițiile tratatului. Ca atare, tratatele internaționale cu privire la mediu pe care România le-a adoptat sau la care a aderat fac parte din dreptul intern și constituie izvoare pentru dreptul mediului, indiferent de caracterul lor – bilateral sau multilateral – sau domeniul la care se referă. Dispoziții asemănătoare există în multe constituții naționale și constituie izvoare ale mediului.

Astfel, dintre actele internaționale la care România a aderat menționăm: Convenția UNESCO privind protecția patrimoniului mondial, cultural și natural, din 16 noiembrie 1972 (acceptată prin Decretul nr. 187/1990), Convenția asupra zonelor umede, de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, încheiată la Ramsar, în 2 februarie 1971 (ratificată prin Legea nr. 51/1991), Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora, încheiată în 22 martie 1979 (ratificată prin Legea nr. 6/1991), Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, semnată la București în 21 aprilie 1992, Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa, adoptată la Berna, în 19 septembrie 1979 (aderare prin Legea nr. 13/1993), Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a fluviului Dunărea (ratificată prin Legea nr. 14/1995), Convenția privind conservarea speciilor migratoare de animale sălbatice, adoptată la Bonn, în 1979 (aderare prin Legea nr. 13/1998) ș.a.

2.2.3. Actele guvernamentale

Practica internațională în acest sens este destul de diversă. Unele constituții acordă puterii executive competența de a adopta ori de a promulga acte normative cu putere de lege prin decret (Italia, Spania etc.). Acest procedeu este adesea utilizat pentru transpunerea în dreptul național a directivelor C.E. De asemenea, actele guvernamentale pot fi utilizate pentru aplicarea concretă a unor legi-cadru.

În acest context, în țara noastră guvernul adoptă două categorii de acte:

- ☐ hotărâri (emise pentru organizarea executării legilor);
- ☐ ordonanțe (emise în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de acestea) (art. 107 din Constituție) și ordonanțe de urgență. În măsura în care aceste acte normative se referă la protecția, ameliorarea și conservarea mediului, constituie izvoare ale acestei ramuri.

De asemenea, ordinele ministeriale în materie pot avea o atare calitate.

2.2.4. Actele autorităților publice locale

Actele, respectiv hotărârile adoptate de către consiliile locale în exercitarea atribuțiilor privind „refacerea și protecția mediului înconjurător în scopul creșterii calității vieții, protecția și conservarea monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor și rezervațiilor naturale“ (art. 21, alin. 2, lit. r din Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală), precum și cele ale consiliilor județene referitoare la organizarea și dezvoltarea urbanistică a teritoriului și amenajarea acestuia (art. 59, lit. f din Legea nr. 69/1991) constituie izvoare ale dreptului mediului.

2.2.5. Cutuma

Definită drept „uzaj implantat într-o colectivitate și considerat de ea ca obligatoriu din punct de vedere juridic“ (Du Pasquier), cutuma (sau dreptul creat de moravuri – *jus moribus constitum*) a avut un important rol de drept înaintea adoptării codurilor moderne. Astăzi, rolul său este deosebit de redus. Totuși, în domeniul protecției naturii, cutuma poate prezenta unele semnificații. Așa de pildă, prin art. 8 din Legea nr. 82/1993 se recunoaște și se garantează „dreptul populației locale din teritoriul Rezervației Biosferei «Delta Dunării» de a păstra obiceiurile specifice locale“ (ș.a.m.d.).

O situație specială întâlnim, în această privință, în țările cu „common law“, unde dreptul se bazează în mod tradițional pe cutume și uzuri ale societății. Astfel, fondat pe practicile și uzurile societății, validat prin respectul jurisprudenței, „common law“ cunoaște o evoluție relativ lentă, care nu satisface întotdeauna nevoile protecției mediului, care reclamă o intervenție rapidă. De aceea, în țările cu „common law“ s-a dezvoltat cu precădere un „drept statutar“, elaborat de către legislativ, în materia protecției mediului.

2.2.6. Jurisprudența

Înțeleasă ca dreptul (obiectiv) care se degajă din hotărârile adoptate de către instanțele judecătorești (*rerum perpetuo similiter judicatorum auctoritas*), jurisprudența nu este considerată ca un izvor de drept propriu-zis în sistemul nostru de drept (ca de altfel în toate sistemele de drept continental), ci are un rol auxiliar, contribuind la fixarea și dezvoltarea reglementărilor existente ori la stimularea legislatorului în adoptarea altora noi.

Astfel, în aprecierea rolului practicii judiciare trebuie să avem în vedere, pe de o parte, faptul că orice tribunal este mai mult sau mai puțin obligat moral să respecte deciziile sale anterioare (continuitatea și consecvența fiind condiții ale justiției), iar pe de altă parte, că o instanță superioară care, pe cale de recurs, a reformat sau a casat o hotărâre a unei instanțe inferioare impune acesteia din urmă, prin forța lucrurilor, jurisprudența sa.

Referind-ne la situația concretă din România, cel puțin până în prezent, juris-prudența în domeniul mediului fiind nesemnificativă, și efectele sale asupra dreptului pozitiv nu sunt notabile.

2.2.7. Doctrina

Ca operă a teoreticienilor dreptului – jurisconsulți, comentatori, cercetători, cadre didactice etc. – doctrina (*jus prudentibus constitum*) are ca funcție analiza dreptului pozitiv și, pe această bază, constituirea unui ansamblu coerent și logic de noțiuni, concepte, date etc. În acest mod ea influențează atât elaborarea și adaptarea reglementărilor juridice, cât și aplicarea acestora de către instanțele judiciare.

În prezent doctrina are și în țara noastră un rol tot mai important datorită multiplicării numărului lucrărilor apărute pe această temă²². În acest context s-au creat publicații științifice specializate, precum: „Environmental policy and law“ (Bonn, după 1975), „Ecology law quarterly“ (Berkeley, după 1971), „Journal of Environmental Law“ (Oxford University Press, Anglia, după 1990), „Revue juridique de l'environnement“ (Franța, după 1976), „Revista română de drept al mediului“ (București, din 2003) ș.a.



2.3. Rezumat

Constituția României din 8 decembrie 1991 (modificată și completată prin Legea de revizuire nr.429/2003) se referă la problemele mediului în titlul II, capitolul II („Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”) și în titlul IV, (intitulat „Economia și finanțele publice”).

În urma revizuirii din 2003, legea noastră fundamentală a consacrat „dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic” (art.35) și a circumstanțiat semnificațiile acestuia în raport cu dreptul de proprietate (art.44(7) „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului ...”). S-au păstrat elementele și implicațiile din domeniul economic, prin obligația statului de a asigura: exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național (art.135 (2) lit.d), refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic (lit.e) și crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții (f).

Legea poate fi izvor al dreptului mediului în măsura în care reglementează relațiile sociale privind protecția, conservarea sau dezvoltarea mediului. Reprezintă unul dintre izvoarele cele mai frecvente ale acestei ramuri de drept

Tratatele internaționale cu privire la mediu pe care România le-a adoptat sau la care a aderat fac parte din dreptul intern și constituie izvoare pentru dreptul mediului, indiferent de caracterul lor – bilateral sau multilateral – sau domeniul la care se referă.

Cutuma, doctrina și jurisprudența pot fi izvor al dreptului mediului.



2.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Indicați dispozițiile constituționale referitoare la „mediu”, respectiv obligațiile privind protecția mediului.
- 2) Indicați cinci tratate internaționale care constituie izvor de drept al mediului și delimitați sfera lor de aplicare.
- 3) Identificați trei decizii ale Curții Constituționale a României privind domeniul protecției mediului.



2.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
AL., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

2.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să analizați situația cutumei, ca izvor de drept al mediului, în sistemul național de drept.

Capitolul 3.

Principiile dreptului mediului

3.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate principiile dreptului mediului.
Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

3.2. Conținut

3.2.1. Protecția mediului: o problemă de interes general

3.2.2. Principiul conservării

3.2.3. Principiul ameliorării calității mediului

3.2.4. Principiul prevenirii

3.2.5. Principiul precauției

3.2.6. Principiul protecției mediului

3.2.7. Principiul „poluatorul plătește“

3.2.1. Protecția mediului: o problemă de interes general

Statutul mediului, de patrimoniu comun al umanității, ce trebuie conservat spre binele generației prezente și transmis în bună stare generațiilor viitoare, face ca protecția sa să constituie o problemă de interes general, atât din perspectiva individuală, cât și din cea colectivă: comunități, popoare și state. Caracterul de „interes general planetar“ al protecției mediului, larg recunoscut la nivel mondial, a fost considerat de către unii autori drept un „concept primordial“ reflectat de toate principiile dreptului mediului. Din perspectiva contextului sociojuridic și a implicațiilor sale instituțional-legislative, apreciem că valoarea excepțională pe care o reprezintă mediul pentru viață în general și pentru specia umană în special impune considerarea protecției sale ca interes general sociouman drept un principiu esențial, dominant al dreptului mediului, care determină finalitățile celorlalte principii generale și ale reglementărilor componente.

În plan mondial, acest principiu se exprimă ca „interes general al umanității“, protecția mediului planetar interesând omenirea ca specie. Principiul a fost exprimat expres și într-o serie de convenții internaționale. Astfel, încă la 2 decembrie 1946, Convenția internațională pentru reglementarea vânătorii balenelor recunoaște că „națiunile lumii au interesul de a salva, în profitul generațiilor viitoare, marile resurse naturale reprezentate de specia balenieră“ („Preambul“). Preluată și de Convenția africană pentru conservarea naturii și a resurselor naturale din 1968, ideea a fost dezvoltată și prin Convenția de la Washington din 3 martie 1973 asupra comerțului internațional cu specii de faună și floră sălbatice amenințate cu dispariția („Preambul“), Convenția de la Bonn din 23 iunie 1979 privind conservarea speciilor migratoare aparținând faunei sălbatice („Preambul“) ș.a. Dezvoltări importante ale conținutului său găsim în convențiile-cadru privind probleme globale, încheiate în ultimele două decenii, precum Convenția-cadru privind schimbările climatice ori Convenția privind biodiversitatea, din 1992. Referitor la legislația românească, Constituția din 1991

se referă în mod indirect la acest principiu atunci când stabilește obligația statului de a exploata resursele naturale „în concordanță cu interesul național” (art. 134, alin. 2, lit. d).

Reglementarea-cadru privind protecția mediului, Ordonanța de urgență nr.195/2005, califică „protecția mediului ca „obiectiv de interes public major (anterior Legea protecției mediului nr. 137/1995, cuprindea o formulare identică, iar în art. 1 din Legea nr. 9/1973, protecția mediului reprezenta „o problemă de interes național”). O asemenea dispoziție generală relevă valoarea social-juridică deosebită conferită păstrării echilibrului ecologic și conservării factorilor de mediu și imprimă un caracter imperativ normelor de drept pertinente. Ea indică în mod clar și concepția generală privind protecția mediului adoptată de către legiuitorul român, în consens cu tradițiile noastre juridice și apartenența la sistemul dreptului continental (de inspirație franceză). Protecția mediului este o responsabilitate publică, o obligație a statului, ceea ce implică reglementarea activității lor de protecție și control public asupra acestora. Ca atare, exigențele protecției mediului grevează desfășurarea tuturor activităților (dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului conform art. 41 (6) din Constituție) și constituie o obligație a tuturor persoanelor fizice și juridice (art. 6 și 79 din Legea protecției mediului). Și o serie de reglementări sectoriale cuprind dispoziții în acest sens. Astfel, potrivit Legii nr. 107/1996, protecția, punerea în valoare și dezvoltarea durabilă a resurselor de apă sunt acțiuni de interes general (art. 1(2)). La rândul său, Legea nr. 103/1996 califică fondul cinegetic al României drept „resursă naturală de interes național” (art. 2(1)), iar Codul silvic (Legea nr. 26/1996) consideră fondul forestier național „bun de interes național” (art. 4).

Principalele consecințe de ordin practic ale acestui principiu esențial se referă la controlul de legalitate privind acțiunile care produc atingeri mediului, instituirea unui serviciu public pentru protecția mediului și existența unei ordini publice ecologice.

3.2.2. Principiul conservării

Obiectiv fundamental al problematicii protecției mediului, conservarea urmărește să mențină un nivel durabil al resurselor ecologice. Aceasta presupune în acest sens un management adecvat al resurselor renovabile și o atenție deosebită utilizării resurselor nerenovabile.

Potrivit Strategiei mondiale de conservare a UICN (1980), conservarea pre-supune:

- 1) menținerea proceselor ecologice esențiale și a sistemelor care reprezintă suportul vieții;
- 2) prezervarea diversității genetice;
- 3) realizarea utilizării durabile a speciilor și ecosistemelor.

La rândul său, Strategia europeană de conservare adoptată în cadrul Consiliului Europei (1990) își propune ca scop să promoveze respectarea naturii pentru ceea ce este, și nu pentru ceea ce așteptăm de la ea, respectiv satisfacerea nevoilor și aspirațiilor legitime ale cetățenilor. În cadrul politicilor de mediu trebuie să se acorde preferință strategiilor preventive și active, mai degrabă decât celor corective și reactive.

Așadar, într-o accepțiune generală, conservarea presupune menținerea nivelurilor cantitative și calitative durabile ale resurselor mediului; ea nu vizează în general calitatea mediului, ci numai menținerea condițiilor minimale necesare pentru existența resurselor permanente. În textele juridice mai recente, conservarea este completată și chiar înlocuită cu referirile la conceptul de „dezvoltare durabilă”, înțeles ca asigurare a productivității continue a resurselor naturale exploatabile și prezervare a speciilor faunei și florei. Prevăzut expres în art. 3, lit. c din Legea protecției mediului, este formulat drept „principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural”. Principiul este aplicabil mai ales în privința protecției resurselor naturale și conservării biodiversității, implicând, printre altele, crearea de arii protejate și proclamarea de monumente ale naturii. Potrivit art. 34, alin. 2 din Legea nr. 137/1995, protejarea unor specii și organisme rare amenințate cu dispariția, conservarea biodiversității și instituirea de arii protejate sunt prioritare în raport cu alte interese.

3.2.3. Principiul ameliorării calității mediului

Ameliorarea presupune îmbunătățirii stării și calității mediului, a factorilor săi componenți, prin acțiuni socioumane.

Consacrarea acestui principiu este mai evidentă la nivel comunitar, fiind expres prevăzut în art. 130 R din Tratatul CE introdus prin Actul unic european din 1987. Urmărind un obiectiv superior deopotrivă prevenirii, conservării și protecției, care presupun, în cele din urmă, numai asigurarea unui statu quo durabil, ameliorarea reclamă acțiuni și rezultate pozitive, sporirea datului natural.

Legea nr. 137/1995 consacră într-o manieră imperfectă acest principiu, dar sub un dublu aspect: intern și internațional. Astfel, printre principiile și elementele strategice, legea-cadru enumera și menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate (art. 3, lit. h), precum și dezvoltarea colaborării internaționale pentru asigurarea calității mediului (art. 3, lit. j).

3.2.4. Principiul prevenirii

Practica în domeniu a demonstrat că cea mai bună strategie de mediu constă în a preveni producerea poluărilor și a vătămărilor ecologice de orice fel, mai degrabă decât a încerca să se remedieze efectele acestora. Prevenirea implică, pe de o parte, evaluarea riscurilor pentru a evita pericolele, iar pe de altă parte, acțiuni bazate pe cunoașterea situației prezente, pentru neproducerea degradării mediului.

În conținutul semnificațiilor sale, principiul presupune atât acțiuni asupra cauzelor care produc poluarea sau degradarea (prin re tehnologizarea ecologică a proceselor de producție), cât și activități de limitare a efectelor distructive sau nocive pentru factorii de mediu.

Este edificatoare în acest sens obligația de a evalua și de a lua în calcul cerințele protecției mediului cu ocazia oricărei acțiuni publice sau private care riscă să aibă un impact asupra calității factorilor mediului. Astfel se afirmă din ce în ce mai mult o serie de proceduri administrative precum studiile de impact (având ca scop să împiedice realizarea unor obiective economico-sociale cu impact asupra mediului, fără măsuri corespunzătoare de prevenire a acestuia) ori bilanțul de mediu și programul de conformare, sau preocuparea de a stabili regimuri speciale de desfășurare a unor asemenea activități (precum cel al deșeurilor toxice, îngrășămintelor chimice și pesticidelor etc.).

Sub forma măsurilor de gestiune a riscului cunoscut, principiul este prezent mai ales în dreptul internațional, precum în cazul protecției biodiversității, luptei contra deșertificării, protecției stratului de ozon. Principiul a fost evocat și în jurisprudența Curții Internaționale de Justiție, care a statuat că „... nu pierde din vedere că, în domeniul protecției mediului, vigilența și prevenția se impun mai ales ca urmare a caracterului adesea ireversibil al prejudiciilor cauzate mediului și a limitelor inerente mecanismelor de reperare a acestui tip de pagube“. Semnificațiile sale rămân totuși imprecise, legea definind la modul general cele două elemente componente. Astfel, în înțelesul Legii nr. 137/1995, riscul ecologic potențial consta în probabilitatea producerii unor efecte negative asupra mediului, care pot fi prevenite pe baza unui studiu de evaluare, iar daune (prejudicii) desemnează efectul cuantificabil în cost al daunelor asupra sănătății oamenilor, bunurilor sau mediului provocat de poluanți, activități dăunătoare sau dezastre. Implicațiile principiului sunt evidente și în privința garanțiilor dreptului la un mediu sănătos, în art. 5 din Legea nr.137/1995 prevăzându-se printre acestea: dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit (lit. e) și dreptul de a se adresa direct sau prin intermediul unor asociații, autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect (lit. d).

3.2.5. Principiul precauției

Recunoașterea juridică și realizarea concretă a semnificațiilor sale au loc în strânsă independență cu cele ale principiului prevenirii.

Prevenirea presupune un studiu de risc, care să permită evitarea pagubelor și o acțiune bazată pe cunoaștere. Numai că nu întotdeauna consecințele deciziilor și acțiunilor pot fi cunoscute, total sau parțial, dinainte, iar absența certitudinii științifice nu poate constitui un pretext pentru a nu lua măsuri adecvate pentru prevenirea atingerilor grave și inevitabile aduse mediului. În fața acestei realități, în adoptarea deciziilor trebuie să se manifeste precauție, prudență, o diligență maximă, să se adopte măsuri preventive care să elimine pe cât posibil orice risc de degradare a mediului.

Precauția reclamă deci ca măsurile de precauție a mediului să fie adoptate, chiar dacă nici o pagubă nu se prefigurează la orizontul apropiat. Sub aspectul probei, sarcina efectuării acesteia se inversează: ea revine acum celui care susține că activitatea sa nu are ori nu va avea nici un impact, până când acumularea de date științifice va proba că există o relație de la cauză la efect între acțiunile de dezvoltare din degradarea mediului.

Pentru a răspunde unor atare preocupări, din 1980 s-a afirmat, mai ales la nivelul politicilor și legislațiilor naționale de mediu, principiul precauției, care sugerează că anumite măsuri trebuie luate pentru ca eventualele pagube să fie evitate înainte ca pragul riscului de mediu să fie atins. El a apărut ca o recunoaștere a incertitudinilor care afectează studiile de impact și gestiunea și care califică drept imprudentă atitudinea care ipotechează viitorul prin luarea de decizii ireversibile.

Din punct de vedere istoric, principiul precauției a fost enunțat pentru prima dată la nivel internațional în cadrul OCDE și într-o declarație ministerială din 1987, adoptată în urma și sub influența celei de-a doua Conferințe internaționale asupra protecției Mării Nordului (Londra, 1987). Ulterior, principiul a fost frecvent invocat în contextul reglementărilor vizând poluările marine, schimbările climatice, deșeurile toxice și produsele periculoase.

La nivel comunitar european, Tratatul de la Maastricht cuprinde regula precauției în art. 130 R, iar directivele comunitare privind utilizarea și diseminarea organismelor modificate genetic din 1990 o aplică concret. Ea permite statelor comunitare o acțiune fără a aștepta ca toate probele care să concluzioneze în sensul existenței pericolului pentru mediu să fie științific stabilite. În sfârșit, principiul 15 al Declarației Conferinței O.N.U. de la Rio de Janeiro (1992) afirmă că, în caz de risc de pagube grave ori inevitabile, absența certitudinii științifice absolute nu poate servi ca pretext pentru a amâna adoptarea de măsuri efective privind prevenirea degradării mediului, teză reluată și la Convenția asupra biodiversității.

Acest principiu s-a dezvoltat, în ultimii ani, și în alte documente O.N.U., fiind plasat în contextul preocupărilor vizând „asigurarea unui viitor durabil” și al promovării unor noi principii integrate, care să ducă sub aspect economic la o creștere reală, „în termeni verzi”.

3.2.6. Principiul protecției mediului

Reprezintă substanța însăși a dreptului mediului și cunoaște expresii juridice diverse în planul legislațiilor naționale, reglementărilor comunitare și dreptului internațional. În sens larg, el cuprinde semnificațiile principiilor anterioare (prevenirii, precauției, conservării), dar nu se reduce la ele și presupune elemente în plus. El implică în esență evitarea acțiunilor nocive pentru calitatea mediului și adoptarea de măsuri pozitive pentru a împiedica și a preîntâmpina deteriorarea acestuia.

Legislația românească consacră protecția mediului ca pe un principiu-corolar, către care se îndreaptă și de la care pornesc semnificațiile celorlalte principii generale. Același statut de principiu-obiectiv îl cunoaște în dreptul comunitar, art. 130 R, par. 2 din Tratatul de la Maastricht, precizând că „politica comunității în domeniul mediului vizează un nivel de protecție ridicat, ținând cont de diversitatea situațiilor în diferitele regiuni ale Comunității Europene”.

3.2.7. Principiul „poluatorul plătește”

Adoptat mai întâi de către OCDE în 1972, principiul semnifică inițial cerința imputării poluatorului a cheltuielilor privind măsurile adoptate de către autoritățile publice pentru ca mediul să fie menținut într-o stare acceptabilă.

El se inspiră din teoria economică potrivit căreia costurile sociale externe, care însoțesc producția, trebuie să fie internalizate, adică să fie luate în calcul de toți agenții economici în costurile lor de producție.

Într-adevăr, multe activități economico-sociale antrenează externalități negative sub forma poluării, afectând populația și factorii de mediu. Existența

acestora duce la o adevărată „dedublare” a realităților privind costurile și profitul agenților economici. Astfel, pe ansamblu, economia trebuie să acopere atât costurile de producție, cât și pe cele legate de existența externalităților (poluării).

Generatorii poluării au costuri proprii diminuate datorită economisirii cheltuielilor de prevenire a poluării (dotarea cu dispozitive și filtre, adaptarea tehnologiilor etc.), societatea în ansamblul său, imediat sau în timp, suportând costul privind combaterea efectelor negative ale poluării asupra sănătății umane, activităților economico-sociale ori mediului în întregul său. Pentru a se evita o asemenea situație și pentru a se corecta inechitățile pe care le determină, costurile „externalităților” se „internalizează” pe calea recunoașterii juridice a principiului „poluatorul plătește”.

Proclamarea și recunoașterea principiului cunosc situații diferite în legislațiile naționale ale statelor, la nivel comunitar european și în cadrul OCDE.

Principalul obiectiv al reglementărilor internaționale în domeniu îl constituie armonizarea politicilor interne, astfel încât diferențele legislației antipoluante de la o țară la alta să nu antreneze distorsiuni în avantajele comparative și schimburile comerciale. În același timp, principiul a fost larg acceptat de guverne, care s-au inspirat din semnificațiile sale în elaborarea politicilor lor ecologice.

Realizarea semnificațiilor acestui principiu poate îmbrăca mai multe forme, precum: instituirea de norme antipoluare, utilizarea unei fiscalități incitative, definirea unui regim de răspundere obiectivă, independentă de culpa pentru prejudiciul ecologic etc.

La nivel comunitar, principiul a fost consacrat prin Actul unic european (1987) și Tratatul de la Maastricht (1993).

Consacrat pentru prima dată prin art. 3, lit. d din Legea nr. 137/1995, principiul „poluatorul plătește” își croiește drum și în practica și dreptul românesc. Astfel, semnificațiile sale fundamentale au fost deja exprimate juridic prin stabilirea, ca modalități de implementare a principiilor, a introducerii pârghiilor economice stimulative sau coercitive și elaborarea de norme și standarde antipoluante (art. 4, lit. d și f din Legea nr. 137/1995) și, respectiv, instituirea unui regim special de răspundere pentru prejudiciu format din două reguli principale și complementare: caracterul obiectiv, independent de culpă și, respectiv, răspunderea solidară în cazul pluralității autorilor (art. 80 din același act normativ).

3.3. Rezumat

Statutul mediului, de patrimoniu comun al umanității, ce trebuie conservat spre binele generației prezente și transmis în bună stare generațiilor viitoare, face ca pro-tejarea sa să constituie o problemă de interes general, atât din perspectiva individuală, cât și din cea colectivă: comunități, popoare și state.

Obiectiv fundamental al problematicii protecției mediului, conservarea urmărește să mențină un nivel durabil al resurselor ecologice. Aceasta presupune în acest sens un management adecvat al resurselor renovabile și o atenție deosebită utilizării resurselor nerenovabile.

Ameliorarea presupune îmbunătățirii stării și calității mediului, a factorilor săi componenți, prin acțiuni socioumane.

Ameliorarea presupune îmbunătățirii stării și calității mediului, a factorilor săi componenți, prin acțiuni socioumane.

Practica în domeniu a demonstrat că cea mai bună strategie de mediu constă în a preveni producerea poluărilor și a vătămărilor ecologice de orice fel, mai degrabă decât a încerca să se remedieze efectele acestora. Prevenirea implică, pe de o parte, evaluarea riscurilor pentru a evita pericolele, iar

pe de altă parte, acțiuni bazate pe cunoașterea situației prezente, pentru neproducerea degradării mediului.

Precauția reclamă deci ca măsurile de precauție a mediului să fie adoptate, chiar dacă nici o pagubă nu se prefigurează la orizontul apropiat. Sub aspectul probei, sarcina efectuării acesteia se inversează: ea revine acum celui care susține că activitatea sa nu are ori nu va avea nici un impact, până când acumularea de date științifice va proba că există o relație de la cauză la efect între acțiunile de dezvoltare din degradarea mediului.

Principiul poluatorul plătește se inspiră din teoria economică potrivit căreia costurile sociale externe, care însoțesc producția, trebuie să fie internalizate, adică să fie luate în calcul de toți agenții economici în costurile lor de producție.

3.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Analizați prin comparație principiul prevenirii și principiul precauției.
- 2) Corelați semnificațiile principiului conservării cu cele ale conceptului de dezvoltare durabilă.
- 3) Prezentați instrumente juridice de implementare a principiului poluatorul plătește.

3.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
Al., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARPWORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

3.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați semnificațiile juridice ale principiului poluatorul plătește.

Capitolul 4.

dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

4.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate recunoașterea juridică, semnificațiile și garanțiile dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

4.2. Conținut

4.2.1. Recunoașterea și garantarea constituțional-legislativă a dreptului fundamental la mediu în România

4.2.2. Titularii dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

4.2.3. Garanțiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

4.2.1. Recunoașterea și garantarea constituțional-legislativă a dreptului fundamental la mediu în România

La trei decenii și jumătate de la prima conferință a ONU privind mediul (Stockholm, iunie 1972) și de la adoptarea întâiei legi interne privind protecția mediului (nr.9/1973) și în România dreptul mediului s-a constituit ca o ramură de drept autonomă, cu un profil distinct, iar dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic a fost recunoscut și este garantat de Constituție. Această situație e rezultatul unui proces relativ îndelungat, desfășurat sub influența mai multor factori și cu contribuția a numeroși actori. Astfel, accesul țării la instituții internaționale cu preocupări majore în domeniul mediului (Consiliul Europei (1991), Agenția europeană pentru mediu 1998), declanșarea și finalizarea procesului de aderare la UE ori presiunea realităților ecologice interne, în contextul general al tranziției spre o societate democratică și o economie de piață au impus mutații fundamentale la nivelul ideilor, conceptelor și reglementărilor juridice în materie. Procesul de reînnoire legislativă, aferent unor asemenea transformări radicale (adoptarea unei noi constituții, a unei alte legislații de mediu, în frunte cu legea-cadru) a favorizat și el, cel puțin din punct de vedere formal, asimilarea principiilor, procedurilor și tehnicilor avansate de protecție a mediului. Punctul culminant al acestor evoluții l-a constituit consacrarea și garantarea constituțională, însoțită de un semnificativ fascicul de legislație subsecventă a dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. Așadar, procesul consacrării și garantării dreptului la mediu a cunoscut și în România o evoluție asemănătoare cu cea din celelalte state europene: o emergentă progresivă la nivel legislativ, potențată de ratificarea documentelor internaționale în materie și pregătirea aderării la Uniunea Europeană, precum și de recunoașterea sa, cu valoare supra legislativă, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și încununarea sa prin recunoașterea constituțională. Prin legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 aprobată prin referendumul național din 18-19

noiembrie 2003 a fost introdus, în titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, capitolul II „Drepturile și libertățile fundamentale” un articol nou (nr.35), intitulat „Dreptul la un mediu sănătos”. Plasat în economia capitolului legii fundamentale între dreptul la ocrotirea sănătății (art.34) și dreptul la vot (art.36) noul text constituțional prevede: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător”. În acest mod art.35 a devenit sediul principal al reglementării constituționale a acestui drept, la care se mai adaugă prevederile art. 44 (7) aferente dreptului de proprietate și potrivit cărora „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului ...”, precum și cele ale art. 135 (2) lit. e conform cu care Statul trebuie să asigure, printre altele, și: „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum menținerea echilibrului ecologic” (articol plasat însă în titlul IV „Economia și finanțele publice”). Semnificațiile acestor texte constituționale se completează reciproc, în sensul că prevederile art. 135 (2) lit. e se adaugă practic la cele ale art. 35, întrucât o îndatorire a statului are, în planul instituției drepturilor omului, reflexul corelativ al unui drept fundamental, în cazul nostru dreptul la mediu. În acest mod se consacră o concepție avansată privind dreptul la mediu, prezentă și în Convenția de la Aarhus, în care se are în vedere atât dimensiunea procedurală a acestuia (prin asumarea de către autoritățile publice a obligației de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea sa), cât și pe cea materială (prin obligația Statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic). Drepturile procedurale nu sunt percepute ca drepturi în sine, ci ca mijloace de atingere a obiectivului ultim, acela al unui mediu sănătos și echilibrat ecologic, care să permită omului să trăiască într-un mediu de o calitate cât mai înaltă. Totodată, această ecuație ar impune poate ca o mai exactă denumire a art.35 din legea fundamentală să fie aceea de „dreptul la un mediu sănătos și îndatorirea de a-l proteja”. În sfârșit, existența formulării „Statul recunoaște ...” reflectă nu atât persistența unei viziuni paternaliste, cât mai ales realitatea că la acest moment consacrarea și garantarea dreptului la mediu se înfăptuiesc mai ales în și cu participarea autorității statale, precum și apartenența reglementării la concepția continentală pentru care protecția mediului reprezintă o responsabilitate în primul rând publică.

4.2.2. Titularii dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

Ca drept subiectiv, orice drept uman fundamental reprezintă o prerogativă conferită de lege în baza căreia titularul poate și uneori chiar trebuie să adopte o anumită conduită și să ceară altora desfășurarea unei conduite adecvate dreptului său, sub sancțiunea prevăzută de lege, în scopul valorificării unui interes personal, direct, născut și actual, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul general.³³ Desigur, dintre elementele definitorii ale acestuia, unele prezintă o serie de particularități în privința dreptului la mediu. Referitor la caracterul „personal” al interesului protejat, acesta nu reprezintă un element esențial întrucât protecția mediului constituie un „obiectiv de interes public major” și în această calitate, simpla atingere a mediului afectează deopotrivă interesele fiecărui individ și ale tuturor. De asemenea și acordul dintre interesele individuale și cele generale este aici mult mai complex, în sensul că între ele există o interdependență deosebită generată de unitatea om-natură. Astfel, din formularea art. 35 (1) din Constituție acest drept este recunoscut „oricărei persoane” preluată și în OUG nr.195/2005, (spre deosebire de art.5 din Legea nr.137/1995 care prevedea că statul îl recunoaște „tuturor persoanelor”). Titularul dreptului la mediu este ființa umană, indiferent de apartenența sa la un stat, de rezidență, statul civil, ș.a., în ipoteza sa de individ (privită ut singuli), colectivă (popoare, colectivități) și specie între specii. Exercitarea sa poate avea loc fie în mod individual, fie colectiv, un rol important revenind în acest din urmă caz organizațiilor neguvernamentale. Dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

este un „drept de solidaritate” între generațiile existente, pe de o parte, și între cele prezente și viitoare pe de alta. Primul tip de solidaritate se exprimă în interesul comun al umanității de a asigura un mediu sănătos și echilibrat ecologic și exprimă interdependența dintre indivizii aceleiași specii și natura înconjurătoare. Cel de-al doilea, se exprimă mai ales prin conceptul de „drepturi ale generațiilor viitoare”. Deși în concepția juridică tradițională, o persoană nu dobândește drepturi decât în momentul nașterii sale, în privința dreptului de a moșteni un mediu de calitate aceasta are o fizionomie proprie. El se manifestă, într-o primă etapă, prin îndatorirea colectivă și individuală a generațiilor prezente de a menține și a ameliora calitatea mediului pe termen lung spre a-l transmite astfel generațiilor următoare. Din punct de vedere juridic o importanță deosebită o prezintă, în acest sens, consacrarea obligației de a lua în calcul și conservarea naturii pe termen lung, în mod viabil. Această idee este evidentă în cadrul dezvoltării durabile. Astfel, după ce își stabilește drept obiectiv reglementarea protecției mediului ...” pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății” Ordonanța de urgență nr.195/2005, definește dezvoltarea durabilă ca fiind „dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități”. De asemenea, utilizarea durabilă a resurselor naturale este prevăzută ca un „element strategic”.

4.2.3. Garanțiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

Teoria generală a dreptului constituțional identifică două tipuri de garanții pentru drepturile și libertățile fundamentale, cu caracter complementar: garanții de fond și garanții procedurale.³⁵ Din prima categorie fac parte, de exemplu, caracterul excepțional și condiționat al măsurilor de restrângere a exercițiului unui asemenea drept (art. 53 din Constituție), interdicția categorică a suprimării sale (art. 152 (2) din legea fundamentală), înscrierea sa în rândurile domeniilor care nu pot forma obiectul revizuirii Constituției (art. 152 (2)). O importanță deosebită o reprezintă, în acest context, garanțiile instituționalizate precum: controlul constituționalității legilor (prealabil și preventiv ori ulterior și sancționator, deosebit de însemnată rămânând în acest sens procedura excepției de neconstituționalitate), controlul exercitat asupra activității administrative (care poate fi un control politic, administrativ, sub forma procedurii de consiliere, controlul politic, administrativ, sub forma procedurii de conciliere, controlul jurisdicțional și angajarea răspunderii administrative). Realizarea dreptului la un mediu sănătos este asigurată mai ales din perspectivă procedurală prin recunoașterea unor drepturi-garanții, care cunosc în prezent o largă consacrare la nivelul reglementărilor naționale, internaționale și comunitare. Desigur între cele două dimensiuni de existență și de realizare ale dreptului la mediu – cea materială și cea procedurală – nu se manifestă o linie de demarcație clară și precisă ci, dimpotrivă, o interdependență conceptuală și execuțională, în consens cu unicitatea obiectivului urmărit. Astfel, această realitate a fost exprimată deja de Convenția de la Aarhus care stipulează că „cetățenii trebuie să aibă acces la informație, să fie îndreptățiți de a participa la luarea deciziei și să poată avea acces la justiție în probleme de mediu” pentru „a fi în măsură să valorifice dreptul lor de a trăi într-un mediu sănătos și de a îndeplini îndatorirea concomitentă și corelativă de a proteja și de a ameliora mediul în interesul generațiilor prezente și viitoare. (Preambul). Această legătură indestructibilă este evidențiată și în art.1 al Convenției subintitulat

„Obiective” și care stipulează: „Pentru a contribui la protejarea drepturilor oricărei persoane din generațiile actuale și viitoare de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale, fiecare parte va garanta drepturile privind accesul la justiție în probleme de mediu, conform prevederilor prezentei convenții. Textul legislativ de principiu privind garanțiile procedurale este în prezent cuprins în art. 5 din Ordonanța de urgență privind protecția mediului nr. 195/2005. Sunt prevăzute astfel următoarele drepturi-garanții: - accesul la informația privind mediul, cu respectarea condițiilor de confidențialitate prevăzute de legislația în vigoare (art.5 lit. a);37 - dreptul de asociere în organizații pentru protecția mediului (art. 5 lit. b);38 - dreptul de consultare în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea politicii și legislației de mediu, emiterea actelor de reglementare în domeniu, elaborarea planurilor și programelor (art.5 lit.c);39 - dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu (art. 5 lit. d); - dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit (art.5 lit. e). În privința acestuia din urmă, s-a stabilit un regim special al răspunderii civile pentru prejudiciu ecologic, art. 95 din OUG nr.195/2005, prevăzând două reguli în acest sens: caracterul obiectiv, independent de culpă al acestei răspunderi și răspunderea solidară în cazul pluralității autorilor. Totodată, organizațiilor neguvernamentale care promovează protecția mediului li se recunoaște dreptul la acțiune în justiție în probleme de mediu și calitatea procesuală activă, în litigiile care au ca obiect protecția mediului (art.20(6). De adăugat că reglementarea-cadru prevede ca „element strategic” al protecției mediului și „informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în probleme de mediu ”(art.3 lit. b), iar ca modalitate de implementare a principiilor și elementelor strategice „educarea și conștientizarea publicului, precum și participarea acestuia în procesul de elaborarea și aplicare a deciziilor privind mediul” (art.3 lit. p).

4.3. Rezumat

Prin legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 aprobată prin referendumul național din 18-19 noiembrie 2003 a fost introdus, în titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, capitolul II „Drepturile și libertățile fundamentale” un articol nou (nr.35), intitulat „Dreptul la un mediu sănătos”. Plasat în economia capitolului legii fundamentale între dreptul la ocrotirea sănătății (art.34) și dreptul la vot (art.36) noul text constituțional prevede: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător”. În acest mod art.35 a devenit sediul principal al reglementării constituționale a acestui drept, la care se mai adaugă prevederile art. 44 (7) aferente dreptului de proprietate și potrivit cărora „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului ...”, precum și cele ale art. 135 (2) lit. e conform cu care Statul trebuie să asigure, printre altele, și: „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum menținerea echilibrului ecologic” (articol plasat însă în titlul IV „Economia și finanțele publice”). Semnificațiile acestor texte constituționale se completează reciproc, în sensul că prevederile art. 135 (2) lit. e se adaugă practic la cele ale art. 35, întrucât o îndatorire a statului are, în planul instituției drepturilor omului, reflexul corelativ al unui drept fundamental, în cazul nostru dreptul la mediu. În acest mod se consacră o concepție avansată privind dreptul la mediu, prezentă și în Convenția de la Aarhus, în care se are în vedere atât dimensiunea procedurală a acestuia (prin asumarea de către autoritățile publice a

obligației de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea sa), cât și pe cea materială (prin obligația Statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic).

Titularul dreptului la mediu este ființa umană, indiferent de apartenența sa la un stat, de rezidență, statul civil, ș.a., în ipoteza sa de individ (privată ut singuli), colectivă (popoare, colectivități) și specie între specii. Exercițarea sa poate avea loc fie în mod individual, fie colectiv, un rol important revenind în acest din urmă caz organizațiilor neguvernamentale.

4.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Prezentați modul în care s-a realizat recunoașterea constituțională a dreptului fundamental la un mediu sănătos.
- 2) Care sunt garanțiile de fond și procedurale ale dreptului fundamental la un mediu sănătos în legislația românească ?
- 3) Indicați instrumentele juridice oferite organizațiilor neguvernamentale în legătură cu dreptul fundamental la un mediu sănătos.

4.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
Al., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

4.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să tratați interacțiunea dintre dreptul fundamental la un mediu sănătos și dreptul fundamental la muncă.

Capitolul 5.

Tehnici de protecție a mediului

5.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate cele mai importante instrumente de protecție a mediului, circumscrise modelului de autorizare prealabilă a activităților cu impact asupra mediului. Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

5.2. Conținut

5.2.1. Norme tehnice de conduită

5.2.2. Noțiunea și caracteristicile actelor de reglementare (autorizațiilor, acordurilor și avizelor) de mediu

5.2.2.1. Avizele de mediu

5.2.2.2. Acordul de mediu

5.2.2.3. Autorizația de mediu

5.2.4. Competențe

5.2.5. Proceduri de emitere

5.2.6. Termene de valabilitate

5.2.7. Revizuirea actelor de reglementare

5.2.8. Suspendarea acordului și autorizației de mediu

5.2.9. Revocarea și transferul actelor de reglementare

5.2.1. Norme tehnice de conduită

Prevenirea, limitarea și controlul efectelor negative ale activităților umane asupra mediului au impus dezvoltarea specifică a unor tehnici administrative clasice și apariția altora noi, speciale în frunte cu un sistem de avize, acorduri și autorizații, care să determine în ce măsură poluarea este admisă ori interzisă. Aceasta presupune instituirea de restricții, diferite ca natură și conținut și stabilirea de condiții pentru desfășurarea activităților cu posibil impact negativ asupra mediului, cu implicații corespunzătoare pentru exercitarea anumitor drepturi fundamentale, în frunte cu dreptul de proprietate, libertatea de întreprindere ori dreptul de folosință al unor bunuri comune (apă, aer ș.a.), în numele interesului public superior al protecției mediului și al dreptului uman fundamental la un mediu sănătos. Una dintre tehnicile devenite tradiționale ale reglementării vizând protecția mediului este reprezentată de instituirea de norme ori/și standarde ecologice. Astfel, în funcție de

natura și influența negativă a unor factori asupra mediului, reglementările legale în materie prevăd, de exemplu, norme tehnice de încadrare a produselor și substanțelor în raport cu gradul de nocivitate, toxicitate și/ori inflamabilitate, norme tehnice privind ambalarea, transportul, depozitarea, manipularea și folosirea produselor și substanțelor chimice, norme tehnice privind distrugerea sau neutralizarea produselor, ori, după caz, decontaminarea după efectuarea de operații cu produse ori substanțe chimice etc. Reglementările tehnice operează de altfel prin excelență prin edictarea de norme de mediu. Acestea pot fi de patru tipuri: - norme de calitate a mediului, care fixează niveluri maxime admisibile de poluare în mediile receptoare: aer, apă, sol. Normele de calitate pot varia după utilizarea mediului dat. Ele pot acoperi zone geografice determinate (naționale, regionale ori locale), după cum o normă de calitate a apei poate să se aplice unui întreg curs de apă ori numai unei părți a acestuia; - norme de emisie, care stabilesc cantitatea de poluanți ori concentrațiile de poluanți care pot fi degajați de o sursă dată (o uzină, de pildă). Aceste norme stabilesc obligații de rezultat, lăsând poluatorului libertatea de alegere a mijloacelor pentru a se conforma exigențelor date; emisiile de substanțe poluante pot fi măsurate pe unitatea de timp ori în cursul unei operațiuni date; ca regulă, normele de emisie se aplică instalațiilor fixe și surselor mobile de poluare plasate în categoria vizată de normele de produs; - norme de procedeu, care enunță un anumit număr de specificații cărora trebuie să le corespundă instalațiile fixe; acestea stabilesc obligații de mijloc și nu lasă poluatorului liberă alegere a tehnicilor prin care înțelege să reducă emisiile; - norme de produs, care tind să fixeze fie proprietăți fizice și chimice pentru un anumit produs, fie reguli privind condițiile, ambalajul ori prezentarea produsului, în special pentru produsele toxice sau limitele la emisiile poluante pe care acest produs poate să le degajeze în cursul utilizării sale. Norme tehnice pot să fie prevăzute și de codurile de bună conduită stabilite de către organismele profesionale ori altele în afară chiar a normelor obligatorii impuse de către autorități. Așa de pildă, la nivel internațional, ISO (International Standards Organisation), organizație neguvernamentală, a elaborat și standarde de mediu. În special seria de norme ISO-14000 privește gestiunea mediului și prevede auditul de mediu, urmărirea produselor în cadrul strategiilor existente și acordarea unei mărci ecologice.

5.2.2. Noțiunea și caracteristicile actelor de reglementare (autorizațiilor, acordurilor și avizelor) de mediu

Tributară utilizării limbii engleze în procesul de receptare a Acquis-ului comunitar de mediu, legislația românească a optat pentru denumirea generică de „acte de reglementare” (to regulate), pentru autorizațiile, acordurile și avizele de mediu, iar Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului (aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 265 din 29 iunie 2006) a preferat o definiție prin enumerare a acestora, și nu o prezentare sintetică a respectivei noțiuni. Potrivit art.8 (1) din Ordonanța de urgență nr.195/2005, autoritățile competente în domeniu, cu excepția Gărzii Naționale de Mediu și a structurilor subordonate acesteia, conduc procedura de reglementare și emit (mai corect, eliberează), după caz, trei categorii de acte de reglementare: avize de mediu, acorduri și autorizații/autorizații integrate de mediu. În ciuda denumirilor diverse și diferite față de terminologia curentă, acestea sunt acte tehnico-juridice, instrumentate conform unei proceduri speciale, emise și care exprimă decizia autorităților competente în materie de mediu și stabilesc condiții pentru desfășurarea proiectelor, planurilor sau activităților, precum și drepturi și obligații pentru titularii acestora, din perspectiva asigurării protecției mediului și conservării naturii, Cu subspeciile lor (avizele de mediu: avizul de mediu pentru planuri și programe, avizul pentru stabilirea obligațiilor de mediu, avizul de mediu pentru produse de protecție a plantelor, respectiv pentru autorizarea îngrășămintelor chimice și aviz Natura 2000; acordurile de mediu: acord de mediu, acord de import/export plante și/sau animale sălbatice non CITES, acord de import pentru organisme modificate genetic; autorizații: autorizația de mediu, autorizația integrată de mediu,

autorizația privind activitățile cu organisme modificate genetic, autorizația privind emisiile de gaze cu efect, de seră, permis CITES), acestea sunt „acte de reglementare”, emise conform unei proceduri specifice, care presupune evaluarea de mediu (concepută ca un ansamblu de operațiuni tehnicoadministrative precum: elaborarea raportului de mediu, consultarea publicului și a autorităților publice interesate, luarea în considerare a concluziilor raportului de mediu și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate). Sunt acte administrative de finalitate, „pentru mediu”, emițându-se de autoritățile competente „numai dacă planurile și programele, proiectele, respectiv programele pentru conformare privind activitățile existente prevăd prevenirea, reducere, eliminarea sau compensarea, după caz, a consecințelor negative asupra mediului, în raport cu prevederile aplicabile din normele tehnice și reglementările în vigoare” (art.15(2), din Ordonanța de urgență a guvernului nr.195/2005). Cerințele procedurale aferente dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, vizând informarea, consultarea și participarea publicului la luarea deciziei privind emiterea actelor de reglementare în domeniu, precum și accesul la justiție în asigurarea legalității și aplicării acestora, imprimă o serie de particularități regimului acestor acte, în privința, de exemplu, formei deciziei, modificării (revizuirii), efectelor ș.a. Așadar, emiterea (eliberarea), reînnoirea, suspendarea, încetarea actelor de reglementare sunt supuse unui regim special, „de drept al mediului”, față de care dreptul administrativ rămâne dreptul comun, dar în multe privințe și genul proxim în raport cu care se exprimă și manifestă diferența specifică, individualizatoare. Ca atare, din această perspectivă, cea de a fi mai întâi acte specifice de drept al mediului și în subsidiar acte administrative individuale, se cuvine examinat regimul juridic al „actele de reglementare”. Legislația românească în vigoare stabilește, cu unele imperfecțiuni, o serie de categorii distincte de acte de reglementare (autorizații, acorduri, avize), conform unor criterii mai mult sau mai puțin precise și supuse unor reguli specifice.

5.2.2.1. Avizele de mediu

Avizul de mediu pentru planuri și programe, avizul pentru stabilirea obligațiilor de mediu, avizul de mediu pentru produsele de protecție a plantelor, respectiv pentru autorizarea îngrășămintelor chimice și avizul Natura 2000 41– indiferent de denumire, reprezintă, ca natură juridică, avize conforme a căror solicitare și ale căror prevederi sunt obligatorii pentru adoptarea/emiterea/aprobarea ș.a. documentelor cărora li se adresează și față de care certifică integrarea considerentelor privind protecția mediului. Funcția lor esențială este aceea de a asigura receptarea exigențelor ecologice în acte administrative, politico-juridice ș.a. care pot sau au un impact semnificativ asupra mediului, dar al căror obiectiv principal definitoriu este de altă natură. Aceste cerințe ale avizului reprezintă o condiție de legalitate a însuși actului ce urmează a se emite, neîndeplinirea lor atrăgând nulitatea absolută a acestuia. Neconstituind acte administrative (de mediu) de-sine-stătătoare, ci doar operațiuni tehnico juridice deosebit de importante, avizele nu pot fi contestate în justiție decât odată cu actul pe care îl condiționează.

5.2.2.2. Acordul de mediu

Are o poziție intermediară, între avize și autorizații, cu un profil juridic specific, datorită scopului urmărit și regimului juridic aplicabil. Astfel, potrivit legii cadru (art.11) acesta este obligatoriu pentru proiectele publice sau private sau pentru modificarea ori extinderea activităților existente, inclusiv pentru proiecte de dezafectare, care pot avea impact asupra mediului, iar pentru obținerea sa, în cazul proiectelor publice sau private care pot avea impact semnificativ asupra mediului, prin natura, dimensiunea sau localizarea lor este necesară evaluarea impactului asupra mediului. O altă caracteristică a acordului de mediu este cea că, spre deosebire autorizația de mediu și ca o

consecință a naturii sale juridice, se emite în paralel cu celelalte „acte de reglementare” (mai corect alte acte administrative) emise de autoritățile competente, potrivit legii (art.11 alin.4 din Ordonanța de urgență nr.195/2005), astfel că efectul juridic al documentului supus acordului este rezultatul manifestării de voință al mai multor organe (autorități), inclusiv al celei de mediu. Totuși, se cuvine menționat faptul că, după eliberarea acordului de mediu și în conexiunea prealabilă cu acesta se emit și alte acte administrative precum: autorizația de construire sau avize ori acorduri cerute pentru diverse alte domenii, în condițiile legii.

5.2.2.3. Autorizația de mediu

Este considerată ca fiind actul administrativ în baza căruia se pot desfășura, în mod legal, activitățile existente și începe activitățile noi cu posibil impact semnificativ asupra mediului. În sens administrativ, autorizațiile de mediu sunt autorizații libere, acte administrative individuale, care stabilesc drepturi și/sau obligații determinate pentru subiectul căruia i se adresează. Activitățile supuse astfel autorizării sunt determinate prin sistemul listei. Referitor la stabilirea consecințelor asupra mediului, pentru obținerea autorizației de mediu, în cazul activităților existente, care nu sunt conforme cu normele și reglementările în vigoare, este necesară efectuarea bilanțului de mediu (apreciată prin decizia autorității competente), urmat de programul pentru conformare (negociat cu titularul activității), iar în cazul activităților noi se impune evaluarea impactului de mediu. În dreptul comunitar, potrivit art.1 par.2 al Directivei nr.337/85/CEE din 27 iunie 1985 privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice sau private asupra mediului, autorizație înseamnă „decizia autorității sau autorităților competente care naște dreptul beneficiarului obiectivului de a realiza proiectul”, iar în termenii art.1 par.2 „Statele membre vor lua măsurile necesare pentru ca, înainte de obținerea autorizației, proiectele susceptibile de a avea efecte semnificative asupra mediului, mai ales în privința naturii lor, a dimensiunilor sau a localizării, să fie supuse unei evaluări a incidențelor”. Așa cum s-a statuat în jurisprudența Curții de Justiție a Comunității Europene (CJCE) „aceasta (autorizația) rămâne o noțiune comunitară care ține exclusiv de dreptul comunitar” (CJCE, cauza Diane Barker c/London Borough of Bromley, nr.C-290/03, hotărârea din 4 mai 2006). Autorizațiile de mediu se pot grupa, în funcție de criteriul folosit, în mai multe categorii. Clasificarea principală este cea care le distinge în funcție de activitatea pe care o „reglementează”; din acest punct de vedere avem, pe de o parte, autorizațiile care permit realizarea de activități care, în mod direct ori indirect, presupun contaminarea sau deversarea asupra unei resurse naturale, iar pe de altă, autorizațiile care permit efectuarea de activități care, în plus, este posibil sau au efectiv un impact (semnificativ) asupra mediului. Diferența dintre cele două categorii este semnificativă, deopotrivă în privința poluării și cea a regimului juridic aplicabil. Astfel, în plan concret, în timp ce, în cazul permiselor de deversare, ceea ce se autorizează este impactul asupra mediului și nu activitatea care îl produce, permisele de activități cu impact asupra mediului autorizează activitățile care produc acest impact și nu impactul însăși. Diferența dintre cele două categorii de autorizații se manifestă, mai ales, în privința procedurii de acordare a lor. În cazul autorizațiilor de deversare sau poluare, procedura are ca obiectiv acordarea acestor autorizații, drept pentru care demersul procedural se realizează prin aprecierea condițiilor în care deversarea sau contaminarea se vor produce. Dimpotrivă, în situația celorlalte autorizații, cele vizând activități sau executarea de proiecte, se analizează nu numai problemele ecologice (impactul asupra mediului al proiectului), ci și proiectul însuși. Din această perspectivă, sunt autorizații propriu-zise de mediu cele din prima categorie, care autorizează desfășurare de activități ce, în mod direct sau indirect, presupun un impact asupra mediului, deoarece este vorba de activități poluante (deversarea/emisiunea de substanțe, energie, gaze în atmosferă, sol sau apă). În schimb, se poate considera că cele din a doua categorie sunt, în sens impropriu, denumite autorizații de mediu, întrucât ele permit exercitarea unei activități, dar au avut în vedere, între altele, impactul ecologic al acesteia și au inclus, pe lângă alte condiții, și pe cele necesare pentru a evita sau reduce impactul asupra mediului. În orice caz, este de subliniat faptul că, în plan general regimul și natura autorizațiilor de mediu evoluează, după unii

autori, spre situația concesiunilor, dar cu o importantă precizare. Particularitățile obiectivului protecției mediului ridică o problemă deosebită din perspectiva celor două instituții juridice tradiționale ale dreptului administrativ: autorizația sau licența presupun ca titularul lor să fi avut un drept anterior (așadar, dreptul de a polua!), preexistent, iar concesiunea nu (ceea ce ar răspunde mai bine exigențelor ecologice).

5.2.4. Competențe

Actele de reglementare sunt emise, revizuite și actualizate, după caz, de autoritățile competente pentru protecția mediului (instituții publice cu personalitate juridică, finanțate integral de la bugetul de stat). De la regula generală a competenței agenților de mediu de emitere (eliberare) există unele excepții, respectiv: - Guvernul, prin hotărârea la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului promovează: - acordul de mediu și autorizația/autorizația integrată de mediu pentru activitățile miniere care utilizează substanțe periculoase în procesul de prelucrare și concentrare, pentru capacități de producție mai mari de 5 milioane de tone/an și sau dacă suprafața pe care se desfășoară activitatea este mai mare de 1000 ha (art.19); - acordul de mediu sau autorizația de mediu pentru instalațiile cu risc nuclear major (centrale nucleare electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale ale combustibilului nuclear ars (art.46(3)). - Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului (Ministerul mediului și Pădurilor) emite autorizațiile și acordurile de import privind importul organismelor/microorganismelor modificate genetic, precum și acordul și autorizația de mediu privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic și introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii, după solicitarea avizelor necesare (art.40).

5.2.5. Proceduri de emitere

Emiterea actelor de reglementare se efectuează potrivit unor proceduri specifice pentru fiecare categorie dintre acestea, aprobate prin hotărâre de guvern sau ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului. Regimul general al acestora se caracterizează prin următoarele reguli fundamentale comune, stipulate în Ordonanța de urgență nr.195/2005: - actele de reglementare se emit numai dacă planurile și programele, proiectele, respectiv programele pentru conformare privind activitățile existente prevăd prevenirea, reducerea, eliminarea sau compensarea, după caz, a consecințelor negative asupra mediului, în raport cu prevederile aplicabile din normele tehnice și reglementările în vigoare (art.15 (2)); - titularii activităților care fac obiectul procedurilor de reglementare, din perspectiva impactului negativ asupra mediului au obligația de a respecta termenele stabilite de autoritatea competentă de protecția mediului în derularea acestor proceduri; nerespectarea acestora conduce la încetarea de drept a procedurii și anularea solicitării actului de reglementare (art.15 alin.2 și 3); - obligația autorităților competente de a asigura informarea, consultarea și participarea publicului la luarea deciziei privind emiterea actelor de reglementare și garantarea accesului la justiție în vederea controlului legalității acestora; organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului au drept la acțiune în justiție în probleme de mediu, având calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului (art.20(6)).

Ca parte integrantă a procedurii de emitere a acordului de mediu procedura de evaluare a impactului asupra mediului este stabilită în prezent prin Hotărârea Guvernului nr.1213 din 6 septembrie 2006, privind stabilirea procedurii-cadru de evaluare a impactului asupra mediului pentru anumite proiecte publice și private. Legislația română utilizează sistemul listei în determinarea proiectelor supuse evaluării impactului asupra mediului, cu două subdiviziuni: prima, cuprinde proiectele

prevăzute în anexa nr.1 a H.G. nr.1213/2006 precum și orice proiecte propuse a se realiza pe un amplasament situat în perimetre de protecție

60

hidrogeologică prevăzute de legislația privind caracterul și mărimea zonelor de protecție sanitară și hidrologică și care sunt supuse evaluării de mediu, datorită naturii, dimensiunii sau localizării lor și secunda, proiectele publice sau private în privința cărora trebuie stabilită necesitatea efectuării evaluării impactului asupra mediului, prevăzute în anexa nr.2 și realizare în cadrul unei arii naturale protejate, indirect legate de aceasta sau necesare pentru managementul ariei naturale protejate care, fie individual, fie împreună cu alte proiecte, pot avea efecte semnificative asupra ariei naturale protejate, având în vedere obiectivele de conservare a acesteia, așa cum sunt prevăzute în legislația privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice; prin excepție, toate proiectele prevăzute în anexa 2, ce urmează a fi realizate în zona costieră se supun evaluării impactului asupra mediului. Evaluarea identifică, descrie și evaluează, în mod corespunzător și pentru fiecare caz în parte, efectele directe și indirecte ale proiectului asupra următorilor factori: a) ființe umane, faună și floră; b) sol, apă, aer, climă și peisaj; c) bunuri materiale și patrimoniu cultural; d) interacțiunea dintre acești factori. Ea stabilește măsurile de prevenire, reducere și, unde este posibil, de compensare a efectelor semnificative adverse ale proiectului asupra factorilor de mediu și contribuie la luarea deciziei de emitere a acordului de mediu sau de respingere a cererii respective. Potrivit art.4 din H.G. nr.1213/2006, procedura de evaluare a impactului asupra mediului se realizează în etape, astfel: a) etapa de încadrare a proiectului în procedura de evaluare a impactului asupra mediului; b) etapa de definire a domeniului evaluării și de realizare a raportului evaluării impactului asupra mediului; etapa de analiză a calității raportului evaluării impactului asupra mediului. Pentru toate proiectele supuse evaluării, titularii acestora au obligația de a furniza, în cadrul raportului evaluării impactului asupra mediului informațiile vizând descrierea proiectului, rezumatul principalelor alternative studiate și indicarea motivelor pentru alegerea finală, descrierea aspectelor de mediu posibil a fi afectate în mod semnificativ de proiectul propus, în special a populației, faunei, florei, solului, apei, aerului, factorilor climatici, bunurilor materiale ș.a. și descrierea efectelor semnificative posibile ale proiectului propus asupra mediului (rezultând din: existența proiectului, utilizarea resurselor naturale, emisiile de poluanți), descrierea măsurilor preconizate pentru prevenirea, reducerea și, unde este posibil, compensarea oricăror efecte semnificative adverse asupra mediului, un rezumat fără caracter tehnic al informațiilor astfel furnizate și indicarea dificultăților (tehnice și din lipsă de Know-how) întâmpinate de titularul proiectului în prezentarea informațiilor solicitate.

În spiritul reglementărilor europene și internaționale, actul normativ în materie (respectiv prin Hotărârea Guvernului nr.1076 din 8 iulie 2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe) și implicit procedura pe care o stabilește au ca obiectiv asigurarea unui „nivel înalt de protecție a mediului și de a contribui la integrarea considerațiilor cu privire la mediu în pregătirea și adoptarea anumitor planuri și programe, în scopul promovării dezvoltării durabile, prin efectuarea unei evaluări de mediu a planurilor și programelor care pot avea efecte semnificative asupra mediului”. Potrivit legii, sunt supuse evaluării de mediu planurile și programele care pot avea efecte semnificative asupra mediului, determinate de actul normativ (în art.5 alin.2-4 din H.G. nr.1076/2006). Evaluarea de mediu se efectuează în timpul pregătirii planului și programului și se finalizează înainte de adoptarea acestuia ori de trimitere a sa în procedură legislativă; procedura se realizează în etape, astfel: a) etapa de încadrare a planului sau programului în procedura evaluării de mediu; b) etapa de definitivare a proiectului de plan sau de program și de realizare a raportului de mediu; c) etapa de analiză a calității raportului de mediu.

Etapa de încadrare se declanșează prin notificarea în scris a autorității competente pentru protecția mediului și informarea publicului, pentru consultare de către titularul planului sau programului, prima versiune a acestora; publicul poate formula în scris comentarii și propuneri asupra versiunii și eventualele efecte ale acesteia asupra mediului. Consultarea și concertarea între titularul planului

sau programului, a autorității de sănătate publică și a autorităților interesate de efectele implementării planului sau programului, se realizează în cadrul unui comitet special constituit. Decizia de încadrare se ia de către autoritatea competentă pentru protecția mediului, avându-se în vedere comentariile și propunerile venite din partea publicului, pe baza consultărilor realizate în cadrul comitetului, în termen de 25 de zile calendaristice de la primirea notificării. Planurile și programele care, în urma etapei de încadrare, nu necesită evaluare de mediu, urmează a fi supuse procedurii de adoptare fără aviz.

Etapă de definitivare a proiectului de plan sau de program și de realizare a raportului de mediu are, așa cum îi arată și numele, ca obiective definitivarea proiectului de plan sau program, stabilirea domeniului și a nivelului de detaliu al informațiilor ce trebuie incluse în raportul de mediu, precum și analiza efectelor semnificative ale planului sau programului asupra mediului, operațiuni care se efectuează în cadrul unui grup de lucru, alcătuit din reprezentanți ai titularului planului sau programului, din una sau mai multe persoane fizice sau juridice interesate atestate conform legii, precum și din experți care pot fi angajați. Etapa de analiză a calității raportului și de luare a deciziei cuprinde transmiterea, în termen de 5 zile calendaristice de la finalizarea raportului de mediu, de către titular, a proiectului de plan sau de program, însoțit de raport, autorităților competente pentru protecția mediului, organizarea dezbaterii publice a acestora, analiza calității raportului de mediu, luarea deciziei de emitere a avizului de mediu. Reglementarea în materie (Hotărârea Guvernului nr.1076/2004) stabilește reguli speciale privind informarea și participarea publicului la procedura de evaluare de mediu.

5.2.6. Termene de valabilitate

Actele de reglementare sunt acte administrative ale căror efecte sunt limitate în timp. În funcție de natura și particularitățile proiectului sau activității supuse autorizării termenele de valabilitate stabilite de lege (art.16) sunt: - avizul de mediu pentru planuri și programe au aceeași perioadă de valabilitate ca și planul sau programul pentru care a fost emis, cu excepția cazului în care intervin modificări ale acestora; - avizul de mediu pentru stabilirea obligațiilor de mediu este valabil până la îndeplinirea scopului pentru care a fost emis, cu excepția cazului în care intervin modificări ale condițiilor în care a fost emis; - acordul de mediu este valabil pe toată perioada de punere în aplicare a proiectului; neînceperea lucrărilor de investiții aferente în termen de 2 ani de la data emiterii atrage pierderea valabilității (perimarea) acordului, cu excepția cazurilor proiectelor cu finanțare externă pentru care acordul de mediu își păstrează valabilitatea pe toată perioada desfășurării acestora, până la finalizarea investiției; perimarea nu se aplică atunci când neexecutarea lucrărilor la termen este imputabilă faptei autorităților; aceasta din urmă provoacă întreruperea termenului respectiv, ceea ce înseamnă că după dispariția piedicii, începe să curgă un nou termen și nu operează o simplă suspendare a acestuia; - autorizația de mediu este valabilă 5 ani, iar autorizația integrată de mediu 10 ani; cu titlul de excepție cele emise cu program pentru conformare, respectiv cu plan de acțiuni sunt valabile pe toată perioada derulării programului/planului. În orice caz, aceasta nu poate depăși ultimul termen al programului sau planului.

5.2.7. Revizuirea actelor de reglementare

. Dacă apar elemente noi cu impact asupra mediului, necunoscute la data emiterii lor, avizul de mediu pentru stabilirea obligațiilor de mediu, acordul de mediu și autorizația de mediu, se revizuiesc. Deși textul art.17(1) al Ordonanței de urgență nr.195/2005 prevede că „În acest caz se poate cere și refacerea evaluării impactului asupra mediului și/sau a bilanțului în materie”, considerăm că, față de justificarea revizuirii (aparitia unor elemente noi cu impact asupra mediului)

și specificul procedurilor în materie, refacerea studiului de impact (în sensul completării sale) nu reprezintă o simplă posibilitate la latitudinea autorității publice competente, ci o obligație a efectuării revizuirii autorizațiilor respective. Deși legea utilizează termenul de revizuire, considerăm că mai potrivit este cel de modificare (adaptare, actualizare) a actelor de reglementare respective la situații noi apărute pe parcursul valabilității lor. Astfel, în ciuda faptului că într-o oarecare măsură instituția prevăzută la art.17 din Ordonanța de urgență nr.195/2005 evocă situația stipulată în art.322 pct.5 din Codul de procedură civilă (de unde și denumirea adoptată), totuși diferența în cazul nostru este majoră, în sensul că „revizuirea” intervine atunci când apar elemente noi cu impact asupra mediului, necunoscute (mai precis, inexistente) la data emiterii avizului, acordului și autorizației de mediu. Așadar, nu este vorba de o revizuire impusă de cunoașterea mai exactă a situației de la momentul emiterii actelor de reglementare, prin noi dovezi, ci de o adaptare a documentelor în cauză la evoluțiile de fapt. De altfel, art.15(1) din Ordonanța de urgență nr.195/2005 se referă atât la revizuire, cât și la actualizarea actelor de reglementare de către autoritățile competente pentru protecția mediului, ceea ce impune o delimitare a celor două operații, deși expres legea reglementează numai una dintre ele. Reglementarea specifică privind autorizația integrată de mediu (Ordonanța de urgență nr. 152/2005) se referă la revizuirea și reactualizarea autorizației și actualizarea condițiilor prevăzute de aceasta, fără a exista o delimitare clară între cele trei operațiuni, ci mai degrabă o confuziune a acestora. Inițiativa revizuirii (modificării) poate aparține atât titularului actului de reglementare vizat, cât și autorităților publice competente. Decizie distinctă, actul modificativ nu retrage actul inițial, dar nici nu face să curgă un nou termen de valabilitate al acestuia. În același timp, procedura specifică de emitere va fi reluată asupra elementelor componente modificate, în funcție de natura lor (inclusiv consultarea publicului)⁴⁸. Desigur, nu vom fi în situația unui simplu act de reglementare modificativ, ci de unul nou, substituit celui inițial, atunci când primul suferă modificări importante ori o schimbare a concepției sale generale. De altfel, art. 27 din Ordonanța de urgență nr. 152/2005 prevede că orice modificare substanțială planificată în exploatarea instalației presupune obținerea unei noi autorizații integrate de mediu, conform procedurii legale.

5.2.8. Suspendarea acordului și autorizației de mediu

Ca operațiune de întrerupere temporară a efectelor juridice ale actului administrativ, suspendarea operează și în privința actelor de reglementare (acordului sau autorizației de mediu) cu titlu excepțional și sub cele două ipostaze posibile: amânarea temporară a producerii efectelor juridice ale actelor administrative sau încetarea vremelnică a acestora. Și în această materie, suspendarea poate deveni necesară din mai multe motive, în principal pentru contestarea legalității de către o persoană fizică, o organizație neguvernamentală de mediu sau de o autoritate publică, în fața instanței de contencios administrativ competentă și prin hotărâre a acesteia, în condițiile legi și ca o retractare vremelnică a organului emitent, în cazul schimbării condițiilor de fapt după eliberarea actului de reglementare și punere sub semnul întrebării a legalității sale pe considerente de oportunitate⁴⁹. Acest din urmă caz este special reglementat în art.17 alin 3-5 din Ordonanța de urgență nr.195/2005. Astfel, pentru nerespectarea prevederilor actelor de reglementare și ale programelor pentru conformare/planurilor de acțiune, acordul de mediu și autorizația/ autorizația integrată de mediu se suspendă de către autoritatea competentă pentru protecția mediului care le-a emis (referitor la acestea din urmă, potrivit art. 19(3) din Ordonanța de urgență nr. 152/2005 “Nerespectarea termenelor și măsurilor cuprinse în planul de acțiuni atrage suspendarea autorizației integrate de mediu în condițiile prevăzute de legislația în vigoare”). Procedura aferentă presupune o notificare prealabilă prin care se poate acorda un termen de cel mult 30 de zile pentru îndeplinirea obligațiilor, după care se dispune măsura. Suspendarea se menține până la eliminarea cauzelor, dar nu mai mult de 6 luni, după care dacă nu s-au îndeplinit condițiile stabilite prin actul de suspendare se dispune anularea acordului de mediu sau autorizație. Pe perioada suspendării, desfășurarea proiectului sau activității este interzisă (art.17 alin. 4). Ca în cazul oricărui act administrativ de acest

gen, dispozițiile de suspendare și, implicit, de încetare a desfășurării proiectului sau activității sunt executorii de drept, numai instanța judecătorească, în condițiile legii speciale, putând dispune suspendarea acestora.

5.2.9. Revocarea și transferul actelor de reglementare

Actele administrative de mediu pot fi revocate (retractate) în limitele obișnuite ale revocării autorizațiilor administrative individuale creatoare de drepturi, în sensul că nu pot fi retrase decât pentru motive de ilegalitate și în termenele prevăzute de lege; autorizațiile obținute prin fraudă pot fi retractate oricând. O situație specială o reprezintă cea a procedurii prealabile prevăzută de art.7 din Legea nr.554/2004, potrivit căreia înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. În aceste condiții autoritatea de mediu poate să aprecieze și să decidă asupra retractării actelor de reglementare contestate. Această instituție juridică a fost preluată și particularizată la situația autorizațiilor integrate de mediu, de Ordonanța de urgență nr. 152/2005. Decizia de revocare a unui act de reglementare este ea însăși o decizie creatoare de drepturi în profitul terților, ceea ce presupune îndeplinirea exigențelor de legalitate.

Actele de reglementare sunt autorizații cu caracter real, în sensul că nu sunt legate de persoana titularului lor. Ca atare, acestea pot forma obiectul unui transfer, de exemplu, în favoarea noului titular al proiectului, activității, planului sau programului reglementate. Transferul nu constituie o operațiune total liberă, cerându-se o decizie a autorităților competente în acest sens, care se mulțumește însă a lua act de schimbarea titularului, fără a putea reconsidera conținutul autorizației și nici a impune prescripții noi. Dacă cu această ocazie se constată că nu toate condițiile avute în vedere la emiterea actului se păstrează, atunci se poate ajunge la modificarea (adaptarea) acestuia.

5.3. Rezumat

Prevenirea, limitarea și controlul efectelor negative ale activităților umane asupra mediului au impus dezvoltarea specifică a unor tehnici administrative clasice și apariția altora noi, speciale în frunte cu un sistem de avize, acorduri și autorizații, care să determine în ce măsură poluarea este admisă ori interzisă. Aceasta presupune instituirea de restricții, diferite ca natură și conținut și stabilirea de condiții pentru desfășurarea activităților cu posibil impact negativ asupra mediului, cu implicații corespunzătoare pentru exercitarea anumitor drepturi fundamentale, în frunte cu dreptul de proprietate, libertatea de întreprindere ori dreptul de folosință al unor bunuri comune (apă, aer ș.a.), în numele interesului public superior al protecției mediului și al dreptului uman fundamental la un mediu sănătos.

Legislația românească a optat pentru denumirea generică de „acte de reglementare” (to regulate), pentru autorizațiile, acordurile și avizele de mediu, iar Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului (aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 265 din 29 iunie 2006) a preferat o definiție prin enumerare a acestora, și nu o prezentare sintetică a respectivei noțiuni. Potrivit art.8 (1) din Ordonanța de urgență nr.195/2005, autoritățile competente în domeniu, cu excepția Gărzii Naționale de Mediu și a structurilor subordonate acesteia, conduc procedura de reglementare și emit (mai corect, eliberează), după caz, trei categorii de acte de reglementare: avize de mediu, acorduri și autorizații/autorizații integrate de mediu.

Actele de reglementare sunt emise, revizuite și actualizate, după caz, de autoritățile competente pentru protecția mediului (instituții publice cu personalitate juridică, finanțate integral de la bugetul de stat).

Emiterea actelor de reglementare se efectuează potrivit unor proceduri specifice pentru fiecare categorie dintre acestea, aprobate prin hotărâre de guvern sau ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului. Regimul general al acestora se caracterizează prin următoarele reguli fundamentale comune, stipulate în Ordonanța de urgență nr.195/2005: - actele de reglementare se emit numai dacă planurile și programele, proiectele, respectiv programele pentru conformare privind activitățile existente prevăd prevenirea, reducerea, eliminarea sau compensarea, după caz, a consecințelor negative asupra mediului, în raport cu prevederile aplicabile din normele tehnice și reglementările în vigoare (art.15 (2); - titularii activităților care fac obiectul procedurilor de reglementare, din perspectiva impactului negativ asupra mediului au obligația de a respecta termenele stabilite de autoritatea competentă de protecția mediului în derularea acestor proceduri; nerespectarea acestora conduce la încetarea de drept a procedurii și anularea solicitării actului de reglementare (art.15 alin.2 și 3); - obligația autorităților competente de a asigura informarea, consultarea și participarea publicului la luarea deciziei privind emiterea actelor de reglementare și garantarea accesului la justiție în vederea controlului legalității acestora; organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului au drept la acțiune în justiție în probleme de mediu, având calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului (art.20(6)).

5.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Identificați avizele de mediu reglementate de legislația națională.
- 2) Prezentați specificul autorizației integrate de mediu.
- 3) Identificați obligațiile titularului la transferul actelor de reglementare.

5.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
Al., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

5.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să analizați justițiabilitatea autorizației de mediu.

Capitolul 6.

Răspunderea pentru vătămările aduse mediului

6.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate formele tradiționale de răspundere- civilă, contravențională și penală aplicate în dreptul mediului, cu punerea în evidență a specificului impus de prejudiciul ecologic.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

6.2. Conținut

6.2.1. Răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic

6.2.2. Răspunderea obiectivă, independentă de culpă

6.2.3. Răspunderea solidară în caz de pluralitate a autorilor

6.2.4. Răspunderea contravențională în materie de mediu

6.2.4.1. Subiectele răspunderii contravenționale în materia protecției mediului

6.2.4.2. Cauze care înlătură răspunderea contravențională

6.2.4.3. Procedura contravențională

6.2.5. Răspunderea penală în materie de mediu

6.2.1. Răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic

Apariția și recunoașterea juridică a prejudiciului ecologic au forțat însă lărgirea spectrului de aplicare și adecvarea regimului de răspundere la noile realități a concepției clasice a răspunderii civile. Primul element l-au constituit în acest sens apariția și consacrarea noțiunii de daună (prejudiciu) ecologic, urmat relativ rapid de stabilirea unui regim special de răspundere adaptat particularităților acesteia. Răspunderea civilă apare în dreptul mediului ca un mijloc la care se recurge în ultimă instanță, prioritatea fiind acordată celorlalte tehnici și instrumente, cu precădere celor de natură economicofiscală. Potrivit unei definiții larg acceptate – de legislațiile naționale și reglementările internaționale – dauna ecologică reprezintă prejudiciul cauzat naturii sălbatice, neapropriabilă – res nullius – ori intereselor colectivității prin intermediul mediului receptor – aer, apă, sol – independent de lezarea directă a unui interes uman. Conform legii-cadru românești în materie (O.U.G. nr.195/2005), prejudiciu înseamnă „efectul cuantificabil în cost al daunelor asupra sănătății oamenilor, bunurilor sau mediului, provocat de poluanți, activități dăunătoare ori dezastre”. O problemă discutată și discutabilă rămâne și aceea de a ști de la ce grad al efectelor negative pentru mediu se deschide dreptul la repararea pagubelor; pentru a găsi o soluție general acceptabilă, jurisprudența franceză, de exemplu, a consacrat noțiunea de „cauză probabilă și credibilă”, atunci când nici o altă cauză decât poluarea ori deteriorarea mediului nu poate fi considerată în mod rezonabil drept cauză principală a daunei.

Particularitățile prejudiciului ecologic au dus la considerarea și afirmarea de noi tipuri de pagube și la recunoașterea unor moduri de reparare originale. Referitor la primul aspect, apar ca noi tipuri de

prejudicii: prejudiciul nefinanciar, măsurile de salvagardare, prejudiciul de dezvoltare și prejudiciul cauzat mediului natural. Prejudiciul nefinanciar se referă mai ales la indemnizarea unei pierderi de agrement, o pagubă neidentificabilă material și care nu aduce atingere unui patrimoniu economic, cu alte cuvinte, un prejudiciu moral pentru daune ecologice.

69

Măsurile de salvare constituie o noțiune lansată prin Convenția de la Bruxelles din 29 noiembrie 1969 privind responsabilitatea civilă pentru pagube datorate poluării prin hidrocarburi și se referă la obligația de indemnizare a colaboratorilor ocazionali și spontani ai unei operațiuni de luptă contra poluării, dacă aceștia au intervenit în mod util. Cheltuielile legate direct de operațiunile de luptă contra poluării, de spălare ori de restaurare sunt indemnizabile de către autorul pagubei. Un serviciu public poate beneficia de rambursarea cheltuielilor vizând măsurile luate în scopul prevenirii unei poluări. Prejudiciul de dezvoltare apare ca o aplicare a principiului precauției, răspunde obligației de securitate subsecventă răspunderii obiective și justifică răspunderea civilă bazată pe risc. Este vorba despre o pagubă încă indecelabilă, dar apreciabilă de către tribunale sub unghiul dreptului contractual și al răspunderii delictuale. Referitor la modurile de reparare, acestea se referă în special la încetarea poluării, repararea în natură și repararea pecuniară. Prejudiciul cauzat mediului natural rezidă în vătămări aduse naturii, biodiversității sau peisajului, cum ar fi, de exemplu, dispariția unei specii de plante sau animale. Este greu, dacă nu imposibil de evaluat în bani și se rezumă, în privința reparării, la măsuri de aducere în starea anterioară ori de „reparare în natură”.

O dată prejudiciul individualizat, două sunt atitudinile posibile: fie socializarea indemnizării daunei, fie căutarea unei legături de cauzalitate pentru a identifica autorul. Socializarea prezintă un avantaj și două inconveniente. Avantajul constă, în mod evident, în faptul că permite indemnizarea automată a victimelor prin simpla justificare a prejudiciului. Inconveniente se referă, pe de o parte, la modul de reparare, care se limitează la indemnizare fără să se preocupe de dispariția sursei pagubei, și pe de altă parte, la reparația pe seama colectivității a unei pagube care ar trebui să fie suportată numai de către autorul său, ceea ce evită integrarea costului în prețul produsului ori serviciului. Este nevoie deci să nu se socializeze indemnizarea decât atunci când s-au epuizat celelalte căi de reparare. Aceasta presupune însă stabilirea unei legături de cauzalitate între act și pagubă. Dificultățile apar în acest sens la trei niveluri: stabilirea unei legături de cauzalitate, prezumția probabilității legăturii de cauzalitate și pluralitatea cauzelor pagubei.

Sarcina probei acesteia incumbă victimei, lucru greu de îndeplinit întrucât vătămarea se produce adesea după un anumit timp, fie că acțiunea s-a declanșat atunci când o expertiză tehnică a devenit imposibilă. Totodată, la ora actuală, cunoștințele științifice nu permit să se distingă legătura de cauzalitate dintre o expunere la o poluare și o pagubă. Această absență de certitudine permite să se opună victimei alte explicații științifice ale pagubei, a cărei reparare se cere celui desemnat ca fiind autorul. De aici, problema prezumției probabilității legăturii de cauzalitate. Fără a merge până la răsturnarea sarcinii probei, se poate să se ajungă însă la suplinirea condițiilor privind stabilirea legăturii de cauzalitate. În timp ce, în virtutea concepției clasice a codului civil, s-a respins sistematic orice acțiune fondată pe existența unui prejudiciu indirect, în cazul daunelor ecologice s-a făcut o excepție, care a devenit apoi regulă. Dificultățile stabilirii legăturii de cauzalitate sunt amplificate adesea de pluralitatea surselor potențiale ale pagubei. Factorii care sunt, frecvent, totodată victimele și vectorii pagubei se adăunează pentru a se dizolva în elemente precum apa, solul, atmosfera. Adăunarea lor poate crea o sinergie care sporește paguba; există de asemenea ipoteze în care fiecare factor luat izolat nu este vătămător, în timp ce conjugarea mai multora este de natură a antrena consecințe grave și prejudiciabile. La nivelul actual al reglementărilor legale și practicii judiciare, faptul că o pagubă ecologică ar putea fi imputabilă și altor cauze nu-i nici exoneratorie, nici un factor de atenuare pentru autorul unei surse de pagubă. Fiecare este responsabil pentru întreaga pagubă, în măsura în care nu se face proba unei culpe a victimei ori a unui fapt exterior. Totodată, pluralitatea autorilor unei pagube nu împiedică de a cere reparația integrală unuia singur dintre ei. În sfârșit, numai culpa victimei poate constitui o cauză de exonerare, care să permită poluatorului să scape de obligația de indemnizare. În caz de concurs parțial al victimei, regula cauzalității integrale nu trebuie să facă obstacol la indemnizarea totală.

În domeniul mediului, stabilirea unei legături de cauzalitate este dificilă mai ales din cauza caracterului difuz al daunelor. Ca urmare a acestui lucru, într-un mare număr de cazuri, reglementările juridice au construit un responsabil, determinabil în mod prealabil realizării pagubei. S-au remarcat în acest sens trei sisteme: prima ipostază constă în canalizarea responsabilității. Aplicarea acestui mecanism presupune desemnarea, înainte de survenirea prejudiciului, a persoanei care va suporta povara răspunderii și care, pentru aceasta, va trebui să subscrie o garanție. Ca exemplu tipic în acest sens este citată responsabilitatea pentru prejudiciile consecutive deversării hidrocarburilor în mare. Unele sisteme de drept au cunoscut principiul canalizării răspunderii în materia accidentelor de sănătate determinate de poluare. Astfel, o lege japoneză din octombrie 1973 stabilea un fel de prezumție de cauzalitate pentru unele maladii zise specifice, determinate de poluanți precum mercurul, cadmiul și arsenicul. Indemnizarea acestor pagube este suportată în mod direct de către poluatori, proporțional cu contribuția la poluare în zona determinată în prealabil; o altă tehnică de desemnare a responsabililor rezidă în constituirea unui fond de indemnizare alimentat prin cotizațiile poluatorilor; la rezultate asemănătoare se poate ajunge și prin intermediul reglementărilor fiscale. În acest sens, redevența percepută de către agențiile financiare de bazin din Franța constituie un exemplu edificator.

Victima abilitată să acționeze rămâne însă, de cele mai multe ori, titularul unui drept ori interes – în înțelesul strict – care a fost atins, ceea ce plasează în planul nondreptului pagubele cauzate elementelor naturii care nu au reprezentanți abilitați, ori interesele în cauză sunt prea difuze sau eventuale. Examenul reglementărilor în materie arată că cei îndreptățiți pot fi grupați în trei categorii: □ unii care invocă o vătămare a integrității lor fizice; □ alții care reclamă repararea unei vătămări a unui interes de natură patrimonială; □ în sfârșit, cei care acționează în virtutea stării de gestiune ori de apărare a anumitor elemente de mediu.

Termenul de „activități dăunătoare“ nu este definit, dar din coroborarea sa cu cel de „deteriorare a mediului“ (precizat de lege) ar fi vorba despre alterarea caracteristicilor fizico-chimice și structurale ale componentelor naturale ale mediului, reducerea diversității și productivității biologice a ecosistemelor naturale și antropizate, afectarea echilibrului ecologic și a calității vieții prin supraexploatarea resurselor, gospodărirea și valorificarea lor deficitară, ca și prin amenajarea teritoriului. Prin intermediul mediului, sunt astfel afectate interese colective și în mod indirect, fapt pentru care reparația nu putea fi asigurată corespunzător în condițiile dreptului clasic, ce presupunea lezarea unor interese individuale, clar identificate.

6.2.2. Răspunderea obiectivă, independentă de culpă

Ținând seama de riscurile tot mai mari pe care le prezintă activitățile umane pentru mediu, legea instituie pentru prejudiciu o răspundere „cu caracter obiectiv, independent de culpă”. În consecință, victima va trebui să dovedească numai existența prejudiciului și raportul de cauzalitate dintre faptă și pagubă. Se elimină astfel obstacolul probei culpei, deosebit de dificilă în materie ecologică, datorită investigațiilor pe care le presupun descoperirea și identificarea sursei precise a daunelor, inclusiv o anumită cooperare a poluatorului. În altă ordine de idei, întrucât dovada existenței culpei devine inutilă, pentru a se angaja răspunderea, de acum înainte, asigurarea calității mediului nu mai aparține categoriei obligațiilor de mijloc, ci devine una de rezultat. Va interesa deci rezultatul final, protecția și calitatea mediului, nu numai diligențele depuse pentru evitarea poluării sau degradării mediului.

6.2.3. Răspunderea solidară în caz de pluralitate a autorilor

Prin art. 95 alin. 1, din Ordonanța de urgență nr.195/2005 se introduce în sistemul legislativ românesc cel de-al cincilea caz de solidaritate pasivă legală în materie de obligații și spre deosebire de situațiile prevăzute de art. 1003 din Codul civil, când „delictul sau cvasidelictul” trebuie să fie imputabil mai multor persoane; în cazul prejudiciului ecologic, coautorii săi răspund solidar, independent de culpă, obiectiv, în raport cu victima. Aceasta înseamnă că victima poate să se îndrepte împotriva oricăruia dintre autori spre repararea totală a pagubei, iar aceasta rămâne să se îndrepte împotriva celorlalți, între care obligația devine decizibilă.

6.2.4. Răspunderea contravențională în materie de mediu

În dreptul mediului se recurge adesea la răspunderea administrativă (contravențională) pentru prevenirea sau combaterea nerespectării prescripțiilor legale în materie, date fiind avantajele pe care le prezintă o atare formă de răspundere. Astfel, procedura de constatare și aplicare a sancțiunilor contravenționale este mult mai rapidă și mai suplă în raport cu celelalte proceduri judiciare, ceea ce este favorabil cerințelor de reparare cu prioritate a prejudiciilor ecologice. În același context, măsurile dispuse sunt executorii, permițând o intervenție urgentă în cazul unor acțiuni cu impact negativ deosebit asupra mediului, adoptarea unor măsuri de securitate și siguranță etc. De asemenea, în privința agenților abilitați să constate și/sau să aplice sancțiunile contravenționale, datorită particularităților domeniului, este nevoie de o anumită specializare pentru aprecierea gravității faptelor, a măsurilor ce se impun adoptate, precum și pentru urmărirea și controlul îndeplinirii acestora. Din punct de vedere legal, contravenția constituie fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București (art. 1 alin 2 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor). În precizarea noțiunii și precizarea din alin.1 al respectivului articol conform căreia „Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală, care stabilește, imperfect, apartenența contravenționalului la ilicitul penal. De remarcat că în legislația din alte țări (cea franceză, de exemplu) contravențiile sunt „infrațiuni materiale”, în sensul că nu este necesar pentru a le caracteriza ca atare stabilirea vinovăției, poluatorul fiind sancționat în mod automat, odată ce a încălcat prevederile legale aferente. Potrivit reglementării-cadru în vigoare, prin legi sau prin hotărâri de guvern se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate, iar prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate în care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau prin hotărâri ale guvernului. Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii: salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și altor instituții de educație și cultură, întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.

Noua reglementare-cadru în materie, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 a păstrat, în general, aceeași concepție asupra contravențiilor, cu unele ajustări în privința obiectului acestora și mai ales a sancțiunilor pecuniare aplicabile (cuantumul amenzilor crescând considerabil, diferența între cele aplicate persoanelor fizice și ale persoanelor juridice fiind de 6-8 ori mai mare). După criteriul cuantumului amenzilor aplicabile, în art.96 din ordonanță sunt prevăzute trei categorii de contravenții. Astfel, din prima grupă fac parte 27 de contravenții constând în încălcări ale

prevederilor legale precum: obligațiile persoanelor juridice de a realiza sisteme de automonitorizare și de a raporta autorităților competente rezultatele acestora, precum și accidentele și incidentele care pot conduce la pericole de accidente, de a ține evidența strictă a substanțelor și preparatelor periculoase, de a identifica și preveni riscurile pe care acestea le pot prezenta pentru sănătatea populației și a mediului, obligația persoanelor fizice și juridice autorizate de a aplica prin sisteme proprii, programe de supraveghere a contaminării radioactive a mediului, de a menține în stare de funcționare capacitatea de monitorizare a mediului local, obligația proprietarilor de terenuri cu titlu sau fără titlu, de a menține perdelele forestiere și aliniamentele de protecția ș.a. A doua categorie (cu 34 de contravenții) cuprinde încălcări a unor prevederi legale de genul: obligației persoanelor fizice de solicitare și obținere a actelor de reglementare, obligațiile autorităților administrației publice locale privind îmbunătățirea microclimatului urban, de a informa publicul privind riscurile generale de funcționare sau existența obiectivelor cu risc pentru mediu, obligația persoanelor fizice și persoanelor juridice de a asigura măsuri și dotări speciale pentru izolarea și protecția fonică a surselor generatoare de zgomot și vibrații ș.a. În sfârșit, cea de-a treia categorie de contravenții la regimul protecției mediului, considerate cele mai grave, cel puțin din perspectiva amenzilor aplicabile cuprinde un număr de 15 încălcări ale legii, ca de exemplu: obligația persoanelor fizice și juridice de a diminua, modifica sau înceta activitățile generatoare de poluare la cererea motivată a autorităților generatoare de poluare la cererea motivată a autorităților competente, de a realiza în totalitate și la termen măsurile impuse, în conformitate cu actele de reglementare și prevederile legale, în urma inspecțiilor de mediu, obligațiile persoanelor fizice și juridice de a suporta costul pentru repararea unui prejudiciu și de a înlătura urmările produse de aceasta, restabilind condițiile anterioare producerii prejudiciului, potrivit principiului „poluatorul plătește”.

6.2.4.1. Subiectele răspunderii contravenționale în materia protecției mediului

Fără îndoială, caracterul de interes general al protecției mediului și conservării naturii face ca subiectul pasiv al răspunderii contravenționale în materie să fie, incontestabil, întreaga comunitate reprezentată formal-juridic de către stat. Unele probleme ridică însă identificarea subiectului activ, adică a entității asupra căreia se aplică sancțiunile contravenționale. Din acest punct de vedere, regula în materie este aceea că subiect al răspunderii contravenționale este persoana fizică responsabilă de săvârșirea contravenției. Ca atare, este posibilă de aplicarea sancțiunii contravenționale, în condițiile legii, orice persoană fizică, indiferent de cetățenie ori rezidență. Actuala reglementare generală în materie lămurește situația persoanei juridice ca subiect al contravenției și stabilește câteva reguli precise în acest sens. Astfel, persoana juridică răspunde contravențional în cazurile și în condițiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții (art. 3 (2)); acestea intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării sau, după caz, de la data aducerii lor la cunoștință publică, potrivit legii, în afară de cazul în care în cuprinsul acestora se prevede un termen mai lung. Anumite sancțiuni complementare se aplică numai persoanelor juridice (închiderea unității, suspendarea activității etc.). În materie de mediu apar ca subiecte ale răspunderii contravenționale alături de persoane fizice și persoane juridice în general și unele circumstanțiate precum: autoritățile administrației publice locale, proprietarii și deținătorii de terenuri cu titlu sau fără titlu, persoane fizice și juridice autorizate.

6.2.4.2. Cauze care înlătură răspunderea contravențională

Potrivit art. 11 (1) din Ordonanța de Guvern nr. 2/2001, caracterul contravențional al faptei este înlăturat în cazul legitimei apărări, stării de necesitate, constrângerii fizice sau morale, cazului fortuit, în cazul iresponsabilității, beției involuntare complete, erorii de fapt, precum și infirmității, dacă are legătură cu fapta săvârșită, și starea de minoritate (copilul sub 14 ani). Pentru contravențiile săvârșite de minorii care au împlinit 14 ani minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită se reduc la jumătate. De asemenea minorul care nu a împlinit

vârsta de 16 ani nu poate fi sancționat cu prestarea unei activități în folosul comunității. Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei se constată numai de către instanțele de judecată. „Decontravenționalizarea” operează și ea ca o cauză de impunitate, în sensul că, dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ, în aplicarea principiului constituțional potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile (art.15(2) din Constituție. În privința prescripției, aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de șase luni de la data săvârșirii faptei; în cazul contravențiilor continue (adică în situația în care încălcarea obligației legale durează), termenul curge de la data constatării faptei. Executarea amenzii contravenționale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat contravențional în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii sau în termen de doi ani de la data aplicării. În sfârșit, executarea sancțiunii închisorii contravenționale se prescrie în termen de un an de la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești, dacă contravenientul nu a optat pentru prestarea unei activități în folosul comunității.

6.2.4.3. Procedura contravențională

Indiferent de natura conferită (civilă, administrativă, specific contravențională), procedura contravențională presupune ca etape constatarea contravenției, aplicarea sancțiunii și căile de atac împotriva actelor de sancționare a contravențiilor. În privința primelor două aspecte, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunii (amenzii) se fac de către comisari și persoane împuternicite din cadrul Gărzii Naționale de Mediu și Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, autoritățile administrației publice locale și personalul împuternicit al acestora, Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare, Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Administrației și Internelor prin personalul împuternicit, în domeniile lor de activitate, conforme atribuțiilor stabilite prin lege, precum și de personalul structurilor de administrare și custozii ariilor naturale protejate, numai pe teritoriul ariei naturale protejate (art.97). Hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare, cu particularitatea că motivarea acestuia nu este obligatorie, aceasta putând fi susținută și oral în fața instanței. Recursul suspendă executarea hotărârii.

6.2.5. Răspunderea penală în materie de mediu

Situația regimului răspunderii penale de mediu în dreptul românesc este marcată de o multitudine de factori de ordin istoric, conjunctural și de perspectiva integrării României în uniunea Europeană. Astfel, primele „infrațiuni de mediu” au fost inserate în prima lege-cadru privind protecția mediului (nr.9/1973) cu toate limitele aferente timpului (obiective de natură socio-politică), treptat fiind particularizate în legislația specifică. Nu putem ignora în acest context faptul că legislația de mediu a acreditat astfel pentru prima dată răspunderea contravențională (penală) a persoanei juridice în dreptul român, pentru atingerile aduse mediului, evident cu limitele de rigoare. Această practică s-a păstrat până astăzi când, cel de-al treilea act normativ-cadru în domeniu, ordonanța de urgență nr.195/2005 (legea nr.265/2006) a păstrat același sistem de răspundere penală în materie, cu o serie de ajustări impuse de evoluția dreptului comparat, a doctrinei și a jurisprudenței aferente. În prezent regimul juridic general al infraunilor ecologice este confuz și, în unele privințe, chiar contradictoriu. Într-adevăr, în contextul procesului de modernizare a legislației penale și de armonizare a reglementărilor de mediu cu exigențele comunitare, ca o măsură pozitivă noul Cod penal (Legea nr.301/2004) a preluat (deși nu a inspirat, pe conținut) din legea-cadru sediul principal al acestei categorii de infrațiuni, prevăzând capitolul V intitulat „Crime și delicta contra mediului”,

în titlul VIII „Crime și delikte de pericol public” al Părții speciale. Așa cum rezultă din chiar denumirea capitolului, unele infracțiuni de mediu au fost considerate crime, ca expresie a gradului ridicat de pericol social recunoscut astfel. Optându-se pentru o abordare sectorială, au fost prevăzute crime și delikte privind încălcarea regulilor privind protecția atmosferei (art.395), încălcarea regulilor privind protecția apei (art.396), încălcarea regulilor de gospodărire a apelor (art.397), încălcarea regulilor privind utilizarea apei potabile (art.398), distrugerea lucrărilor de protecție a apelor (art.399), încălcarea regulilor privind protecția fondului forestier (art.401), poluarea fonică (art.402), poluarea accidentală (art.403). Ca o particularitate, persoana juridică se sancționează pentru infracțiunile contra mediului. Totuși, actul normativ nu a reușit să ofere un cadru general adecvat domeniului, să creeze o infracțiune ecologică tip, pe baza căreia să se configureze întregul edificiu penal de protecție a mediului. În plus, amânarea, practic sine die, a intrării în vigoare a Legii nr.301/2004 face să rămână la faza de tentativă, ridicarea ilicitului penal ecologic la nivelul codului penal, sediul principal al infracțiunilor ecologice rămânând astfel reglementarea-cadru în materie, respectiv O.U.G. nr.195/2005. Astfel, în art.98 din actul normativ în cauză sunt prevăzute 25 infracțiuni tip și patru agravante, grupate în funcție de pedepsele stabilite în patru categorii și forme agravante; în marea lor majoritate faptele stabilite sunt incriminate „dacă au fost de natură să pună în pericol viața ori sănătatea umană, animală sau vegetală”. Formele agravante ale unora dintre acestea (cele prevăzute la alin.3 și 4 ale art.98 din O.U.G. nr.195/2005) intervin în situația când infracțiunile au pus în pericol sănătatea sau integritatea corporală a unui număr mare de persoane, au avut vreuna din urmările prevăzute în art.182 din Codul penal ori au cauzat o pagubă materială importantă, sau în cazul când s-a produs moartea uneia sau mai multor persoane ori pagube importante economiei naționale; în aceste cazuri tentativa se pedepsește (art.98 alin.6). Sub raportul manierei de incriminare, în unele situații persistă dependența administrativă, precum infracțiunile de continuare a activității după suspendarea acordului de mediu sau autorizației/autorizației integrate de mediu (art.98 alin.2, pct.6), continuarea activității după dispunerea încetării acesteia (art.98 alin.4, pct.1); incriminarea depinde de respectarea normelor tehnice instituite (infracțiunea de producere de zgomote peste limite admise (art.98 alin.2 pct.4) sau de cea a restricțiilor sau interdicțiilor stipulate de lege /precum cele pentru protecția apei și a atmosferei (art.98 alin.2, pct.1) ori vizând vânatul și pescuitul unor specii protejate (art.98 alin.2 pct.5). Se întâlnesc și infracțiuni ecologice propriu-zise, ca poluarea prin evacuare, cu știință, în apă, în atmosferă sau pe sol a unor deșeuri sau substanțe periculoase (art.98 alin.2 pct.1), arderea miriștinilor, stufului, tufărișurilor și vegetației ierboase din ariile protejate și de pe terenurile supuse refacerii ecologice /art.98 alin.1, pct.1) ș.a.

Potrivit art.99(1) din OUG nr.195/2005 constatarea și cercetarea infracțiunilor prevăzute de acest act normativ se fac din oficiu de către organele de urmărire penală, conform competențelor legale. Ca o particularitate, în cazul descoperirii și stabilirii săvârșirilor lor de către comisarii Gărzii Naționale de Mediu, Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare, jandarmi și personalul împuternicit din cadrul Ministerului Apărării Naționale, faptul se aduce de îndată la cunoștința organului de urmărire penală competent potrivit legii de procedură penală (art.99(2)).

6.3. Rezumat

Ținând seama de riscurile tot mai mari pe care le prezintă activitățile umane pentru mediu, legea instituie pentru prejudiciu o răspundere „cu caracter obiectiv, independent de culpă”. În consecință, victima va trebui să dovedească numai existența prejudiciului și raportul de cauzalitate dintre faptă și pagubă. Se elimină astfel obstacolul probei culpei, deosebit de dificilă în materie ecologică, datorită investigațiilor pe care le presupun descoperirea și identificarea sursei precise a daunelor,

inclusiv o anumită cooperare a poluatorului. În altă ordine de idei, întrucât dovada existenței culpei devine inutilă, pentru a se angaja răspunderea, de acum înainte, asigurarea calității mediului nu mai aparține categoriei obligațiilor de mijloc, ci devine una de rezultat.

În dreptul mediului se recurge adesea la răspunderea administrativă (contravențională) pentru prevenirea sau combaterea nerespectării prescripțiilor legale în materie, date fiind avantajele pe care le prezintă o atare formă de răspundere. Astfel, procedura de constatare și aplicare a sancțiunilor contravenționale este mult mai rapidă și mai suplă în raport cu celelalte proceduri judiciare, ceea ce este favorabil cerințelor de reparare cu prioritate a prejudiciilor ecologice. În același context, măsurile dispuse sunt executorii, permițând o intervenție urgentă în cazul unor acțiuni cu impact negativ deosebit asupra mediului, adoptarea unor măsuri de securitate și siguranță etc.

Sediul principal al infracțiunilor ecologice este reglementarea-cadru în materie, respectiv O.U.G. nr.195/2005. Astfel, în art.98 din actul normativ în cauză sunt prevăzute 25 infracțiuni tip și patru agravante, grupate în funcție de pedepsele stabilite în patru categorii și forme agravante; în marea lor majoritate faptele stabilite sunt incriminate „dacă au fost de natură să pună în pericol viața ori sănătatea umană, animală sau vegetală”. Formele agravante ale unora dintre acestea (cele prevăzute la alin.3 și 4 ale art.98 din O.U.G. nr.195/2005) intervin în situația când infracțiunile au pus în pericol sănătatea sau integritatea corporală a unui număr mare de persoane, au avut vreuna din urmările prevăzute în art.182 din Codul penal ori au cauzat o pagubă materială importantă, sau în cazul când s-a produs moartea uneia sau mai multor persoane ori pagube importante economiei naționale; în aceste cazuri tentativa se pedepsește (art.98 alin.6).

6.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Identificați diferitele tipuri de prejudiciu ecologic și regimul juridic aplicabil.
- 2) Prezentați particularitățile răspunderii civile pentru prejudiciu ecologic, raportat la regimul de drept comun al răspunderii civile delictuale.
- 3) Identificați contravenții de mediu în acte normative speciale.

6.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
AL., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARPWORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

6.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați specificitatea prejudiciului ecologic, din perspectiva stabilirii întinderii acestuia.

Capitolul 7.

Conservarea biodiversității. Regimul ariilor protejate și al monumentelor naturii

7.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate regimul general al conservării biodiversității, regimul juridic al ariilor protejate și al monumentelor naturii, respectiv studiul de caz privind Regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

7.2. Conținut

7.2.1. Regimul general al conservării biodiversității

7.2.2. Regimul juridic special al ariilor naturale protejate

7.2.3. Regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării”

7.2.3.1. Reglementările internaționale privind protecția și conservarea Deltei Dunării

7.2.3.2. Conservarea Deltei Dunării ca zonă umedă de interes internațional

7.2.3.3. Conceptul de rezervație a biosferei

7.2.3.4. Legea privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”

7.2.4. Protecția faunei

7.2.1. Regimul general al conservării biodiversității

Capitolul VIII: Conservarea biodiversității și arii naturale protejate (art.4959) al Ordonanței de urgență nr.195/2005 stabilește regimul juridic general al acestor două componente majore ale protejării naturii, care cuprinde reglementări privind ariile naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice. Conservarea și utilizarea durabilă a patrimoniului natural sunt considerate „obiectiv de interes public major” și componentă fundamentală a strategiei naționale pentru dezvoltarea durabilă (art.1-O.U.G. nr.236/2000). Reglementările legale utilizează și definesc, în acest context, trei noțiuni principale, cu importante semnificații juridice. Astfel, elementul central îl constituie în acest domeniu conceptul de mediu natural înțeles ca ansamblul componentelor, structurilor și proceselor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea intrinsecă de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acestora, urmat într-un alt context de cel de patrimoniu natural ca ansamblul componentelor și structurilor fizico-geografice, floristice, faunistice și biocenotice ale mediului natural a căror importanță și valoare ecologică, economică, științifică, biogenă, sanogenă, peisagistică, recreativă și cultural-istorică au o semnificație relevantă sub aspectul conservării diversității biologice floristice și faunistice, al integrității funcționale a ecosistemelor, conservării patrimoniului genetic, vegetal și animal, precum și pentru satisfacerea cerințelor de viață, bunăstare, cultură și civilizație ale

generațiilor prezente și viitoare, iar categoria generală de „bun-mediu” este particularizată prin bun al patrimoniului natural considerat o componentă a patrimoniului natural care necesită un regim special de ocrotire, conservare și utilizare durabilă în beneficiul generațiilor prezente și viitoare. Printre regulile constitutive ale acestui regim se numără: - obligativitatea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului la proiectarea lucrărilor care pot modifica cadrul natural al unei arii protejate, urmată de avansarea soluțiilor tehnice de menținere a zonelor de habitat natural, de conservare a funcțiilor ecosistemelor și de protecție a speciilor sălbatice de floră și faună, inclusiv a celor migratoare, cu respectarea alternativei și a condițiilor impuse prin acordul de mediu, precum și automonitorizarea până la îndeplinirea acestora (art.49(5); - obligația deținătorilor, cu orice titlu, de suprafețe terestre și acvatice supuse refacerii ecologice sau aflate într-o arie naturală protejată de a aplica și/sau respecta măsurile stabilite de autoritatea competentă pentru protecția mediului; - scutirea de plată a impozitului pe teren (acordată pe baza unei confirmări emise de structura de administrare a ariei naturale protejate sau de autoritatea competentă pentru protecția mediului) a proprietarilor de terenuri extravilane situate în arii naturale supuse unor restricții de utilizare (art.50); - interzicerea introducerii pe teritoriul țării, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, de culturi de microorganisme, a exemplarelor de plante și animale sălbatice vii, fără acordul pentru import al speciilor non-CITES sau, respectiv, permisului CITES pentru celelalte specii; - realizarea exportului speciilor de plante și animale din flora și fauna sălbatică pe baza acordului pentru export al speciilor non-CITES și, respectiv, permisului CITES, pentru celelalte specii; - posibilitatea organizării și desfășurării activităților de recoltare, capturare și/sau de achiziție și comercializare pe piața internă a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică, terestră și acvatică, sau a unor părți ori produse ale acestora, în stare vie, proaspătă ori semiprelucrată, numai de persoane fizice sau juridice autorizate de autoritățile publice județene pentru protecția mediului (art.53).

7.2.2. Regimul juridic special al ariilor naturale protejate

În prezent, regimul juridic general al ariilor protejate este stabilit în capitolul VIII: Conservarea biodiversității și arii naturale protejate (art.49-54), prin Ordonanța de urgență nr.236 din 24 noiembrie 2000 privind regimul ariilor protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (aprobată cu modificări prin Legea nr.462/2001) modificată și completată prin Legea nr.345 din 19 iulie 2006 și alte reglementări subsecvente.

Reglementările legale în vigoare stabilesc o serie de reguli generale, categorii de arii protejate, procedura de instituire și regimul juridic aplicabil acestora.

Potrivit art.52 din O.U.G. nr.195/2005 în ariile naturale protejate sunt interzise: desfășurarea programelor, proiectelor și activităților care contravin planurilor de management sau regulamentelor ariilor naturale protejate, schimbarea destinației terenurilor, pășunatul și amplasarea de stâne și locuri de târlire, activități comerciale de tip comerț ambulant, fără aprobarea structurilor de administrare.

Datorită mobilității deosebite în materie de categorisire și caracterizare a ariilor protejate, Ordonanța de urgență nr. 236/2000 prevede că aceste categorii se pot modifica și completa prin hotărâre a guvernului, la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului, cu avizul prealabil al Academiei Române, luându-se în considerare recomandările organizațiilor internaționale autorizate, precum și criteriile pentru selectarea siturilor de importanță comunitară. Actul normativ-cadru stabilește următoarele reguli generale: □ suprafețele terestre și acvatice care la data intrării sale în vigoare (decembrie 2000) aparțineau domeniului public și care, prin valoarea patrimoniului natural, geografic, floristic, faunistic, forestier și de altă natură, necesitau instituirea regimului de rezervație științifică, rămăneau în proprietate publică și dobândeau regimul de protecție conform procedurii legale; □ obligația autorităților publice centrale și locale de a pune sub regim provizoriu de ocrotire bunurile patrimoniului natural, până la îndeplinirea procedurilor legale de instituire a regimului de protecție și conservare caracterul prioritar al instituirii regimului de arie naturală protejată și de zonă de protecție a bunurilor patrimoniului natural în

raport cu orice alte obiective, cu excepția celor care privesc asigurarea securității naționale, a securității, sănătății oamenilor și animalelor și prevenirea unor catastrofe naturale; stabilirea mărimii suprafeței de teren ce se supune regimului special de ocrotire, conservare și utilizare pe bază de studii de fundamentare științifică; instituirea regimului de protecție indiferent de destinația terenului și de deținător și obligativitatea respectării acestuia.

Documentația necesară în vederea instituirii regimului special de arie naturală protejată trebuie să cuprindă: a) studiul de fundamentare științifică; b) harta topografică, cu limitele ariei naturale protejate; c) suprafața și situația juridică a terenurilor, cu precizarea proprietarilor acestora; d) avizul Academiei Române (art. 11).

Ariile naturale protejate și zonele de protecție trebuie evidențiate în mod obligatoriu în planurile naționale, zonale și locale de amenajare a teritoriului și de urbanism. În perimetrele ariilor naturale protejate și în vecinătatea acestora, precum și a altor bunuri ale patrimoniului natural supuse unui regim special de protecție și conservare este interzisă orice lucrare sau activitate susceptibilă să genereze un impact negativ asupra acestora. Autorizarea activităților în perimetrul ariilor naturale protejate și în vecinătatea acestora se face cu ajutorul structurilor administrative ale ariei naturale protejate. În sfârșit, sunt ocrotite și se conservă totodată în regim de protecție coridoarele ecologice instituite de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, cu ajutorul consiliului județean și al Academiei Române, fiind interzise orice lucrare și acțiuni care le afectează integritatea.

Zonarea internă a ariilor naturale protejate se face prin planul de management, prin definirea și delimitarea zonelor de conservare specială, a zonelor cu protecția strictă echivalente rezervațiilor științifice, a zonelor de interes special din punctul de vedere al biodiversității, zonelor de dezvoltare durabilă a activităților umane și a zonelor de dezvoltare turistică, conform obiectivelor specifice fiecărei arii naturale protejate. Zonele de conservare specială cuprind cele mai valoroase elemente ale patrimoniului natural din interiorul parcurilor naționale și parcurilor naturale și sunt asimilabile integral sau pot include rezervații științifice, rezervații naturale, inclusiv de tip peisagistic, monumente ale naturii, arii speciale de conservare, arii de protecție specială avifaunistică, zone protejate pentru monumentele istorice de valoare națională excepțională, după caz. Zone cu protecție strictă – zonele din arii naturale protejate, în care se interzice desfășurarea oricăror activități umane, cu excepția activităților de cercetare, educație și formele de turism definite în planurile de management. Zone de interes special din punctul de vedere al biodiversității – zonele din rezervații ale biosferei, parcuri naționale, parcuri naturale, arii speciale de protecție specială avifaunistică și arii de conservare specială în care se impun măsuri speciale pentru conservarea unor habitate și/sau specii. Zone de dezvoltare durabilă a activităților umane – zonele în care se permit activități de investiții/dezvoltare, dar cu respectarea principiului de utilizare durabilă a resurselor naturale și de prevenire a oricăror efecte negative asupra biodiversității. Zone de dezvoltare turistică – zonele în care se permite dezvoltarea de activități turistice care presupun investiții speciale. Prin O.U.G. nr.195/2005 (art.51 alin.5), pentru administrarea parcurilor naționale, parcurilor naturale, a siturilor de interes comunitar și a ariilor de protecție specială avifaunistice a căror suprafață este mai mare de 4000 ha, s-a înființat Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității, instituție publică, în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului, finanțată din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, care are în subordine și/sau coordonare structuri de administrare special constituite, cu personalitate juridică.

7.2.3. Regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării“

Delta Dunării este cea mai mare și mai puțin afectată zonă umedă a Europei, constituind o regiune de importanță internațională⁵². Ea este în același timp deosebit de fragilă, mediul deltaic fiind supus în ultimele decenii unei degradări grave, ca urmare a supradezvoltării navigației, exploatării neraționale a resurselor piscicole, agriculturii și operațiunilor de regularizare, poluării sub diferite

forme. Într-o asemenea situație, în ultimii ani s-au adoptat o serie de măsuri, inclusiv legislative, vizând oprirea proceselor de degradare a patrimoniului natural al deltei și reconstrucția sa ecologică. Rezultatul principal îl constituie, din acest punct de vedere, constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, cu un statut juridic complex, menită să asigure gestionarea corespunzătoare și dezvoltarea durabilă a resurselor naturale ale zonei.

7.2.3.1. Reglementările internaționale privind protecția și conservarea Deltei Dunării

Cele două convenții internaționale (respectiv Convenția UNESCO și cea de la Ramsar) stabilesc un sistem general de protecție la nivel național și internațional.

6.5.2.1. Protecția Deltei Dunării ca obiectiv al patrimoniului mondial Primul principiu consacrat de acest document internațional deosebit de important este acela al obligației tuturor statelor de a proteja bunurile naturale și culturale excepționale care, privite în mod colectiv, aparțin întregii umanități și de a nu lua nici o măsură susceptibilă de a prejudicia direct ori indirect acest patrimoniu. Dispozițiile convenției încearcă o conciliere cât mai bună posibil între principiile suveranității și integrității teritoriale și necesitatea unei intervenții internaționale. Astfel, pe de o parte, se stabilește clar că guvernele naționale sunt responsabile de protecția siturilor, patrimoniului mondial aflat sub jurisdicția lor, iar pe de altă parte, că acestea trebuie să coopereze în acest domeniu. Bunurile naturale care fac parte din patrimoniul mondial rămân supuse legislației statului competent teritorial în ce privește proprietatea, în sensul că acestea vor continua să aparțină entităților publice, private ori particularilor. Acest stat are competența de a identifica și a delimita diferitele bunuri care să fie înscrise pe lista patrimoniului natural mondial supus protecției. Făcând acest lucru în privința Deltei Dunării, statul român a subscris obligațiilor de a adopta o politică generală de a conferi acesteia o funcție în viața colectivă și a integra preocupările de protecție a mediului în programele de dezvoltare economicosocială⁵⁴. Măsuri juridice, științifice, tehnice, administrative și financiare și, în special, existența unor servicii speciale trebuie să asigure conservarea, valorificarea și refacerea acestui patrimoniu (art. 5). Statele trebuie să trimită periodic rapoarte asupra măsurilor pe care le-au întreprins în acest sens unui comitet special creat de convenție (art. 29). Pe de altă parte, comunitatea internațională exercită o influență efectivă, prin intermediul UNESCO, ca autoritate morală și de acordare de asistență tehnică și financiară. Așa se face că documentul a instituit un sistem de cooperare internațională pentru a ajuta statele sărace în eforturile lor de a asigura o protecție corespunzătoare elementelor naturale reprezentative. În acest sens a fost creat un comitet interguvernamental al patrimoniului mondial natural și cultural care, pe baza criteriilor pe care le stabilește el însuși, dar cu consimțământul statelor competente teritorial, întocmește o listă a patrimoniului mondial și o altă a patrimoniului mondial în pericol. Tot comitetul este cel care studiază și decide în privința cererilor de asistență internațională pentru protecția, conservarea, valorificarea ori reanimarea elementelor acestui patrimoniu. În ansamblul său, Convenția UNESCO consacră principiul conform căruia bunurile naturale care privesc întreaga omenire trebuie să fie conservate în interesul umanității și un proces de asistență internațională trebuie să ajute statele aflate în nevoie, competente din punct de vedere teritorial, și care sunt un fel de depozitar al bunurilor care fac parte din patrimoniul universal. De altfel, trebuie subliniat faptul că, respectând întocmai independența de jurisdicție a fiecărui stat, convenția încurajează statele-părți a se angaja pentru respectarea acestui patrimoniu și deschide perspective acțiunii internaționale. În sfârșit, Convenția privind patrimoniul mondial este singurul tratat cu vocație universală privind conservarea unui patrimoniu cultural și natural aparținând întregii umanități.

7.2.3.2. Conservarea Deltei Dunării ca zonă umedă de interes internațional

Ca resurse de mare valoare economică, culturală, științifică și recreativă, cele peste 300 de zone umede înscrise pe lista Ramsar, printre care și Delta Dunării, se bucură de un regim național și internațional special de protecție și conservare. Convenția din 1971⁵⁵ stabilește pentru statele-părți în primul rând cerința de a elabora și a aplica planurile lor de amenajare, astfel încât să se favorizeze conservarea acestor zone și să asigure utilizarea rațională a resurselor lor (art. 3). Conservarea trebuie să fie promovată prin crearea de rezervații în zonele umede, acestea fiind sau nu înscrise pe listă, și prin realizarea supravegherii adecvate a stării acestora (art. 4). Gestiunea rațională presupune măsuri legislative și administrative în vederea asigurării creșterii efectivelor la populațiile de păsări acvatice, protejării faunei și florei și a habitatelor naturale din zonă. Orice reducere a suprafeței unei zone umede trebuie să fie compensată prin crearea de noi rezervații naturale. Totodată, documentul consacră convenția statelor semnatare de a-și coordona politicile lor de conservare. De asemenea, este stipulată obligația de a coopera pentru statele care împart aceleași zone umede, bazine hidrografice ori aceleași populații de animale din zonele umede, ca de exemplu păsările de apă migratoare.

7.2.3.3. Conceptul de rezervație a biosferei

Conceptul de rezervație a biosferei a fost introdus de către consiliul internațional de coordonare a Programului MAB din cadrul UNESCO în anul 1970. Scopul declarat al acestuia l-a constituit stabilirea unei serii de arii protejate, legate între ele printr-o rețea de coordonare internațională, având ca obiectiv demonstrarea beneficiilor conservării pentru societate și procesul de dezvoltare. Acest obiectiv urma să fie atins prin elaborarea unui management de conservare și gestiune a acestor zone, dezvoltarea unui sistem de monitoring, participarea colectivităților locale și informare și educație ecologică. Prima rezervație a biosferei a fost desemnată în 1976, în prezent numărul acestora depășind 230, în circa 75 de țări, acoperind o arie de peste 1,5 milioane km pătrați⁵⁶. În urma evoluțiilor de peste două decenii, conceptul actual de rezervație a biosferei exprimă drept cerințe esențiale: cuprinderea a trei zone de protecție (zona centrală, zona-tampon și zone de tranziție), îndeplinirea a trei funcții principale (conservare, cercetare și dezvoltare) și existența unei instituții având competența de a gera ansamblul zonei.

7.2.3.4. Legea privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării“

În realizarea angajamentelor internaționale și pentru constituirea unui regim adecvat de protecție și conservare a Deltei Dunării a fost elaborată și adoptată de către parlament o lege specială, respectiv Legea nr. 82 din 20 noiembrie 1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării“⁵⁷. Actul legislativ cuprinde trei mari categorii de dispoziții: a) dispoziții referitoare la regimul general și special de protecție; b) dispoziții cu caracter instituțional și de autorizare și c) sancțiuni. Preluând elemente din convențiile de la Ramsar și UNESCO, legea definește rezervația biosferei ca zonă geografică cu suprafețe de uscat și de apă, inclusiv terenuri aflate permanent sub ape, în care există elemente și formațiuni fizicogeografice, specii de plante și animale care îi conferă o importanță biogeografică, ecologică și estetică deosebită, cu valoare de patrimoniu natural și universal, fiind supusă unui regim special de administrare în scopul conservării acesteia, prin dezvoltarea așezărilor umane și organizarea activităților economice în corelare cu capacitatea de suport a mediului deltaic și a resurselor sale naturale (art. 2). Definiția legală surprinde, ca elemente esențiale, calitatea de

patrimoniu natural mondial și zonă umedă de importanță internațională, supusă unui regim de protecție și conservare bazat mai ales de promovarea unui tip de dezvoltare durabilă.

Protecția și conservarea teritoriului rezervației se fac în mod diferențiat, în funcție de elementele supuse ocrotirii. Astfel, conform legii, sunt delimitate trei zone funcționale: a) zone cu regim de protecție integrală; b) zone-tampon cu regim diferențiat de protecție, în care se pot desfășura unele activități umane, precum și zone de reconstrucție ecologică; c) zone economice, în care se pot desfășura activități economice tradiționale (art. 3). Regimul specific, cu precizarea măsurilor concrete de protecție și al fiecărei zone va fi stabilit prin statutul rezervației. În acest sens, o deosebită importanță prezintă distincția în cele trei zone pe care trebuie să le cuprindă, în principiu, fiecare rezervație a biosferei și zonele prevăzute de legislațiile naționale în materie. Totodată, în 1988, consiliul MAB a relevat o serie de schimbări care să fie operate în vederea modernizării conceptului și sprijinirii aplicării sale din punct de vedere financiar. La rândul său, Conferința UNESCO a adoptat o rezoluție prin care cere consolidarea statutului juridic al rezervației biosferei protejate. Așa de exemplu, expresia „zonă-tampon“ poate fi utilizată în două sensuri diferite, după cum este vorba despre o zonă-tampon a rezervației biosferei ori despre cea a zonei protejate care constituie zona sa centrală. Or, se știe că limitele acestor zone nu coincid. Legea stabilește regula că zonele cu regim de protecție integrală sunt protejate în mod obligatoriu de zone-tampon.

7.2.4. Protecția faunei

Reprezentând totalitatea speciilor de animale (în sens larg), fauna prezintă importanță din punct de vedere juridic sub aspectul protecției animalelor (sălbatică și domestice) și a păsărilor. Astfel, protecția animalelor sălbatice și protecția animalelor domestice urmăresc finalități diferite: în primul rând, ocrotirea acestora de acte de cruzime, rele tratamente și abandon, iar în al doilea rând, protejarea lor față de captură, distrugere și comercializare, ca acte care pot duce la dispariția speciilor. Mijloacele și formele juridice diferă și ele, în această privință fiind mult mai perfecționate cele referitoare la protecția animalelor sălbatice. La nivelul concepției generale, asistăm la evoluții semnificative, de la considerarea animalelor ca simple „lucruri însuflețite“, bunuri mobile, și până la a considera orice animal ca o „ființă sensibilă“ și a-i recunoaște în consecință calitatea de subiect de drept. În acest context, se are în vedere consacrarea unor „drepturi ale animalului“, cu consecințe juridice dintre cele mai diverse. Din cauza poziționării sale în centrul geografic al Europei, pe traseele de migrație ale speciilor dinspre est spre vest și de la sud spre nord (și viceversa), precum și în apropierea refugiilor glaciare, dar și ca rezultat al influenței reliefului major, în special al Carpaților, și acțiunii factorilor de mediu locali, România are o faună deosebit de variată calitativ și bogată cantitativ. Pe teritoriul său se interferează specii cu origini și repartiții diferite, cele mai multe fiind centraleuropene, sudice și de stepă est-europeană. Diversitatea faunei țării noastre este estimată la aproximativ 33.900 specii, dintre care 1.000 sunt specii endemice și sub-endemice; din numărul total al acestora peste 33.0000 sunt nevertebrate și 795 sunt vertebrate. Vertebratele includ 211 specii de pești, dintre care 17 sunt periclitate și se referă la toate speciile native de sturioni, 20 specii de amfibieni dintre care 3 sunt periclitate, 23 specii de reptile, dintre care 9 sunt periclitate, 439 specii de păsări (sedentare, migratoare și accidentale), dintre care 29 sunt periclitate și 102 specii de mamifere, dintre care 10 sunt periclitate.

Codul civil românesc definește statutul juridic al animalului în capitolul II, „Despre mobile“, al cărții II, „Despre bunuri și despre osebitele modificări ale proprietății“, respectiv în articolul 473, unde consideră animalele drept „mobile prin natura lor“, întrucât „se mișcă de la sine“. Atașate unei exploatare agricole, animalele devin „imobile prin destinație“: animalele ce proprietarul fondului dă arendașului pentru cultură (art. 467) și animalele afectate la cultură, porumbii din porumbării, lapinii ținuți pe lângă casă, stupii cu roi, peștele din iaz (art. 468). Este evident o concepție depășită, care neagă orice drept animalului, din moment ce îl asimilează unui lucru. Din această perspectivă

se impune abrogarea expresă a art. 473 din Codul civil, recunoașterea, pe calea legislației speciale, a calității de subiect de drept a oricărui animal ca ființă vie, între acesta și om neexistând o diferență de natură (ambii fiind „ființe sensibile“), ci una de grad, de complexitate a organizării și manifestării materiei vii. Acest nou statut juridic s-ar putea exprima în recunoașterea și garantarea unor măsuri ferme de protecție (inclusiv sub forma unor drepturi), vizând eliminarea actelor de cruzime și rele tratamente inutile, conferirea unei demnități de coexistență lumii animale, asigurarea unei ocrotiri speciale speciilor protejate.

Prin Legea nr.205 din 26 mai 2004 privind protecția animalelor s-au stabilit o serie de măsuri necesare pentru asigurarea condițiilor de viață și bunăstarea animalelor cu sau fără deținător. Definind deținătorul ca fiind proprietarul, persoana care deține cu orice titlu valabil, precum și orice persoană fizică sau juridică în îngrijirea căreia se află animalul, legea îi stabilește următoarele obligații: -să aplice normele sanitare veterinare și de zooigenă privind adăpostirea, hrănirea, îngrijirea, reproducția, exploatarea, precum și a celor referitoare la protecția și bunăstarea animalelor. -să aibă un comportament lipsit de brutalitate față de acestea, de acestea, să le asigure condițiile elementare necesare scopului pentru care sunt crescute, precum și să le nu le părăsească sau izgonească. -de a asigura acestora, în funcție de nevoile etologice, specie, rasă, sex, vârstă și categorie de producție, următoarele: a)un adăpost corespunzător; b)hrană și apă suficiente; c)posibilitatea de mișcare suficientă; d)îngrijire și atenție. De asemenea, deținătorilor de animale le este interzis să aplice rele tratamente, precum: lovire, schingiuirea și alte asemenea cruzimi. În sensul legii, prin rău tratament se înțelege comportamentul brutal, abuzul în utilizarea animalelor, maltratarea și supunerea animalelor la eforturi inutile, precum și neasigurarea condițiilor minime necesare vieții și bunăstării acestora, iar, prin cruzime față de animale: a)omorarea animalelor, din perversitate, precum și prin practicarea tirului pe animale domestice sau captive; b)organizarea de lupte între animale sau cu animale; c)folosirea de animale vii pentru dresajul câinilor sau pentru a le controla agresivitatea; d)folosirea de animale pentru expoziții, publicitate, realizare de filme sau în scopuri asemănătoare, dacă aceste activități le provoacă acestora suferințe fizice și psihice, afecțiuni sau răni; e)abandonarea unui animal a cărui existență depinde de îngrijirea omului; f)administrarea de substanțe destinate stimulării capacităților fizice ale animalelor în timpul competițiilor sportive, sub forma dopajului. Autoritatea națională în domeniul protecției animalelor este Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor. Pentru atingerea obiectivelor de protecție, legea instituie condiții privind deținerea, comerțul, transportul și folosirea animalelor în scop publicitar. Astfel, referitor la condițiile de deținere, animalele sălbatice pot fi deținute numai pe bază de autorizație, eliberată de direcțiile județene veterinare și în condițiile prevăzute de reglementările în vigoare; deținătorii au obligația de a îngriji și trata în mod corespunzător un animal bolnav sau rănit; persoana care contribuie corespunzător la dresarea unui animal are obligația de a folosi mijloace de dresaj care să nu provoace traume psihice sau fizice, precum și de a folosi metode care să nu prejudicieze sănătatea ori bunăstarea animalului.

Fauna de interes cinegetic reprezintă totalitatea exemplarelor din populațiile din speciile de faună sălbatică existente pe teritoriul României și prevăzute de lege (în prezent în anexele nr.1 și 2 ale Legii nr.407 din 9 noiembrie 2006, a vânătorii și protecției fondului cinegetic, reglementarea-cadru în materie); ea este considerată o resursă naturală regenerabilă, bun public de interes național și internațional (art.2). Legea împarte fauna sălbatică, în fauna de interes vânătoresc, la care vânărea este permisă (stabilind perioadele de vânăre și cuantumul despăgubirilor în cazul unor fapte ilicite) și, respectiv, mamiferele de interes vânătoresc și păsări din fauna sălbatică la care vânărea este interzisă (prevăzându-se și cuantumul despăgubirilor în cazul unor fapte ilicite). Pentru asigurarea acestui regim special sunt prevăzute o serie de reguli juridice aferente, respectiv: - gospodărirea faunei de interes cinegetic cu respectarea principiului durabilității, pe baza studiilor de evaluare și a planurilor de management de specialitate și prin interzicerea anumitor acțiuni vătămătoare (art.17(1) și art.23; - obligația de realizare a pazei faunei de interes cinegetic, în condițiile legii (art.18); - vânărea mamiferelor și păsărilor admise la vânătoare numai în cadrul cotei de recoltă aprobate, cu respectarea reglementărilor tehnice privind organizarea și practicarea vânătorii (art.19 (1); - exemplarele din speciile de interes vânătoresc, mamifere și păsări din fauna sălbatică la care

vânarea este interzisă, pot fi vâdate numai dacă se constată degenerate ori dacă produc daune, în baza reglementărilor emise de autoritatea publică centrală care răspunde de protecția mediului (art.19 (3). - instituirea și delimitarea, în fiecare fond de vânătoare, a uneia sau mai multor zone de liniște a faunei cinegetice în care exercitarea vânătoriei este interzisă și care trebuie să acopere cel puțin 10% din suprafața fondului (art.20(1), (2); - popularea cu exemplare din speciile de vânat inexistente în fondurile de vânătoare din România numai în anumite condiții și pe bază de autorizare (art.21); - admiterea acțiunii de capturare a vânatului viu în cadrul cotei de recoltă aprobate, prin metode și mijloace reglementate care nu vatămă exemplarul/exemplele, numai sub directă îndrumare a personalului de specialitate (art.22). Un instrument important de protecție în acest sens îl reprezintă reglementarea exercitării vânătoriei care, conform legii „se face în scopul asigurării echilibrului ecologic, ameliorării calității populațiilor faunei de interes cinegetic, cercetării științifice, precum și în scop didactic sau recreativ-sportiv” (art.3), la care se adaugă regimul special de administrarea și gestionare a fondului cinegetic al României.

7.3. Rezumat

Conservarea și utilizarea durabilă a patrimoniului natural sunt considerate „obiectiv de interes public major” și componentă fundamentală a strategiei naționale pentru dezvoltarea durabilă (art.1-O.U.G. nr.236/2000).

Elementul central îl constituie în acest domeniu conceptul de mediu natural înțeles ca ansamblul componentelor, structurilor și proceselor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea intrinsecă de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acestuia, urmat într-un alt context de cel de patrimoniu natural ca ansamblul componentelor și structurilor fizico-geografice, floristice, faunistice și biocenotice ale mediului natural a căror importanță și valoare ecologică, economică, științifică, biogenă, sanogenă, peisagistică, recreativă și cultural-istorică au o semnificație relevantă sub aspectul conservării diversității biologice floristice și faunistice, al integrității funcționale a ecosistemelor, conservării patrimoniului genetic, vegetal și animal, precum și pentru satisfacerea cerințelor de viață, bunăstare, cultură și civilizație ale generațiilor prezente și viitoare, iar categoria generală de „bun-mediu” este particularizată prin bun al patrimoniului natural considerat o componentă a patrimoniului natural care necesită un regim special de ocrotire, conservare și utilizare durabilă în beneficiul generațiilor prezente și viitoare. Printre regulile constitutive ale acestui regim se numără: - obligativitatea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului la proiectarea lucrărilor care pot modifica cadrul natural al unei arii protejate, urmată de avansarea soluțiilor tehnice de menținere a zonelor de habitat natural, de conservare a funcțiilor ecosistemelor și de protecție a speciilor sălbatice de floră și faună, inclusiv a celor migratoare, cu respectarea alternativei și a condițiilor impuse prin acordul de mediu, precum și automonitorizarea până la îndeplinirea acestora (art.49(5); - obligația deținătorilor, cu orice titlu, de suprafețe terestre și acvatice supuse refacerii ecologice sau aflate într-o arie naturală protejată de a aplica și/sau respecta măsurile stabilite de autoritatea competentă pentru protecția mediului; - scutirea de plată a impozitului pe teren (acordată pe baza unei confirmări emise de structura de administrare a ariei naturale protejate sau de autoritatea competentă pentru protecția mediului) a proprietarilor de terenuri extravilane situate în arii naturale supuse unor restricții de utilizare (art.50) etc.

Delta Dunării este cea mai mare și mai puțin afectată zonă umedă a Europei, constituind o regiune de importanță internațională⁵². Ea este în același timp deosebit de fragilă, mediul deltaic fiind supus în ultimele decenii unei degradări grave, ca urmare a suprad dezvoltării navigației, exploatarea nerațională a resurselor piscicole, agriculturii și operațiunilor de regularizare, poluării sub diferite forme. În realizarea angajamentelor internaționale și pentru constituirea unui regim adecvat de protecție și conservare a Deltei Dunării a fost elaborată și adoptată de către parlament o lege specială, respectiv Legea nr. 82 din 20 noiembrie 1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”

Reprezentând totalitatea speciilor de animale (în sens larg), fauna prezintă importanță din punct de vedere juridic sub aspectul protecției animalelor (sălbatică și domestice) și a păsărilor. Astfel, protecția animalelor sălbatică și protecția animalelor domestice urmăresc finalități diferite: în primul rând, ocrotirea acestora de acte de cruzime, rele tratamente și abandon, iar în al doilea rând, protejarea lor față de captură, distrugere și comercializare, ca acte care pot duce la dispariția speciilor.

7.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Indicați categoriile de arii naturale protejate prevăzute de legislația românească.
- 2) Care este documentația necesară pentru instituirea regimului de arie naturală protejată de interes național ?
- 3) Prezentați regimul juridic al protecției animalelor folosite în experimente științifice.

7.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
Al., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARPWORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

7.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați regimul juridic internațional complex de protecție a Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

Capitolul 8.

Protecția solului, subsolului și a ecosistemelor terestre

8.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate regimul juridic de protecție a solului, subsolului și ecosistemelor terestre.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

8.2. Conținut

8.2.1. Reguli generale

8.2.2. Regimul de protecție a solului

8.2.2.1. Protecția solului prin lucrări de amenajări și îmbunătățiri funciare

8.2.2.2 Protecția prin împădurire a terenurilor degradate

8.2.2.3. Sancțiuni

8.2.3. Protecția subsolului

8.2.3.1. Regimul de explorare, dezvoltare și exploatare a petrolului

8.2.4. Protecția ecosistemelor forestiere

8.2.4.1. Regimul fondului forestier proprietate publică a statului

8.2.4.2. Regimul fondului forestier proprietate privată

8.2.4.3. Regimul vegetației forestiere din afara fondului forestier

8.2.4.4. Răspunderi și sancțiuni

8.2.5. Regimul silvic

8.2.1. Reguli generale

Conform art.65 al Ordonanței de urgență nr.195/2005, protecția solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre se efectuează prin măsuri adecvate de gospodărire, conservare, organizare și amenajare a teritoriului, care sunt obligatorii pentru toți deținătorii, cu orice titlu, ceea ce înseamnă instituirea unui regim superior de domenialitate ecologică. Reglementarea-cadru privind protecția mediului prevede că: - se instituie modalități legale de investigare și evaluare a poluării solului și subsolului, remedierea în zonele în care solul, subsolul și ecosistemele terestre au fost afectate și cele referitoare la protecția calității solului, subsolului și a ecosistemelor terestre; - se stabilește sistemul de monitorizare a calității mediului geologic în scopul evaluării stării actuale și a tendințelor de evoluție a acestuia (de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, cu consultarea celorlalte autorități publice centrale competente) (art.66); - se organizează și exercită controlul respectării reglementărilor legale privind protecția, conservarea, amenajarea și folosirea judicioasă a solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre, de către autoritățile publice pentru

protecția mediului, precum și, după caz, de alte autorități ale administrației publice competente, potrivit dispozițiilor legale (art.67). Legea instituie, totodată, obligații specifice, în funcție de poziția juridică a titularilor și obiectul supus protecției. Astfel, deținătorii de terenuri, cu orice titlu, precum și orice persoană fizică sau juridică care desfășoară o activitate pe un teren, fără a avea un titlu juridic, au următoarele obligații: a)să prevină, pe baza reglementărilor în domeniu, deteriorarea calității mediului geologic definit de lege ca ansamblul structurilor geologice de la suprafața pământului în adâncime: sol, ape subterane, formațiuni geologice); b)să asigure luarea măsurilor de salubritate a terenurilor neocupate productiv sau funcțional, în special a celor situate de-a lungul căilor de comunicații rutiere, feroviare și de navigație; c)să respecte orice alte obligații prevăzute de reglementările legale în domeniu. (art.68) De asemenea, deținătorii cu orice titlu ai fondului forestier, ai vegetației forestiere din afara fondului forestier și ai pajiștilor, precum și orice persoană fizică sau juridică care desfășoară o activitate pe un astfel de teren, fără a avea un titlu juridic, au următoarele obligații: a)să mențină suprafața împădurită a fondului forestier, a vegetației forestiere din afara fondului forestier, inclusiv a jnepenișurilor, tufișurilor și pajiștilor existente, fiind interzisă reducerea acestora, cu excepția cazurilor prevăzute de lege; b)să exploateze masa lemnoasă în condițiile legii precum și să ia măsuri de reîmpădurire și, respectiv de completare a regenerărilor naturale; c)să gestioneze corespunzător deșeurile de exploatare rezultate, în condițiile prevăzute de lege; d)să asigure respectarea regulilor silvice de exploatare și transport tehnologic al lemnului, stabilite conform legii, în scopul menținerii biodiversității pădurilor și a echilibrului ecologic; e)să respecte regimul silvic în conformitate cu prevederile legislației în domeniul silviculturii și protecției mediului; f)să asigure aplicarea măsurilor specifice de conservare pentru pădurile cu funcții speciale de protecție, situate pe terenuri cu pante foarte mari, cu procese de alunecare și eroziune, pe grohotișuri, stâncării, la limita superioară de altitudine a vegetației forestiere, precum și pentru alte asemenea păduri; g)să respecte regimul silvic stabilit pentru conservarea vegetației lemnoase de pe pășunile împădurite care îndeplinesc funcții de protecție a solului și a resurselor de apă; h)să asigure exploatarea rațională, organizarea și amenajarea pajiștilor, în funcție de capacitatea de refacere a acestora; i)să exploateze resursele pădurii, fondul cinegetic și piscicol, potrivit prevederilor legale în domeniu; j)să exploateze pajiștile, în limitele bonității, cu numărul și speciile de animale și în perioada stabilită, în baza studiilor de specialitate și a prevederilor legale specifice; k)să protejeze patrimoniul forestier, cinegetic, piscicol și al pajiștilor din cadrul ariilor naturale protejate, în termenii stabiliți prin planurile de management și regulamentele specifice; l)să sesizeze autoritățile pentru protecția mediului despre accidente sau activități care afectează ecosistemele forestiere sau alte asemenea ecosisteme terestre. (art.69)

8.2.2. Regimul de protecție a solului

Protecția și ameliorarea solului se realizează prin lucrări de prevenire și de combatere a proceselor de degradare și poluare a solului provocate de fenomene naturale sau cauzate de activități economice și sociale. Reglementările legale actuale consacră principiul prevenirii și, respectiv, combaterii proceselor de degradare și poluare a solului, determinate fie de fenomene naturale, fie de activități economico-sociale. În acest scop, în virtutea prevederii constituționale conform căreia dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului (art. 44 (7) din Constituție), a fost consacrată o obligație generală, deopotrivă în sarcina deținătorilor de terenuri și a autorităților publice, de întocmire a studiilor și proiectelor lucrărilor de protecție și ameliorare a solului și de executare a lor. Deținătorii de terenuri pot executa prin forțe proprii aceste lucrări, iar când aceștia nu au asemenea posibilități, execuția de către unitățile specializate se face tot prin grija lor. Ca efect al obligației de protecție ce incumbă acestora, studiile și proiectele necesare se întocmesc la cerere, iar cheltuielile pentru efectuarea lucrărilor în cauză se suportă, parțial sau total, de către stat, în limita alocăției bugetare aprobate pe baza notelor de fundamentare elaborate și

avizate conform legii. Rolul primordial revine în acest sens instituției perimetrului de ameliorare, cuprinzând ansamblul regulilor juridice vizând recuperarea pentru utilizarea agricolă sau silvică a terenurilor care, prin degradare și poluare, și-au pierdut total sau parțial această capacitate (introdusă prin Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, modificată și completată prin Legea nr. 169/1997 și Legea nr.247/2005). Astfel, potrivit art. 82 din lege, terenurile care, prin degradare și poluare, și-au pierdut, total sau parțial, capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice vor fi constituite în perimetru de ameliorare. Grupele de terenuri care intră în acest regim se stabilesc de către Ministerul Agriculturii, Alimentației și Dezvoltării Rurale și Ministerul Mediului și Pădurilor, la propunerile ce au la bază situațiile înaintate de comune, orașe și municipii. Procedura respectivă este stabilită prin Regulamentul privind stabilirea grupelor de terenuri care intră în perimetrele de ameliorare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 786/1993. Potrivit actului normativ, se constituie în perimetre de ameliorare toate terenurile degradate sau neproductive, indiferent de proprietar, a căror punere în valoare este necesară din punctul de vedere al protecției solului, regimului apelor, îmbunătățirii condițiilor de mediu și al diversității biologice. Sunt considerate terenuri degradate terenurile care, prin eroziune, poluare sau prin acțiunea altor factori antropici, și-au pierdut total sau parțial capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice, și anume: a) terenuri cu eroziune de suprafață foarte puternică și excesivă, indiferent de folosință; b) terenuri cu eroziune în adâncime (ogașe, ravene, torenți); c) terenuri afectate de alunecări active, prăbușiri, surpări și curgeri noroioase; d) terenuri nisipoase expuse erodării de către ape sau vânt; e) terenuri cu aglomerări de pietriș, bolovăniș, grohotiș, stâncării și depozite de aluviuni torențiale; f) terenuri cu exces permanent de umiditate și mlaștini; g) terenuri săratate și acide; h) terenuri poluate cu substanțe chimice, petroliere sau noxe; i) terenuri ocupate cu halde miniere, deșeuri industriale și/sau menajere, gropi de împrumut; j) terenuri neproductive; k) terenuri cu biocenoze afectate sau distruse. Terenurile degradate și poluate, incluse în perimetrul de ameliorare, sunt scutite de taxe și impozite către stat, județ sau comună, pe timpul cât durează ameliorarea lor. Fondurile necesare pentru cercetarea, proiectarea și executarea lucrărilor prevăzute în proiectele de amenajare și punere în valoare a terenurilor cuprinse în aceste perimetre se asigură de la bugetul de stat. Legea menționează că aceste fonduri pot fi sporite prin participarea comunelor (orașelor) și a județelor, prin contribuția în bani sau în muncă a tuturor celor interesați (deținătorii de terenuri, locuitorii sau persoanele juridice care trag foloase din realizarea acestor lucrări). În cazul în care se constată că anumite suprafețe au fost scoase din producția agricolă sau silvică, prin degradarea sau poluarea solului, din cauza faptei culpabile a unor persoane fizice sau juridice, proprietarii, consiliul sau autoritatea administrativă județeană (agricolă sau silvică) poate cere suportarea de către culpabil a cheltuielilor necesitate de lucrările de refacere și de ameliorare a solului. În aceste cazuri este vorba despre o acțiune în fața instanțelor de drept comun.

8.2.2.1. Protecția solului prin lucrări de amenajări și îmbunătățiri funciare

Amenajările de îmbunătățiri funciare contribuie, prin efectul lor, la protecția și ameliorarea mediului. Acestea reprezintă lucrări hidrotehnice complexe și agropedoameliorative care se realizează în scopul prevenirii și înlăturării acțiunii factorilor de risc - secetă, exces de apă, eroziunea solului și inundații, precum și poluare – pe terenurile cu orice destinație, indiferent de proprietar, contribuind astfel la valorificarea capacității de producție a terenurilor și a plantelor, precum și la introducerea în circuitul economic a terenurilor neproductive. Regimul juridic general în domeniu este stabilit prin Legea îmbunătățirilor funciare nr. 138/2004. La baza acestei activități legea așează următoarele principii (art.4): a)exploatarea echitabilă a amenajărilor de îmbunătățiri funciare, sistemelor de irigații sau desecare și drenaj și a lucrărilor de apărare împotriva inundațiilor și combatere a eroziunii solului pentru asigurarea protecției intereselor tuturor beneficiarilor; b)consultarea și, după caz, implicarea beneficiarilor, organizațiilor neguvernamentale și a altor reprezentanți ai societății civile în luarea deciziilor în scopul promovării adoptării raționale,

eficiente și transparente a acestora; c) realizarea, în principal, de către proprietarii de teren, individual sau prin organizațiile de îmbunătățiri funciare ori federațiile de organizații de îmbunătățiri funciare a exploatării, întreținerii și reparațiilor amenajărilor de îmbunătățiri funciare situate pe terenurile pe care le dețin, inclusiv a lucrărilor de reabilitare, executare de investiții și suportarea costurilor acestor activități; statul intervine prin Administrație și prin alocarea de fonduri de la bugetul de stat în completarea surselor proprii ale Administrației sau ale beneficiarilor amenajărilor declarate de utilitate publică, în cazurile în care proprietarii de teren nu pot desfășura ei înșiși activități de îmbunătățiri funciare; d) exploatarea amenajărilor de îmbunătățiri funciare astfel încât să se prevină folosirea inefficientă a apei, excesul de umiditate, eroziunea și poluarea solului și să se promoveze protecția mediului în conformitate cu standardele de mediu. Caracterul de protecție al îmbunătățirilor funciare pentru sol rezultă din obiectivele sale legal consacrate: a) asigurarea protecției terenurilor de orice fel și a oricăror categorii de construcții față de inundații, alunecări de teren și eroziuni, precum și protecției lacurilor de acumulare împotriva colmatării și regularizarea cursurilor de apă; b) asigurarea unui nivel corespunzător de umiditate a solului, care să permită sau să stimuleze creșterea plantelor, incluzând plantațiile vitipomicole, culturile agricole și silvice; c) asigurarea ameliorării solurilor acide, sărăturate și nisipoase, precum și protecția împotriva poluării.

8.2.2.2 Protecția prin împădurire a terenurilor degradate

Prin Ordonanța Guvernului nr. 81 din 25 august 1998 (aprobată prin Legea nr. 107 din 16 iunie 1999) s-au instituit unele măsuri pentru ameliorarea prin împădurire a terenurilor degradate.

Sunt considerate terenuri degradate, în înțelesul acestei ordonanțe, terenurile care, prin eroziune, poluare sau acțiunea distructivă a unor factori antropici, și-au pierdut definitiv capacitatea de producție agricolă, dar pot fi ameliorate prin împădurire, și anume: a) terenurile cu eroziune de suprafață foarte puternică și excesivă; b) terenurile cu eroziune de adâncime – ogașe, ravene, torenți; c) terenurile afectate de alunecări active, prăbușiri, surpări și scurgeri noroioase; d) terenurile nisipoase expuse erodării de către vânt sau apă; e) terenurile cu aglomerări de pietriș, bolovăniș, grohotiș, stâncării și depozite de aluviuni torențiale; f) terenurile cu exces permanent de umiditate; g) terenurile sărăturate sau puternic acide; h) terenurile poluate cu substanțe chimice, petroliere sau noxe; i) terenurile ocupate cu halde miniere, deșeuri industriale sau menajere, gropi de împrumut etc.; j) terenuri cu biocenoză afectate sau distruse; k) terenuri neproductive. Fac obiectul împăduririi și, în consecință, al acțiunii de ameliorare următoarele categorii de terenuri degradate, în funcție de natura proprietății: a) terenurile degradate proprietate publică a statului; b) terenurile degradate proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale (comune, orașe și municipii); c) terenurile degradate proprietate privată. Terenurile degradate care pot fi ameliorate prin împădurire se constituie, în acest scop, în perimetre de ameliorare. Identificarea, delimitarea și constituirea perimetrelor de ameliorare la nivelul localităților se fac de către o comisie stabilită prin decizia prefectului, la propunerea directorului general al Direcției Generale pentru Agricultură și Alimentație și urmează regimul general stabilit în acest sens prin Legea nr. 18/1991 (art. 82). Terenurile degradate constituite în perimetre și propuse a fi ameliorate prin împădurire vor fi scoase din evidența terenurilor cu folosințe agricole productive sau a terenurilor neproductive, cu aprobarea Ministerului Agriculturii, Alimentației și Dezvoltării Rurale, și vor fi înregistrate ca „terenuri neproductive destinate a fi împădurite“, potrivit normelor metodologice ce vor fi emise de către Ministerul Agriculturii și Alimentației în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe. Terenurile degradate prevăzute la art. 3 vor fi împădurite de către deținătorii lor legali, prin unități specializate. Materialul biologic se asigură de către Regia Națională a Pădurilor, pe bază contractuală, sau de către alți producători, iar lucrarea se va executa cu asistența

tehnică gratuită a personalului silvic de specialitate. Terenurile degradate proprietate publică, cu eroziune de adâncime, constituite în perimetre de ameliorare prin împădurire se pot transmite, cu acordul părților, fără plată, în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor. Transmiterea se aprobă prin hotărâre a guvernului, cu avizul Ministerului Agriculturii, Alimentației și Dezvoltării Rurale și al Ministerului Mediului și Gospodării Apelor, în condițiile în care suprafața terenului este de regulă de minimum 5 hectare, în cazul trupurilor izolate, și indiferent de suprafață, în cazul terenurilor limitrofe fondului forestier proprietate publică a statului. Sursele de finanțare pentru întocmirea documentațiilor tehnico-economice ale lucrărilor de ameliorare, pentru împădurirea terenurilor degradate și cele legate de lucrări de ameliorare, de întreținerea și paza respectivelor lucrări, până la recepția definitiv, sunt: a) fondul de ameliorare a fondului funciar; b) alocații de la bugetul de stat; c) alocații de la bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor; d) sponsorizări de la societăți comerciale, fundații ș.a.; e) surse financiare externe nerambursabile sau credite externe pe termen lung; f) contribuția benevolă a persoanelor fizice sau juridice interesate de executarea lucrărilor de ameliorare; g) fondul de conservare și regenerare a pădurilor; h) despăgubirile legale datorate de către persoanele fizice sau juridice vinovate de degradarea solului, stabilite de instanța competentă, la cererea unităților locale sau centrale de specialitate în domeniul agriculturii, silviculturii sau protecției mediului; i) alte surse legale.

Ministerul Mediului și Pădurilor, în calitate de coordonator tehnic al acțiunilor de ameliorare a terenurilor degradate, solicită anual includerea în bugetul de stat a fondurilor necesare pentru împădurirea în anul următor a terenurilor degradate.

8.2.2.3. Sancțiuni

Potrivit art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 81/1998, împiedicarea sub orice formă de către persoanele fizice a executării programelor de împădurire aprobate constituie infracțiune și se pedepsește conform legii. Constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 2 ani distrugerea plantațiilor silvice în perimetrele de ameliorare (art. 15). Drept contravenție este prevăzut pășunatul pe terenurile degradate împădurite, constituite în perimetrele de ameliorare. Proprietarii de terenuri degradate care beneficiază de material biologic destinat împăduririi al cărui cost nu l-au suportat și refuză utilizarea sa sau îl utilizează în alte scopuri vor fi sancționați cu amendă, a cărei valoare va fi egală cu cea a materialului de împădurit, multiplicată de cinci ori și a cărei natură juridică este aceea de sancțiune specifică de drept al mediului. În aceste cazuri, persoanele vinovate vor suporta și despăgubirea corespunzătoare costului materialului biologic destinat împăduririi, care se varsă la fondul de ameliorare a fondului funciar sau la fondul de conservare și regenerare a pădurilor, după caz. Executarea lucrărilor de ameliorare a terenurilor prin împădurire este obligatorie atât pentru persoanele fizice, cât și pentru cele juridice, în cazurile în care organele centrale și locale care răspund de protecția mediului constată că neefectuarea acestor lucrări pune în pericol siguranța unor localități, a unor obiective de interes național sau viața populației din anumite zone. În cazurile în care persoanele fizice și juridice care dețin terenuri degradate proprietate privată nu sunt de acord cu executarea lucrărilor de ameliorare în condițiile prevăzute în prezenta ordonanță, Guvernul, la propunerea ministerelor interesate, va supune Parlamentului exproprierea prin lege, în regim de urgență, pentru utilitate publică, a terenurilor respective, cu prevederea unor măsuri compensatorii. Administrarea acestor terenuri se va face de către Regia Națională a Pădurilor.

8.2.3. Protecția subsolului

Resursele naturale ale subsolului constituie unul dintre factorii deosebit de importanți ai creșterii economice, ai dezvoltării generale. În condițiile în care materiile prime minerale sunt resurse limitate în volum și care nu se regenerează în timp, se constată un decalaj între cerințele economiei naționale în creștere și nivelul producției extractive, sub nivelul cerințelor și în continuă descreștere. Iată de ce problematica principală în privința resurselor subsolului o reprezintă astăzi acoperirea diferenței dintre cerințe și oferta autohtonă; printre căile importante în vederea realizării acestui obiectiv se află și ridicarea nivelului factorului de recuperare a rezervelor pe întreg lanțul tehnologic, prin gospodărirea eficientă și protecția lor corespunzătoare. Într-adevăr, în situația actuală, în care resursele naturale se reduc, iar la unele apare chiar spectrul epuizării, procesul de gestiune a acestor materii prime – în toate etapele sale – trebuie să poarte un pronunțat caracter de protecție și exploatare rațională. Un rol deosebit de important revine în acest sens dreptului, care este chemat ca, prin mijloace și forme proprii, să stimuleze și să asigure un procent cât mai ridicat de recuperare și o protecție cât mai deplină a rezervelor de materii prime minerale. În același timp, activitățile de explorare și exploatare a subsolului angajează și grave pericole pentru mediul ambiant; într-adevăr, o serie de acțiuni privind lucrările de extracție (mine, cariere), foraj (puțuri, sondaje) ori de stocaje subterane (de materii periculoase – hidrocarburi, produse chimice etc.) pot aduce atingeri grave și multiple vătămări stării naturii, vieții și sănătății umane.

8.2.3.1. Regimul de explorare, dezvoltare și exploatare a petrolului

Prin Legea petrolului (nr. 238/2004) s-a instituit un regim juridic specific pentru explorarea, dezvoltarea și exploatarea petrolului, definit drept substanțele minerale combustibile constituite din amestecuri de hidrocarburi naturale, acumulate în scoarța terestră și care, în condiții de suprafață, se prezintă în stare gazoasă, sub formă de gaze naturale sau lichidă, sub formă de țiței și condensat. Resursele de petrol situate în subsolul țării și al platoului continental românesc al Mării Negre, fac obiectul exclusiv al proprietății publice și aparțin statului român. Toate datele și informațiile, indiferent de modalitatea de stocare, obținute ca urmare a efectuării de operațiuni asupra resurselor petroliere românești, aparțin statului român; utilizarea lor este supusă autorizării și respectării regulii confidențialității. Operațiunile petroliere (respectiv activitățile de explorare, dezvoltare, exploatarea și abandonarea unui zăcământ petrolier, înmagazinarea subterană, transportul și tranzitul petrolului pe conducte magistrale, precum și operarea terminalelor petroliere) se realizează de către persoane juridice, române sau străine, în condițiile legii, numai în cadrul unor perimetre stabilite în acest scop de către autoritatea competentă (art.3). Lucrările de dezvoltare și exploatare a zăcămintelor comerciale de petrol se pot executa numai pentru rezerve confirmate de autoritatea competentă, la propunerea titularului, potrivit unei proceduri speciale. Efectuarea de operațiuni petroliere pe terenurile pe care sunt amplasate monumente istorice, culturale, religioase, situri arheologice de interes deosebit, rezervații naturale, zone de protecție sanitară și perimetre de protecție hidrogeologică a surselor de alimentare cu apă, precum și instituirea dreptului de servitute pentru operațiunile petroliere pe astfel de terenuri sunt interzise. (art.12(1) Titularul acordului petrolier este ținut să respecte obligațiile de mediu și să folosească, cu respectarea prevederilor legale în domeniul gospodăririi apelor, surse de apă de suprafață sau subterane, necesare desfășurării operațiunilor petroliere. Executarea de operațiuni petroliere fără autorizațiile prevăzute de lege sau dacă i s-a retras acordul și/sau autorizația privind protecția mediului constituie o cauză de reziliere a concesiunii de către autoritatea competentă (art.42. lit.d). De asemenea, concesionarii răspund patrimonial până la refacerea tuturor factorilor de mediu afectați de operațiunile petroliere, în conformitate cu planul de refacere a mediului, aprobat de autoritatea competentă de mediu, care reprezintă ansamblul măsurilor de refacere și rehabilitare a mediului în perimetrul de explorare/exploatare, ținându-se cont și de opțiunile colectivităților locale privind utilizarea postînchidere a perimetrului și care conține proiectul tehnic de realizare a acestora.

8.2.4. Protecția ecosistemelor forestiere

Asigurarea gestionării durabile a pădurilor și dezvoltarea unei silviculturi multifuncționale pe termen lung, care satisface nevoile societății reprezintă obiectul definitoriu al Planului forestier de acțiune al Uniunii Europene pentru perioada 2007-2011, care trebuie adaptat și particularizat la nivelul celor 27 de state membre, inclusiv România. Principalele obiective ale acestuia se referă la conservarea și protecția ecosistemelor terestre, îmbunătățirea competitivității sectorului forestier și creșterea utilizării durabile a serviciilor și produselor forestiere, respectiv menținerea și sporirea funcțiilor de protecție a pădurilor. Percepută mai ales ca o legislație de natură preponderent economică (și, în consecință, aferentă preocupărilor ministerului agriculturii), și într-o măsură necorespunzătoare afectată de imperativul protecției mediului, legislația silvică românească cunoaște puține modificări formale și transformări de conținut în această perioadă. Dimpotrivă, se înregistrează chiar o serie de regrese din perspectivă environmentală, impusă de aderarea la schimbarea Europeană.

Deși face distincția dintre domeniul public și domeniul privat, actul normativ utilizează două noțiuni (concepte) fundamentale, cu semnificație globală: fondul forestier național și vegetația forestieră din afara acestuia. Astfel, pădurile, terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, producție ori administrație silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive, incluse în amenajamentele silvice, indiferent de natura dreptului de proprietate, constituie fondul forestier național (art. 1). Considerat bun de interes național, fondul forestier național, indiferent de forma de proprietate, publică sau privată, este supus regimului silvic (art. 9), ce constituie un sistem de norme tehnice silvice, economice și juridice privind amenajările, cultura, exploatarea, protecția și paza acestui fond, având ca finalitate asigurarea gospodăririi durabile a ecosistemelor forestiere, elaborat și controlat în privința aplicării sale de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. Ca atare regimul proprietății private asupra fondului forestier este afectat de un regim special de domenialitate, fără a pierde caracterul de regim al dreptului privat. Modul de gospodărire a fondului forestier proprietate privată este stabilit prin amenajamente silvice și se exercită în conformitate cu regimul silvic și cu regulile privind protecția mediului (art. 64, alin. 2). Rezultă deci, în concluzie, că noțiunea (conceptul) de fond forestier național nu se substituie și nu se suprapune celor de fond public și fond privat, îndeplinind în primul rând o funcție de protecție, conservare și gospodărire durabilă, prin consacrarea și aplicarea unui regim minimal comun. În consecință, la nivel concret, regimul aplicabil unei anumite păduri, unui anumit teren cu destinație forestieră este desemnat de natura proprietății publice sau private căreia îi aparține, la care se adaugă regimul silvic. Stipulând că dreptul de proprietate asupra terenurilor care constituie fondul forestier național se exercită în conformitate cu prevederile sale (art. 4, alin. 2), Legea nr. 26/1996 stabilește o serie de dispoziții comune aplicabile fondului forestier proprietate publică și fondului forestier proprietate privată, respectiv în privința controlului circulației materialelor lemnoase și al instalațiilor de transformat lemn rotund în cherestea, și referitoare la fondul cinegetic și fondul piscicol din apele de munte. În calitatea sa de avuție de interes național ocrotită de lege, acest fond este în administrarea, ocrotirea, gospodărirea unitară și rațională a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură. La rândul său, vegetația forestieră situată pe terenuri din afara fondului forestier național este constituită din vegetația forestieră de pe pășunile împădurite, perdelele forestiere de protecție a terenurilor agricole, plantațiile și perdelele forestiere de protecție, zonele verzi, parcurile dendrologice etc. (art. 6). Aceasta este supusă, indiferent de forma de proprietate, unor norme tehnice silvice și de pază, precum și de circulație și transport pentru materialul lemnos recoltat, unei norme emise de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, care controlează aplicarea și respectarea lor.

8.2.4.1. Regimul fondului forestier proprietate publică a statului

Administrarea acestui fond se realizează de către Regia Națională a Pădurilor, care funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară și exercită atribuții de serviciu public cu aspect silvic. Gospodărirea fondului forestier proprietate publică se realizează conform amenajamentelor silvice, care constituie bază a cadastrului forestier și a titlului de proprietate a statului și se stabilesc în raport cu obiectivele ecologice și socioeconomice, țelurile de gospodărire și măsurile necesare pentru realizarea lor. Reconstrucția ecologică, regenerarea și îngrijirea pădurilor se realizează pe calea unor modalități precum: aplicarea regimului codrului, regimului crângului (numai în privința arboretelui), acordarea priorității regenerării speciilor de tipul natural fundamental, împădurirea și reîmpădurirea terenurilor degradate, conservarea resurselor genetice forestiere. Protecția pădurilor vizează asigurarea stării de sănătate a lor (prin măsuri de prevenire și de combatere a dăunătorilor și bolilor, indiferent de forma de proprietate a acestora) și obligația persoanelor juridice și fizice care desfășoară activități ce pot aduce prejudicii, prin poluare, fondului forestier de a lua toate măsurile necesare pentru respectarea indicatorilor de calitate a aerului, apei și solului. Paza fondului forestier împotriva tăierilor ilegale de arbori, furturilor, distrugerilor, degradărilor, pășunatului, braconajului și altor fapte păgubitoare, precum și măsurile de prevenire și stingere a incendiilor se asigură de către Regia Națională a Pădurilor. Exploatarea masei lemnoase se face în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și ale instrucțiunilor privind termenele, modalitățile și epocile de recoltare, scoatere și transport al produselor lemnoase ale pădurii, emise de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. Volumul maxim de masă lemnoasă ce se poate recolta anual din păduri se aprobă prin hotărâre a guvernului în limita posibilităților stabilite prin amenajamente silvice pe fiecare unitate de producție și în funcție de natura produselor. Asigurarea integrității și dezvoltării fondului forestier național constituie o preocupare fundamentală, de interes național (art. 50). În acest context, se consacră dreptul de preemțiune al statului la toate vânzările de bună voie sau silite, la preț și în condiții egale, pentru enclavele din fondul forestier proprietate publică și terenurile limitrofe acestuia, precum și pentru terenurile acoperite cu vegetație forestieră (art. 52). În literatura juridică s-a afirmat că am fi în prezența unui drept subiectiv civil, legal, patrimonial, incesibil și temporar, recunoscut statului în calitatea sa de persoană juridică, în temeiul căruia acesta poate dobândi proprietatea terenurilor ce constituie enclave din fondul forestier proprietate publică sau sunt limitrofe acestui fond, precum și terenurile acoperite cu vegetație forestieră, în cazul vânzărilor, cu preferință față de orice cumpărător, la preț și în condiții egale. Pentru considerațiile pe care le vom expune mai jos, considerăm că un atare punct de vedere nu poate fi acceptat în mare parte, întrucât se plasează exclusiv pe tărâmul dreptului civil clasic, ignorând particularitățile impuse de afirmarea dreptului mediului. Astfel, așa cum remarcă de altfel parțial și autorul, scopul acestei reglementări îl constituie dezvoltarea și protejarea fondului forestier național proprietate publică, iar măsura respectivă, adăugăm noi, decurge din calitatea acestuia de „bun de interes național” (art. 5 din Legea nr. 26/1996). Dacă adăugăm și faptul că, potrivit art. 134(2), lit. d din Constituție, statul trebuie să asigure exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, atunci se conturează clar că dreptul de preemțiune respectiv este recunoscut statului în calitate de subiect de drept public, și nu de persoană juridică de drept privat. Ca atare întreaga figură a dreptului de preemțiune prevăzut de art. 524, alin. 1 din Legea nr. 26/1996 trebuie văzută în contextul dreptului public, adică un fel de posibilitate conferită statului de a se substitui cumpărătorului potențial al unui imobil situat într-un teritoriu predeterminat, în cazul nostru enclavele din fondul forestier proprietate publică și terenurile limitrofe acestora, precum și pentru terenurile acoperite cu vegetație forestieră. Numai așa dreptul de preemțiune respectiv poate constitui un instrument al intervenției publice în materie de circulație a terenurilor forestiere, care este scopul direct al reglementării sale speciale. În acest sens, dreptul de preemțiune în materie silvică constituie un privilegiu real, de origine legală, și nu contractuală, iar recunoașterea sa este făcută în scopuri de interes general. Așadar obiectivul acestui drept nu este atât cel de dobândire a unor terenuri, cum se întâmplă în dreptul civil, care rămâne o operațiune subsidiară, cât amenajarea

silvică (corectarea perimetrelor forestiere), care ar putea fi afectată (perturbată) de interesele individuale. Un alt mijloc de realizare a acestui obiectiv îl reprezintă cumpărarea de terenuri degradate proprietate privată sau preluarea acestora, în caz de donații, de către Regia Națională a Pădurilor în vederea împăduririi. Reducerea suprafeței fondului forestier proprietate publică este interzisă. Ocuparea definitivă a unor terenuri din fondul forestier se face de regulă prin schimb. Transmiterea temporară de terenuri din acest fond pentru folosirea în alte scopuri decât producția silvică se aprobă potrivit legii.

8.2.4.2. Regimul fondului forestier proprietate privată

Administrarea acestui fond se face de către proprietarii săi, individual sau în asociații. Proprietarii de păduri și alte terenuri din fondul forestier proprietate privată au obligația să le gospodărească în conformitate cu regimul silvic și cu regulile privind protecția mediului; ei sunt obligați de asemenea să respecte prevederile amenajamentelor silvice și să asigure permanența pădurii (art. 64, alin. 2; art. 67). Modul de gospodărire a fondului forestier proprietate privată este stabilit prin amenajamente silvice. Deținătorii de păduri proprietate privată au obligația să le mențină în stare bună de sănătate și să execute la timp lucrările de igienă, precum și cele de protecție; tot ei au obligația să asigure paza acestora împotriva tăierilor ilegale de arbori, distrugerilor de semințe, incendiilor, furturilor, pășunatului neautorizat, precum și altor fapte păgubitoare.

8.2.4.3. Regimul vegetației forestiere din afara fondului forestier

Vegetația forestieră se administrează de către proprietarii acesteia, se gospodărește potrivit scopului pentru care a fost creată și este supusă unor norme tehnice silvice și de pază, precum și de circulație și transport pentru materialul lemnos recoltat emise de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură (art. 87). Deținătorii de terenuri cu vegetație forestieră din afara fondului forestier național au obligația să asigure paza acesteia, să ia măsuri de prevenire și stingere a incendiilor și să respecte dispozițiile cu privire la protecția pădurilor și circulația materialelor lemnoase.

Potrivit art. 111 din Legea nr. 26/1996, conservarea biodiversității și a peisajului forestier se asigură în principal prin constituirea de parcuri naționale și alte arii protejate în fondul forestier sau în vegetația forestieră din afara acestuia. Constituirea acestora se face la propunerea institutelor de specialitate și a altor foruri științifice, pe baza cercetărilor întreprinse în acest scop și se aprobă prin lege. Responsabilitatea administrării și gospodăririi parcurilor naționale și a celorlalte arii protejate din fondul forestier revine Regiei Naționale a Pădurilor.

8.2.4.4. Răspunderi și sancțiuni

Încălcarea prevederilor Codului silvic atrage, după caz, răspunderea disciplinară, materială, civilă, contravențională sau penală a persoanei vinovate. În articolele 96-104, Legea nr. 26/1996 stabilește infracțiunile silvice, cu un regim sancționator mai sever decât cel prevăzut prin Codul silvic din 1962. Este evidentă o ecologizare a acestora atât prin includerea în obiectul supus ocrotirii a unor aspecte legate de protecția mediului, cât și prin incriminarea ca agravantă a săvârșirii faptelor în arii forestiere protejate (art. 97, alineatul ultim). Obiectul juridic (care este complex) îl constituie relațiile sociale privitoare la gospodărirea durabilă și asigurarea integrității cantitative și calitative a fondului forestier, indiferent de natura dreptului de proprietate asupra elementelor componente. Pe de altă parte, sunt incluse în obiectul juridic și relațiile sociale referitoare la mediu, echilibrul ecologic și alte valori naturale. Obiectul material al faptei penale reglementate de art. 96 îl constituie pădurile, terenurile sau apele din fondul forestier național, precum și semnele de hotar,

împrejmuirile ori reperele de marcare care au fost distruse, degradate sau mutate fără drept din locul lor. În cazul infracțiunilor prevăzute în art. 97, 98, 100-102, obiectul material îl formează vegetația forestieră (arbori, puieti sau lăstari) tăiată sau scoasă fără drept din rădăcini, respectiv arbori doborâți sau ruși de fenomene naturale ori tăiați sau bunuri distruse, degradate sau aduse în stare de neîntrebuințare sau vătămate prin incendiere, pășunare ori ilegal marcate cu ciocanul silvic. La fapta incriminată în art. 103, obiectul material este jnepenișul distrus sau vătămat, iar la cea prevăzută în art. 99, ciocanul silvic de marcat falsificat. Subiectul activ nemijlocit (autorul) poate fi orice persoană care îndeplinește condițiile cerute de lege (cetățeanul român sau străin domiciliat sau nu în România). În situația comiterii infracțiunilor prevăzute în art. 97 și 98 de către personalul silvic cu atribuții de constatare a infracțiunilor și contravențiilor – adică de către persoanele nominalizate în art. 105 (pădurari, brigadieri, șefii districtelor silvice, inginerii și tehnicienii silvici de la ocoalele silvice, unitățile silvice, Regia Națională a Pădurilor și autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, precum și alți angajați împuterniciți de Regia Națională a Pădurilor și de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură) – calitatea acestuia atrage agravarea răspunderii penale, în conformitate cu art. 104. Faptele penale prevăzute de Codul silvic, cu excepția a două variante, pot fi comise în toate formele de participație – coautorat, instigare, complicitate. Cele două variante privesc faptele prevăzute în art. 97, alin. 4, lit. a și art. 98, alin. 4, care, în ce privește participația, pot fi comise numai în forma instigării, deoarece, în situația cooperării a două sau mai multor persoane la săvârșirea împreună a infracțiunii – fie în calitate de coautori, fie în calitate de autori și complici – este realizată modalitatea agravată (calificată a acestor fapte). În raport cu urmarea imediată, unele infracțiuni silvice sunt infracțiuni de rezultat, iar altele, de pericol. În cazul infracțiunilor de rezultat trebuie să se verifice și să se stabilească raportul de cauzalitate dintre activitatea făptuitorului și consecințele arătate în textele legale. La infracțiunile de pericol, legătura de cauzalitate rezultă din însăși materialitatea faptelor – ex re. Latura subiectivă constă în vinovăția manifestată sub forma intenției directe sau indirecte – respectiv făptuitorii prevăd rezultatul acțiunilor pe care le săvârșesc și urmăresc (intenție directă) sau, după caz, acceptă producerea acestuia (intenție indirectă). Textele incriminatoare nu pretind, pentru realizarea infracțiunilor, existența unui anumit scop ori mobil. Consumarea infracțiunilor silvice survenite în momente diferite, specifice fiecăreia în parte.

8.2.5. Regimul silvic

După forma de proprietate, fondul forestier național este constituit din: a) fondul forestier proprietate publică a statului; b) fondul forestier proprietate publică a unitatilor administrativ-teritoriale (comune, orașe, municipii); c) fondul forestier proprietate privată a unităților de cult (parohii, schituri, mănăstiri), a instituțiilor de învățământ sau a altor persoane de drept privat; d) fondul forestier proprietate privată indiviză a persoanelor fizice (fosti posesori, moșneni și razeși sau moștenitori ai acestora); e) fondul forestier proprietate privată a persoanelor fizice. Pădurile, prin funcțiile ecologice de protecție și socioeconomice pe care le îndeplinesc, constituie, indiferent de forma de proprietate, o avuție de interes național de care beneficiază întreaga societate. În acest scop este necesară asigurarea gestionării durabile a pădurilor, prin stabilirea de măsuri concrete de administrare, regenerare, îngrijire, și exploatare. (art.1) Drept urmare indiferent de forma de proprietate, politica de punere în valoare economică, socială și ecologică a pădurilor este un atribut al statului. În condițiile respectării dreptului de proprietate, pădurile din România sunt administrate și gospodărite într-un sistem unitar, vizând valorificarea continuă, în folosul generațiilor actuale și viitoare, a funcțiilor lor ecologice și social-economice. (art.2) Ca atare, fondul forestier național, indiferent de forma de proprietate, este supus regimului silvic, care, reprezintă un sistem unitar de norme cu caracter tehnic silvic, economic și juridic, referitoare la amenajarea, paza, protecția contra dăunătorilor, exploatarea și regenerarea pădurilor, în vederea asigurării gestionării durabile a ecosistemelor forestiere, a căror respectarea este obligatorie pentru toți proprietarii de

păduri sau alți deținători. Normele tehnice silvice reglementează activitățile de amenajare și regenerare a pădurilor, protecție a pădurilor împotriva dăunătorilor, îngrijire (degajări, curățiri, rărituri), punere în valoare a masei lemnoase și de exploatare a lemnului, atât pentru pădurile, proprietate publică, cât și pentru pădurile proprietate privată. Normele tehnice actuale vor fi revizuite în termen de 6 luni de la intrare în vigoare a prezentei ordonanțe, prin grija autorității publice centrale care răspunde de silvicultură. Normele cu caracter economic se referă la totalitatea obligațiilor financiare ce revin proprietarilor de păduri, pentru asigurarea regenerării pădurilor, stării de sănătate a acestora, efectuării lucrărilor de amenajare, îngrijire și punere în valoare, precum și la modalitățile de finanțare. Normele juridice cuprind totalitatea reglementărilor cu specific silvic (legi, hotărâri și ordonanțe publice ale Guvernului, ordine și instrucțiuni ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură). La dobândirea dreptului de proprietate, proprietarii de păduri iau la cunoștință sub semnătura, prin grija autorității publice pentru silvicultură, de obligațiile pe care le au pentru respectarea regimului silvic. În vederea respectării reglementărilor referitoare la regimul silvic, proprietarii de păduri și deținătorii cu orice titlu au următoarele obligații: a) să elaboreze prin unități specializate, autorizate de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, amenajamente silvice sau, pentru terenuri forestiere în suprafață de până la 30 ha, studii sumare de amenajare; b) să asigure paza pădurilor, în vederea prevenirii tăierilor ilegale, distrugerii sau degradării vegetației forestiere, pășunatului abuziv, braconajul și a altor fapte infracționale sau contravenționale; c) să execute lucrările necesare pentru prevenirea și combaterea bolilor și dăunătorilor pădurilor, stabilite de organele autorității publice pentru silvicultură, cu mijloacele proprii sau contra cost, prin unitățile silvice autorizate; d) să asigure respectarea măsurilor de prevenire și stingere a incendiilor și, după caz, dotarea cu mijloace de primă intervenție; e) să efectueze lucrările de împădurire și de ajutorare a regenerării naturale, potrivit prevederilor amenajamentelor silvice și ale normelor tehnice specifice; f) să efectueze lucrările de întreținere a plantațiilor și regenerărilor naturale până la realizarea stării de masiv; g) să execute la timp în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și ale normelor tehnice specifice, lucrările de îngrijire a arboretelor- degajării, curățiri, rărituri tăieri de igienă; h) să execute tăieri de arbori numai după punerea în valoare și eliberarea documentelor specifice de către personalul silvic autorizat; i) să asigure, în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și actelor normative în vigoare, întreținerea și repararea drumurilor forestiere aflate în proprietate. (art.8) În vederea gospodăririi durabile a pădurilor se interzic: a) defrișarea vegetației forestiere, respectiv înlăturarea acesteia și schimbarea folosinței ori destinației terenului, fără aprobarea autorității publice centrale care răspunde de silvicultură; b) desfășurarea de activități care produc degradarea solului și a malurilor apelor, distrugerea semințișului utilizabil și a arborilor nedestinați exploatarei. (art.8) Exploatarea masei lemnoase se face numai în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și cu respectarea instrucțiunilor privind termenele, modalitățile și epocile de recoltare și transport al materialului lemnos din păduri, emise de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. Controlul respectării regimului silvic pentru întregul fond forestier național se exercită de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, prin structurile silvice, cu personalitate juridică aflate în subordinea acestora.

8.3. Rezumat

Protecția solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre se efectuează prin măsuri adecvate de gospodărire, conservare, organizare și amenajare a teritoriului, care sunt obligatorii pentru toți deținătorii, cu orice titlu, ceea ce înseamnă instituirea unui regim superior de domenialitate ecologică.

Protecția și ameliorarea solului se realizează prin lucrări de prevenire și de combatere a proceselor de degradare și poluare a solului provocate de fenomene naturale sau cauzate de activități economice și sociale. Reglementările legale actuale consacră principiul prevenirii și, respectiv, combaterii proceselor de degradare și poluare a solului, determinate fie de fenomene

naturale, fie de activități economico-sociale. În acest scop, în virtutea prevederii constituționale conform căreia dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului (art. 44 (7) din Constituție), a fost consacrată o obligație generală, deopotrivă în sarcina deținătorilor de terenuri și a autorităților publice, de întocmire a studiilor și proiectelor lucrărilor de protecție și ameliorare a solului și de executare a lor.

În condițiile în care materiile prime minerale sunt resurse limitate în volum și care nu se regenerează în timp, se constată un decalaj între cerințele economiei naționale în creștere și nivelul producției extractive, sub nivelul cerințelor și în continuă descreștere. Iată de ce problematica principală în privința resurselor subsolului o reprezintă astăzi acoperirea diferenței dintre cerințe și oferta autohtonă; printre căile importante în vederea realizării acestui obiectiv se află și ridicarea nivelului factorului de recuperare a rezervelor pe întreg lanțul tehnologic, prin gospodărirea eficientă și protecția lor corespunzătoare.

Asigurarea gestionării durabile a pădurilor și dezvoltarea unei silviculturi multifuncționale pe termen lung, care satisface nevoile societății reprezintă obiectul definitoriu al Planului forestier de acțiune al Uniunii Europene pentru perioada 2007-2021, care trebuie adaptat și particularizat la nivelul celor 27 de state membre, inclusiv România.

După forma de proprietate, fondul forestier național este constituit din: a) fondul forestier proprietate publică a statului; b) fondul forestier proprietate publică a unitatilor administrativ-teritoriale (comune, orașe, municipii); c) fondul forestier proprietate privată a unităților de cult (parohii, schituri, mănăstiri), a instituțiilor de învățământ sau a altor persoane de drept privat; d) fondul forestier proprietate privată indiviză a persoanelor fizice (fostii posesori, moșneni și razeși sau moștenitori ai acestora); e) fondul forestier proprietate privată a persoanelor fizice. Pădurile, prin funcțiile ecologice de protecție și socioeconomice pe care le îndeplinesc, constituie, indiferent de forma de proprietate, o avere de interes național de care beneficiază întreaga societate. În acest scop este necesară asigurarea gestionării durabile a pădurilor, prin stabilirea de măsuri concrete de administrare, regenerare, îngrijire, și exploatare.

8.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Indicați obligațiile proprietarilor de terenuri privind protecția și ameliorarea solului.
- 2) Precizați natura dreptului de proprietate asupra resurselor naturale ale subsolului;
- 3) Prezentați principiile regimului juridic al fondului forestier național.

8.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
Al., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

8.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați obligațiile proprietarilor privați de păduri, impuse de regimul silvic.

Capitolul 9.

Protecția atmosferei

9.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentat regimul juridic al protecției atmosferei, cu prezentarea formelor specifice de afectare.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

9.2. Conținut

9.2.1. Definiții

9.2.2. Principii

9.2.3. Strategia națională pentru protecția atmosferei

9.2.4. Gestiunea protecției aerului

9.2.5. Măsuri naționale pentru protecția stratului de ozon

9.2.1. Definiții

Reglementările legale românești în vigoare utilizează termenul de „protecție a atmosferei”, spre deosebire de dreptul comunitar și cel internațional sau legislația din alte țări, care preferă expresia „protecția aerului”, care ni se pare mai adecvată în speță. În această situație, atât Ordonanța de urgență nr.195/2005, cât și Ordonanța de urgență nr. 243/2000 definesc atmosfera ca fiind „masa de aer care înconjoară suprafața terestră, incluzând și stratul protector de ozon”. Reglementarea specială folosește, totuși, și noțiunea de aer înconjurător, înțeles ca aerul troposferic, exclusiv cel din locurile de muncă, respectându-se astfel delimitarea clasică dintre mediu ambiant și mediul muncii. Ordonanța nr. 243/2000 cuprinde și alte definiții legale importante ale unor termeni precum: poluant, prag de alertă, marjă de toleranță, valoare-limită, valori de prag ș.a. Din păcate, nu există o definiție legală a noțiunii fundamentale de „poluare a aerului (atmosferei)”. Ordonanța de urgență nr.195/2005 cuprinde, totuși, o definiție generală a poluării. Potrivit Ordonanței de urgență nr. 243/2000, poluantul reprezintă „orice substanță introdusă direct sau indirect de către om în aerul înconjurător, care poate avea efecte dăunătoare asupra sănătății umane sau asupra mediului” ceea ce cuprinde o referire implicită la definiția Convenției din 1979. Prin prisma acestor definiții, poluarea atmosferică ne apare fie ca orice modificare a compoziției naturale ideale a aerului (atmosferei), fie ca orice emisie antrenând depășirea unui prag de calitate a aerului considerată periculoasă pentru om și mediu.

9.2.2. Principii

Cadrul juridic specific actual privește prevenirea, eliminarea, limitarea deteriorării și ameliorarea calității atmosferei, în scopul evitării efectelor negative asupra sănătății omului și asupra mediului ca întreg. Acțiunea juridică vizează reglementarea activităților care afectează sau care pot afecta calitatea atmosferei, direct sau indirect, desfășurate de către persoane fizice și juridice, conform strategiei naționale în domeniu. Stabilirea ca scop imediat al legii a „alinierii la normele juridice internaționale și la reglementările comunitare“ arată că dispozițiile sale trebuie completate și interpretate în sensul și spiritul acestora din urmă. Regimul juridic al protecției atmosferei are la bază „respectarea principiului de abordare integrată a protecției mediului“ (art. 2). Un alt principiu important al dreptului mediului, afirmat specific în domeniu, este cel al informării publice privind calitatea aerului înconjurător (art.21(1) și al obligației colective al tuturor autorităților publice de a asigura accesul la informația respectivă (art.21). Depășirea pragurilor de alertă se aduce la cunoștință publicului în mod operativ, prin cele mai eficiente mijloace de informare în masă, de către autoritatea de mediu competentă, indicându-se măsurile ce se impun pentru protecția populației și a mediului. Sunt aplicabile desigur și celelalte principii generale operante în domeniul dreptului mediului, precum: principiul precauției, „poluatorul plătește“, prevenirii, corectarea la sursă, regula folosirii celor mai bune tehnici disponibile care nu implică costuri excesive. În sfârșit, reglementarea-cadru în materie prevede expres că dispozițiile sale urmăresc și trebuie interpretate în sensul „asigurării dreptului fiecărei persoane la un mediu de calitate“ care, în acest context, reprezintă mai ales un drept la un aer de calitate.

9.2.3. Strategia națională pentru protecția atmosferei

Elaborată și actualizată periodic de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și aprobată de Guvern, Strategia națională privind protecția atmosferei are următoarele obiective⁶²: • menținerea calității aerului înconjurător în zonele în care se încadrează în limitele prevăzute de normele în vigoare pentru indicatorii de calitate; • îmbunătățirea calității aerului înconjurător în zonele în care nu se încadrează în limitele prevăzute de normele în vigoare pentru indicatorii de calitate; • adoptarea măsurilor necesare pentru limitarea până la eliminare a efectelor negative asupra mediului în context transfrontier; • îndeplinirea obligațiilor asumate prin acordurile și tratatele internaționale la care România este parte și participă la cooperarea internațională în domeniu. După cum se poate observa, atât reglementarea legală, cât și strategia națională în materie nu urmăresc o puritate iluzorie a atmosferei, ci tind să limiteze și să păstreze poluarea aerului în limite care să nu o facă periculoasă pentru om și pentru mediu. Obiectivele de calitate a aerului, pragurile de alertă și valorile-limită sunt fixate prin ordin ministerial, în conformitate cu definițiile cuprinse în directivele Uniunii Europene. Astfel, obiectivele de calitate sunt „nivelul de concentrație de substanțe poluante în atmosferă, fixat pe baza cunoștințelor științifice, în scopul de a evita, de a preveni, de a reduce efectele nocive ale acestor substanțe pentru sănătatea umană ori pentru mediu, într-o perioadă dată; pragul de alertă este „nivelul peste care există un risc pentru sănătatea oamenilor în urma unei expuneri de scurtă durată și față de care trebuie să se ia măsuri imediate, conform legislației în vigoare“, iar valorile-limită reprezintă „nivelul fixat pe baza cunoștințelor științifice, în scopul evitării, prevenirii sau reducerii efectelor dăunătoare asupra sănătății omului sau mediului, care se atinge într-o perioadă dată și care nu trebuie depășit după ce a fost atins“.

9.2.4. Gestiunea protecției aerului

Acțiunea de gestionare a protecției aerului înconjurător are două componente principale: evaluarea și, respectiv, monitorizarea calității aerului și a nivelului emisiilor precum și controlul surselor de poluare (pe categorii). Evaluarea calității aerului înconjurător pentru teritoriul României se efectuează pe baza valorilor limită și a valorilor de prag, în raport cu standardele naționale și comunitare. Evaluarea și gestionarea calității aerului se asigură prin Sistemul național de evaluare și gestionare integrată a calității aerului, din care fac parte: Sistemul național de inventariere a emisiilor de poluanți atmosferici și Sistemul național de monitorizare a calității aerului. Instrumentele de realizare sunt planurile și programele de gestionare a calității aerului. La nivel central se elaborează Planul național de acțiune în domeniul protecției atmosferei, revizuit, după caz, în funcție de progresele din domeniul protecției atmosferei și de cerințele protecției mediului, ca parte integrantă a Planului național de acțiune pentru protecția mediului. În cadrul Sistemului național de inventariere a emisiilor de poluanți atmosferici se elaborează Inventarul național al emisiilor de poluanți atmosferici; în acesta este inclusă și evaluarea emisiilor de gaze cu efect de seră și a celor care afectează stratul de ozon. În plan sectorial acționează Programul național de reducere progresivă a emisiilor de dioxid de sulf, oxizi de azot, compuși organici volatili și amoniac, precum și Programul național de reducere a emisiilor de dioxid de sulf, oxizi de azot și pulberi provenite din instalații mari de ardere, cu reglementările legale aferente. Controlul, ca element al gestiunii urmează regula „la sursă”, admisă și promovată la nivelul dreptului comunitar, și, în acest context, este reglementat controlul surselor fixe și stipulate obligațiile titularilor de activitate, cel al surselor mobile și al surselor difuze și stabilite obligațiile utilizatorilor surselor mobile de poluare, precum și controlul produselor și al substanțelor care pot afecta calitatea atmosferei.

9.2.5. Măsurile naționale pentru protecția stratului de ozon

În vederea promovării acțiunilor necesare aplicării la nivel național a prevederilor Convenției de la Viena privind protecția stratului de ozon, a Protocolului de la Montreal (1987) și a Amendamentului la acesta (Londra 1990), precum și a legislației interne specifice, prin Hotărârea Guvernului nr. 243/1995 s-a constituit Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon (CNPSO) și s-au adoptat o serie de măsuri legate de obligațiile persoanelor fizice și juridice care produc, importă, exportă, recuperează, reciclează, regenerează, stochează, comercializează sau utilizează substanțele menționate în anexele Protocolului de la Montreal. De asemenea, prin Ordinul ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului nr. 506 din 17 septembrie 1996 s-a aprobat Procedura de reglementare a activităților de import și export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele Protocolului de la Montreal privind substanțele care epuizează stratul de ozon. Potrivit acestuia, activitățile de import și/sau export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele A, B, C, D și E ale Protocolului de la Montreal sunt supuse eliberării acordului de mediu (de către autoritatea centrală în materie), care fundamentează emiterea licenței de import sau export (de către autoritatea centrală cu atribuții în domeniul comerțului). Prin Ordonanța Guvernului nr. 89/1999 (aprobată și modificată prin Legea nr. 159/2000) privind regimul comercial și introducerea unor restricții la utilizarea hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon s-a instituit un ansamblu de măsuri vizând importul, exportul, vânzarea, utilizarea, recuperarea, reciclarea și reglementarea substanțelor care epuizează stratul de ozon, aflate în stare pură sau amestecuri în care depășesc concentrația de 1%, exprimată în procente de masă, atunci când ele se află în vrac în containerele lor de transport, precum și a echipamentelor și produselor care conțin substanțele aferente (precizate în anexa actului normativ). Pentru atingerea obiectivelor Protocolului de la Montreal s-au stabilit astfel o serie de restricții privind regimul comercial și utilizarea hidrocarburilor halogenate care epuizează stratul de ozon, precum: interzicerea importului și

exportului substanțelor chimice prevăzute în anexă, al echipamentelor, tehnologiilor și produselor din sau către țările care nu sunt parte la protocol, a importului și exportului și punerea în circulație pe piață a substanțelor chimice prevăzute la pct. 4 din anexă (alte clorofluorocarburi total halogenate), importul unor substanțe chimice provenite din operațiuni de recuperare, reciclare sau regenerare, reexportul altora, importul, exportul și punerea în circulație a autovehiculelor de orice fel, inclusiv a navelor și aeronavelor echipate cu unități de aer condiționat, noi sau folosite, care funcționează cu substanțe chimice clasificate ș.a. (art. 3, alin. 1). În privința altor substanțe chimice s-a dispus măsura contingentării consumului (art. 3, alin. 2) pentru fiecare tip de substanțe și pentru fiecare perioadă cuprinsă între 1 ianuarie și 31 decembrie a fiecărui an. De asemenea, s-au interzis importul, exportul și punerea în circulație pe piață a aerosolilor care conțin substanțe clasificate periculoase pentru stratul de ozon, cu unele excepții, utilizarea anumitor substanțe chimice în sisteme noi de răcire industrială, la fabricarea unităților mobile de climatizare, a produselor de sterilizare și în alte domenii noi ori producerea pe teritoriul României, inclusiv în unele zonele libere, a substanțelor cuprinse în anexa 4, a stingătoarelor de incendii ș.a. Este vorba despre o particularizare la condițiile interne a obligațiilor prevăzute în Protocolul de la Montreal, cu amendamentele ulterioare. O atenție specială se acordă etichetării produselor și echipamentelor care conțin substanțe clasificate ca periculoase pentru stratul de ozon, în sensul obligației aplicării pe acestea a unei etichete, situate la loc vizibil, având inscripția „Conțin substanțe care epuizează ozonul”. Evident, operațiunile permise limitativ și condiționat sunt supuse obținerii acordului de mediu și celorlalte formalități vamale și de altă natură. În privința sancțiunilor, pe lângă cele tradiționale – contravenționale și penale – sunt prevăzute cumulativ și suspendarea acordului de mediu și interdicția de a mai desfășura activități cu substanțe calificate ca distructive de ozon pe o perioadă de trei ani de la constatarea încălcărilor prevederilor ordonanței. Prin Hotărârea Guvernului nr.58 din 22 ianuarie 2004 s-a aprobat Programul național de eliminare treptată a substanțelor care epuizează stratul de ozon, actualizat.

9.3. Rezumat

Ordonanța de urgență nr.195/2005, cât și Ordonanța de urgență nr. 243/2000 definesc atmosfera ca fiind „masa de aer care înconjoară suprafața terestră, incluzând și stratul protector de ozon”.

Cadrul juridic specific actual privește prevenirea, eliminarea, limitarea deteriorării și ameliorarea calității atmosferei, în scopul evitării efectelor negative asupra sănătății omului și asupra mediului ca întreg. Acțiunea juridică vizează reglementarea activităților care afectează sau care pot afecta calitatea atmosferei, direct sau indirect, desfășurate de către persoane fizice și juridice, conform strategiei naționale în domeniu.

Acțiunea de gestionare a protecției aerului înconjurător are două componente principale: evaluarea și, respectiv, monitorizarea calității aerului și a nivelului emisiilor precum și controlul surselor de poluare (pe categorii). Evaluarea calității aerului înconjurător pentru teritoriul României se efectuează pe baza valorilor limită și a valorilor de prag, în raport cu standardele naționale și comunitare. Evaluarea și gestionarea calității aerului se asigură prin Sistemul național de evaluare și gestionare integrată a calității aerului, din care fac parte: Sistemul național de inventariere a emisiilor de poluanți atmosferici și Sistemul național de monitorizare a calității aerului. Instrumentele de realizare sunt planurile și programele de gestionare a calității aerului. La nivel central se elaborează Planul național de acțiune în domeniul protecției atmosferei, revizuit, după caz, în funcție de progresele din domeniul protecției atmosferei și de cerințele protecției mediului, ca parte integrantă a Planului național de acțiune pentru protecția mediului.

În vederea promovării acțiunilor necesare aplicării la nivel național a prevederilor Convenției de la Viena privind protecția stratului de ozon, a Protocolului de la Montreal (1987) și a Amendamentului la acesta (Londra 1990), precum și a legislației interne specifice, prin Hotărârea Guvernului nr. 243/1995 sa constituit Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon (CNPSO) și s-au adoptat o serie de măsuri legate de obligațiile persoanelor fizice și juridice care

produc, importă, exportă, recuperează, reciclează, regenerează, stochează, comercializează sau utilizează substanțele menționate în anexele Protocolului de la Montreal.

9.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Identificați în regimul juridic al protecției atmosferei aplicații ale principiilor generale operante în domeniul dreptului mediului.
- 2) Identificați atribuții ale autorităților publice locale în domeniul protecției atmosferei.
- 3) Precizați stadiul actual al implementării Strategiei naționale în domeniul schimbărilor climatice.

9.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014

Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;

Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;

Al., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;

P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;

D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;

Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;

Suportul de curs;

Legislația pertinentă.

9.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați posibilitățile legale ale cetățenilor de a fi informați în legătură cu calitatea aerului în localitatea de reședință.

Capitolul 10.

Protecția apelor și a ecosistemelor acvatice

10.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentat regimul juridic al protecției apelor și ecosistemelor acvatice. Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

10.2. Conținut

10.2.1. Considerații generale

10.2.2. Statutul juridic general actual al apelor

10.2.3. Gospodărirea cantitativă și calitativă a resurselor de apă

10.2.4. Regimul de folosință a apelor

10.2.5. Avize, notificări, autorizații

10.2.5.1. Avize

10.2.5.2. Autorizația

10.2.5.3. Notificarea

10.2.6. Mecanismul economic din domeniul apelor

10.2.1. Considerații generale

Apa reprezintă un element indispensabil existenței vieții pe planetă, o resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, materie primă pentru activități productive, sursă de energie și cale de transport și, nu în ultimul rând, un factor determinant în menținerea echilibrului ecologic. Deși acoperă trei pătrimi din suprafața Terrei și constituie 75% din țesuturile vii, iar la nivelul Universului este mai rară decât aurul, apa rămâne o resursă naturală limitată, inegal distribuită în timp și spațiu. La această situație contribuie mai mulți factori: repartizarea neuniformă geografică și temporal, calitatea diversă, fenomenul masiv și global de poluare ș.a. Cu precădere în ultimul secol, două fenomene majore – creșterea demografică și boom-ul tehnologic – au făcut ca consumul de apă și poluarea acesteia să ducă la o criză majoră, cu multiple implicații. Estimările arată că 70 la sută din apa consumată pe Glob (incluzând apa derivată din râuri și cea pompată din subteran) este utilizată pentru irigații, aproximativ 20 la sută, în industrie, și numai 10 procente sunt folosite în scopuri casnice. Urbanizarea, industrializarea și redirijarea apei spre sectoarele economice mai productive sunt fenomene care marchează starea actuală a calității acestei resurse și indică principalii factori de risc în domeniu. Degradarea și poluarea intensă a apelor de suprafață și subterane au adăugat noi dimensiuni acestei crize planetare. Așa se face că, astăzi, o persoană din cinci nu bea apă sigur potabilă, jumătate din populație este lipsită de condiții sanitare satisfăcătoare, și milioane de persoane mor în fiecare an de maladii provocate de poluarea apei. Totodată, reacționând la asemenea realități, reglementarea juridică tinde să confere accesului la apă (de calitate) statutul de drept uman fundamental (fie ca unul de-sine-stătător, fie ca un aspect al

dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic). Apa este indispensabilă mediului viu; degradarea și poluarea sa antrenează daune ecologice (atingeri ale faunei și florei), afectează activitățile turistice (plaje, pescuit, petrecerea timpului liber), agricultura (irigarea, piscicultura, concilicultură) și chiar industriei, atunci când apa devine improprie anumitor procese de fabricație. Ele reduc mai ales cantitatea de apă potabilă, fie alterându-i gustul, fie contaminând pânzele freatice care servesc la alimentarea umană. Prin amploarea și gravitatea sa, în condițiile în care apa nu poate fi înlocuită cu nimic, problematica acvatică constituie una dintre problemele ecologice globale majore ale secolului XXI.

10.2.2. Statutul juridic general actual al apelor

Potrivit art.136(2) din Constituția României, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, fac obiectul exclusiv al proprietății publice; bunurile proprietate publică sunt inalienabile, în condițiile legii organice ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate. Potrivit Legii nr.213 din 17 noiembrie 1998, privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, fac parte din domeniul public al statului: apele de suprafață, cu albiile lor minore, malurile și cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime interioare, faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și cu potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime, căile navigabile interioare (anexă, pct.3); canalele navigabile (pct.13), canalele magistrale și rețelele de distribuție pentru irigații, cu prizele aferente (pct.16), lacurile de acumulare și barajele acestora (19), digurile de apărare împotriva inundațiilor (pct.19), porturile maritime și fluviale (pct.22). Într-o reglementare mai veche, art.476 din Codul civil consideră ca „dependințe ale domeniului public” printre altele, „fluviile și râurile navigabile sau plutitoare, țărmurile, adăugirile către mal și locurile de unde s-a retras apa mării, porturile naturale sau artificiale, malurile unde trag vasele”. În privința apelor de izvor, potrivit art. 579 Cod civil, cel ce este proprietarul terenului este și proprietarul izvorului, deoarece izvorul face parte integrantă din fond. Astfel, legea prevede că „cel ce are un izvor pe proprietatea sa poate face orice întrebuințare cu dânsul, fără însă a vătăma dreptul ce proprietarul fondului inferior este dobândit sau prin vreun titlu sau prin prescripție asupra acestui izvor”. Proprietarul terenului poate opri apa izvorului și să o împiedice să curgă pe fondul inferior. Poate desființa izvorul sau să-i schimbe cursul. În caz de conflict cu vecinii, instanțele nu vor putea interveni, deoarece legea le permite să rezolve contestațiile numai în cazul în care apele sunt curgătoare. O dată trecând pe terenul vecin, apa izvorului devine, prin accesione, proprietatea titularului acestui fond. Regula cuprinsă în art. 579 Cod civil are două excepții: a) proprietarul fondului vecin a dobândit un drept asupra izvorului și b) apa izvorului este necesară locuitorilor unei localități rurale. În acest ultim caz suntem în prezența unei limitări, a unei restricții aduse dreptului de proprietate.

10.2.3. Gospodărirea cantitativă și calitativă a resurselor de apă

Conceptul central în realizarea regimului juridic general al domeniului îl reprezintă cel de gospodărire a apelor, definită ca ansamblul activităților care, prin mijloace tehnice și măsuri legislative, economice și administrative, conduc la cunoașterea, utilizarea, valorificarea rațională, menținerea sau îmbunătățirea resurselor de apă pentru satisfacerea nevoilor sociale și economice, la protecția împotriva epuizării și poluării acestor resurse, precum și la prevenirea și combaterea acțiunilor distructive ale apelor. Gospodărirea apelor trebuie să considere ca un tot unitar apele de suprafață și subterane, atât sub aspect cantitativ, cât și calitativ, în scopul dezvoltării durabile. Ea se desfășoară și se întemeiază pe cunoașterea științifică, complexă, cantitativă și calitativă a resurselor de apă ale țării, realizată printr-o activitate unitară și permanentă de supraveghere, observații și măsurători asupra fenomenelor hidrometeorologice și resurselor de apă, inclusiv de prognoze a

evoluției naturale a acestora, ca și a evoluției lor sub efectele antropice, precum și prin cercetări multidisciplinare. Principalul instrument folosit în acest scop este programul de monitoring realizat conform unor anumite cerințe, stipulate de lege, în vederea evaluării coerente și cuprinzătoare a stării corpurilor de apă. Totalitatea bazelor de date meteorologice, hidrologice, hidrogeologice, de gospodărire cantitativă și calitativă a apelor constituie Fondul național de date de gospodărire a apelor, stabilit unitar de Administrația Națională „Apele Române”. Fondul național de date de gospodărire a apelor include și evidența apelor ce aparțin domeniului public din Cadastrul apelor. Modul de organizare a Fondului național de date hidrologice și de gospodărire a apelor și a Cadastrului apelor se stabilește de către autoritatea publică centrală cu atribuții în domeniul apelor, iar ținerea la zi a acestuia se asigură de Administrația Națională „Apele Române” (art.35 (5)). Gospodărirea apelor se bazează pe principiul solidarității umane și interesului comun, care presupun, spre realizare, colaborarea și cooperarea strânsă, la toate nivelurile administrației publice, a utilizatorilor de apă, a reprezentanților colectivităților locale și a populației pentru realizarea maximului de profit social (art.6(2)). Activitatea de gospodărire unitară, rațională și integrată a apelor se organizează și se desfășoară pe bazine hidrografice, ca entități geografice indivizibile de gospodărire cantitativă și calitativă a resurselor de apă. Cum România face parte din bazinul hidrografic internațional al fluviului Dunărea, pentru porțiunea din aceasta care este cuprinsă pe teritoriul românesc, inclusiv apele de coastă ale Mării Negre, autoritatea publică centrală din domeniul apelor elaborează planul de management al acestui bazin hidrografic internațional, pe baza schemelor directoare de management și amenajare a apelor. Gestionarea cantitativă și calitativă a resurselor de apă, cu respectarea regimului juridic în domeniu se realizează de Administrația „Apele Române” prin direcțiile de ape din subordinea acesteia, iar elaborarea strategiei și politicii naționale în domeniul gospodăririi apelor se realizează de către MMP. Gospodărirea cantitativă a apelor presupune obligația utilizatorilor de apă de a economisi apa prin folosire judicioasă (ceea ce implică folosirea celor mai bune tehnologii disponibile, care permit utilizarea unor cantități reduse de apă, precum și un consum mic de apă prin recircularea și/sau re folosirea apei), precum și cea de a asigura întreținerea și repararea instalațiilor proprii și, după caz, a celor din sistemele de alimentare cu apă și canalizare (art.12). Pentru a face față unui pericol sau consecințelor unor accidente, secetei, inundațiilor sau unui risc de lipsă de apă din cauza supraexploatării resursei, autoritățile publice sunt în drept să ia măsuri de limitare sau de suspendare provizorie a folosirii apei; în situația în care, din cauza secetei sau a altor calamități naturale, debitele de apă autorizate nu pot fi asigurate tuturor utilizatorilor autorizați, se aplică restricții temporare de folosire a resurselor de apă, stabilite prin planuri de restricții și folosire a apei în perioade deficitare, elaborate de direcțiile de ape, după consultarea utilizatorilor autorizați, cu avizul Administrației Naționale „Apele Române” și cu aprobarea comitetului de bazin, care se aduc la cunoștință publicului. Măsurile de restricții sunt obligatorii pentru toți utilizatorii de apă și se asimilează cu situația de forță majoră, iar autorizația de gospodărire a apelor se subordonează acestora (art.14). Gospodărirea calitativă se bazează pe regula generală conform căreia poluarea în orice mod a resurselor de apă este interzisă (art.15 (1)). Autoritățile publice stabilesc, în acest scop, norme de calitate a resurselor de apă legate de funcțiile apei, normele privind calitatea apei potabile, supravegherea, inspecția sanitară și gestiunea acesteia.

10.2.4. Regimul de folosință a apelor

Gospodărirea cantitativă și calitativă a apelor se realizează și prin reglementarea regimului de folosire a apelor. Dreptul de folosință a apelor de suprafață sau subterane, inclusiv a celor arteziene se stabilește prin autorizații de gospodărire a apelor și se exercită potrivit condițiilor astfel prevăzute și prevederilor legale în materie. Apele de suprafață sau subterane pot fi folosite liber, cu respectarea normelor sanitare și de protecție a calității apelor, pentru băut, adăpat, udat, spălat, îmbăiat și alte trebuințe gospodărești, în anumite condiții (art.9(2)); apele interioare din afara zonelor de restricție pot fi utilizate liber, pe propria răspundere, de orice persoană fizică (art.9(3)); utilizarea

apelor subterane se face pe baza rezervelor determinate prin studii hidrogeologice (art.9 (4). Regimul juridic aferent este caracterizat prin următoarele reguli: ➤ Prioritatea satisfacerii cerințelor de apă ale populației față de folosirea apei în alte scopuri; au prioritate, față de alte folosințe, alimentarea cu apă pentru animale, refacerea rezervei intangibile de apă după incendii, precum și debitele necesare menținerii echilibrului ecologic al habitatului acvatic; ➤ Interzicerea restrângerii utilizării apei potabile pentru populație, în folosul altor activități (art.10); ➤ Apele subterane, corespunzătoare calitativ, sunt destinate în primul rând pentru alimentarea cu apă a populației și animalelor, precum și pentru asigurarea igienei și sănătății populației. ➤ Monitorizarea calității apei potabile, norme privind calitatea apelor utilizate pentru îmbăiere și referitoare la supravegherea, inspecția sanitară și controlul zonelor naturale utilizate pentru îmbăiere, precum și limitele de încărcare cu poluanți a apelor uzate evacuate în resursele de apă. Limitele de descărcare înscrise în avizul sau autorizația de gospodărire a apelor reprezintă limite maxime admise, iar depășirea acestora este depășită (art.15 (5). Pentru protecția resurselor de apă, legea stabilește o serie de interdicții (art.16), iar în scopul folosirii raționale și protejării calității resurselor de apă, se instituie o serie de obligații pentru utilizatorii de apă (art.17).

10.2.5. Avize, notificări, autorizații

Un alt instrument de prevenire și combatere a poluării apelor îl reprezintă controlul prealabil al activităților poluante pe calea obligativității unor avize, notificări și/sau autorizații administrative. Potrivit definiției legale, avizul și autorizația de gospodărire a apelor sunt acte ce condiționează din punct de vedere tehnic și juridic execuția lucrărilor construite pe ape sau în legătură cu apele și cu funcționarea sau exploatarea acestor lucrări, precum și funcționarea și exploatarea celor existente și reprezintă principalele instrumente folosite în administrarea domeniului apelor; acestea se emit în baza reglementărilor elaborate și aprobate de autoritatea administrației publice centrale cu atribuții în domeniul apelor.

10.2.5.1. Avize

Astfel, avizul de amplasament și avizul de gospodărire a apelor sunt avize conforme, cerute pentru efectuarea lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele. Potrivit Legii apelor nr. 107/1996, amplasarea în zona inundabilă a albiei majore de obiective economice și sociale, inclusiv de noi locuințe, ca și amplasarea unor obiective și desfășurarea de activități în zonele de protecție ale platformelor meteorologice, precum și pe o distanță de 500 m în jurul acestora sunt permise numai în baza unui aviz de amplasament emis de către R.A. „Apele Române” sau filialele sale bazinale, conform Normelor metodologice aprobate prin Ordinul nr. 279 din 11 aprilie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului. Obținerea avizului de amplasament nu exclude obligația obținerii avizului de gospodărire a apelor și a celorlalte avize prevăzute de lege. Prevederile avizului de amplasament, precum și refuzul de emitere a acestuia pot fi contestate potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Avizul de gospodărire a apelor reprezintă reglementarea tehnico-juridică ce condiționează: a) finanțarea și execuția obiectivelor noi de investiții ce urmează a fi construite pe ape sau care au legătură cu apele; b) dezvoltarea, modernizarea sau re tehnologizarea unor procese tehnologice sau a unor instalații existente ale utilizatorilor de apă; c) realizarea de lucrări de interes public, ce se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele. Categoriile de lucrări și activități pentru care sunt necesare solicitarea și obținerea avizului de gospodărire a apelor, precum și cele care nu necesită un atare aviz sunt stabilite prin ordin al ministrului de resort. Documentațiile pentru fundamentarea solicitării avizului de gospodărire a apelor trebuie să se bazeze pe studii meteorologice, hidrologice sau hidrogeologice, după caz, pe studii de gospodărire a apelor și de impact al lucrărilor respective asupra resurselor de

apă și asupra zonelor riverane. Avizul își pierde valabilitatea după doi ani de la emitere. Dacă execuția lucrărilor respective nu a început în acest interval, posesorul unui aviz de gospodărire a apelor are obligația să anunțe emitentului, în scris, data de începere a execuției cu zece zile înainte de aceasta. Pentru anumite categorii de lucrări, expres prevăzute în art. 54 din Legea nr. 107/1996, investitorul are obligația să notifice Administrația Națională „Apele Române” cu cel puțin 20 de zile înainte de începerea execuției, act care nu mai presupune solicitarea și eliberarea avizului de gospodărire a apelor.

10.2.5.2. Autorizația

Punerea în funcțiunea sau darea în exploatare a lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele se face numai în baza autorizației de gospodărire a apelor. Autorizația reprezintă reglementarea tehnico-juridică ce condiționează punerea în funcțiune sau exploatarea obiectivelor noi și existente de investiție, construite pe ape sau care au legături cu apele de suprafață, subterane, inclusiv construcțiile și instalațiile ce se execută pe litoralul Mării Negre, faleză și plaja mării și pe fundul apelor maritime interioare și mării teritoriale. Prin autorizația de gospodărire a apelor, utilizatorul de apă dobândește, după caz: a) dreptul de folosință a apelor de suprafață pentru alimentări cu apă potabilă sau industrială, irigații, producerea de energie electrică, navigație, piscicultură, flotaj, agrement sau ca receptor pentru apele evacuate de către alți utilizatori de pe teritoriile localităților, precum și în alte scopuri neexceptate prin Legea apelor, ca și dreptul de folosință a apelor subterane, inclusiv a celor arteziene, pentru alimentări cu apă; b) dreptul de evacuare, după utilizare, în condițiile prevăzute de lege, în receptorii naturali – cursuri de apă, lacuri, Marea Neagră – sau de injectare în subsol a apelor uzate, a apelor din descărcări sau drenaje, a apelor de mină sau de zăcământ; c) dreptul de funcționare sau exploatare a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor executate pe ape sau care au legătură cu apele și a căror promovare a fost reglementată prin aviz de gospodărire a apelor; d) dreptul de folosință a albiilor minore, a plajei și a țărmului mării în alte scopuri decât cele pentru plimbare sau recreere; e) dreptul de exploatare a agregatelor minerale, prin exploatare organizate, din albiile sau malurile cursurilor de apă, lacurilor, bălților și din țărmul mării, fără împiedicarea curgerii apelor mari și fără afectarea construcțiilor din zonă ce au legătură directă sau indirectă cu regimul de curgere a apelor; f) dreptul de exploatare a agregatelor minerale necesare gospodăriilor individuale sau interesului public local, în limita cantității maxime de 5.000 de metri cubi anual, oferit la solicitarea administrației publice, prin consiliile locale. Aceasta se eliberează în baza constatării tehnice de teren, iar modul de exploatare și întreținere a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor se înscrie în regulamentul de exploatare, care face parte integrantă din autorizația de gospodărire a apelor. Avizul și autorizația de gospodărire a apelor nu exclud obligativitatea obținerii acordului și autorizației de mediu. Autorizația de gospodărire a apelor se eliberează în baza constatării tehnice în teren, în prezența beneficiarului - cel mai târziu o dată cu recepția investițiilor -, dacă sunt respectate prevederile legale privind gospodărirea apelor pentru punerea în exploatare a lucrărilor și exactitatea datelor cuprinse în cererea de autorizare și în documentația anexată la aceasta. Dacă la verificarea în teren se constată lipsuri de natură a nu permite, potrivit prezentei legi, darea în funcțiune a investiției, emitentul autorizației de gospodărire a apelor va fixa un termen pentru efectuarea remedierilor sau a completărilor necesare. Dacă este cazul, emitentul autorizației de gospodărire a apelor poate refuza, motivat, eliberarea ei. Autorizația de gospodărire a apelor se poate acorda și pe durată limitată, dacă lipsurile constatate cu ocazia verificării în teren permit punerea în funcțiune a investiției, fără pericol, din punct de vedere al gospodăririi apelor. Modul de exploatare și întreținere a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor se înscrie în regulamentul de exploatare, care face parte integrantă din autorizația de gospodărire a apelor. Prin autorizația de gospodărire a apelor, cât și prin actele complementare acesteia, trebuie impuse prevederi specifice privind mijloacele de supraveghere, modalitățile de control tehnic și mijloacele de intervenție în caz de incidente, avarii sau accidente și altele asemenea. Pentru corpurile de apă care nu au atins starea bună sau potențialul ecologic bun în

perioada prevăzută în schema directoare se impune reactualizarea prevederilor autorizațiilor de gospodărire a apelor. Autorizația de gospodărire a apelor poate fi modificată sau retrasă de către emitent, fără despăgubiri, în următoarele cazuri: a) în interesul salubrității publice și, în special, dacă modificarea sau retragerea este necesară pentru a înlătura o prejudiciere importantă a binelui comunității; b) pentru prevenirea sau asigurarea combaterii efectelor inundațiilor sau, în caz de pericol, pentru securitatea publică; c) în caz de pericol pentru mediul acvatic și, mai ales, dacă mediile acvatice sunt supuse unor condiții critice incompatibile cu protejarea acestora; d) în cazuri de forță majoră, datorită schimbărilor naturale privind resursa de apă sau unor calamități naturale intervenite asupra instalațiilor utilizatorilor; e) în situația în care lucrările sau instalațiile sunt abandonate sau nu sunt întreținute corespunzător, caz în care deținătorul acestora este obligat ca, din dispoziția Administrației Naționale „Apele Române”, să le demoleze. f) în situația nerealizării din vina beneficiarului a prevederilor programului de etapizare, anexă la actul de reglementare. Autorizația de gospodărire a apelor poate fi modificată sau retrasă în situații în care apar cerințe noi de apă, care trebuie satisfăcute cu prioritate, acordându-se despăgubiri potrivit legii. Refuzul eliberării, precum și orice modificare sau retragere a unei autorizații de gospodărire a apelor trebuie motivate în scris solicitantului sau titularului de autorizație, după caz, de către cel care a decis măsura respectivă. Retragerea autorizației de gospodărire a apelor atrage după sine obligativitatea încetării activității, ca și pierderea drepturilor obținute în baza prezentei legi. Autorizația de gospodărire a apelor poate fi suspendată temporar, fără despăgubiri, în următoarele cazuri: a) dacă nu s-au respectat condițiile impuse inițial; b) dacă lucrările, construcțiile și instalațiile autorizate nu prezintă siguranță în exploatare atât cu privire la rezistența structurilor, cât și la eficiența tehnologiilor adoptate; c) pentru abateri repetate sau grave de la condițiile de folosire sau de evacuare a apei, prevăzute în autorizație, precum și în cazul în care utilizatorul nu realizează condițiile de siguranță în exploatare, ca și alte măsuri stabilite de Ministerul Mediului și Gospodăririi și de Administrația Națională "Apele Române" ; d) în caz de poluare accidentală a resurselor de apă, care amenință sănătatea populației sau produce pagube ecologice . În această ultimă situație, Ministerul Mediului și Pădurilor poate dispune și oprirea activității poluatorului sau a instalației care provoacă poluarea apelor până la înlăturarea cauzelor. De asemenea se poate institui un regim de supraveghere specială, în caz de nerespectare a măsurilor stabilite pentru asigurarea condițiilor înscrise în autorizația de gospodărire a apelor. Pe toată durata acestui regim, utilizarea și epurarea apei se fac sub controlul direct al personalului anume desemnat de autoritatea publică centrală de mediu. Toate cheltuielile suplimentare determinate de aplicarea regimului de supraveghere specială se suportă de titularul autorizației de gospodărire a apelor.

10.2.5.3. Notificarea

Notificarea reprezintă un proces complex având ca rezultată eliberarea de către autoritățile competente a unui act în baza căruia beneficiarul sau titularul de investiție poate să execute sau să pună în funcțiune anumite categorii de lucrări sau activități desfășurate pe ape sau în legătură cu acestea pentru care Legea apelor nr. 107/1996 introduce obligația notificării. Notificarea începerii execuției lucrărilor și activităților stabilite prin ordin scutește obținerea avizului de gospodărire a apelor, iar notificarea punerii în funcțiune a lucrărilor și activităților respective elimină obligativitatea obținerii autorizației de gospodărire a apelor.

10.2.6. Mecanismul economic din domeniul apelor

Considerând apa drept o resursă naturală cu valoare economică în toate formele sale de utilizare, legea încurajează conservarea, re folosirea și economisirea sa printr-o serie de stimuli economici integrați unui mecanism specific. În acest sens se aplică principiul recuperării costurilor serviciilor de apă, inclusiv costuri implicate de mediu și de resursă, pe baza analizei economice și cu respectarea principiului poluatorul plătește (art.80 din Legea nr.107/1996). Mecanismul economic

specific gospodăririi cantitative și calitative a resurselor de apă include sistemul de contribuții, plăți, bonificații și penalități, ca parte a modului de finanțare în domeniu. El se aplică tuturor utilizatorilor. Contribuții specifice de gospodărire a apelor sunt (art.83 (31): a) contribuția pentru utilizarea resurselor de apă pe categorii de resurse și utilizatori; b) contribuția pentru primirea apelor uzate în resursele de apă; c) contribuția pentru potențialul hidroenergetic asigurat prin barajele lacurilor de acumulare din administrarea Administrației Naționale „Apele Române; d) contribuția pentru exploatarea nisipurilor și pietrișurilor din albiile și malurile cursurilor de apă ce intră sub incidența prezentei legi. Bonificațiile se acordă utilizatorilor de apă care demonstrează, constant, o grijă deosebită pentru folosirea rațională și pentru protecția calității apelor, evacuând, o dată cu apele uzate epurate, substanțe impurificatoare cu concentrații și în cantități mai mici decât cele înscrise în autorizația de gospodărire a apelor. Penalitățile se aplică acelor utilizatori de apă la care se constată abateri de la prevederile reglementate atât pentru depășirea cantităților de apă utilizate, cât și a concentrațiilor și cantităților de substanțe impurificatoare evacuate în resursele de apă. Administrația Națională „Apele Române este singura în drept să constate cazurile în care se acordă bonificații sau se aplică penalități. Bonificațiile se acordă cu aprobarea Ministerului Mediului și Pădurilor. Penalitățile pentru depășirea valorii concentrațiilor indicatorilor de calitate reglementați pentru evacuarea apelor uzate în rețelele de canalizare ale localităților se aplică de către unitățile de gospodărire comună (art.85).

10.3. Rezumat

Apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, fac obiectul exclusiv al proprietății publice; bunurile proprietate publică sunt inalienabile, în condițiile legii organice ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate

Conceptul central în realizarea regimului juridic general al domeniului îl reprezintă cel de gospodărire a apelor, definită ca ansamblul activităților care, prin mijloace tehnice și măsuri legislative, economice și administrative, conduc la cunoașterea, utilizarea, valorificarea rațională, menținerea sau îmbunătățirea resurselor de apă pentru satisfacerea nevoilor sociale și economice, la protecția împotriva epuizării și poluării acestor resurse, precum și la prevenirea și combaterea acțiunilor distructive ale apelor.

Gospodărirea cantitativă și calitativă a apelor se realizează și prin reglementarea regimului de folosire a apelor. Dreptul de folosință a apelor de suprafață sau subterane, inclusiv a celor arteziene se stabilește prin autorizații de gospodărire a apelor și se exercită potrivit condițiilor astfel prevăzute și prevederilor legale în materie. Apele de suprafață sau subterane pot fi folosite liber, cu respectarea normelor sanitare și de protecție a calității apelor, pentru băut, adăpat, udat, spălat, îmbăiat și alte trebuințe gospodărești, în anumite condiții (art.9(2); apele interioare din afara zonelor de restricție pot fi utilizate liber, pe propria răspundere, de orice persoană fizică (art.9(3); utilizarea apelor subterane se face pe baza rezervelor determinate prin studii hidrogeologice (art.9 (4).

Regimul juridic aferent este caracterizat prin următoarele reguli: ➤ Prioritatea satisfacerii cerințelor de apă ale populației față de folosirea apei în alte scopuri; au prioritate, față de alte folosințe, alimentarea cu apă pentru animale, refacerea rezervei intangibile de apă după incendii, precum și debitele necesare menținerii echilibrului ecologic al habitatului acvatic; ➤ Interzicerea restrângerii utilizării apei potabile pentru populație, în folosul altor activități (art.10); ➤ Apele subterane, corespunzătoare calitativ, sunt destinate în primul rând pentru alimentarea cu apă a populației și animalelor, precum și pentru asigurarea igienei și sănătății populației. ➤ Monitorizarea calității apei potabile, norme privind calitatea apelor utilizate pentru îmbăiere și referitoare la supravegherea, inspecția sanitară și controlul zonelor naturale utilizate pentru îmbăiere, precum și limitele de încărcare cu poluanți a apelor uzate evacuate în resursele de apă.

Un alt instrument de prevenire și combatere a poluării apelor îl reprezintă controlul prealabil al activităților poluante pe calea obligativității unor avize, notificări și/sau autorizații administrative. Potrivit definiției legale, avizul și autorizația de gospodărire a apelor sunt acte ce condiționează din punct de vedere tehnic și juridic execuția lucrărilor construite pe ape sau în legătură cu apele și cu funcționarea sau exploatarea acestor lucrări, precum și funcționarea și exploatarea celor existente.

Mecanismul economic specific gospodăririi cantitative și calitative a resurselor de apă include sistemul de contribuții, plăți, bonificații și penalități, ca parte a modului de finanțare în domeniu. El se aplică tuturor utilizatorilor.

10.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Explicați noțiunile de gospodărire calitativă și cantitativă a apelor.
- 2) Precizați principiile regimului de folosință a apelor.
- 3) Precizați pentru ce lucrări/activități sunt necesare avizul de amplasament/avizul de gospodărire a apelor.

10.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
AL., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

10.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați elementele mecanismului economic în domeniul apelor.

Capitolul 11.

Regimul organismelor modificate genetic obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne

11.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentat regimul juridic aplicabil organismelor modificate genetic. Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

11.2. Conținut

11.2.1. Regimul general instituit prin O.U.G. nr. 195/2005

11.2.2. Regimul juridic special stabilit prin O.G. nr. 49/2000

11.2.1. Regimul general instituit prin O.U.G. nr. 195/2005

În înțelesul legii române, organismul modificat genetic este orice organism, cu excepția ființelor umane, în care materialul genetic a fost modificat printr-o modalitate ce nu se produce natural prin împerechere și/sau recombinare naturală (art. 2 din OUG nr. 195/2005). În sensul acestei definiții, modificarea genetică este o consecință a utilizării tehnicilor specificate în anexa nr. 1, partea A a O.G. nr. 49/2000. Actul normativ-cadru privind protecția mediului prevede că activitățile care implică organisme modificate genetic (O.M.G.), obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne sunt supuse unui regim special de reglementare, autorizare și administrare, astfel încât să se desfășoare numai în condițiile asigurării protecției mediului, precum și a sănătății oamenilor și a animalelor. Respectiv activități includ: a) utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic; b) introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii; c) importul organismelor / microorganismelor modificate genetic. Referitor la autorizare, legea stipulează că în procesul decizional de emitere a autorizațiilor și acordurilor vizând O.M.G., autoritatea publică centrală pentru protecția mediului solicită avizele autorităților pentru agricultură, sănătate, siguranța alimentelor, protecția consumatorului, precum și al altor instituții implicate, consultă Comisia pentru Securitate Biologică și asigură informarea și participarea publicului (art. 40). Autorizațiile privind introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii și privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic se emit numai persoanelor juridice; importul pe teritoriul României și exportul unui organism modificat genetic se realizează numai de către persoane juridice; transportul internațional al organismelor modificate genetic se realizează conform legislației naționale, acordurilor și convențiilor privind transportul internațional de mărfuri / mărfuri periculoase, după caz, la care România este parte (art. 41). Titularii acordurilor de import pentru organisme modificate genetic și ai autorizațiilor privind activitățile cu organisme modificate genetic au obligația să se conformeze cerințelor legale privind asigurarea trasabilității, etichetării, monitorizării și să raporteze autorității publice centrale pentru protecția mediului și altor autorități, după caz, rezultatele activității, conform legislației specifice în vigoare. Adoptată din perspectiva pregătirii aderării și integrării

României în U.E. Ordonanța de urgență nr.195/2005 cuprinde o serie de dispoziții semnificative în acest sens, potrivit căreia de la 1 ianuarie 2007 (data aderării), cultivarea sau testarea plantelor modificate genetic se supun acquis-ului comunitar, iar cultivarea plantelor superioare modificate genetic, altele decât cele acceptate în Uniunea Europeană este interzisă (art.54 alin.1 și 2).

11.2.2. Regimul juridic special stabilit prin O.G. nr. 49/2000

Regimul special de reglementare, autorizare și administrare al activităților care privesc obținerea, testarea, utilizarea și comercializarea organismelor modificate genetic prin tehnicile biotehnologiei moderne este stabilit prin O.G. nr. 49/2000 și o serie de acte normative subsecvente (precum: H.G. nr. 173/2006 privind trasabilitatea și etichetarea O.M.G. și trasabilitatea alimentelor și hranei pentru animale, obținute din organisme modificate genetic, H.G. nr. 256/2006 privind hrana pentru animale și alimentele modificate genetic, Ordinul MMP nr. 237/2006 privind autorizarea cultivatorilor de plante modificate genetic ș.a.). Reglementările respective se referă la: a) activitățile privind utilizarea microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare; b) condițiile de introducere deliberată în mediu și de plasare pe piață a organismelor modificate genetic și a produselor rezultate din acestea, astfel încât între activități să se desfășoare în deplină siguranță pentru sănătatea umană și pentru protecția mediului; c) condițiile de import / export al organismelor modificate genetic și produselor rezultate din acestea (art. 1). Principala autoritate publică centrală care intervine în domeniu este Ministerul Mediului și Pădurilor, responsabil cu emiterea autorizațiilor / acordurilor și controlul activităților de obținere, testare, utilizare și comercializare a organismelor modificate genetic prin tehnicile biotehnologiei moderne, precum și a produselor rezultate din acestea. În avizarea și controlul acestora mai au atribuții, după caz, și autoritățile publice centrale din domeniile: agriculturii, alimentației, sănătății și Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor. Un loc important în acest cadru îl ocupă Comisia pentru Securitatea Biologică, ca autoritate științifică cu rol consultativ în procesul de luare a deciziilor de către MMP, compusă din 12 membri, specialiști în domeniile respective, care au dobândit titluri academice și/sau universitare și sunt personalități științifice consacrate. În exercitarea atribuțiilor sale, Comisia are „funcție consultativă, deciziile fiind luate prin consens” (art. 4/5) din O.G. nr. 49/2000).

11.3. Rezumat

Organismul modificat genetic este orice organism, cu excepția ființelor umane, în care materialul genetic a fost modificat printr-o modalitate ce nu se produce natural prin împerechere și/sau recombinare naturală (art. 2 din OUG nr. 195/2005). Actul normativ-cadru privind protecția mediului prevede că activitățile care implică organisme modificate genetic (O.M.G.), obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne sunt supuse unui regim special de reglementare, autorizare și administrare, astfel încât să se desfășoare numai în condițiile asigurării protecției mediului, precum și a sănătății oamenilor și a animalelor. Respectiv activități includ: a) utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic; b) introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii; c) importul organismelor / microorganismelor modificate genetic.

Regimul special de reglementare, autorizare și administrare al activităților care privesc obținerea, testarea, utilizarea și comercializarea organismelor modificate genetic prin tehnicile biotehnologiei moderne este stabilit prin O.G. nr. 49/2000 și o serie de acte normative subsecvente.

Reglementările respective se referă la: a) activitățile privind utilizarea microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare; b) condițiile de introducere deliberată în mediu și de plasare pe piață a organismelor modificate genetic și a produselor rezultate din acestea, astfel încât

între activități să se desfășoare în deplină siguranță pentru sănătatea umană și pentru protecția mediului; c) condițiile de import / export al organismelor modificate genetic și produselor rezultate din acestea.

11.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Identificați instrumentele de implementare a principiului precauției în cazul regimului juridic aplicabil organismelor modificate genetic;
- 2) Precizați condițiile legale de import al organismelor / microorganismelor modificate genetic.
- 3) Precizați consecințe ale introducerii deliberate în mediu a organismelor modificate genetic

11.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
AL., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

11.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați argumente în legătură cu impactul organismelor / microorganismelor modificate genetic asupra sănătății umane.

Capitolul 12.

Regimul deșeurilor

12.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentat regimul juridic al deșeurilor.
Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

12.2. Conținut

12.2.1. Regimul juridic general al deșeurilor stabilit prin O.U.G. nr.195/2005

12.2.2. Regimul juridic de gestionare și administrare a deșeurilor

12.2.3. Condițiile, autorizarea și controlul activităților legate de deșeuri

12.2.3.1. Condiții generale privind gestionarea deșeurilor

12.2.3.2. Autorizarea activităților legate de deșeuri

12.2.3.3. Controlul activităților legate de deșeuri

12.2.4. Colectarea, transportul, tratarea și eliminarea deșeurilor

12.2.5. Obligații, atribuții și răspunderi în domeniul gestionării deșeurilor

12.2.6. Facilități și sancțiuni

12.2.1. Regimul juridic general al deșeurilor stabilit prin O.U.G. nr.195/2005

Conform statutului său de reglementare-cadru în materia protecției mediului, OUG nr.195/2005 se mărginește la a stabili câteva reguli privind gestionarea deșeurilor în condiții de protecție a sănătății populației și mediului (art.29). După ce se referă în general la competențele de efectuare a controlului în domeniu și la atribuțiile și obligațiile ce revin autorităților administrației publice locale, precum și persoanelor fizice juridice care desfășoară activități de gestionare a deșeurilor, Ordonanța stipulează o serie de măsuri specifice: - interzicerea introducerii pe teritoriul României a deșeurilor de orice natură, în scopul eliminării acestora; - realizarea introducerii pe teritoriul României a deșeurilor, în scopul recuperării, în baza reglementărilor specifice în domeniu, cu aprobarea Guvernului, în conformitate cu reglementările comunitare și naționale; - valorificarea deșeurilor numai în instalații, prin procese sau activități autorizate de autoritățile publice competente;

- realizarea tranzitului și exportului de deșeuri de orice natură în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte și cu legislația națională specifică în domeniu (art.32) - realizarea transportului intern al deșeurilor periculoase conform prevederilor legale specifice, iar a transportului internațional și tranzitul deșeurilor periculoase în conformitate cu prevederile acordurilor și convențiilor internaționale la care România este parte (art.33).

12.2.2. Regimul juridic de gestionare și administrare a deșeurilor

Regimul juridic al activităților de producere și gestionare a deșeurilor în condiții de asigurare a unui nivel corespunzător de protecție a mediului și a sănătății populației, pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății este stabilit prin Ordonanța de urgență nr. 78 din 16 iunie 2000 privind regimul deșeurilor (aprobată cu modificări prin Legea nr. 426 din 18 iulie 2001) și modificată prin Ordonanța de urgență nr.61/2006 (aprobată prin Legea nr.27/2007) și Legea serviciului de salubritate a localităților nr.101/2006, care transpun în legislația națională Directiva nr.75/442 privind deșeurile, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene (JOCE) nr. L 194 din 25 iulie 1975, Directiva nr.91/689 privind deșeurile periculoase, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene (JOCE) nr.L 377 din 31 decembrie 1991, și Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2006/12/CE privind deșeurile, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE) nr. L 114/9 din 27 aprilie 2006. În înțelesul actului normativ deșeu semnifică orice substanță sau orice obiect din categoriile stabilite de acesta, de care deținătorul se debarasează, are intenția sau obligația de a se debarasa.⁶³ Categoriile de deșeuri vizate de Ordonanță sunt precizate în anexa 1B printre acestea aflându-se: reziduri de producție sau consum, produse în afara standardelor sau cu valabilitate expirată, materiale deversate accidental, contaminate sau impurificate, reziduri de la procese industriale, materiale contaminate ș.a. Ca obiective prioritare ale gestionării deșeurilor sunt considerate: a) prevenirea sau reducerea de deșeuri și a gradului de pericolozitate al acestora prin: 1. dezvoltarea de tehnologii curate, cu consum redus de resurse naturale; 2. dezvoltarea tehnologiei și comercializarea de produse care prin modul de fabricare, utilizare sau eliminare nu au impact sau au cel mai mic impact posibil asupra creșterii volumului sau pericolozității deșeurilor ori asupra riscului de poluare; 3. dezvoltarea de tehnologii adecvate pentru eliminarea finală a substanțelor periculoase din deșeurile destinate valorificării; b) reutilizarea, valorificarea deșeurilor prin reciclare, recuperare sau orice alt proces prin care se obțin materii prime secundare ori utilizarea deșeurilor ca sursă de energie (art.3 (1).

În concepția legii române, administrarea deșeurilor se desfășoară pe baza unor condiții generale, prin autorizarea activităților legate de deșeuri și se asigură prin controlul acestora.

12.2.3. Condițiile, autorizarea și controlul activităților legate de deșeuri

Societatea de consum a adus, pe lângă binefacerile sale, și multiple probleme dificile, printre care cele de ordin tehnic, economic și juridic privind existența deșeurilor și cerința eliminării (diminuării) acestora. Primele se referă la posibilitățile oferite de știința și tehnica actuală în direcția diminuării, reciclării, tratării și eliminării deșeurilor; cele din a doua categorie se referă la implicațiile economice pe care le presupun aceste operațiuni, iar cele din ultima categorie, la evoluția și starea reglementărilor legale în materie. Poluarea prin producerea de deșeuri este practic una inevitabilă, având în vedere faptul că orice activitate generează resturi neutilizabile, iar cantitatea acestora se amplifică permanent din cauza sporirii nevoilor societății. Problema colectorii și eliminării lor, apărută inițial din rațiuni de igienă și salubritate publică, datează de mult timp. În anii 1970, conjugarea efectelor noilor moduri de consum, mari generatoare de deșeuri cu implicațiile celor două șocuri petroliere (din 1974 și 1979) a precipitat afirmarea necesității dezvoltării unor politici de gestiune a deșeurilor. Relevarea finitudinii rezervelor de materii prime și a resurselor clasice de energie, asociată cu emergența ideilor ecologiste și conștientizarea imperativului protecției mediului au condus la adoptarea primelor reglementări naționale și comunitare în domeniu. Dublul aspect al problemei: environmental și economic își pune amprenta și asupra modalităților, tehnicilor și instrumentelor juridice utilizate pentru rezolvarea implicațiilor deșeurilor.

În înțelesul legii române, gestionarea deșeurilor constituie activitățile de colectare, transport, valorificare și eliminare a deșeurilor, inclusiv supravegherea acestor operații și îngrijirea zonelor de

depozitare după închiderea acestora. Ea presupune, ca operațiuni legale, desfășurarea activităților propriu zise de colectare, transport, tratare și eliminare a deșeurilor, obligațiile aferente ale actorilor implicați și măsurile de realizare a obiectivelor propuse (stimulative și sancționatoare).

12.2.3.1. Condiții generale privind gestionarea deșeurilor

Procese și metodele folosite pentru valorificarea sau eliminarea deșeurilor trebuie să nu pună în pericol sănătatea populației și a mediului, respectând în mod deosebit următoarele reguli: a) să nu prezinte riscuri pentru apă, aer, sol, faună sau vegetație; b) să nu producă poluare fonică sau miros neplăcut; c) să nu afecteze peisajele sau zonele protejate/zonele de interes special. Se interzice abandonarea, aruncarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor. Ca instrumente pentru atingerea obiectivelor stabilite se elaborează, adoptă și aplică planuri de gestionare a deșeurilor la nivel național, regional, județean și al municipiului București; Planul național de gestionare a deșeurilor se aprobă prin hotărâre a Guvernului și se notifică Comisiei Europene (art.81(3).⁶⁴ De asemenea, se urmărește crearea unei rețele integrate adecvate de instalații de eliminare a deșeurilor, ținând seama de cele mai bune tehnologii disponibile, care nu implică costuri excesive, cu respectarea cerințelor prevăzute în Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană; ea trebuie să asigure eliminarea deșeurilor în instalațiile conforme cele mai apropiate (principiul proximității), prin intermediul celor mai adecvate metode și tehnologii, care să asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății populației și a mediului (art.7).

12.2.3.2. Autorizarea activităților legate de deșeuri

Ca regulă generală, persoanele fizice sau juridice care desfășoară operațiunile de eliminare și valorificare a deșeurilor au obligația solicitării și obținerii autorizației/autorizației integrate de mediu de la autoritatea competentă pentru protecția mediului. În mod obligatoriu autorizațiile trebuie să cuprindă: a) tipul și cantitatea de deșeuri; b) cerințele tehnice; c) măsuri de precauție; d) locul de desfășurare a activității; e) metoda de tratare. Procedura de autorizare se întindește cu una de înregistrare. În conformitate cu principiul „poluatorul plătește” costurile operațiilor de eliminare se suportă de către: a) deținătorul de deșeuri care încredințează deșeurile unui colector sau unui operator economic și/sau b) deținătorul anterior al deșeurilor sau producătorul produsului din care a rezultat deșeul. În situația în care producătorul/deținătorul de deșeuri este necunoscut, cheltuielile legate de curățarea și refacerea mediului sunt suportate de către autoritatea administrației publice locale. După identificarea făptuitorului, acesta urmează să suporte atât cheltuielile efectuate de autoritatea administrației publice locale, cât și pe cele legate de acțiunile întreprinse pentru identificare (art.13).

12.2.3.3. Controlul activităților legate de deșeuri

Ca metodă de asigurare a respectării dispozițiilor legale în vigoare și a măsurilor administrative de autorizare, controlul activităților legate de deșeuri, cunoaște patru modalități de exercitare: din partea autorităților publice pentru protecția mediului, cea a primarilor unităților administrativ-teritoriale, autorităților de sănătate și respectiv cele vamale. Astfel, autoritățile publice pentru protecția mediului competente teritorial sunt obligate să efectueze, iar persoanele fizice autorizate și persoanele juridice care efectuează operațiuni de valorificare și eliminare a deșeurilor să se supună unor inspecții periodice pe tematică adecvată. În acest context, autoritățile teritoriale de protecție a mediului inspectează și iau măsuri pentru respectarea de către cei implicați în gestionarea deșeurilor a legislației de mediu în vigoare și a condițiilor de autorizare impuse conform legii, țin evidența și

comunică celor interesați informațiile legate de deșeuri, iar autoritatea centrală de protecție a mediului inspectează și ia măsuri pentru respectarea de către cei implicați în gestionarea deșeurilor a legislației de mediu în vigoare și a condițiilor de autorizare impuse conform legii pentru investițiile și activitățile ce se desfășoară pe un teritoriu mai mare decât un județ. La rândul lor primarii unităților administrativ-teritoriale și persoanele autorizate de aceștia controlează: a) generarea, colectarea, stocarea, transportul și tratarea deșeurilor menajere și de construcție și implementarea planului de gestiune a acestora; b) eliminarea deșeurilor de producție și a celor periculoase și implementarea planului local de gestiune a acestora; c) facilitățile și instalațiile pentru stocarea și neutralizarea deșeurilor menajere și de construcție și cele pentru eliminarea deșeurilor industriale și periculoase. Autoritățile publice teritoriale pentru sănătate exercită controlul sanitar al activităților din domeniul gestiunii deșeurilor cu impact asupra sănătății populației. În sfârșit autoritățile vamale, cele de control al frontierei și reprezentanții ai autorității de protecție a mediului controlează împreună cu alte autorități publice centrale și locale și iau măsuri pentru asigurarea conformității încărcăturilor cu documentele însoțitoare și pentru respectarea prevederilor legale referitoare la îndeplinirea condițiilor de import, export și tranzit ale deșeurilor.

12.2.4. Colectarea, transportul, tratarea și eliminarea deșeurilor

Din perspectiva acestui obiectiv, prevederile Ordonanței de urgență nr.78/2000 rămân limitate și sumare. Astfel, potrivit art.142, în funcție de proprietăți, compoziție, valoare și de alte calități deșeurile sunt tratate și transportate astfel încât să nu împiedice utilizarea lor ulterioară și rațională; deșeurile depuse în depozite temporare sau deșeurile de la demolarea ori reabilitarea construcțiilor sunt tratate și transportate de deținătorii de deșeuri, de cei care execută lucrările de construcție sau de demolare ori de o altă persoană, pe baza unui contract, primăria indicând amplasamentul pentru eliminarea acestora precum și modalitatea de eliminare și ruta de transport până la acesta. În altă ordine de idei, controlul privind colectarea și operațiunile de transport în cazul deșeurilor periculoase se efectuează de către organismele abilitate prin lege și are în vedere, în mod deosebit, originea și destinația unor astfel de deșeuri. În cazul în care acestea sunt transportate dintr-un loc în altul transportul trebuie să fie însoțit de un formular de identificare tipizat.

12.2.5. Obligații, atribuții și răspunderi în domeniul gestionării deșeurilor

Legislația în vigoare prevede patru categorii de obligații în acest domeniu în raport cu titularul(ii) lor: obligațiile transportorilor de deșeuri (art.22-24), obligațiile operatorilor în domeniul valorificării și eliminării deșeurilor (art.25-26) și obligații ale persoanelor fizice, ale persoanelor fizice autorizate să desfășoare activități independente și ale persoanelor juridice (art.27-art.28). La capitolul atribuții și răspunderi, titularii acestora sunt autoritățile administrației publice centrale, având în vedere că autoritatea competentă de decizie și control în domeniul gestiunii deșeurilor este Ministerul Mediului și Gospodării Apelor, alte autorități publice cu atribuții în domeniul gestionării deșeurilor sunt: Ministerul Sănătății Publice, Ministerul Agriculturii, Pădurilor și dezvoltării Rurale, Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Ministerul Apărării, autoritățile administrației publice locale, care sunt obligate, în acest sens, să creeze structuri proprii cu atribuții în materie (art.38).

12.2.6. Facilități și sancțiuni

Cele două instrumente de promovare a obiectivelor de protecție a mediului din perspectiva gestionării deșeurilor se completează reciproc, în ciuda decalajelor care le separă în privința afirmării în timp a naturii lor. Referitor la facilități, potrivit art.34 din O.U. nr.78/2000, în scopul

stimulării investițiilor în domeniul gestionării deșeurilor, al extinderii activităților de gestionare a deșeurilor, prin utilizarea instrumentelor economice și a pârghiilor specifice economiei de piață, Guvernul poate stabili facilități fiscale pentru cei care gestionează deșeuri și, în mod deosebit, pentru cei care valorifică deșeuri. Astfel la propunerea autorității centrale de protecție a mediului se vor aloca anual, prin legea bugetului de stat, resurse destinate pentru construirea și funcționarea unor instalații și aplicarea de tehnologii destinate tratării și eliminării deșeurilor pentru care procesarea în sistem centralizat este avantajoasă economic și rezolvă probleme de mediu la nivel regional sau chiar național, iar prin hotărâre a Guvernului se pot nominaliza agenți economici care fac dovada că au astfel de facilități cu echipamente adecvate și care nu mai reclamă costuri excesive pentru import. De asemenea, consiliile locale hotărăsc, în condițiile legii, asigurarea cu prioritate a unor terenuri, în vederea realizării depozitelor și instalațiilor de valorificare și eliminare a deșeurilor pentru localități, ce constituie cauză de utilitate publică, cu implicațiile juridice aferente. În sfârșit, pentru atingerea acestui scop, autoritățile competente asigură, în condițiile legii, accesul investitorilor și al întreprinzătorilor în domeniul gestionării deșeurilor la informațiile disponibile în acest domeniu (art.36). În privința sancțiunilor, actul normativ în materie stabilește o serie de infracțiuni (art.53) și, respectiv, contravenții (art.51-53).

12.3. Rezumat

Deșeul semnifică orice substanță sau orice obiect din categoriile stabilite de acesta, de care deținătorul se debarasează, are intenția sau obligația de a se debarasa.

Procese și metodele folosite pentru valorificarea sau eliminarea deșeurilor trebuie să nu pună în pericol sănătatea populației și a mediului, respectând în mod deosebit următoarele reguli: a) să nu prezinte riscuri pentru apă, aer, sol, faună sau vegetație; b) să nu producă poluare fonică sau miros neplăcut; c) să nu afecteze peisajele sau zonele protejate/zonele de interes special. Se interzice abandonarea, aruncarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor. Ca instrumente pentru atingerea obiectivelor stabilite se elaborează, adoptă și aplică planuri de gestionare a deșeurilor la nivel național, regional, județean și al municipiului București; Planul național de gestionare a deșeurilor se aprobă prin hotărâre a Guvernului și se notifică Comisiei Europene.

Persoanele fizice sau juridice care desfășoară operațiunile de eliminare și valorificare a deșeurilor au obligația solicitării și obținerii autorizației/autorizației integrate de mediu de la autoritatea competentă pentru protecția mediului. În mod obligatoriu autorizațiile trebuie să cuprindă: a) tipul și cantitatea de deșeuri; b) cerințele tehnice; c) măsuri de precauție; d) locul de desfășurare a activității; e) metoda de tratare. Procedura de autorizare se întregeste cu una de înregistrare. În conformitate cu principiul „poluatorul plătește” costurile operațiilor de eliminare se suportă de către: a) deținătorul de deșeuri care încredințează deșeurile unui colector sau unui operator economic și/sau b) deținătorul anterior al deșeurilor sau producătorul produsului din care a rezultat deșeul.

12.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Precizați obligațiile legale ale titularilor de activități care implică deșeuri.
- 2) Identificați diferite definiții ale noțiunii de „deșeu”, în legislația națională și internațională.
- 3) Identificați atribuții legale ale autorităților publice locale în domeniul gestionării deșeurilor.

12.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;

Al., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARPWORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

12.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să analizați cele mai importante modele de eliminare a deșeurilor menajere.

Capitolul 13.

Regimul substanțelor, preparatelor, îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor

13.1. Introducere

În cadrul acestui capitol este prezentat regimul juridic special aplicabil substanțelor, preparatelor, îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor.

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

13.2. Conținut

13.2.1. Regimul substanțelor și preparatelor chimice stabilit prin Ordonanța de urgență nr.195/2005

13.2.2. Regimul juridic special al substanțelor și preparatelor chimice periculoase

13.2.3. Regimul clasificării, etichetării și ambalării substanțelor și preparatelor chimice periculoase

13.2.4. Regimul îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor

13.2.5. Agenția Națională pentru Substanțe și Preparate Chimice Periculoase

13.2.1. Regimul substanțelor și preparatelor chimice stabilit prin Ordonanța de urgență nr.195/2005

Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului a instituit regulile generale ale regimului special de reglementare și gestionare a activităților privind fabricarea, introducerea pe piață, utilizarea, depozitarea temporară sau definitivă, transportul intern, eliminarea, manipularea, precum și introducerea și scoaterea din țară a substanțelor și preparatelor periculoase. Prima regulă astfel stabilită este aceea că, activitățile de mai sus sunt permise numai în baza acordului și/sau autorizației de mediu, în vederea obținerii cărora solicitantul trebuie să prezinte organului competent fișa tehnică de securitate și alte informații, în cadrul unei proceduri speciale de autorizare.

Transportul internațional și tranzitul acestor substanțe și preparate, precum și importul și exportul celor restricționate sau interzise la utilizare de către anumite state sau de către România, se realizează în conformitate cu prevederile acordurilor și convențiilor internaționale la care România este parte (art.25). Controlul respectării reglementărilor privind regimul substanțelor și preparatelor periculoase este efectuat de către autoritatea publică centrală și autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului; pentru controlul importului, exportului și tranzitului acestora în vamă,

autoritatea vamală convoacă autoritățile competente în domeniu (art.26-27). În art. 28 al Ordonanței de urgență nr.195/2005 sunt stipulate o serie de obligații în sarcina persoanelor fizice și juridice care gestionează substanțe și preparate periculoase, respectiv:

□ să țină evidența strictă – cantitate, caracteristici, mijloace de asigurare – a substanțelor și preparatelor chimice periculoase, inclusiv a recipientelor aferente și să furnizeze informațiile cerute, autorităților competente;

□ să elimine, în condiții de siguranță pentru sănătatea populației și pentru mediu, substanțele și preparatele periculoase care au devenit deșeurî; să identifice și să prevină riscurile pe care substanțele și preparatele periculoase le pot reprezenta pentru sănătatea populației și să anunțe iminența unor descărcări neprevăzute sau accidente autorităților pentru protecția mediului și de apărare civilă.

13.2.2. Regimul juridic special al substanțelor și preparatelor chimice periculoase

Cadrul normativ general pentru controlul efectiv și supravegherea eficientă a regimului substanțelor și preparatelor chimice periculoase, în vederea protejării sănătății populației și a mediului împotriva acțiunii negative a acestora este stabilit prin Legea nr.360 din 2 septembrie 2003 privind regimul substanțelor și preparatelor chimice periculoase, iar cel privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și preparatelor chimice periculoase pentru om și mediu, în vederea introducerii pe piață este prevăzută de Ordonanța de urgență nr.200 din 9 noiembrie 2000 (aprobată, cu modificări prin Legea nr.451/2001 modificată prin Ordonanța nr.53/2006). În înțelesul acestor acte normative substanțele („element chimic și compușii săi în stare naturală sau obținuți printr-un proces de producție ...”) și preparatele („amestecuri sau soluții de două sau mai multe substanțe”) periculoase sunt prevăzute în art.7 din O.U.G. nr.200/2000 (explozive, oxidante, extrem de inflamabile, foarte inflamabile, foarte toxice, toxice, nocive, corozive, iritante, sensibilizante, cancerigene, mutagene, toxice pentru reproducere și periculoase pentru mediu). Lista acestora este stabilită prin hotărâre de Guvern. Substanțele se clasifică în baza proprietăților lor, în conformitate cu categoriile arătate mai sus. Procedura privind clasificarea lor este stabilită prin act normativ, iar testarea proprietăților lor fizico-chimice, a toxicității și ecotoxicității se efectuează potrivit metodelor prevăzute prin reglementările în vigoare.

Reglementarea activităților ce implică substanțe și preparate periculoase, are la bază următoarele principii: a)principiul precauției în gestionarea substanțelor și a preparatelor chimice periculoase, în vederea prevenirii pagubelor față de sănătatea populației și de mediu; b)principiul transparenței față de consumatori, asigurându-se accesul la informații privind efectele negative pe care le pot genera substanțele și preparatele chimice periculoase; c)principiul securității operațiunilor de gestionare a substanțelor și preparatelor chimice periculoase (art.2 din Legea nr.360/2003). În scopul asigurării protecției mediului și al sănătății populației, anumite substanțe și preparate chimice periculoase stabilite prin hotărâre a Guvernului se restricționează la introducerea pe piață și la utilizare; cele care sunt interzise la producere și utilizare sau a căror utilizare este sever restricționată de către unele țări sunt supuse unui control special atunci când sunt importate sau exportate din România (art.8). Introducerea pe piață a substanțelor și preparatelor chimice periculoase care îndeplinesc cerințele prevederilor legale privind clasificarea, ambalarea, etichetarea și procedura de notificare nu poate fi interzisă, restricționată sau împiedicată (art.19). La rândul lor, utilizatorii au obligația să folosească substanțele și preparatele chimice periculoase restricționate legal stabilite (art.20), iar importatorii și exportatorii de asemenea substanțe și preparate al căror import/export este controlat prin procedura consimțământului prealabil în cunoștință de cauză (PIC), prevăzută de Convenția de la Rotterdam din 10 septembrie 1998, au obligația să efectueze importul/exportul numai pe bază de notificare, conform acestei proceduri (art.21).

13.2.3. Regimul clasificării, etichetării și ambalării substanțelor și preparatelor chimice periculoase

Ca principii ale acestor activități O.U. nr.200/2000 prevede: a)principiul asigurării unui nivel de protecție adecvat pentru om și mediu; b)principiul liberei circulații a bunurilor; c)principiul progresului tehnic (art.2). Din perspectiva ambalării, sunt prevăzute cerințe speciale pentru admiterea introducerii pe piață a substanțelor periculoase (privind evitarea oricărei pierderi de conținut, etanșeizarea, sisteme de închidere, existența sigiliului conform art.14) și preparatelor periculoase (condiții privind recipientele, sisteme de închidere și siguranță, însemne tactile de avertizare a pericolului ș.a., potrivit art.15). De aceeași manieră sunt prevăzute cerințe privind etichetarea substanțelor și preparatelor chimice periculoase (art.16-17) și publicitatea și fișele de securitate (art.20-22). Stabilirea de atribuții și răspunderi, precum și a unor sancțiuni (contravenționale și penale) întregesc regimul special în materie.

13.2.4. Regimul îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor

Din cauza efectelor negative pe care le pot produce asupra sănătății umane, bunurilor și mediului în general, îngrășămintele chimice și produsele de uz fitosanitar sunt supuse unui regim juridic special. Poluările legate de utilizarea pesticidelor și îngrășămintelor chimice determină importante limite pentru producția agricolă. Contaminarea apelor cu nitrați ori distrofizarea lacurilor prin fosfați a făcut necesară limitarea folosirii fertilizanților, precum și a pesticidelor. Specialiștii au identificat în unele pânze freatice peste 50 de tipuri de pesticide diferite. Unele dintre acestea, precum atrozina, fac apa nepotabilă pe vaste suprafețe, ca urmare a contaminării pânzei prin acest erbicid foarte folosit în cultura porumbului. Bioamplificarea anumitor insecticide în rețelele trofice ridică de asemenea grave probleme ecotoxice. Astfel, în numeroase țări, concentrațiile de DDT din laptele matern depășesc concentrația maximă admisibilă definită de către Organizația Mondială a Sănătății (OMS). Totodată, este de remarcat faptul că menținerea unor înalte randamente ale culturilor nu va putea fi asigurată în viitor ca urmare a epuizării previzibile a rezervelor de fosfați extractibile prezente în litosferă. Armonizarea cerințelor obținerii unor producții agricole cât mai înalte, dată fiind cererea crescândă, cu exigențele protecției mediului rămâne o problemă dificilă. Principala metodă de prevenire a efectelor negative asupra mediului ale acestor substanțe constă în omologarea lor. Această operație are ca scop autorizarea producerii și/sau comercializării diverselor produse de acest gen numai dacă sunt conforme unor norme și standarde stricte. Astfel, două mari categorii de produse sunt supuse omologării. Este vorba mai întâi despre produsele chimice care fac obiectul unui control preventiv al impactului lor, prin intermediul unor autorizări sau declarații prealabile pe lângă autoritățile competente. Apoi, în privința produselor agricole, fitosanitare ori fertilizante, se urmărește asigurarea unor parametri minimi de nocivitate, în special pentru sănătatea umană.

13.2.5. Agenția Națională pentru Substanțe și Preparate Chimice Periculoase

Organizată în subordinea Ministerului Mediului și Pădurilor, ca persoană juridică de interes public și organ de specialitate al administrației publice centrale, ANSPCP are următoarele atribuții. a)solicită și primește informații despre proprietățile substanțelor sau ale preparatelor chimice periculoase, inclusiv despre compoziția lor chimică, care vor fi utilizate numai în scopul satisfacerii oricărei cerințe medicale impuse de elaborarea măsurilor preventive și curative, în mod special a urgențelor; b)coordonează în colaborare cu ministerele interesate pregătirea și perfecționarea personalului atestat pentru controlul și supravegherea produselor în domeniul substanțelor chimice și pentru instruirea organismelor responsabile; c)monitorizează producătorii și importatorii de substanțe și preparate chimice periculoase; d)coordonează și furnizează suportul informațional în

domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase; e)autorizează inspectorii de specialitate pentru controlul respectării prevederilor reglementărilor în domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase; f)furnizează informații specifice și detaliate tuturor agențiilor și organismelor guvernamentale care au atribuții în domeniul substanțelor și al preparatelor periculoase, cum ar fi autoritățile de protecție a mediului; g)constată și sancționează încălcarea prevederilor reglementărilor în domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase și stabilește măsurile de remediere și termenele pentru îndeplinirea acestora.

13.3. Rezumat

Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului a instituit regulile generale ale regimului special de reglementare și gestionare a activităților privind fabricarea, introducerea pe piață, utilizarea, depozitarea temporară sau definitivă, transportul intern, eliminarea, manipularea, precum și introducerea și scoaterea din țară a substanțelor și preparatelor periculoase.

Reglementarea activităților ce implică substanțe și preparate periculoase, are la bază următoarele principii: a)principiul precauției în gestionarea substanțelor și a preparatelor chimice periculoase, în vederea prevenirii pagubelor față de sănătatea populației și de mediu; b)principiul transparenței față de consumatori, asigurându-se accesul la informații privind efectele negative pe care le pot genera substanțele și preparatele chimice periculoase; c)principiul securității operațiunilor de gestionare a substanțelor și preparatelor chimice periculoase (art.2 din Legea nr.360/2003).

Din cauza efectelor negative pe care le pot produce asupra sănătății umane, bunurilor și mediului în general, îngrășămintele chimice și produsele de uz fitosanitar sunt supuse unui regim juridic special. Poluările legate de utilizarea pesticidelor și îngrășămintelor chimice determină importante limite pentru producția agricolă. Contaminarea apelor cu nitrați ori distrofizarea lacurilor prin fosfați a făcut necesară limitarea folosirii fertilizanților, precum și a pesticidelor.

13.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Indicați obligațiile stabilite în sarcina persoanelor fizice și juridice care gestionează substanțe și preparate periculoase;
- 2) Indicați principiile activităților de clasificare, etichetare și ambalare a substanțelor și preparatelor chimice periculoase;
- 3) Identificați autoritățile administrației publice centrale cu atribuții în domeniul substanțelor și preparatelor periculoase.

13.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
AL., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

13.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați efectele negative ale îngrășămintelor chimice asupra sănătății umane și mediului în general.

Capitolul 14.

Regimul activităților nucleare

14.1. Introducere

În cadrul acestui capitol sunt prezentate.....

Durata medie de parcurgere a acestui capitol este de aproximativ 2 ore.

14.2. Conținut

14.2.1. Considerații generale

14.2.2. Regimul juridic general prevăzut de Ordonanța de urgență nr.195/2005

14.2.3. Regimul juridic special privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare stabilit prin Legea nr.111/1996

14.2.4. Regimul de autorizare

14.2.5. Condițiile de autorizare

14.2.1. Considerații generale

Radiațiile ionizante, prin transfer de energie la materia vie, produc efecte fie de frecvență și gravitate proporțională cu doza absorbită și peste anumite praguri (efecte nestocastice), fie de frecvență, dar nu de gravitate, proporționale acestei doze (efecte stocastice). Aceste ultime efecte nu sunt cunoscute în mod convenabil decât pentru expuneri la doze ridicate sub forma unui exces într-o populație în raport cu o populație-martor. Plecând de la datele științifice sintetizate de către Comitetul Științific al ONU pentru Studiul Radiațiilor Ionizante (U.N.S.C.E.A.R.), Comisia Internațională de Protecție Radiologică (CIPR) creată în 1928 de întâiul congres internațional de radiologie a formulat doctrina radioprotecției. Pornind de la ideea că orice doză de radiații ionizante induce un efect stocastic, se deduce că orice expunere la radiații trebuie să fie justificată prin avantajele pe care le aduce activitatea care presupune această expunere (principiul justificării); expunerea justificată trebuie să fie redusă atât cât se poate rezonabil face, ținând seama de factorii economici și sociali; principiul optimizării este astăzi cheia de boltă a sistemului; respectarea limitelor permite să se prevină total efectele nestocastice, dar cele stocastice numai la un nivel echivalent cu celelalte riscuri acceptate în munca sau viața cotidiană (transportul în comun). Astfel de reguli sunt aplicabile în privința persoanei umane și nu interesează mediul natural decât în măsura în care acesta poate constitui sursa ori destinația radiațiilor. Limitele fixate pentru populație constituie o referință pentru conduita politicii de autorizare și de supraveghere a activităților nucleare.

14.2.2. Regimul juridic general prevăzut de Ordonanța de urgență nr.195/2005

Activitățile din domeniul nuclear se desfășoară conform legislației specifice în domeniu (respectiv Legea nr. 111/1996 cu privire la desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și actele normative subsecvente) și regulilor generale instituite de Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului. În înțelesul legii, activitatea nucleară reprezintă ori ce practică umană care introduce surse sau căi de expunere suplimentare, extinde expunerea la un număr mai mare de persoane sau modifică rețeaua de căi de expunere, plecând de la sursele existente, mărin­d astfel expunerea ori probabilitatea expunerii persoanelor sau numărul de persoane expuse.

Principalul instrument de gestionare în siguranță a activităților nucleare îl reprezintă autorizarea administrativă. Potrivit art.46 din O.U. nr.195/2005, acordul de mediu pentru o practică sau o activitate din domeniul nuclear se eliberează înainte de eliberarea autorizației de către autoritatea competentă de autorizare, reglementare și control în domeniul nuclear, conform legislației în vigoare; autorizația de mediu se emite după eliberarea autorizației de către autoritatea competentă de autorizare, reglementare și control în domeniul nuclear. Pentru instalațiile cu risc nuclear major – centrale nucleare-electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale de combustibil nuclear ars – acordul sau autorizația de mediu se emit prin hotărâre de Guvern, la propunerea ministerului de resort. Potrivit Legii nr.111/1996 autorizația este documentul emis de autoritatea națională competentă în domeniul activităților nucleare, în scopuri exclusiv pașnice, în baza unei evaluări de securitate nucleară și control, către o persoană juridică, la cererea acesteia, pentru desfășurarea unei activități nucleare. Titularul activității este persoana fizică sau juridică răspunzătoare legal pentru desfășurarea unei activități, prin drepturi de proprietate, concesiune sau altă formă de împuternicire legală asupra dreptului de folosință a amplasamentului și/sau instalațiilor supuse procedurii de autorizare. Controlul activităților nucleare se face de către autoritatea competentă în domeniul activităților nucleare. Autoritatea centrală pentru protecția mediului are în acest sens următoarele atribuții: a) organizează monitorizarea radioactivității mediului pe întregul teritoriu al țării; b) supraveghează, controlează și dispune luarea măsurilor ce se impun în domeniul activităților nucleare, pentru respectarea prevederilor legale privind protecția mediului, protecția sănătății populației și a mediului; c) colaborează cu organele competente în apărarea împotriva dezastrelor. La rândul lor, persoanele fizice și juridice care desfășoară activități în domeniul nuclear au următoarele obligații: a) să evalueze, direct sau prin structuri abilitate, riscul potențial, să solicite și să obțină autorizația de mediu; b) să aplice procedurile și să prevadă echipamentele pentru activitățile noi care să permită realizarea nivelului rațional cel mai scăzut al dozelor de radioactivitate și al riscurilor asupra populației și mediului, și să solicite și să obțină acordul de mediu sau autorizația de mediu, după caz; c) să aplice, prin sisteme proprii, programe de supraveghere a contaminării radioactive a mediului, care să asigure respectarea condițiilor de eliminare a substanțelor radioactive prevăzute în autorizație și menținerea dozelor în limitele admise; d) să mențină în stare de funcționare capacitatea de monitorizare a mediului local, pentru a depista orice contaminare radioactivă semnificativă care ar rezulta dintr-o eliminare accidentală de substanțe radioactive; e) să raporteze prompt autorității competente orice creștere semnificativă a contaminării mediului și dacă aceasta se datorează sau nu activității desfășurate; f) să verifice continuu corectitudinea presupunerilor făcute prin evaluări probabilistice privind consecințele radiologice ale eliberărilor radioactive; g) să asigure depozitarea deșeurilor radioactive în condiții de siguranță pentru sănătatea populației și a mediului (art.48 din OUG nr.195/2005).

14.2.3. Regimul juridic special privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare stabilit prin Legea nr.111/1996

Problemele desfășurării în siguranță a activităților nucleare în scopuri exclusiv pașnice, astfel încât să se îndeplinească condițiile de securitate nucleară, de protecție a personalului expus profesional, a populației, a mediului și a proprietății, cu riscuri minime prevăzute de reglementări și cu respectarea obligațiilor ce decurg din acordurile și convențiile la care România este parte, sunt reglementate prin Legea nr. 111/1996 și actele normative subsecvente. Reglementarea specială se aplică următoarelor activități și surse: a) cercetarea, proiectarea, amplasarea, producția, construcția, montajul, punerea în funcțiune, exploatarea, modificarea, dezafectarea, importul și exportul obiectivelor și instalațiilor nucleare; b) mineritul și prepararea minereurilor de uraniu și toriu; c) producerea, furnizarea, tratarea, utilizarea, depozitarea temporară sau definitivă, transportul, tranzitul, importul și exportul materialelor nucleare și radioactive, inclusiv al combustibilului nuclear, al deșeurilor radioactive și al dispozitivelor generatoare de radiații ionizante; d) furnizarea și utilizarea aparaturii de control dozimetric al radiațiilor ionizante, a materialelor și dispozitivelor utilizate pentru protecția împotriva radiațiilor ionizate, precum și a mijloacelor de containerizare sau de transport, special amenajate în acest scop; e) producerea, furnizarea, închirierea, transferul, deținerea, exportul, importul materialelor, dispozitivelor și echipamentelor prevăzute în anexa 1 la prezenta lege; f) deținerea, transferul, importul și exportul informațiilor nepublicate, aferente materialelor, dispozitivelor și echipamentelor pertinente pentru proliferarea armelor nucleare sau a altor dispozitive nucleare explozive; g) realizarea produselor și serviciilor destinate obiectivelor și instalațiilor nucleare. În anexa 2 a Legii nr. 111/1996 sunt definiți o serie de termeni frecvent utilizați în domeniu, precum: accident nuclear, activitate nucleară, autorizație, combustibil nuclear, deșeuri radioactive, radiație ionizantă, instalație nucleară ș.a. Astfel, autorizația este înțeleasă ca un document emis de către autoritatea națională competentă în domeniul nuclear, în baza unei evaluări de securitate nucleară și control, către o persoană juridică, la cererea acesteia, pentru desfășurarea unei activități nucleare. Activitatea nucleară este definită ca orice practică umană care introduce surse sau căi de expunere suplimentare, extinde expunerea la un număr mai mare de persoane sau modifică rețeaua de căi de expunere, plecând de la sursele existente, măbind astfel expunerea sau posibilitatea expunerii persoanelor sau numărul de persoane expuse, iar accidentul nuclear, ca un eveniment nuclear care afectează instalația și provoacă iradierea sau contaminarea populației sau a mediului peste limitele permise de reglementările în vigoare. Autoritatea națională competentă în domeniul nuclear, care exercită atribuțiile de reglementare, autorizare și control, este Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare; ea este abilitată să emită reglementări pentru detalierea cerințelor generale de securitate nucleară, de protecție împotriva radiațiilor ionizante, de asigurare a calității, de control al neprofilării armelor nucleare, de protecție fizică și de intervenție în caz de accident nuclear, inclusiv procedurile de autorizare și control, precum și orice alte reglementări necesare activităților de autorizare și control în domeniul nuclear.

14.2.4. Regimul de autorizare

Activitățile nucleare și sursele de radiații ionizante sunt supuse cerințelor legale de autorizare, conform unei proceduri specifice fiecărui gen de activitate sau surse. Autorizația se eliberează unităților cu sau fără personalitate juridică constituite conform legii, la cererea acestora, dacă fac dovada respectării cerințelor legale. Autorizațiile se solicită și, respectiv, se eliberează simultan sau succesiv, separat pentru fiecare gen de activitate sau pentru fiecare instalație cu funcționalitate proprie din patrimoniul solicitantului, sau pentru fiecare tip distinct de material radioactiv, de dispozitiv generator de radiații ionizante, de aparatură de control dozimetric al radiațiilor ionizante sau al gradului de contaminare radioactivă, de material sau dispozitiv utilizat în scopul protecției împotriva radiațiilor ionizante, de mijloc de containerizare sau de transport special amenajat în acest

scop, pe care solicitantul autorizației de producere intenționează să-1 realizeze, în vederea utilizării sau comercializării. Autorizația poate fi folosită în scopul pentru care a fost eliberată, cu respectarea limitelor și a condițiilor precizate în aceasta. Autorizarea unei faze de realizare sau de funcționare a oricărei instalații se poate face numai dacă fazele anterioare au primit toate tipurile de autorizații necesare. În înțelesul prevederilor legale, fazele de autorizare a obiectivelor și instalațiilor nucleare sunt, după caz, următoarele: a) proiectarea; b) amplasarea; c) producerea; d) construcția și montajul; e) punerea în funcțiune; f) funcționarea de probă; g) funcționarea și întreținerea; h) repararea sau modificarea; i) conservarea; j) dezafectarea. Pentru fazele de realizare sau de funcționare a instalațiilor se pot elibera autorizații parțiale, care se eliberează simultan sau succesiv pentru una și aceeași fază; ele pot avea caracter de decizie provizorie a comisiei, dacă petiționarul solicită expres aceasta. În acest caz ele au valabilitate până la eliberarea autorizației definitive de acel tip, dar nu mai mult de doi ani, cu drept de prelungire, la cerere, pentru încă doi ani, atunci când nu sunt disponibile toate informațiile necesare în timp util. Comisia va retrage autorizația parțială ori de câte ori va constata lipsa de preocupare a titularului autorizației pentru completarea informațiilor necesare în susținerea cererii de eliberare a autorizației. În cadrul unităților autorizate, activitățile care implică folosirea de materiale radioactive și instalații nucleare pot fi exercitate, pe bază de permise, de către personalul care îndeplinește condițiile atât în ce privește pregătirea profesională, cât și de sănătate, necesare desfășurării acestor activități. Permisul se acordă de către Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare la cererea titularilor de autorizație, în cazul în care activitățile nucleare pot afecta securitatea populației, a mediului înconjurător și a bunurilor materiale, și de către titularii de autorizație, în celelalte cazuri, în conformitate cu normele elaborate în acest scop de către ei. Atât autorizațiile, cât și permisele se acordă pe o perioadă determinată; dreptul dobândit în baza acestora nu poate fi transmis fără acordul organului emitent (art. 10-14 din Legea nr. 111/1996). Dreptul dobândit pe baza autorizației și permisului de exercitare nu poate fi transmis fără acordul emitentului. În situația în care nu sunt respectate întocmai prevederile cuprinse în autorizații și permise, nu sunt îndeplinite măsurile dispuse de către organele de control de specialitate sau apar situații noi din punct de vedere tehnic sau de altă natură, necunoscute în momentul eliberării autorizației sau permisului ori neprevăzute în norme, care pot afecta securitatea nucleară, organul emitent le poate suspenda sau retrage. Comisia poate completa, revizui sau modifica motivat limitele și condițiile specificate în autorizațiile sau permisele de exercitare. Retragera în mod excepțional a autorizației îndreptățește pe titularul autorizației la primirea unei compensații din partea autorității care a dispus retragerea autorizației. Cuantumul compensației se va determina ținând seama atât de interesul public, cât și de cel al titularului autorizației retrase, precum și de motivele care au dus la retragerea autorizației. Cuantumul compensației se stabilește prin înțelegerea părților sau, în caz de neînțelegere, de către instanța judecătorească. Autorizația se retrage fără compensație în următoarele situații: a) titularul autorizației a obținut autorizația făcând uz de declarații false; b) titularul autorizației a încălcat prevederile prezentei legi, dispozițiile organelor de autorizare și de control în materie sau limitele și condițiile prevăzute în autorizație; c) retragerea autorizației s-a dispus datorită faptului că personalul titularului, terții, populația sau mediul a fost expus la riscuri peste limitele reglementate, generate de activitatea autorizată. Activitățile în care se utilizează materiale cu activitate totală sau cu concentrații masice scăzute, generatorii de radiații ionizante de tipul aprobat de către comisie și orice tuburi electronice care îndeplinesc limitele și criteriile de exceptare prevăzute în standardele internaționale, astfel încât riscurile aferente activității sau sursei sunt minimum acceptate, se exceptează, în parte sau în totalitate, de la aplicarea regimului de autorizare prevăzut în prezenta lege.

14.2.5. Condițiile de autorizare

Autorizațiile din domeniul nuclear se eliberează de către autoritățile competente numai dacă solicitantul autorizației îndeplinește următoarele condiții, după caz: a) este în măsură să demonstreze calificarea profesională, pe funcții, a personalului propriu, cunoașterea de către acesta

a cerințelor reglementărilor privind securitatea nucleară și protecția împotriva radiațiilor ionizante, precum și probitatea persoanelor pe timpul construcției și funcționării instalației sau în conducerea altor activități nucleare, dintre cele menționate la acel articol; b) dă dovadă de capacitate organizatorică și responsabilitate în prevenirea și limitarea consecințelor avariilor, cu posibile efecte cu impact negativ asupra vieții și sănătății personalului propriu, populației, mediului, proprietății terților sau asupra patrimoniului propriu; c) răspunde ca restul personalului propriu, care asigură funcționarea instalației, să aibă nivelul necesar de cunoștințe specifice funcției pe care o îndeplinește, privind exploatarea instalației în condiții de securitate nucleară, riscurile asociate și măsurile de securitate nucleară aplicabile; d) ia toate măsurile necesare, la nivelul normelor tehnologice și științifice în vigoare, pentru a preveni producerea daunelor care ar rezulta în urma construcției și funcționării instalației; e) instituie o asigurare sau orice altă garanție financiară care să-i acopere răspunderea pentru daune nucleare, cuantumul, natura și condițiile asigurării sau garanției fiind conforme celor prevăzute de lege și de convențiile internaționale la care România este parte; f) răspunde de luarea măsurilor necesare pentru prevenirea amestecului de orice natură sau pentru înlăturarea perturbărilor datorate oricăror terți în procesul decizional, în timpul construcției și pe durata funcționării instalației nucleare; g) propune un amplasament al instalației care nu contravine prevederilor legale și intereselor publice prioritare, cu privire la necontaminarea apei, aerului și solului, și nu afectează funcționarea altor instalații situate în vecinătate; h) dispune de aranjamente materiale și financiare corespunzătoare și suficiente pentru colectarea, transportul, tratarea, condiționarea și depozitarea deșeurilor radioactive generate din propria activitate, precum și pentru dezafectarea instalației nucleare, atunci când va înceta definitiv activitatea autorizată, și a achitat contribuția pentru constituirea fondului pentru gospodărirea deșeurilor radioactive și dezafectare; i) instituie și menține un sistem conform reglementărilor specifice de protecție împotriva radiațiilor ionizante; j) instituie și menține un sistem conform reglementărilor specifice de protecție fizică a combustibilului nuclear, a materialelor nucleare și radioactive, a produselor și deșeurilor radioactive, precum și a instalațiilor nucleare, inclusiv a depozitelor de combustibil nuclear, de materiale nucleare și radioactive, de produse și deșeuri radioactive; k) instituie și menține un sistem autorizat de asigurare a calității în activitatea proprie și se asigură că furnizorii săi de produse și de servicii, precum și subfurnizorii acestora, în lanț, instituie și mențin propriul lor sistem controlat de asigurare a calității; l) instituie și menține un sistem propriu, aprobat, de pregătire a intervenției în caz de accident nuclear; m) instituie și menține un sistem în conformitate cu reglementările de aplicare a garanțiilor nucleare; n) deține toate celelalte acorduri, autorizații și avize prevăzute de lege; o) instituie și menține un sistem de informare a publicului în conformitate cu reglementările legale.

14.3. Rezumat

În înțelesul legii, activitatea nucleară reprezintă ori ce practică umană care introduce surse sau căi de expunere suplimentare, extinde expunerea la un număr mai mare de persoane sau modifică rețeaua de căi de expunere, plecând de la sursele existente, mărinđ astfel expunerea ori probabilitatea expunerii persoanelor sau numărul de persoane expuse.

Principalul instrument de gestionare în siguranță a activităților nucleare îl reprezintă autorizarea administrativă. Potrivit art.46 din O.U. nr.195/2005, acordul de mediu pentru o practică sau o activitate din domeniul nuclear se eliberează înainte de eliberarea autorizației de către autoritatea competentă de autorizare, reglementare și control în domeniul nuclear, conform legislației în vigoare; autorizația de mediu se emite după eliberarea autorizației de către autoritatea competentă de autorizare, reglementare și control în domeniul nuclear. Pentru instalațiile cu risc nuclear major – centrale nucleare-electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale de combustibil nuclear ars – acordul sau autorizația de mediu se emit prin hotărâre de Guvern, la propunerea ministerului de resort.

14.4. Test de autoevaluare a cunoștințelor

- 1) Indicați condițiile de eliberare a autorizațiilor din domeniul nuclear.
- 2) Indicați activitățile supuse autorizării speciale în domeniul nuclear.
- 3) Prezentați un mecanism de asigurare/garanție financiară care să acopere răspunderea pentru daune nucleare.

14.5. Bibliografie recomandată

Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a patru, CH Beck, București, 2014
Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a treia, Editura C.H. Beck, București, 2007;
Michel, PRIEUR, Droit de l'environnement, 6e edition, Editura Dalloz, Paris 2011;
AL., KISS, J-P, BEURIER, Droit international de l'environnement, 4e edition, Editura Pedone, 2011;
P., THIEFFRY, Droit de l'environnement de l'Union Européenne, Editura Bruylant, Bruxelles, 2011;
D., HUGHES, T., JEWEL, J., LOWTHER, N., PARP WORTH, Environmental law, Fourth Edition, Butterworths, Londra, 2005;
Ph., SANDS, J., PEEL, A., FABRA, R., MACKENZIE, Principles of International Environmental Law, Third Edition, Editura Cambridge University Press, Cambridge, 2012;
Suportul de curs;
Legislația pertinentă.

14.6. Teme de control

Realizați un referat de maximum 5 pagini în care să prezentați un studiu de caz privind informarea cetățenilor în legătură cu cererea de autorizare a unui depozit de deșeuri radioactive.

Capitolul 15

Formarea și dezvoltarea Dreptului internațional al mediului

Formarea și afirmarea dreptului internațional al mediului au loc, în fapt, la sfârșitul anilor 1960, atunci când criza ecologică mondială, favorizată de acțiunea conjugată a unei multitudini de factori, a impus cooperarea dintre state ca mijloc de stopare și atenuare a efectelor sale. Aceasta nu înseamnă că, anterior acestei epoci, nu au existat o serie de reglementări care să vizeze direct sau indirect ocrotirea factorilor de mediu. Mult timp însă, problemele esențiale ale colectivităților umane, inclusiv cele de ordin ecologic, s-au pus și s-au reglementat la nivel local și mai ales național. Dezvoltarea științifico-tehnică și amplificarea impactului activităților socio-umane asupra calității mediului au determinat un proces de internaționalizare a acestor probleme și au favorizat apariția unor reglementări interstatale pertinente¹.

Prin natura lor, problemele ecologice odată apărute au impus cooperarea internațională, ca urmare a caracterului transfrontalier al poluării și a apariției implicațiilor globale. De altfel, această realitate a impus afirmarea treptată a unei concepții „mondialiste”, accentuată în contextul actual al mondializării (economice) și globalizării.

Primele reglementări în domeniu au avut un caracter sectorial, răspunzând unor probleme geografice ori având obiective precise. Convențiile internaționale „de primă generație” au fost adoptate pentru a lupta contra anumitor practici generatoare de poluare, pentru a proteja unele specii animale sau vegetale sau pentru a promova o protecție mai bună a mediului în regiuni geografice determinate. A urmat generația a doua de convenții, caracterizate printr-o abordare universalistă și multisectorială și menite să reglementeze probleme ecologice precum schimbările climatice, diversitatea biologică, protecția stratului de ozon ori deșertificarea. Miza acestor convenții este aceea de a gestiona o problemă de mediu în ansamblul său, fără fracționări, ținându-se seama de interdependența fenomenelor naturale și a acțiunilor umane aflate la originea degradărilor.

Trebuie remarcat că tratatele aparținând celor două generații nu se exclud, ci, dimpotrivă, ele se completează reciproc, impunându-se totuși o coordonare la nivelul aplicării efective.

În dezvoltarea sa istorică, dreptul internațional al mediului cunoaște patru mari perioade: epoca premergătoare apariției unor reguli de protecție propriu-zisă a mediului, „perioada utilitaristă”, epoca ocrotirii și conservării naturii și, în sfârșit, perioada dreptului internațional al protecției și conservării mediului.

¹ Asupra problematicei generale a Dreptului internațional al mediului, a se vedea: *P. Birnie, A. Boyle*, International law & the environment, second edition, Oxford University Press, 2002; *Al. Kiss, J.-P. Beurier*, Droit international de l'environnement, Editions Pedone, Paris, 3^e editions, 2004; *J.M. Laveille*, Droit international de de l'environnement, Ed. Ellipses, 2^e editions, Paris, 2004; *M. Dușu*, Dreptul internațional al mediului, Ed. Economică, București, 2005.

§1. Epoca premergătoare

Din punct de vedere istoric, încă din Evul mediu au fost adoptate unele măsuri juridice, inclusiv pe calea cooperării internaționale, referitoare, de exemplu, la diminuarea efectelor unor poluări, precum fumul, zgomotul, poluarea cursurilor de apă etc. Este cazul, de exemplu, al Tratatului dintre Franța și Basel, din 19 decembrie 1781, al Tratatului dintre Statele Unite și indienii Creek, din 7 august 1790, ori al celui încheiat între Italia și Austria, între 5 și 29 noiembrie 1875, privind protecția păsărilor utile pentru agricultură, care interzicea uciderea acestor păsări în timpul toamnei și iarna. Ele vizau însă mai ales acțiuni concrete, ocazionale și urmăreau cu precădere obiective economice ori de sănătate publică.

În secolul al XIX-lea, se înregistrează o serie de tratate internaționale consacrate pescuitului, dar prevederile acestora se refereau, înainte de toate, la delimitarea zonelor de pescuit și mai rar la protecția peștelui ca resursă economică ori ecologică.

Totodată, în 1893, apare deja și primul element de jurisprudență în materie: arbitrajul între SUA și Columbia britanică în afacerea focilor din Marea Bering, care a stabilit reguli vânătorilor, menite să evite dispariția focilor.

§2. Perioada „utilitaristă” și de ocrotire a unor specii

Este inaugurată de debutul secolului XX și se întinde până în deceniul al patrulea al veacului respectiv, fiind considerată drept faza „anteecologică”.

Acum apar primele convenții internaționale multilaterale referitoare la protecția unor specii ale faunei sălbatice. Timp îndelungat, dispariția diversității biologice a fost tratată cu totală indiferență de opinia publică și puterile oficiale, neinteresând decât câțiva naturaliști. La începutul veacului trecut, îngrijorările legate de riscurile care apăsau asupra faunei africane și a anumitor păsări căutate pentru penajul lor ori considerate utile pentru agricultură au generat lansarea primelor semnale de alarmă. **Primul tratat internațional multilateral în materie de mediu este considerată, din această perspectivă, o convenție din 1900 pentru conservarea animalelor sălbatice, păsărilor și peștelui din Africa. Adoptarea documentului a fost impusă și motivată, în preambulul său, de dorința de a pune capăt masacrării diverselor specii de animale utile ori inofensive pentru om, dar nu descurajează distrugerea animalelor considerate păgubitoare pentru interesele umane, precum lei, leoparzi, crocodilii ori șerpilor veninoși. Dar acest tratat nu a fost, din păcate, niciodată ratificat. Au urmat *Convenția pentru protecția păsărilor utile agriculturii*, semnată la Paris, la 19 martie 1902, și cele două tratate privind prezervarea și protecția focilor pentru blană din 1911². Ele au fost determinate în special de necesitatea acceptării de practici comune, pentru a nu epuiza resursele vii din atmosferă și mare.**

Ambele documente consacră o concepție utilitaristă, de ocrotire a factorilor de mediu în raport cu funcțiile economice ale acestora. Astfel, în cazul primului document, este vorba despre păsări utile, în special insectivore (art. 1),

² Tratatul din 7 februarie 1911 încheiat între SUA și Marea Britanie și Tratatul de la Washington, din 7 iulie 1911, dintre SUA, Marea Britanie și Rusia.

iar anexa 2 enumără printre păsările dăunătoare majoritatea răpitoarelor diurne, printre care vulturul și șoimul, specii strict protejate astăzi.

În timp ce în prima convenție este vorba despre o ocrotire subordonată unui utilitarism imediat și concret a unor specii și ignorarea rolului altora pentru menținerea echilibrului ecologic, cea de-a doua recurge la tehnici de protecție destul de avansate, precum stabilirea de contingente naționale pentru prelevări și controlul comerțului internațional cu obiecte provenind din vânătoria focilor.

Puțin mai târziu, naturalistul elvețian Paul Sarazin a propus crearea unei instanțe interguvernamentale însărcinate cu urmărirea problemelor privind protecția naturii. O conferință desfășurată la Berna, în 1913, avea să accepte principiul creării unui comitet permanent cu funcția de a aduna, publica și difuza informații în domeniu, dar această decizie nu a fost urmată de efecte decât după Primul Război Mondial.

Tot în primele trei decenii ale secolului sunt adoptate și texte convenționale referitoare la utilizarea echitabilă și protecția apelor de frontieră împotriva poluării. Printre cele mai cunoscute documente de acest gen se numără *Tratatul încheiat între SUA și Marea Britanie privind apele de frontieră dintre Statele Unite și Canada, semnat la 11 ianuarie 1909, și astăzi în vigoare*, dar considerabil lărgit în anii 1970, document ce a instituit o comisie mixtă care a jucat un rol eficient în cooperarea bilaterală privind problemele poluării apelor frontaliere și a aerului.

§3. Epoca cooperării pentru conservarea și ocrotirea naturii

Anii 1930 au deschis o nouă perioadă, caracterizată prin depășirea concepției strict utilitariste și cristalizarea unor elemente cu vădită dimensiune de conservare și de protecție. Ea este considerată drept „faza protoecologică”, în măsura în care perspectiva protecției mediului este deja prezentă în obiectivele reglementării internaționale, chiar dacă **nu are un rol determinant**. Semnificative sunt, în acest sens, două documente internaționale, respectiv *Convenția de la Londra din 8 noiembrie 1933 privind conservarea florei și faunei în stare naturală* și *Convenția pentru protecția florei, faunei și frumuseților naturale ale țărilor Americii*, semnată la Washington, la 12 octombrie 1940. Ele sunt considerate, pe drept cuvânt, precursorile concepției actuale asupra protecției și conservării naturii.

Prima dintre acestea a prevăzut, ca metodă de ocrotire, **crearea de parcuri naționale și protecția strictă a unui anumit număr de specii ale faunei sălbatice**, inclusiv măsuri de **control** asupra exportării obiectelor provenite din trofee.

Întrucât, în ciuda denumirii sale, s-a aplicat numai în Africa, în mare parte colonizată, convenția respectivă **a fost practic înlocuită prin Convenția africană asupra conservării naturii și resurselor naturale**, semnată la Alger, la 15 septembrie 1968 (amendată în 2003).

Și cel de-al doilea document citat mai sus **a stabilit zone protejate și a prevăzut măsuri de protecție a faunei și florei sălbatice, în special a păsărilor migratoare.**

O altă caracteristică a acestei etape o reprezintă **multiplicarea și perfecționarea dispozițiilor referitoare la apele de frontieră, dar în mod limitat, în sensul că protecția acestora era înscrisă printre alte probleme**, multe considerate mai importante. Această tendință s-a menținut și în anii imediat următori celui de-al Doilea Război Mondial, în special în privința țărilor central și vest-europene. De altfel, în acest context, **în anul 1950, a fost încheiat primul tratat consacrat în întregime poluării apelor continentale; este vorba despre Protocolul semnat la 8 aprilie 1950 de către Belgia, Franța și Luxemburg în vederea creării unei comisii permanente, tripartite, pentru apele poluate.** În același spirit au fost încheiate și alte tratate, ca de exemplu, pentru Moselle (27 octombrie 1956), lacul Constanța (27 octombrie 1960), lacul Lemman (16 noiembrie 1962), Rin (29 aprilie 1963) etc., care, în afara diferențelor, în marea lor parte, stabilesc o comisie internațională însărcinată cu coordonarea măsurilor de protecție.

Anii 1950 sunt marcați de apariția primelor tentative de **luptă împotriva poluării mărilor.** Sunt edificatoare, în acest sens, documente precum ***Convenția de la Londra din 12 mai 1954 pentru prevenirea poluării mării prin hidrocarburi*** (modificată ulterior în mai multe rânduri și apoi înlocuită în 1973 printr-o convenție mai elaborată și mai eficace), convențiile privind dreptul marin, adoptate în cadrul **Conferinței de la Geneva, din 1958**, de codificare a reglementărilor în materie (în special, dispozițiile privind interdicția poluării mării prin hidrocarburi ori conducte petroliere, deșeuri radioactive și prevenirea deteriorărilor care pot fi cauzate mediului marin prin operațiunile de foraj pe platoul continental, precum și convenția consacrată pescuitului și conservării resurselor biologice în marea liberă) etc.

Apariția și dezvoltarea utilizării energiei atomice au determinat stabilirea unor reglementări pertinente în materie, începând cu ***Tratatul de la Moscova, din 5 august 1963, privind interzicerea experiențelor cu arme nucleare în atmosferă, spațiul extraatmosferic și sub apă.***

Paralel, aspectele protecției mediului sunt înscrise între **textele documentelor internaționale cu un caracter general.** Este cazul, de pildă, al ***Tratatului asupra Antarcticii, din 1 decembrie 1959***, care interzice orice activitate nucleară din zonă și prevede, de asemenea, măsuri în vederea protecției mediului prin Protocolul din 1991, și al ***Tratatului spațial din 1967***, potrivit căruia exploatarea Cosmosului trebuie să evite efectele prejudiciabile, contaminarea sa și modificarea nocivă a mediului terestru în urma introducerii de substanțe extraterestre. În concordanță cu acest proces de apariție și dezvoltare a reglementărilor privind cooperarea internațională în domeniul protecției mediului, unele principii fundamentale ale acestui nou domeniu al dreptului internațional, cele referitoare la poluarea transfrontalieră, au fost anunțate de jurisprudența internațională. Astfel, sentința arbitrală pronunțată la 11 iunie 1941 în afacerea Topitoriei Trail stabilea că niciun stat nu are dreptul de a se folosi de teritoriul său ori de a permite folosirea lui în așa fel încât fumurile să provoace un prejudiciu pe teritoriul altui stat ori proprietăților

persoanelor care se găsesc aici. La rândul său, Curtea Internațională de Justiție, în decizia din anul 1948, pronunțată în afacerea strâmtorii Corfu, a afirmat că niciun stat nu poate utiliza teritoriul său pentru acte contrare drepturilor altora, iar un *abiter dictum* al sentinței arbitrale din afacerea lacului Lanoux, din 19 noiembrie 1956, face aluzie la atingerea drepturilor statelor străine, care poate să constituie o poluare a apelor de frontieră.

Toate aceste elemente au constituit fundamentele juridice ale formării și afirmării Dreptului internațional al mediului, ca domeniu distinct al Dreptului internațional public.

§4. Etapa formării și afirmării Dreptului internațional al mediului

Această etapă este plasată în timp **între anii 1960, odată cu declanșarea crizei ecologice, și momentul actual**. Caracterul global și universal al problematicei protecției mediului a impus intervenția organizațiilor internaționale, care și-au înscris preocupări în domeniu și în cadrul cărora aveau să se adopte numeroase documente în materie.

Anul **1968** constituie, din punct de vedere al formării Dreptului internațional al mediului și cooperării internaționale în materie, un moment hotărâtor; în acel an, **ONU și două organizații internaționale regionale, respectiv Consiliul Europei și Organizația Unității Africane, au declanșat activități sistematice în domeniul mediului**.

Astfel, **Consiliul Europei a adoptat, la începutul lui 1968**, primele două texte, în timp, proclamate de către o organizație internațională în materie de protecția mediului: *Declarația asupra luptei contra poluării aerului* (8 martie 1968, Rezoluția nr. (68) 4 a Comitetului Miniștrilor) și *Carta europeană a apei* (proclamată la 6 mai 1968). În același an, organizația de la Strasbourg a adoptat și primul dintre tratatele europene în domeniul mediului, respectiv *Acordul european privind limitarea folosirii unor detergenți în produsele de spălare și curățire* (semnat la 16 septembrie 1968).

În ce privește OUA, la **15 septembrie 1968**, șefii de state și de guverne ai țărilor membre au semnat *Convenția africană asupra conservării naturii și resurselor naturale* (care a succedat Convenției de la Londra din 1933, intervenită în principal între țările colonizatoare și a fost radical amendată prin convenția cu același obiect, din 2003). Documentul se remarcă prin caracterul său global, referindu-se **la conservarea și utilizarea solului, apei, florei și resurselor faunei, practic la ansamblul factorilor de mediu**. În același timp, această generalitate are drept consecință faptul că unele părți ale convenției **nu fac decât să enunțe mari principii**. Totuși, au fost adoptate reglementări precise în ce privește conservarea florei și resurselor faunei, prevăzându-se crearea de rezervații, reglementarea vânătoriei, capturării și pescuitului, protecția particulară a unor specii. Referitor la această din urmă problemă, Convenția africană stabilește două principii de conservare care au influențat dezvoltarea ulterioară a dreptului mediului:

– protecția nu numai a indivizilor speciilor amenințate, ci și a habitatului lor și

– proclamarea responsabilității speciale a statului al cărui teritoriu este singurul care adăpostește o specie rară (art. VIII alin. 1).

În sfârșit, tot în anul 1968, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția nr. 2398 (XXIII), prin care se prevedea convocarea unei conferințe mondiale asupra „mediului uman”, care a stat la baza pregătirii (de către organizațiile interguvernamentale, statele membre etc.) primei conferințe mondiale privind mediul (Stockholm, iunie 1972).³

În paralel cu lucrările preparatorii pentru reuniunea convocată de ONU, sub impulsul unor catastrofe ecologice (precum „mareea neagră” cauzată, în 1967, de petrolierul „Torrey-Canyon” asupra coastelor franceze, engleze și belgiene) sau al consecințelor tot mai evidente ale continuării procesului de degradare a mediului, statele și-au amplificat cooperarea multilaterală, în special în domeniul luptei împotriva poluării mediului marin prin hidrocarburi (Convenția de la Bonn, din 9 iunie 1969, asupra luptei împotriva poluării apelor Mării Nordului prin hidrocarburi, Convenția de la Bruxelles, din 29 noiembrie 1962, privind responsabilitatea civilă pentru pagubele produse prin poluarea cu hidrocarburi și Convenția, de la aceeași dată, asupra intervenției în marea liberă împotriva navelor care arborează un pavilion străin, în caz de accident care antrenează sau ar putea antrena o poluare prin hidrocarburi, Acordul de la Copenhaga, din 16 septembrie 1971, privind cooperarea între statele scandinave pentru combaterea poluării mării prin hidrocarburi, Convenția de la Bruxelles, din 18 decembrie 1971, privind crearea unui fond de indemnizare pentru pagubele provocate de poluarea prin hidrocarburi) sau în cel al conservării faunei sălbatice (Convenția de la Ramsar, din 2 februarie 1971, privind conservarea zonelor umede de importanță internațională și Convenția de la Londra, din 1 iunie 1972, pentru protecția focilor din Antarctica).

§5. Rezultatele Conferinței de la Stockholm

În urma pregătirilor coordonate de un comitet special compus din reprezentanții a 27 de state, între 5 și 16 iunie 1972, s-a desfășurat în capitala Suediei, Stockholm, prima Conferință ONU privind mediul. Aceasta a reunit cel mai mare număr de participanți de până atunci la o conferință consacrată problemelor mediului, respectiv 6.000 de persoane, care au inclus delegații din 113 state, reprezentanți, practic, ai tuturor marilor organizații guvernamentale, 700 de observatori trimiși de 400 de organizații neguvernamentale, personalități invitate cu titlu individual și circa 1.500 de ziariști.

În cadrul conferinței a fost aprobat un mare număr de texte, printre care o declarație generală, adoptată prin aclamații, 109 recomandări care au constituit un „Plan de acțiune” și o rezoluție privind dispozițiile instituționale și financiare recomandate organizației mondiale.

³ Pentru contribuția ONU la dezvoltarea Dreptului internațional al mediului, a se vedea: Les Nations Unies et la protection de l'environnement, sub direcția S. Maljean-Dubois și Rostane Mehdi, Ed. A. Pedone, Paris, 1999.

Declarația Conferinței Națiunilor Unite privind Mediul (Declarația de la Stockholm) cuprinde un preambul în **șapte puncte**, urmat de **26 de principii**. Preambulul constituie o introducere generală în problematica mediului și cuprinde idei precum: omul este, deopotrivă, creația și creatorul mediului său; elementul natural și cel pe care omul l-a creat el însuși sunt indispensabile bunăstării și exercitării depline a drepturilor și libertăților sale fundamentale, inclusiv dreptul la viață; protecția și ameliorarea mediului au o importanță majoră pentru bunăstarea populației și dezvoltarea ei etc. Reflectând concepția exprimată în preambul, principiile reprezintă un amalgam de cerințe de natură politico-juridică. Sub raportul conținutului lor, acestea exprimă multiple semnificații. Primul principiu afirmă dreptul fundamental al omului la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare. El are meritul de a fi promovat o concepție având în centrul său apropierea și apoi unitatea dintre protecția mediului și drepturile omului.

Principiile 2-7 ale declarației cuprind conținutul propriu-zis al documentului; ele proclamă că resursele naturale ale Globului nu sunt numai petrolul și mineralele, ci și aerul, apa, solul, fauna și flora, precum și eșantioanele reprezentative ale ecosistemelor naturale și trebuie prezervate în interesul generațiilor prezente și viitoare; omul are o responsabilitate specială în salvarea patrimoniului constituit de flora și fauna sălbatică și habitatul lor; resursele renovabile trebuie să poată salvagarda capacitatea lor de a se reconstitui și resursele neregenerabile nu trebuie să fie epuizate; necesitatea unei gestiuni raționale etc.

Principiile 8-20 ale documentului se referă la realizarea protecției mediului. Sub raportul conținutului prevederilor acestora, se remarcă stabilirea unor legături interdependente între dezvoltarea economică și socială și protecția mediului, implicațiile subdezvoltării și căile lichidării sale, necesitatea unei concepții integrate și coordonate a planificării etc.

Ultima grupă de principii (21-26) este consacrată cooperării internaționale și stabilește, printre altele: dreptul suveran al statelor de a exploata propriile resurse potrivit politicii lor ecologice și îndatorirea de a face astfel încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor naționale ori sub controlul lor să nu cauzeze pagube mediului altor state ori celui din regiuni nesupuse vreunei jurisdicții naționale (principiul 21), obligația statelor de a coopera pentru dezvoltarea dreptului internațional în ce privește responsabilitatea și indemnizarea victimelor poluării și altor daune ecologice produse în afara frontierelor lor, cooperarea pentru protejarea și ameliorarea mediului etc.

Al doilea rezultat important al Conferinței de la Stockholm îl reprezintă *Planul de acțiune pentru mediu*⁴. Prevederile sale se referă, în principal, la trei categorii de probleme: evaluarea calității mediului (analiza, cercetarea, supravegherea și schimbul de informații privind mediul, în cadrul „Planului Vigie” (*Ecarthwatch*), gestiunea mediului (privește atât așezările umane, cât și resursele naturale și dispozițiile respective ce se referă la poluări în general) și măsurile de susținere (informarea și

⁴ Doc 1/Conf.48/14.

educarea publicului, formarea specialiștilor în materie de mediu, însoțite de aspecte instituționale).

§6. Urmările Conferinței de la Stockholm

S-a considerat, pe drept cuvânt, că prima reuniune a ONU în materie, Conferința de la Stockholm a avut imensul merit de a fi abordat problema protecției mediului și a metodelor pentru a o asigura de o manieră globală și aceasta în toate sensurile termenului. Globalitate, în sensul unei concepții planetare asupra mediului, dar și în ceea ce privește structurile instituționale ale lumii. În sfârșit, globalitate întrucât toate temele au fost abordate și au făcut obiectul reflecțiilor mai mult sau mai puțin aprofundate.

Această viziune și metodele promovate au influențat și caracterizat evoluțiile care au urmat.

Sub raport instituțional, organisme create în sânul ONU, respectiv PNUM și Fondul pentru Mediu, menit să alimenteze financiar acțiunile pertinente, au jucat rolul coordonator pentru alte organizații internaționale, atât pentru cele din sistemul Națiunilor Unite, cât și pentru cele regionale.

Sub egida organizației mondiale s-au elaborat și s-au adoptat documente internaționale care au reglementat cooperarea internațională în diferite sectoare ale protecției mediului.

Astfel, Conferința ONU privind dreptul mării, prin adoptarea *Convenției de la Montego Bay*, din 10 decembrie 1982, a consacrat cadrul juridic general al protecției mediului marin împotriva poluării. Alte reguli cu caracter general au fost cuprinse în alte instrumente internaționale elaborate și adoptate sub egida organizației mondiale. Așa, de exemplu, prin Convenția de la Geneva din 18 mai 1977 s-a interzis utilizarea tehnicilor de modificare a mediului în scopuri militare ori în oricare alte scopuri ostile. Totodată, este vizată orice tehnică având ca obiect modificarea, datorită unei manipulări deliberate a proceselor naturale, a dinamicii, compoziției ori structurii Pământului, inclusiv biotopurile sale, litosfera, biosfera, atmosfera ori spațiul extraatmosferic.

La rândul său, primul *Protocol adițional* la convențiile de la Geneva din 12 august 1949, semnat la 10 iunie 1977, interzice utilizarea de metode ori mijloace de război concepute pentru a cauza ori putând determina pagube întinse, durabile și grave mediului natural. În același timp, aspectele protecției mediului au fost incluse în diverse documente privind cooperarea internațională. Menționăm, în acest sens, art. 30 din *Carta drepturilor și îndatoririlor economice ale statelor*, adoptată de către Adunarea Generală a ONU la 12 decembrie 1974 (Rezoluția nr. 3281-XXIX), care proclamă că protecția, prezervarea și valorificarea mediului pentru generațiile prezente și viitoare sunt responsabilități ale tuturor statelor.

În cazul unei faze pregătitoare a adoptării *Cartei mondiale a naturii*, care avea să marcheze deschiderea unei noi faze în istoria Dreptului internațional al mediului, la 30 decembrie 1980, Adunarea Generală a ONU a proclamat responsabilitatea

istorică a statelor pentru preservarea naturii în interesul generațiilor prezente și viitoare.

Anumite principii de drept cutumiar s-au sedimentat în această perioadă, mai ales în cadrul OCDE și PNUE, ca „Principiile de conduită în domeniul mediului, în materie de conservare și utilizare armonioasă a resurselor partajate între două sau mai multe state” (adoptate de către consiliul de administrație al PNUE, la 19 mai 1978).

Printre aceste principii se numără: dreptul suveran al statelor de a exploata propriile lor resurse și îndatorirea de a face astfel încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției ori sub controlul lor să nu cauzeze daune mediului în alte state, îndatorirea de a informa și, la nevoie, de a intra în consultări cu acestea, informarea și cooperarea în caz de situații neprevăzute, când se pot produce efecte dăunătoare mediului etc.

În domeniul conservării naturii, au fost adoptate convenții cu vocație mondială, precum: *Convenția de la Ramsar, din 2 februarie 1971, asupra zonelor umede de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice*, *Convenția, din 16 noiembrie 1972, asupra protecției patrimoniului mondial, cultural și natural*, ambele elaborate sub egida UNESCO, *Convenția de la Bonn, din 23 iunie 1979, asupra conservării speciilor migratoare aparținând faunei sălbatice* etc.

În același timp, în deceniile care au urmat Conferinței de la Stockholm, s-au afirmat noi probleme, cu caracter global, precum poluarea atmosferică la lungă distanță, diminuarea stratului de ozon, efectul de seră etc., care au reclamat adoptarea de reglementări juridice adecvate. Rezultatul principal al acestor preocupări a constat în documente precum: *Convenția asupra poluării atmosferice transfrontaliere pe distanțe lungi, încheiată la Geneva la 13 noiembrie 1979*, *Convenția-cadru de la Viena din 22 martie 1985* și *Protocolul de la Montreal, din 1989, privind stratul de ozon* etc.

În sfârșit, accidentul de la Cernobîl, din 26 aprilie 1986, a determinat adoptarea, în cadrul AIEA, a două convenții: una privind notificarea rapidă a unui accident nuclear și o alta cu privire la asistența în caz de accident nuclear sau urgență radiologică.

Importante evoluții au avut loc și pe plan regional. La nivel european, *Actul final al Conferinței de la Helsinki, din 1 august 1975*, a consacrat un întreg capitol problemelor cooperării continentale în materie de mediu. Un rol important în domeniu au jucat și alte instituții regionale, precum: Consiliul Europei, Consiliul Nordic (*Convenția nordică privind protecția mediului, din 19 februarie 1974*, a fost considerată mult timp un model pentru cooperarea privind ocrotirea mediului) etc.

Totodată, acțiunea privind regiuni determinate ale lumii se poate situa și la nivel mondial. Astfel, PNUM, în colaborare cu ale instituții specializate ale ONU, a inițiat adoptarea unei serii de convenții privind „mările regionale”. Este vorba, cel mai frecvent, despre un ansamblu de instrumente cuprinzând planuri de cooperare și dezvoltare, o convenție generală și protocoale adiționale.

Un rol important în amplificarea preocupărilor vizând cooperarea în domeniul protecției mediului a revenit și organizațiilor neguvernamentale, în frunte cu Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii și Resurselor (UICN), Greenpeace etc. De

exemplu, unul dintre rezultatele cele mai semnificative ale UICN este elaborarea *Cartei mondiale a naturii*, adoptată de către Adunarea Generală a ONU la 28 octombrie 1982.

§7. Conferința de la Rio de Janeiro și rezultatele sale

În ciuda acestor rezultate înregistrate în planul colaborării internaționale, mediul planetei a continuat să se deterioreze într-o manieră generală. În această situație, s-a căutat o nouă abordare, mai eficientă, care avea să se reflecte într-o concepție diferită asupra problematicii generale a protecției și conservării factorilor naturali. Aceasta și-a găsit expresia în două documente publicate și examinate în anul 1987 de Adunarea Generală a ONU, respectiv studiul PNUM „Perspective în materia mediului până în anul 2000 și în continuare” și raportul Comisiei Mondiale pentru Mediu și Dezvoltare (CMED), așa-numitul „Raport Brundtland”, intitulat „Viitorul nostru comun”⁵.

Astfel, după ce denunță eroarea de a concepe mediul și dezvoltarea ca două obiective distincte și adverse, documentul CMED promovează pentru politicile și proiectele de dezvoltare o abordare integrată, potrivit căreia, dacă acestea sunt raționale din punct de vedere ecologic, trebuie să determine o dezvoltare durabilă atât în țările în curs de dezvoltare, cât și în cele dezvoltate. În această viziune, rolul prioritar revine măsurilor preventive și anticipative, fără a neglija însă măsurile corective imediate. Potrivit termenilor proprii raportului CMED, dezvoltarea durabilă este aceea care „răspunde nevoilor actuale, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a răspunde nevoilor proprii”.

Raportul recomandă, de asemenea, realizarea de reuniuni regionale și mondiale pentru a promova integrarea mediului și a dezvoltării economice. Pe linia unor asemenea evoluții generale, la 22 decembrie 1989, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluția nr. 44/228, prin care s-a convocat o reuniune mondială pe tema dezvoltării și mediului. Potrivit documentului, conferința urma să elaboreze strategii și măsuri destinate să oprească și să înlăture consecințele deteriorării mediului, în contextul unor mari eforturi naționale și internaționale pentru a promova în toate statele o dezvoltare susținută și sănătoasă din punct de vedere ecologic.

În intenția organizatorilor, Conferința de la Rio trebuia să realizeze un nou consens internațional asupra unor teme de transcendență mondială, precum: protecția atmosferei (folosirea energiei, schimbările climatice, diminuarea stratului de ozon, contaminarea atmosferică transfrontalieră), protecția resurselor terestre, conservarea diversității biologice, protecția resurselor de apă dulce, protecția oceanelor, mărilor și zonelor de coastă, gestiunea rațională, din punct de vedere ecologic, a biotehnologiilor, deșeurilor de produse și deșeurilor toxice, creșterea calității vieții și a sănătății umane, ameliorarea condițiilor de viață și muncă ale săracilor, eradicarea sărăciei și oprirea degradării mediului.

⁵ Pentru aceste evoluții, a se vedea și A.O. *Alede*, International Environmental Law from Stockholm to Rio – An Overview of Past Lesspu and Futures Challenges, în *Environmental Policy and Law*, vol. 22, nr. 2/1992, p. 88-103.

Pentru pregătirea acestei ambițioase agende și a celorlalte aspecte necesare desfășurării conferinței s-a creat un comitet pregătitor format din reprezentanți ai statelor și organizațiilor internaționale. După o reuniune organizatorică preparatorie desfășurată la New York, în martie 1990, au urmat cele de la Geneva, din martie – aprilie și august – septembrie 1991, și New York, din martie – aprilie 1992, în cadrul cărora, în trei grupe de lucru și în plenară, s-au analizat problemele și s-au propus măsurile de adoptat în vederea soluționării lor. Desfășurată între 3 și 14 iunie 1992, Conferința Națiunilor Unite privind Mediul și Dezvoltarea a reunit 145 de președinți, prim-miniștri și vicepreședinți, fiind socotită cea mai amplă reuniune la nivel înalt din secolul XX.

Referitor la rezultatele concrete ale reuniunii, acestea s-au exprimat în adoptarea unor documente precum: *Declarația de la Rio asupra mediului și dezvoltării*, supranumită Carta Terrei, *Agenda 21*, *Convenția asupra biodiversității*, *Convenția-cadru privind schimbările climatice*, *Declarația privind pădurile* și *Declarația privind deșertificarea*.

7.1. Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea

Deși, în mod evident, nu are forță juridică obligatorie, ea reprezintă rezultatul unei soluții de compromis între țările industrializate și Grupul celor 77 (care cuprinde astăzi 128 de membri) de țări în curs de dezvoltare. Sub raportul structurii și obiectivelor sale, *Declarația de la Rio de Janeiro* este, în mare parte, asemănătoare cu cea de la Stockholm, consacrând drepturile și responsabilitățile ce revin statelor în raport cu protecția mediului. Ea reflectă și preocupările apărute în cei 20 de ani care despărteau în timp cele două reuniuni tutelate de ONU: deteriorarea mediului și a capacității sale de a susține viața și conștientizarea mai profundă a faptului că progresul economic pe termen lung și protecția ecologică sunt fenomene interdependente. Cea mai importantă inovație a documentului constă în conjugarea celor doi termeni, de acum înainte protecția mediului și dezvoltarea fiind strâns legate. Așa cum remarcă Al. Kiss, textul reflectă o puternică influență tiermondistă în problematica conservării mediului. Astfel, una dintre tezele care se degajă este aceea că nu vom putea proteja mediul planetei contra ori chiar fără majoritatea populației mondiale care, în stare de sărăcie fiind, deține o importantă proporție a unor resurse naturale.

După un preambul mult mai redus decât cel al documentului din 1972, prin care se stabilește ca obiectiv instituirea unei alianțe mondiale „noi și echitabile, prin crearea de noi niveluri de cooperare între state, sectoarele-cheie ale societății și persoane”, se prevăd 27 de principii (față de 26, cât cuprindea Declarația de la Stockholm).

Stabilind că ființele umane constituie centrul preocupărilor privind dezvoltarea durabilă, documentul proclamă dreptul fundamental al omului la o viață sănătoasă și productivă în armonie cu natura (principiul 1). Este o formulare mult mai perfecționată și mai exactă a noului drept uman fundamental, care își dobândește tot

mai evident un statut propriu în rândul drepturilor omului. În completarea semnificațiilor sale, principiul 3 imprimă o relevantă dimensiune dreptului la dezvoltare, care trebuie să se exercite într-o manieră care să răspundă în mod echitabil nevoilor de dezvoltare și celor ecologice ale generațiilor prezente și viitoare.

Preluând principiul 21 al Declarației de la Stockholm, principiul 2 al documentului de la Rio recunoaște statelor „dreptul suveran de a-și exploata resursele potrivit propriilor lor politici din domeniul mediului și de dezvoltare și responsabilitatea de a se asigura că activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor nu provoacă daune mediului în alte state sau în regiuni care sunt în afara limitelor jurisdicției naționale”.

Consacrat deja ca regulă de drept internațional cutumiar, principiul (aplicat cu precădere în domeniul poluărilor transfrontaliere) cuprinde două elemente constructive. În primul rând, este reafirmat dreptul suveran asupra resurselor naturale (recunoscut prin numeroase declarații ale Adunării Generale a ONU, începând cu Rezoluția nr. 1803-XVII din 14 decembrie 1962, până la altele recente, precum și de instrumentele internaționale privind drepturile omului), iar precizarea exercitării sale conform „politicilor din domeniul mediului și de dezvoltare” (Declarația de la Stockholm prevedea numai conformarea cu prima categorie de politici) face să i se confere semnificații mai precise și o legătură mai directă între mediu și dezvoltare.

În al doilea rând, este reafirmată datoria statelor de a asigura că activitățile desfășurate sub jurisdicția lor nu cauzează daune mediului altor state sau regiunilor aflate în afara jurisdicțiilor naționale ale statelor. În acest sens, se impun câteva precizări. Mai întâi, statele sunt responsabile nu numai pentru propriile activități, dar și pentru cele aflate sub autoritatea lor, indiferent că sunt publice sau private. Așa cum se aprecia în sentința din afacerea Trail, statele au o obligație de diligență în acest sens. Ca o consecință, ele trebuie să instituie un fel de regim de supraveghere permanentă a activităților care pot prejudicia mediul situat în afara jurisdicției naționale a statelor. În sfârșit, statul trebuie să aplice această regulă nu numai asupra elementelor supuse jurisdicției naționale (sol, aer, mare teritorială, platou continental, zonă economică exclusivă), ci și asupra celor față de care exercită un control, ca de exemplu, nave, avioane, obiecte cosmice etc.

7.2. Agenda 21

Unul dintre documentele majore adoptate în cadrul reuniunii de la Rio de Janeiro este planul de acțiune intitulat „Agenda 21” format din 40 de capitole, care acoperă diverse probleme și menit să ducă la aplicarea principiilor „Cartei Pământului”, pe o perioadă care se întinde dincolo de anul 2000. Calificat drept documentul „cel mai politic și cel mai complex din punct de vedere tehnic realizat vreodată de ONU în domeniul ecologic” (Boutros Ghali), planul stabilește perioadele, obiectivele, costurile estimative, modalitățile de acțiune și responsabilitățile ce revin statelor și organismelor internaționale în această privință.⁶

⁶ Carta Terrei ar reflecta, în concepția ex-liderului sovietic și președinte al Green Cross International Mihail Gorbaciov, noua etică globală, constituită din principiile etice ale dezvoltării durabile, general recunoscute. Totodată, ea ar reprezenta ultimul document internațional semnificativ al perioadei multipolare post-1945, care a respectat echilibrul esențial între obiectivele

Totodată, Planul de acțiune aduce ca inovație instituirea unei responsabilități globale pentru ONU și organismele din sistemul său față de abordarea și soluționarea problemelor mediului. Aceasta se exprimă mai ales în sensul că, dacă până atunci fiecare structură sau conferință a ONU aborda sectoare specifice – protecția apei, problemele populației, habitatului, științei și tehnologiei etc. –, în viitor, instituțiile Națiunilor Unite sunt plasate în fața unei responsabilități globale. O asemenea situație necesită fără îndoială mecanisme noi de funcționare și perfecționarea celor existente.

El consacră o nouă concepție asupra aplicării unei dezvoltări compatibile cu prezervarea mediului ambiant și recunoaște mai explicit decât planul de acțiune de la Stockholm interdependența dintre problemele mediului, dezvoltării și sărăciei.

Referitor la conținut, prevederile documentului sunt cuprinse în 115 programe specifice, grupate în jurul a patru axe tematice:

- dimensiunea social-economică;
- conservarea și managementul resurselor umane (habitat, sănătate, demografie, consum, producție etc.) și naturale (atmosferă, păduri, apă, sol etc.);
- rolul organizațiilor neguvernamentale și grupurilor sociale;
- mijloacele de implementare a măsurilor stabilite (finanțare, instituții etc.).

Planul promovează concepția unei dezvoltări durabile, adică cea care semnifică maximul și cea mai bună valorificare a biosferei de către actualele generații, care să ofere cele mai mari beneficii, în condițiile prezervării potențialului său, pentru a oferi aceleași beneficii generațiilor viitoare.

Din punct de vedere juridic, unul dintre capitolele cele mai importante rămâne cel referitor la aranjamentele instituționale (nr. 33). Astfel, prevederile sale stabilesc că procesul interguvernamental de urmat după conferință se va înscrie în cadrul rolului jucat de organismele ONU, mergând în sensul restructurării și revitalizării activității organizației mondiale. Altfel spus, nu s-a preconizat crearea unei autorități mondiale exterioare Națiunilor Unite. Acesteia din urmă i-ar fi revenit sarcina de a găsi structurile cele mai adecvate, probabil cele de sub autoritatea Consiliului Economic și Social, putându-se inspira din situația existentă în materia drepturilor omului.

7.3. Convențiile-cadru

Două importante convenții internaționale au fost semnate la forumul ecologic de la Rio: Convenția-cadru asupra schimbărilor climatice și Convenția privind diversitatea biologică.

7.4. Declarația de principii asupra pădurilor

Acest document nu a putut să se transforme într-un document cu caracter juridic (obligatoriu) din cauza divergențelor apărute între Nord și Sud, constând, în special, în aceea că țările dezvoltate au propus un acord referitor la pădurile tropicale, în timp ce statele în curs de dezvoltare au cerut ca documentul să se refere și la pădurile din regiunile temperate și boreale.

unității și solidarității comunității internaționale (M. Gorbaciov, El nuevo camino hacia la paz y el futuro sostenible, în „El Pais”, 5 februarie 2004).

Comitetul pregătitor a elaborat textul unei declarații care cuprindea 17 principii privind toate tipurile de păduri, ce va constitui totuși o etapă semnificativă a procesului de realizare a unui acord internațional adecvat în materie.

Textul insistă asupra suveranității statelor, temperată totuși prin principii de gestiune, acestea fiind enunțate mai ales sub formă de recomandări. Nu lipsește apelul la o cooperare internațională crescândă, principiul 7 prevăzând că resurse financiare speciale vor trebui să fie furnizate țărilor în curs de dezvoltare deținătoare ale unor importante suprafețe forestiere, care stabilesc programe de conservare a pădurilor naturale. Aceste resurse vor trebui să stimuleze activitățile economice și sociale de substituție. Se acordă un rol și un loc deosebit populațiilor autohtone. După Rio, problematica acestui document a fost preluată de Comisia Dezvoltării Durabile, dar fără a se ajunge până în prezent la adoptarea unui document angajant în materie.

7.5. Declarația asupra deșertificării

În faza pregătitoare a Conferinței de la Rio, acțiunea mondială asupra deșertificării nu a fost avută inițial în vedere. Decizia finală a reuniunii în această privință a fost inclusă în capitolul 12 al „Agendei 21”, intitulat „Gestiunea ecosistemelor fragile; lupta contra deșertificării și a secetei”. Textul prevedea necesitatea intensificării cooperării internaționale împotriva deșertificării și însărcina Adunarea Generală a ONU să creeze un comitet interguvernamental care să elaboreze proiectul unei convenții în materie. Ca urmare, în cea de-a 37-a sesiune a sa (1992), adunarea a decis declanșarea unui proces în acest sens, astfel că, la 17 iunie 1994, 110 state au semnat, la Paris, Convenția Națiunilor Unite pentru combaterea deșertificării în țările afectate grav de secetă și/sau deșertificate, în special din Africa.

§8. Aranjamentele instituționale. Comisia Dezvoltării Durabile

Singura instituție creată de Summit-ul ecologic de la Rio, din 1992, este Comisia Dezvoltării Durabile (CDD). Constituirea sa este prevăzută în Capitolul 38 al Agendei 21, „Aranjamente instituționale internaționale”, și se înscrie, după reiterarea rolului Adunării Generale a ONU, în cadrul acțiunii Consiliului Economic și Social.

Pentru a sprijini activitatea comisiei au fost instituite două elemente principale: structuri de coordonare a agențiilor, organismelor și programelor Națiunilor Unite și „un organ consultativ de înalt nivel”.

După adoptarea textelor constitutive de Conferința de la Rio și confirmarea lor de Adunarea Generală a ONU, CDD s-a reunit de mai multe ori, ocazii cu care s-a adoptat un program de lucru plurianual, conceput ca un cadru de evaluare a progreselor realizate în aplicarea Agendei 21, s-a realizat un schimb de informații asupra modului de implementare a acestui document la nivel național și au fost discutate o serie de probleme financiare.

După Reuniunea din mai 1994, CDD și-a propus o concentrare mai intensă asupra modului de coordonare, în special în cadrul sistemului ONU, a preocupărilor în materie, acordarea unei priorități chestiunilor „transversale”, ca de exemplu,

relațiilor dintre comerț și mediu ori cu schimbările modului de producție sau de consum. Rolul său în aplicarea Agendei 21 a fost reafirmat în cadrul Conferinței de la Johannesburg.

§9. Contribuția Conferinței de la Rio de Janeiro la dezvoltarea Dreptului internațional al mediului

Este ușor de constatat că, prin natura lor, documentele Conferinței de la Rio nu se înscriu toate în rândul dreptului pozitiv. Totuși, și excepțiile contribuie la consolidarea Dreptului internațional cutumiar.

După cum este cunoscut, datorită „tineretii” și rapidei sale dezvoltări, în domeniul Dreptului internațional al mediului crearea regulilor cutumiare nu se face după schema tradițională, care reclamă o practică relativ îndelungată. Organizațiile internaționale au jucat în acest sens un rol deosebit de important; în documentele acestora s-au formulat principii și reguli generale, preluate de alte instrumente, uneori obligatorii. Cerința unei practici internaționale a fost îndeplinită, mai ales prin repetarea anumitor reguli în diferite texte, mai curând sub forma rezoluțiilor emanând de la organizații și conferințe interguvernamentale, decât sub cea a tratatelor.

Documentele neconvenționale de la Rio prezintă astfel și importante semnificații juridice, fiind adoptate în cadrul unei conferințe la care au participat toate statele lumii și numeroase organizații internaționale.

Din punct de vedere al conținutului, ele au reluat și au consacrat o serie de reguli enunțate deja la Conferința de la Stockholm din 1972 și au confirmat altele, rezultate din practica internațională de după 1970.

9.1. Consacrarea unor reguli proclamate în cadrul Conferinței ONU de la Stockholm

Face parte din această categorie mai întâi îndatorirea statului de a veghea ca activitățile desfășurate pe teritoriul ori sub controlul său să nu cauzeze daune mediului în afara limitelor competenței sale teritoriale (principiul 2 al Declarației privind mediul și dezvoltarea, art. 3 din Convenția privind diversitatea biologică, preambulul Convenției asupra schimbărilor climatice, art. 1 al Declarației asupra pădurilor).

Principiul potrivit căruia statele trebuie să coopereze pentru protejarea mediului își găsește, la rândul său, consacrarea în toate documentele conferinței (principiile 7, 14, 27 ale declarației, preambulul, art. 3 alin. 1, art. 4 din Convenția asupra climatului, art. 5 al Convenției asupra biodiversității, art. 1 b și 3 b din Declarația asupra pădurilor etc.).

În ce privește dreptul generațiilor viitoare de a avea nevoile satisfăcute în mod echitabil și responsabilitatea care decurge în acest sens pentru generațiile actuale, acesta își găsește o consacrare corespunzătoare (Declarație, principiul 3, Convenția asupra climatului, art. 3 alin. 1). Îndatorirea statelor de a elabora reguli privind responsabilitatea pentru daunele cauzate mediului și pentru indemnizarea victimelor este preluată, de asemenea (principiul 13 din declarație, art. 14 alin. 2 din Convenția asupra biodiversității).

Dacă „dreptul fundamental la mediu” (contrar Declarației de la Stockholm) nu a fost consacrat expres în documentele de la Rio (cu excepția unei aluzii cuprinse în primul articol al declarației), este subliniat unul dintre elementele sale esențiale, participarea tuturor indivizilor la luarea deciziilor referitoare la mediu care îi pot afecta (principiul 10 al Declarației privind pădurile, Capitolele 8, 11 și 25-32 din Agenda 21).

9.2. Confirmarea unor reguli rezultate din practica internațională

Este vorba despre o serie de reguli formulate progresiv de-a lungul celor două decenii care au urmat Conferinței de la Stockholm. Astfel, îndatorirea oricărui stat de a notifica imediat celorlalte state orice catastrofă și orice situație de urgență care riscă să aibă efecte nefaste, neprevăzute asupra mediului este consacrată de declarație (principiul 18) ori de Convenția asupra biodiversității (art. 14 alin. 1 d și e). Principiul 19 al declarației confirmă, de asemenea, regula după care statele trebuie să informeze în avans statele care ar putea fi afectate și să le comunice toate informațiile pertinente asupra activităților care pot avea efecte transfrontaliere serios prejudiciabile pentru mediu, precum și să aibă consultări cu aceste state, rapid și cu bună-credință (în același sens prevede art. 14 alin. 1 c din Convenția asupra biodiversității).

Această regulă este strâns legată de cea cuprinsă în principiul 17 al Declarației de la Rio, potrivit căruia un studiu de impact trebuie să fie realizat în cazul activităților care sunt apreciate că riscă să aibă efecte nocive importante asupra mediului și sunt dependente de decizia unei autorități naționale competente (reluată în Convenția asupra biodiversității, art. 14, Declarația asupra pădurilor, art. 8 b, Agenda 21, Capitolul 22).

La rândul său, principiul soluționării prin mijloace pașnice a diferendelor dintre state în materie de mediu este confirmat de mai multe texte (principiul 24 al declarației, art. 14 din Convenția asupra climatului, art. 27 din Convenția privind biodiversitatea).

Principiul „poluatorul plătește”, formulat prin principiul 16 al declarației și aplicat, prin Capitolul 20 al Agendei 21, la cazul concret al deșeurilor, dobândește treptat însemnate semnificații juridice, inclusiv prin inserția lui în diverse documente adoptate la Rio de Janeiro. De asemenea, principiul precauției, de dată relativ recentă, este preluat și afirmat prin principiul 15 al declarației ori prin art. 3 alin. 3 din Convenția asupra climei.

În sfârșit, printre realizările documentelor de la Rio se înscrie prefigurarea unui nou principiu de drept internațional, cel al responsabilității comune, dar diferențiate a statelor.

Acestea sunt, pe scurt, principalele semnificații ale documentelor adoptate în cadrul Conferinței ONU de la Rio de Janeiro, din iunie 1992, privind mediul și dezvoltarea.

§10. Dezvoltarea Dreptului internațional al mediului, între Rio de Janeiro și Johannesburg

Prin documentele și hotărârile adoptate, Conferința de la Rio a relansat la nivel internațional preocupările vizând protecția mediului și a declanșat un proces de afirmare a conceptului de dezvoltare durabilă. Patru sunt direcțiile principale ale evoluțiilor post-Rio la nivelul reglementărilor juridice: a) recunoașterea importanței protecției mediului; b) influența directă a instrumentelor adoptate; c) dezvoltarea reglementărilor internaționale în principalele sectoare ale mediului și d) creșterea rolului actorilor nestatali⁷.

10.1. Generalizarea recunoașterii juridice a importanței protecției mediului

Ultimul deceniu al secolului XX se caracterizează și prin exprimarea exigențelor ecologice în toate marile instrumente internaționale și mai ales în tratatele referitoare la diferitele forme de cooperare economică. Așa, de exemplu, Acordul de la Marrakech, adoptat la 15 aprilie 1994, prin care s-a instituit Organizația Mondială a Comerțului, precum și, practic, toate noile convenții prin care s-au stabilit zone de liber schimb conțin clauze vizând protecția mediului.

10.2. Impactul documentelor adoptate la Rio

Prin noutatea conținutului lor, documentele din 1992 au influențat major evoluția dreptului internațional al mediului, indiferent că este vorba despre tratate universale sau regionale, sectoriale ori transversale, și au contribuit semnificativ la formarea de reguli cutumiare sau la cristalizarea celor existente. Dintre progresele evidente remarcăm domeniul răspunderii civile ori penale pentru pagube ecologice (Convenția de la Lugano din 21 iunie 1994 și Convenția de la Strasbourg din 4 noiembrie 1998, privind protecția mediului prin dreptul penal).

10.3. Progresul reglementărilor juridice internaționale în principalele sectoare ale mediului

În ciuda afirmării tot mai evidente a tendinței reglementării integrate și transversale, metoda vizând protejarea unor sectoare de mediu determinate este încă larg utilizată la nivel internațional.

10.3.1. Reglementări privind mediul marin

Principalele dezvoltări în domeniu au vizat problemele pescuitului. Se remarcă, în acest sens, adoptarea a două importante convenții cu vocație universală: Acordul vizând să favorizeze respectarea de către navele de pescuit în marea largă a măsurilor internaționale și de gestiune (29 noiembrie 1993) și Acordul de la New York din 4 august 1995 asupra stocurilor migratoare.

În privința reglementărilor referitoare la protecția mediului marin, cele ale „mărilor regionale” tind să completeze sistemele convenționale existente pentru a acoperi toate problemele de mediu care se pun. Așa, de exemplu, Convenția de la Barcelona privind Marea Mediterană, din 1976, a fost completată, la 14 octombrie 1994, prin Protocolul privind protecția Mediteranei contra poluării rezultate din explorarea și exploatarea platoului continental, a fundului mării și a subsolului său, la

⁷ Al. Kiss, J.-P. Beurrier, op. cit., p. 42-44.

10 iunie 1995, prin Protocolul privind zonele special protejate și diversitatea biologică din Mediterană, iar la 1 octombrie 1996, prin Protocolul privind prevenirea poluării Mării Mediterane prin mișcările transfrontaliere de deșeuri periculoase și eliminarea lor.

10.3.2. Regimul juridic al protecției apelor continentale

Progresele înregistrate se referă, în primul rând, la adoptarea Convenției ONU asupra dreptului privind utilizarea cursurilor internaționale de apă în alte scopuri decât navigația (New York, 21 mai 1977). Totodată, Convenția de la Helsinki (1992), ca tratat-cadru european, a fost concretizată prin Convenția de la Sofia (29 iunie 1994) privind Dunărea și Convenția de la Berna (12 aprilie 1999) privind Rinul.

10.3.3. Protecția atmosferei și climatului

Cele trei sisteme convenționale existente privind protecția atmosferei s-au dezvoltat fie prin modificări succesive (într-un caz), fie prin adoptarea unor protocoale adiționale (în două situații). Astfel, Convenția de la Viena din 1987 și Protocolul de la Montreal vizând protecția stratului de ozon au fost modificate de mai multe ori pentru sporirea eficacității și actualizarea conținutului unor dispoziții cu caracter tehnic.

Sistemul stabilit prin Convenția de la Geneva, din 13 noiembrie 1979, asupra poluării atmosferice transfrontaliere la distanțe lungi a fost completat cu alte protocoale adiționale vizând reducerea emisiilor de sulf (Oslo, 14 iunie 1994) și de poluanți organici persistenți (Aarhus, 24 iunie 1998). În sfârșit, sistemul instituit prin Convenția-cadru privind schimbările climatice (5 iunie 1992) a fost dezvoltat prin Protocolul de la Kyoto (1997).

10.3.4. Reglementarea naturii și a vieții sălbatice

Convenția privind biodiversitatea (1992) a stimulat reglementările internaționale în materie prin asimilarea și afirmarea conceptelor pe care le cuprinde. De asemenea, sistemele convenționale existente (precum cel al Convenției de la Bonn, din 23 iunie 1979) au cunoscut dezvoltări semnificative.

10.3.5. Protecția solurilor

Realizarea cea mai importantă în domeniu o constituie adoptarea la Paris, la 17 iunie 1994, a Convenției ONU privind desertificarea, document preconizat în Capitolul 12 al Agendei 21.

10.4. Întărirea rolului actorilor nestatali

În perioada post-Rio, rolul și contribuția opiniei publice mondiale și a ONG la stimularea procesului de reglementare și la aplicarea dreptului internațional al mediului au sporit considerabil. Cele două conferințe mondiale anterioare, la care se adaugă cea de la Johannesburg, s-au derulat în prezența reprezentanților deosebit de activi ai societății civile. Organisme special constituite de marile convenții

internaționale, conferințele părților admit, în primul rând, observatori ai organizațiilor neguvernamentale ecologiste.

Un progres remarcabil s-a înregistrat, în privința dreptului la informare, participării publicului la procesul decizional și accesului la justiție în materie de mediu prin adoptarea Convenției de la Aarhus din 25 iunie 1998.

10.5. Proiectul IUCN al Convenției internaționale privind mediul (2000)

Urmărind îndeplinirea recomandărilor cuprinse în Agenda 21 privind integrarea problemelor mediului și ale dezvoltării (durabile), IUCN, în colaborare cu alte organizații interesate, a elaborat proiectul unei convenții internaționale asupra mediului. Documentul cuprinde 72 de articole, care stabilesc 10 principii fundamentale, obligații generale și obligații specifice (art. 11-15 și, respectiv, 16-22). Acestea din urmă includ obligații vizând sistemele și resursele naturale (art. 20), diversitatea biologică (art. 21) și moștenirea culturală și naturală, incluzând și Antarctica (art. 22). Prevederile referitoare la procese și activități acoperă poluarea, deșeurile și introducerea de organisme străine ori modificate genetic. Articolele privind problemele globale (27-33) pun accentul pe aspectele dezvoltării comerțului și mediului. Trei dintre ele privesc problemele ecologice transfrontaliere, dintre care unul pe cea a resurselor naturale (art. 34).

Sunt vizate, de asemenea, domeniile implementării și cooperării (art. 36-46), răspunderii și reparării prejudiciului (art. 47-55), aplicării și îndeplinirii (art. 56-63) și încheind cu concluziile finale (art. 64-72).

Textul se bazează pe tratatele existente, rezoluțiile ONU și alte documente internaționale, legislații interne și constituții naționale, regulamentele și directivele UE, precum și pe concluziile jurisprudenței ori alte materiale relevante, reprezentând, din această perspectivă, un important efort și veritabil instrument de (pre)codificare. Articolele sale sunt redactate în termeni foarte generali. Cele asupra resurselor naturale, biodiversității și moștenirii (patrimoniului) naturale sunt foarte scurte și adaugă foarte puțin la documentele existente. Obiectivul principal al proiectului, așa cum rezultă din preambulul său, îl constituie recunoașterea unității biosferei, ca ecosistem unic și indivizibil, și a interdependenței componentelor sale.

Este greu de precizat rolul și statutul unui asemenea document; dacă IUCN îl vede ca un posibil tratat tip „umbrelă” care să realizeze integrarea cerințelor de protecție a mediului în procesul de dezvoltare economico-socială la nivel mondial, statele manifestă evidente reticențe în acest sens. Chiar și acceptarea ideii negocierii unui asemenea acord are nevoie de un anumit consens din partea statelor, greu de realizat, mai ales în condițiile în care însuși conceptul de dezvoltare durabilă a suferit o vizibilă demonetizare și o pervertire a scopurilor sale inițiale.

Totuși, rolul de model este în plină afirmare, legislațiile și strategiile naționale de dezvoltare durabilă inspirându-se din proiectul UICN pentru formularea dimensiunilor lor juridice.

Lansat în 1995, el rămâne însă un obiectiv în derulare, înscriindu-se printre urmările Conferinței de la Rio și a viziunii acreditate de aceasta, alături de documente

precum Convenția asupra deșertificării, Acordul ONU privind resursele piscicole sau Convenția de la Aarhus.

§11. Summit-ul mondial pentru dezvoltare durabilă (Johannesburg, 26 august – 4 septembrie 2002)

Reuniunea „Rio + 10”, organizată tot sub egida ONU, a cuprins două etape: una între 26 august și 1 septembrie, care s-a desfășurat la nivel ministerial și în care s-a organizat un forum al organizațiilor neguvernamentale și al diferitelor grupuri ad-hoc, și o a doua, în care s-a desfășurat reuniunea la vârf cu participarea șefilor de state și guverne din peste 120 de țări.

Obiectivul principal l-a constituit continuarea și amplificarea eforturilor internaționale de implementare a documentelor adoptate la Rio – Declarația de principii și mai ales Agenda 21 – referitoare la dezvoltarea durabilă. Au fost adoptate două documente cu caracter declarativ: *Declarația de la Johannesburg privind dezvoltarea durabilă* și *Planul de implementare*. Rezultatele principale ale summit-ului, degajate din documentele adoptate și punctele de vedere exprimate, au fost următoarele:

- confirmarea dezvoltării durabile ca element central al agendei internaționale și încurajarea acțiunii globale de luptă împotriva sărăciei și de protejare a mediului;
- lărgirea și consolidarea semnificației dezvoltării durabile prin relevarea legăturilor existente între sărăcie, mediu și utilizarea resurselor naturale;
- s-a reconfirmat o rază largă de angajamente concrete și ținte de acțiune pentru realizare efectivă a obiectivelor de dezvoltare durabilă;
- elementele critice ale negocierilor au fost reprezentate de problemele energiei și sănătății;
- s-a făcut un pas înainte în acceptarea ideii de stabilire a unui fond mondial de solidaritate pentru eradicarea sărăciei;
- Africii și Noului Parteneriat pentru Dezvoltarea Africii (NEPAL) li s-au acordat o atenție specială și sprijin din partea comunității internaționale, pentru o concentrare mai bună a eforturilor în scopul satisfacerii nevoilor de dezvoltare;
- viziunile societății civile au fost evidențiate prin recunoașterea rolului său esențial în implementarea rezoluțiilor și promovarea inițiativelor de parteneriat. Peste 8.000 de membri ai societății civile au participat la summit, dinamizând dezbaterile;
- conceptul de parteneriat între guverne, oameni de afaceri și societatea civilă a fost încurajat la reuniune și în privința Planului de implementare; peste 220 de parteneriate (cu resurse de circa 235 de milioane USD) au fost identificate înainte de summit și altele, în jur de 60, au fost anunțate în timpul reuniunii, în mai multe țări.

11.1. Declarația de la Johannesburg privind dezvoltarea durabilă

Deși este un document cu o valoare declaratorie, rămâne și singurul cu caracter general, previzional, adoptat de ultima reuniune mondială privind mediul. Cele 37 de puncte ale sale sunt grupate în șase capitole.

Primul, intitulat „De la originile noastre spre viitor” (punctele 1-7), cuprinde un complex de angajamente în favoarea dezvoltării durabile: de a constitui o societate globală și atentă, cunoscătoare a nevoilor pentru demnitatea umană a tuturor (pct. 2); asumarea responsabilității colective pentru avansarea și consolidarea interdependenței și întărirea mutuală a pilonilor dezvoltării durabile – dezvoltarea economică, dezvoltarea socială și protecția mediului la nivel local, național, regional și global (pct. 5); afirmarea responsabilității „unora pentru alții” (solidaritate intragenerație), pentru comunitatea mai mare a vieții „și pentru copiii noștri” (solidaritate între generații).

Capitolul „De la Stockholm la Rio de Janeiro și la Johannesburg” (punctele 8-10) rememorează „drumul comun către o lume care respectă și implementează viziunea dezvoltării durabile”, parcurs între cele trei „summit-uri verzi” organizate sub egida ONU: la Stockholm s-a realizat acordul „asupra necesității urgente de a răspunde la problema deteriorării mediului”, la Rio de Janeiro s-a considerat că protecția mediului și dezvoltarea socială și economică sunt fundamente pentru dezvoltarea durabilă; pentru realizarea acestui obiectiv s-au adoptat Agenda 21 și Declarația de la Rio, iar la Johannesburg „a fost făcut un progres semnificativ spre realizarea unui consens și a unui parteneriat global între toți oamenii planetei noastre”.

Cea de-a treia categorie de „puncte” se referă la „Provocările pe care le înfruntăm” (punctele 11-15) și recunoaște marile sfidări: necesitatea eradicării sărăciei, a schimbării modelelor nedurabile de consum și producție, „linia adânc greșită” care împarte societatea umană în bogați și săraci, suferințele grave ale mediului global, impactul lor asupra globalizării.

Angajamentul pentru dezvoltarea durabilă (pct. 16-30) cuprinde ansamblul măsurilor proclamate în vederea continuării procesului declanșat la Rio de Janeiro. Se numără în această categorie: stabilirea de parteneriate constructive pentru schimbarea și pentru realizarea țelului comun de dezvoltare durabilă (pct. 16), promovarea dialogului și cooperării între civilizații și popoarele lumii (pct. 17), asigurarea accesului la cerințele de bază (apă curată, igienă, locuință ș.a. – pct. 18), eradicarea problemelor mondiale care ridică amenințări severe asupra dezvoltării durabile (pct. 19), acordarea unei atenții speciale necesităților de dezvoltare a micilor state insulare în curs de dezvoltare și țărilor celor mai puțin dezvoltate (pct. 24), antrenarea sectorului privat în parteneriatul pentru dezvoltare durabilă (pct. 24).

Capitolul „Multilateralitatea este viitorul” (pct. 31-33) declară instituțiile multilaterale și internaționale „mai eficiente, mai democratice și mai responsabile” drept instrument de promovare la nivel internațional a dezvoltării durabile și recunoaște rolul conducător al ONU în acest context.

În sfârșit, ultimul capitol, „Să facem ca lucrurile să se întâmple” (pct. 34-37), cuprinde angajamentele participanților de a îndeplini obiectivele declarate prin acțiuni comune pentru a salva planeta, a promova dezvoltarea umană și a realiza

prosperitatea și pacea universală; realizarea Planului de implementare de la Johannesburg și grăbirea realizării termenelor, a ȋintelor socioeconomice și de mediu conținute aici.

Din punct de vedere juridic, declaraȋia nu reprezintă decȃt un document incipient, de inventariere a unor obiective și mijloace de realizare referitoare la dezvoltarea durabilă, lipsind o coerenȋă și o structurare juridică adecvată.

11.2. Planul de implementare

Documentul cuprinde un ansamblu de măsuri – administrative, juridice, strategice – vizȃnd continuarea și întȃrirea procesului de implementare a principiilor și obiectivelor dezvoltării durabile stabilite prin Declaraȋia și Agenda 21 adoptate la Rio (1992). El valorifică experienȋa dobȃndită, în acest sens, în ultimul deceniu și adaugă ȋelurile cuprinse în Declaraȋia mileniului (2000) și în rezultatele noilor conferinȋe și acorduri internaȋionale încheiate sub egida ONU în ultimul deceniu.

Sunt astfel prevăzute măsuri concrete la toate nivelurile pentru încurajarea cooperării internaȋionale pe baza principiilor stabilite la Rio, reafirmȃndu-se, printre altele, principiul responsabilităȋii comune, dar diferenȋiate a statelor.

Un obiectiv prioritar îl constituie integrarea celor trei componente ale dezvoltării durabile: dezvoltarea economică, dezvoltarea socială și protecȋia mediului, ca elemente definitorii.

La baza promovării noului tip de dezvoltare sunt plasate eradicarea sărăciei, schimbarea parametrilor productivismului și comportamentelor consumiste și mai buna gospodȃrire a resurselor naturale.

Implementarea este concepută astfel încȃt să se facă în beneficiul tuturor, în special în favoarea femeilor, tinerilor, copiilor, altor grupuri vulnerabile; ea trebuie să-i implice pe toȋi actorii parteneriatului și mai ales grupurile din Nord și Sud, pe de o parte, și guvernele și grupurile majoritare, pe de altă parte; tipurile de parteneriat sunt considerate drept „cheia” atingerii ȋelurilor dezvoltării durabile într-o lume globalizată; buna guvernȃnȋă la nivel naȋional și internaȋional este și ea esenȋială pentru procesul de aplicare a strategiei de dezvoltare durabilă.

Acȋiunile și măsurile preconizate se concentrează în jurul următoarelor teme (obiective): eradicarea sărăciei, schimbarea parametrilor necorespunzȃtori ai consumului și ai producȋiei, protejarea și gestionarea resurselor ca bază a dezvoltării economice și sociale, dezvoltarea durabilă într-o lume globalizată, sănătatea și dezvoltarea durabilă, situaȋia statelor insulare mici în curs de dezvoltare, dezvoltarea durabilă în Africa, alte iniȋiative regionale (America Latină și Caraibe, Asia și Pacific, Asia de Vest, regiunea CEE/ONU Europa).

11.3. Aspecte instituȋionale

Din punct de vedere instituȋional, Summit-ul verde de la Johannesburg, prin hotȃrȃrile luate și documentele adoptate, a dat o mai mare importanȋă Comisiei pentru Dezvoltare Durabilă, creată la Rio în 1992, în procesul de reevaluare și monitorizare

a progreselor înregistrate în implementarea Agendei 21 și asigurarea unei mai mari coerențe în aplicare, inițiative și parteneriate.

O direcție prioritară a activității CDD o constituie facilitarea și promovarea integrării dimensiunilor ecologică, socială și economică ale dezvoltării durabile în programele comisiilor regionale ale ONU. De asemenea, se preconizează stabilirea unui mecanism efektiv, transparent și permanent de coordonare între agențiile specializate ale ONU.

11.4. Concluzii

În ciuda, poate, a așteptărilor, summit-ul mondial asupra dezvoltării durabile a pus în lumină, prin conținutul dezbaterilor și angajamentelor asumate, mai degrabă limitele conceptului ca atare decât virtuțile lui. Deși a fost puternic mediatizată și cu toate că de ea s-au legat mari speranțe, Reuniunea de la Johannesburg nu a reușit să adopte măsuri obligatorii, ci s-a rezumat la adoptarea unor documente cu caracter declarativ. Din acest punct de vedere, „Rio + 10” se înscrie pe linia descendentă a Conferinței „Rio + 5” (1997), de „golire de conținut” a câștigurilor dobândite la Summit-ul verde de la Rio de Janeiro (iunie 1992). Ascensiunea mondializării liberale și aducerea la guvernare, în unele țări (în frunte cu SUA), a susținătorilor săi au însemnat și un regres în cooperarea internațională privind soluționarea problemelor ecologice globale.

Cercurile ecologiste radicale vorbesc chiar despre o anumită deturnare a conceptului dezvoltării durabile de la scopurile afișate, în sensul că este folosit mai mult ca un alibi pentru menținerea unei creșteri (economice), prin natura sa, distructive pentru mediu.

Capitolul 16

Principiile Dreptului internațional al mediului

Conceptul de principiu al Dreptului internațional al mediului este imprecis. El este utilizat mai ales pentru a desemna o constantă evidentă, concluziile unei analize, norme obligatorii ori reguli juridice. Așa, de exemplu, programul de acțiune „Agenda 21” se referă la „principii de acțiune”, în sensul de linii directe care pot fi urmate și, eventual, la modalitățile de realizare a acestora. Dimpotrivă, în alte documente, precum Declarația de la Rio (27 de principii) ori Declarația de la Dublin asupra apei (patru principii), din 1992, principiile sunt formulate cu pretenții juridice, redactate în termeni normativi, deși nu dețin o putere obligatorie corespunzătoare. Unele dintre acestea constituie dezvoltări și semnificații specifice în domeniul unor principii generale (fundamentale) ale Dreptului internațional, precum buna vecinătate, cooperarea internațională în materie etc., iar altele tind să devină reguli generale specifice: principiul interzicerii poluării, obligația fiecărui stat de a proteja și de a conserva mediul, principiul „poluatorul plătește” ș.a.

§1. Principii fundamentale ale Dreptului internațional cu semnificații specifice în domeniul mediului

1.1. Suveranitatea statelor și protecția mediului

Acest principiu a cunoscut dezvoltări specifice mai ales în domeniul poluărilor transfrontaliere. Astfel, preluând o serie de precedente ale jurisprudenței, Declarația de la Stockholm (principiul 21) a stabilit că, „conform Cartei Națiunilor Unite și principiilor de drept internațional, statele au dreptul suveran de a-și exploata propriile resurse după politica lor în domeniul mediului și au îndatorirea de a face astfel încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției și sub controlul lor să nu cauzeze pagube mediului în alte state ori în unele regiuni aflate în afara oricărei jurisdicții naționale”.

Regula cuprinde două aspecte definitorii. În primul rând, reafirmă dreptul suveran al fiecărui stat asupra resurselor sale naturale, proclamat atât în numeroase rezoluții și declarații ale Adunării Generale a ONU, cât și în instrumentele internaționale referitoare la drepturile omului, în sensul exploatării și utilizării acestora conform politicii proprii în materie de mediu.

În al doilea rând, în virtutea competenței teritoriale exclusive, fiecare stat este responsabil de faptul că atât activitățile exercitate în limitele jurisdicției sale (sol, mare teritorială, platou continental ori zonă economică exclusivă), cât și cele aflate sub controlul său (nave, avioane, obiecte cosmice), să nu prejudicieze mediul altui stat

(regula interdicției abuzului de drept este și ea o consecință a principiului fundamental al suveranității).

Reafirmat în numeroase alte documente internaționale, inclusiv de principiul 2 al Declarației de la Rio, principiul 21 al Declarației de la Stockholm a devenit o regulă de drept internațional cutumiar.

1.2. Principiul cooperării internaționale în soluționarea problemelor conservării mediului

Fără o cooperare efectivă între state nu se pot concepe și realiza practic, în mod eficace, protecția și conservarea mediului. În mod semnificativ, principiul 24 al Declarației de la Stockholm a stabilit că „problemele internaționale în legătură cu protecția și ameliorarea mediului trebuie să fie abordate într-un spirit de cooperare de către toate statele, mari ori mici, pe picior de egalitate. O cooperare pe calea acordurilor multilaterale ori bilaterale sau prin alte mijloace apropiate este indispensabilă pentru a limita eficace, a preveni, a reduce și a elimina atingerile mediului rezultate din activitățile exercitate în toate domeniile, și aceasta în respectul suveranității și intereselor tuturor statelor”.

Atât dispozițiile convenționale, cât și prevederile textelor internaționale neobligatorii consacră ori proclamă principiul cooperării internaționale dintre state, în vederea conservării și protecției mediului.

Astfel, necesitatea cooperării a fost expres precizată în materia resurselor naturale partajate (Principiile PNUE din 19 mai 1978 în domeniu, Carta drepturilor și îndatoririlor economice ale statelor – Rezoluția nr. 3281 (XXIX) a Adunării Generale a ONU etc.) ori în privința poluărilor transfrontaliere (Convenția nordică asupra protecției mediului, semnată la Stockholm la 19 februarie 1974).

De asemenea, obligația generală a statelor de a coopera cu bună-credință cu organizațiile internaționale și între ele pentru conservarea naturii a fost prevăzută, pe lângă principiul 24 al Declarației de la Stockholm, în Carta mondială a naturii din 28 octombrie 1982 (principiul 21) și de o serie de rezoluții adoptate în cadrul ONU.

Totodată, în domeniul convențional, se cuvin remarcate dispozițiile Convenției de la Montego Bay privind dreptul mării (art. 197) sau cele ale Convenției africane asupra conservării naturii și resurselor naturale, semnată la Alger, la 15 septembrie 1968 (art. 16).

În sfârșit, cooperarea privind mediul a fost consacrată și în numeroase tratate bilaterale.

Un aspect important al acestui principiu îl constituie cooperarea internațională instituționalizată .

1.3. Rezolvarea pașnică a diferendelor ecologice

Principiul fundamental al dreptului internațional public (art. 33 din Carta ONU) cunoaște dezvoltări specifice și în materie de mediu. El a fost preluat de principiul 26 al Declarației de la Rio, art. 14 al Convenției-cadru privind schimbările climatice ori art. 27 și Anexa II ale Convenției privind biodiversitatea (referitoare la arbitraj, conciliere ș.a.). Diferențele ecologice cunosc o creștere deosebită și, în consecință, soluționarea lor prin mijloace pașnice dobândește o maximă importanță.

1.4. Buna vecinătate în domeniul conservării și protecției mediului

Afirmat și dezvoltat mai ales în ultimele decenii, principiul bunei vecinătăți dintre state, națiuni și popoare prezintă multiple semnificații și în materia mediului.

Astfel, unele norme tipice de vecinătate s-au format pentru protecția apelor de frontieră, numeroase tratate bilaterale sau multilaterale stipulând obligația generală de a nu se altera în mod substanțial calitatea cursurilor de apă frontaliere.

Pe de altă parte, regulile dreptului de vecinătate internațională contribuie la o mai bună cooperare a statelor în prevenirea și combaterea poluării, obiectivul principal al acestora constând în protecția teritoriului național împotriva consecințelor nocive care vin din statul sau regiunile vecine.

Un aspect important al acestui principiu fundamental al dreptului internațional contemporan în materie de mediu îl constituie regula *sic utere tuo, ut alienum non laedes* (care exprimă obligația statelor de a se asigura că activitățile desfășurate în limita jurisdicțiilor naționale nu cauzează prejudicii mediului altor state). Găsindu-și pentru prima dată aplicarea în cauza *Trait-Smelter*, dintre SUA și Canada, referitoare la poluarea aerului (care a afirmat existența unei reguli de drept internațional ce impune statelor obligația de a se abține de la acte care ar putea cauza prejudicii teritoriilor vecine), regula a fost recunoscută ulterior de numeroase documente internaționale.

Tot în conținutul principiului bunei vecinătăți se include și regula nediscriminării, care presupune asimilarea pagubelor sau prejudiciilor cauzate pe teritoriul altor state celor ce se produc sau se vor produce în țara în care sursele poluante au fost localizate.

Anumite documente internaționale (precum Declarația de la Stockholm și Actul final al Conferinței pentru Securitate și Cooperare în Europa de la Helsinki, din 1975) au conturat reguli ale bunei vecinătăți în domeniul protecției mediului.

§2. Principii și norme specifice Dreptului internațional al mediului

Alături de dezvoltările specifice ale dreptului internațional general în materie, sunt pe cale de a se cristaliza și a se afirma, tot mai viguros, principii și norme specifice privind protecția și conservarea mediului în globalitatea sa. Aflate pe diferite trepte de consacrare și garantare ca norme juridice obligatorii, aceste reguli tind să devină baza Dreptului internațional al mediului.

2.1. Obligația statelor de a conserva și de a proteja mediul și resursele sale naturale

Deși prevăzut în numeroase și diverse documente internaționale, principiul cunoaște, până în prezent, o recunoaștere juridică limitată. Astfel, potrivit art. 192 al Convenției privind dreptul mării, din 1982, „statele au obligația de a proteja și de a conserva mediul marin”. La nivel regional, Convenția africană asupra conservării naturii și resurselor naturale, din 15 septembrie 1968, se referă (art. 2) la obligația statelor contractante de „a lua măsurile necesare pentru a asigura conservarea, utilizarea și dezvoltarea solurilor, apelor, florei și resurselor de faună”, iar Convenția regională privind mediul, adoptată de statele membre ale ASEAN, la 9 iulie 1985, prevede angajamentul părților de a lua „măsurile care sunt necesare pentru salvagardarea proceselor ecologice esențiale și a sistemelor care condiționează viața, pentru prezervarea diversității genetice și pentru a asigura productivitatea durabilă a resurselor naturale”.

Documentele Conferinței de la Rio de Janeiro au inclus îndatorirea statelor părți de a conserva mediul în conținutul conceptului de dezvoltare durabilă. Astfel, potrivit principiului 4 al Declarației de la Rio, „pentru a parveni la o dezvoltare durabilă, protecția mediului trebuie să facă parte integrantă din procesul dezvoltării durabile și nu poate fi considerată izolat.” Atât Convenția privind biodiversitatea, cât și Convenția-cadru privind schimbările climatice sau Convenția asupra luptei împotriva deșertificării cuprind prevederi referitoare la interdependența dintre dezvoltare și protecția mediului. La rândul său, Curtea Internațională de Justiție, în afacerea Gabčíkovo (1997), a insistat asupra necesității concilierii dezvoltării economice și protecției mediului, necesitate exprimată de conceptul de dezvoltare durabilă.

2.2. Obligația statelor de a evalua consecințele asupra mediului ale oricărei activități sau decizii care ar putea avea implicații de această natură

Este o aplicare, în cadrul raporturilor internaționale, a tehnicii juridice, dezvoltate în dreptul intern al statelor, de a supune evaluării impactului previzibil asupra mediului orice activitate majoră.

La nivel internațional, acest principiu a fost prevăzut într-o serie de recomandări adoptate de organizații internaționale, precum cele ale OCDE: Declarația asupra politicii în domeniul impactului asupra mediului al proiectelor publice și private importante, din 14 noiembrie 1974, Recomandarea din 12 octombrie 1976, asupra principiilor relative la gestiunea zonelor de coastă etc. ori ale PNUE (în special principiul nr. 4 al Principiilor de conduită privind resursele naturale partajabile, din 19 mai 1978).

La nivel convențional, menționăm documentele referitoare la protecția mărilor regionale (Convenția de la Al-Kuwait, din 24 aprilie 1978, art. 5 alin. 4 al Convenției de la Apia, din 12 iunie 1976, asupra protecției naturii în Pacificul de Sud etc.) ori Convenția de la Kuala Lumpur, din 1985, asupra conservării naturii și resurselor naturale.

Dar documentul care consacră principiul la nivel internațional general este Convenția asupra evaluării impactului asupra mediului în context transfrontalier, adoptată sub auspiciile ONU, la 25 februarie 1991, la Espoo, în Finlanda.

Documentul consideră că „evaluarea impactului asupra mediului” este un mijloc util pentru a preveni repercusiunile negative semnificative asupra mediului și exprimă imperativul introducerii variabilei ecologice în cadrul deciziilor adoptate de state și organizațiile internaționale. Pornind de la aprecierea că orice activitate economică produce efecte asupra calității mediului, Convenția stabilește două mari reguli: necesitatea de a evalua și de a evita consecințele semnificative asupra acestuia și, respectiv, cerința ca procesele decizionale să se bazeze pe studiul de impact.

2.3. Obligația de supraveghere a stării mediului

Deși tinde să devină un principiu de sine stătător, cu semnificații proprii, constituie un corolar al îndatoririi fundamentale de conservare și protecție a mediului. Cele două principii se află într-o interdependență evidentă: nu se pot elabora și adopta măsuri de conservare fără a cunoaște starea exactă a mediului.

Din punct de vedere juridic, o formulare importantă a acestui principiu o găsim în art. 204 al Convenției asupra dreptului mării, din 10 decembrie 1982, care stabilește obligația statelor „de a supraveghea constant efectele tuturor activităților pe care le autorizează ori angajează în scopul de a determina dacă aceste activități riscă să polueze mediul marin”.

La nivel general, o formulare atotcuprinzătoare, în toate privințele – toate mediile, formele de degradare a biosferei și toți agenții de conservare posibili –, este prezentă în Carta mondială a naturii. În plan practic, s-a instituit și funcționează, sub auspiciile PNUE, „sistemul mondial de supraveghere continuă a mediului” (GEMS).

2.4. Îndatorirea de asistență ecologică

A fost formulată pentru prima dată de principiul 18 al Declarației de la Rio astfel: „Comunitatea internațională trebuie să facă tot ceea ce este posibil pentru a ajuta statele sinistrate.” Se poate face o anumită apropiere între această îndatorire și regula asistenței umanitare prevăzută în documentele ONU ori obligația statului de a facilita accesul la victime (Rezoluția Adunării Generale a ONU din 8 decembrie 1998). Îndatorirea de asistență ecologică se exprimă fie prin dispoziții particulare, precum în convențiile privind mările regionale, vizând o cooperare între părți în fața unei catastrofe, fie printr-un text specific cu caracter independent, ca, de exemplu, Convenția privind asistența în caz de accident nuclear ori de situație de urgență radiologică (Viena, 26 septembrie 1986) sau Convenția privind intervenția în marea liberă pe nave sub pavilion străin în caz de accident care antrenează ori poate antrena o poluare prin hidrocarburi (Bruxelles, 29 noiembrie 1969). Pentru organizarea și aplicarea acestei îndatoriri de asistență ecologică, trebuie îndeplinite anumite condiții: urgența trebuie să se impună fie cu titlu preventiv, fie cu titlu curativ, intervenția organismelor internaționale ș.a.

2.5. Informarea și participarea publicului

Este tot un principiu formulat inițial la nivel național și care, treptat, a „transgresat” în plan internațional. Ca obligație a statelor, acesta implică accesul și informarea publicului în privința oricărei acțiuni în favoarea protecției și conservării mediului, pe calea unei cereri și pe bază de reglementări juridice și a supravegherii foarte largi a aplicării celor existente.

În ce privește recunoașterea sa la nivel internațional, menționăm, pentru început, că principiile 4 și 19 ale Declarației de la Stockholm din 1972 evocă mijloacele aflate la dispoziția publicului pentru a-și asuma, în deplină cunoștință de cauză, responsabilitatea sa față de mediu. Principiul 20 se referă la încurajarea și favorizarea în toate țările a liberei circulații a informațiilor. La rândul său, Strategia mondială a conservării, din 1980, subliniază imperativul participării publicului la planificarea și luarea deciziilor privind utilizarea resurselor vii (Secțiunea 13). De asemenea, din perspectivă regională, punctul 5 al capitolului consacrat economiei, științei și tehnicii din Actul final de la Helsinki, din august 1975, declara că „succesul unei politici în domeniul mediului presupune ca toate categoriile de populație și toate forțele sociale conștiente de responsabilitățile lor să contribuie la ameliorarea și protejarea mediului”.

În plan european, dreptul la informare și participarea publicului sunt concepute ca elemente indispensabile ale eficacității oricărei politici în materie de mediu. Astfel, Recomandarea, din 25 noiembrie 1981, a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind accesul la informațiile deținute de autoritățile publice afirmă dreptul oricărei persoane de a obține, la cerere, datele deținute de autoritățile publice, pe considerentul că informarea publicului este un element indispensabil al unei societăți democratice și care poate contribui la creșterea încrederii cetățenilor în administrație. În același sens s-a pronunțat Conferința Europeană a Miniștrilor Mediului din 1979.

Referitor la Uniunea Europeană, Directiva nr. 2003/4/CE a Parlamentului European și Consiliului, din 28 ianuarie 2003 (care a abrogat Directiva nr. 90/313/CEE), reglementează și garantează dreptul de acces al publicului la informațiile de mediu deținute de autoritățile publice ori pentru acestea. Conform documentului, informațiile disponibile (sub formă scrisă, vizuală, sonoră, electronică ori orice altă formă materială) cu privire la mediu sunt accesibile oricărei persoane fizice sau juridice, fără a fi necesar să facă dovada unui interes în acest sens. Refuzul trebuie să fie motivat și să se înscrie condițiilor stipulate de directivă.

O contribuție importantă la dezvoltarea semnificației principiului în plan european a avut-o Convenția privind accesul publicului la informare, participarea la luarea deciziilor și accesul în justiție în domeniul mediului (Convenția de la Aarhus), semnată la 25 iunie 1998.

2.6. Principiul „poluatorul plătește”

Consacrat în mod diferit de legislațiile naționale și textele internaționale, principiul „poluatorul plătește” este inspirat din teoria economică, potrivit căreia

costul social extern care însoțește producția industrială trebuie să fie internalizat, adică luat în calcul de către agenții economici în costurile lor de producție. Simplificând lucrurile, principiul vizează imputarea poluatorului a costului social al poluării pe care o generează. El s-a exprimat până în prezent din punct de vedere juridic, în mod specific la nivel european, dar tinde să dobândească o recunoaștere și o consacrare universală⁸.

După cum se poate observa, principiul „poluatorul plătește” constituie o sinteză a unor aspecte economice și juridice, conjugate prin cerința protecției și conservării mediului. Într-un sens larg, principiul vizează imputarea poluatorului a costului social al poluării pe care o generează. Aceasta determină declanșarea unui mecanism de responsabilitate pentru daune ecologice care să acopere toate efectele unei poluări, nu numai cea asupra bunurilor și persoanelor, ci și asupra naturii înseși (ceea ce se exprimă, în termeni economici, prin internalizarea costurilor externe ori teoria externalităților).

Acceptarea de opinia internațională a principiului „poluatorul plătește” s-a consolidat în cursul anilor '80 și s-a manifestat prin înscrierea lui în numeroase acorduri internaționale (de pildă, Convenția cu privire la protecția mediului marin din Atlanticul de Nord-Est, semnată la Paus, la 22 septembrie 1992, stipulează că „părțile contractante aplică principiul «poluatorul plătește» conform căruia cheltuielile care rezultă din măsurile de prevenire, de reducere a poluării și de luptă împotriva acestuia trebuie să fie suportate de către poluator”). De asemenea, el este consacrat expres de Convenția de la Helsinki, din 17 martie 1992, privind efectele transfrontiere ale accidentelor transfrontiere ș.a.

Această evoluție a dus la consacrarea sa mondială, odată cu integrarea printre principiile proclamate în Declarația de la Rio cu privire la mediu și dezvoltarea durabilă din 1992 (principiul 16: „Autoritățile naționale ar trebui să facă eforturi care să permită internalizarea costurilor de protecție a mediului și utilizarea instrumentelor economice, în virtutea principiului după care poluatorul este cel care trebuie, în principiu, să plătească costul poluării, în vederea interesului public și fără a afecta sistemul comerțului și al investițiilor internaționale”).

La nivel european, respectiv în cadrul OCDE și CEE, s-a reținut o accepțiune mai limitată, conform căreia principiul „poluatorul plătește” presupune suportarea de către poluator a cheltuielilor luptei împotriva poluării. Într-o asemenea viziune, principiul semnifică o internalizare parțială a costurilor, care permite impunerea de taxe ori redevențe de depoluare la poluatori, fără ca depoluarea să fie suportată de ansamblul colectivității. Într-un asemenea sistem, subvenționarea de stat a poluatorilor pentru a ajuta din punct de vedere financiar investițiile antipoluare este contrară principiului poluatorului plătitor.

⁸ Pentru doctrină, a se vedea: *M. Prieur*, *Droit de l'environnement*, Ed. Dalloz, Paris, 1991, p. 170-181; *P. Girod*, *La reparation du damage ecologique*, LGDJ, Paris, 1974, p. 84-91 și lucrările citate acolo. În ce privește proclamarea principiului în America Latină, a se vedea *CIDAA*, *El principio contaminador pagador*, Ed. Fraterna, Argentina, 1983.

2.6.1. Proclamarea principiului la nivel european

Principiul a fost consacrat mai ales prin documente OCDE și CEE, dar într-o ipostază restrânsă. Astfel, în ce privește prima organizație, principiul poluatorului plătit a fost anunțat mai întâi prin Recomandarea C(72)128, din 26 mai 1972; potrivit textului, cheltuielile privind măsurile de prevenție și luptă împotriva poluării, stabilite de puterile publice pentru asigurarea unei stări acceptabile a mediului, trebuie să fie imputate poluatorului. Costul acestor măsuri trebuie astfel să se repercuteze în costul bunurilor și serviciilor care sunt la originea poluării, prin protecție sau consumul acestora. Aceste măsuri nu se impun a fi însoțite de subvenții susceptibile de a angaja distorsiuni în cadrul relațiilor comerciale. O a doua Recomandare, din 14 noiembrie 1974 (C9742243), se referă la „aplicarea principiului poluatorului plătit”. Este vorba, în realitate, despre precizarea unor excepții de la principiu. Un ajutor acordat poluatorilor (sub formă de subvenții, facilități fiscale ori alte măsuri) nu este incompatibil cu principiul „poluatorul plătește”, dacă acesta este relativ limitat la perioade tranzitorii ori adaptat la situații regionale particulare. Dacă într-un caz excepțional de dificil un ajutor este acordat unei instalații poluante noi, condițiile de acordare a acestuia trebuie să fie mai stricte decât cele aplicabile instalațiilor existente.

Principiul trebuie aplicat, de asemenea, poluării transfrontaliere⁹.

Referitor la contribuția Comunităților Europene la dezvoltarea principiului, se cuvine menționat faptul că, în primul program de acțiune, din 22 noiembrie 1973, CEE declară că aplică principiul poluatorului plătit definit de către OCDE, prevăzându-se totodată adaptările necesare pentru mediile poluate, tipurile și sursele de poluare și după regiunile respective.

O Recomandare, din 7 noiembrie 1974, a Consiliului Comunității Europene explicitează conținutul principiului în ce privește „impunerea costurilor și intervenția puterilor publice în materie de mediu”. De asemenea, o Recomandare din 3 martie 1975 cuprinde în anexă reguli detaliate de aplicare a acestuia. Reluat și în cel de-al doilea program, care urmărea ca strategie o mai bună folosire a resurselor, principiul era prevăzut sub forma „imputarea poluatorilor a costurilor legate de protecția mediului”¹⁰. Acest lucru este indispensabil pentru a evita o distorsiune a concurenței. Întrucât aceste sarcini pot, în unele cazuri, să creeze dificultăți întreprinderilor existente, Comisia a admis, în 1974 și 1980, ca statele membre, într-o perioadă, până în 1987, și în unele condiții, să acorde ajutoare menite să faciliteze introducerea de noi reglementări care ar putea asigura o protecție adecvată a mediului. Actul Unic European din 1986 l-a consacrat expres (art. 130, R.6).

Pentru aplicarea principiului la nivel internațional, s-au prevăzut mai multe instrumente adecvate, precum taxa pentru poluare, impunerea de norme și diverse mecanisme de compensare. În plan european, în cadrul OCDE, s-a adoptat un sistem de norme antipoluare, procedeu care, deși nu vizează în mod direct domeniul

⁹ În acest sens, a se vedea *H. Smets*, *Apropos d'un éventuel principe-pollueur-payer en matière de pollution transfrontalière*, în *Environnement policy and law*, sept. 1982, p. 40.

¹⁰ JOCE nr. 1/194/1, din 23 iulie 1975.

financiar, permite reducerea poluării prin impunerea unui singur poluator a sarcinii de investire¹¹.

2.7. Principiul răspunderii statelor pentru prejudicii ecologice

Principiu general al Dreptului internațional public puternic particularizat la domeniul protecției mediului, până la afirmarea sa ca un principiu de sine stătător și adaptat acestei problematice, răspunderea statului pentru prejudicii ecologice a fost proclamată în diferite texte internaționale și unele legislații naționale. Astfel, principiul 21 al Declarației de la Stockholm prevede că statele au responsabilitatea de a face astfel încât activitățile aflate sub jurisdicția ori sub controlul lor să nu cauzeze prejudicii mediului altor state ori zonelor situate în afara jurisdicțiilor naționale. În privința relațiilor bilaterale, un tratat încheiat între Olanda și R.F. Germania, la 8 aprilie 1960, prevedea că fiecare dintre părțile contractante este obligată să protejeze apele împotriva poluării și va fi responsabilă față de daunele cauzate prin nerespectarea acestei obligații. La nivel național, de exemplu, legea-cadru bulgară din 1991 privind protecția mediului afirmă că persoanele considerate răspunzătoare, în urma unui proces, de a fi cauzat pagube terților printr-o poluare ori deteriorare a mediului sunt obligate să repare aceste pagube. Mai mult decât atât, art. 31 al respectivului act normativ se referă în mod special la diminuarea efectelor nocive ale poluării transfrontaliere și prevede repararea lor pe baza unui tratat ori, în lipsa acestuia, a regulilor generale ale Dreptului internațional general.

Așa cum s-a constatat în literatura de specialitate, în ciuda acceptării generale a principiului responsabilității statului pentru prejudicii transfrontaliere, în practică s-au înregistrat foarte puține plângeri în răspundere pentru daune ecologice.

De asemenea, problemele obișnuite generate de apariția unui contencios pe teme de mediu, precum determinarea gradului culpei ori baza juridică necesară pentru impunerea responsabilității, procedurile internaționale lungi și dificultățile administrării probelor, amplificate de circumstanțele speciale, ridică o serie de aspecte specifice.

2.8. Principiul adaptării cooperării internaționale la natura poluării ori caracteristicile zonei geografice supuse protecției

O contribuție importantă a cooperării intraeuropene la dezvoltarea Dreptului internațional al mediului s-a exprimat prin formularea principiului adaptării conlucrării interstatale, a nivelului său de desfășurare la cerințele particulare ale prevenirii ori combaterii diferitelor forme de poluare sau la specificul protecției anumitor zone geografice.

Exprimând și promovând o asemenea concepție, Consiliul Europei a adoptat o serie de texte fundamentale care cuprindeau principiile de protecție a unor medii, precum: Carta apei (1968), Declarația asupra principiilor privind lupta contra poluării

¹¹ Les normes relatives à l'environnement, définition et besoins d'harmonisation internationale, OCDE, Paris, 1974.

aerului (1968) sau Carta solurilor (1972). Dar aportul principal la afirmarea principiului revine Comunităților Europene.

Astfel, primul program de acțiune în domeniul mediului, adoptat la 22 noiembrie 1973, a anunțat printre principiile care trebuia să guverneze o politică ecologică și pe cel potrivit căruia pentru fiecare categorie de poluare trebuie să se caute nivelul de acțiune (local, regional, comunitar, internațional) cel mai bine adaptat naturii sale, precum și zonei geografice de protejat (principiul 10).

Se proclama, de asemenea, faptul că o cooperare mondială trebuie să se concentreze asupra domeniilor unde un efort cu caracter universal este reclamat de natura problemelor ecologice în cauză (principiul 8)¹².

Principiul a fost preluat și amplificat de programele de acțiune ulterioare. În temeiul său, acțiunea exterioară a CEE în domeniul protecției mediului s-a structurat la nivel bilateral, regional și internațional în raport direct cu natura problemelor în cauză.

2.9. Principiul prevenirii

Este vorba despre principiul prevenirii poluării și degradării mediului, care a rezultat din conștientizarea, la nivel național și internațional, a faptului că este mai important să se prevină acțiunile de prejudiciere a naturii decât cele de reparare a pagubelor produse, uneori imposibil de realizat. Principiul cunoaște dezvoltări viguroase mai ales în cadrul CEE (una dintre regulile deja afirmate în dreptul comunitar privind necesitatea acționării asupra surselor de poluare).

Principiul prevenirii își găsește una dintre primele expresii în dreptul internațional, prin sentința tribunalului arbitral pronunțată la 1 martie 1941, în cauza Canada c/Statele Unite privind turnătoria Trail¹³. Guvernul american prezentase o reclamație a Guvernului Dominionului Canadian în urma daunelor cauzate agricultorilor americani de emisiile de sulf care proveneau dintr-o turnătorie canadiană de zinc și plumb, situată la vreo 10 km de frontiera comună.

Cele două guverne au decis să supună diferendul unui arbitraj. Acesta a afirmat datoria permanentă a oricărui stat de a proteja celelalte state împotriva actelor prejudiciabile ale indivizilor care se găsesc în competența lor, obligație pe care Dominionul Canadei nu a respectat-o, angajându-și astfel răspunderea. Tribunalul arbitral a considerat astfel că „niciun stat nu are dreptul să-și utilizeze teritoriul sau să permită folosirea lui așa încât emisii de fum să cauzeze un prejudiciu pe teritoriul altui stat sau proprietăților persoanelor care se află acolo, dacă consecințele sunt serioase, iar prejudiciul este dovedit cu probe clare și convingătoare”.

Sentința arbitrală stabilea, în consecință, că turnătoria Trail trebuia să se abțină în viitor de a cauza daune prin emisiile sale pe teritoriul Statului Washington. Tribunalul a elaborat, în acest scop, o reglementare foarte completă bazată pe studiile realizate anterior la inițiativa sa și însoțită de măsuri de control. Acest regim trebuia

¹² Déclaration du Conseil des Communautés Européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés Européennes en matière d'environnement, J.C.C.E. C 112 din 20 decembrie 1973.

¹³ ONU, Recueil des sentences arbitrales, t. 3 III, p. 1907.

să permită eliminarea în viitor a daunelor cauzate teritoriului american de poluarea aerului. Sentința a putut fi interpretată astfel ca o constatare a existenței unei reguli de drept internațional care obligă statele să prevină poluările transfrontaliere.

Ea marchează o cotitură majoră în domeniu deoarece indică în mod clar statelor „că este necesar să depășim stadiul dreptului internațional general în care protecția mediului nu este asigurată, ori foarte relativ – decât prin reparația daunelor efectiv suferite – și (...) să ne îndreptăm către elaborarea de reguli specifice care să protejeze mediul”.

Dincolo de afirmarea unei răspunderi față de celelalte state cărora le este prejudiciat mediul, Dreptul internațional ilustrează mai clar principiul prevenirii prin numeroase convenții bilaterale și multilaterale care au drept obiect protecția mediului.

Așa sunt, de pildă, Convenția de la Basel, din 22 martie 1989, cu privire la controlul transfrontalier de deșeuri periculoase și eliminarea lor (art. 4.2C), Convenția de la Helsinki, din 2 aprilie 1992, cu privire la protecția mediului marin al zonei Mării Baltice (art. 3.1), Convenția-cadru a Națiunilor Unite, din 9 mai 1992, cu privire la biodiversitate (art. 14 și al 8-lea considerent al Preambulului), Convenția de la Viena, din 22 martie 1985, cu privire la protecția stratului de ozon (art. 2), pentru a cita câteva dintre acestea. Înscrierea obligațiilor generale de prevenire este atât de frecventă în convențiile internaționale, încât putem deduce existența unui principiu de drept internațional al mediului.

2.10. Principiul precauției

Înainte de a se impune de manieră indiscutabilă în cadrul a numeroase convenții internaționale, principiul precauției a început să se afirme în documentele neobligatorii din anii 1980; el își va găsi primele formulări în documentele privind protecția mediului marin împotriva poluării și preservarea stratului de ozon.

Alarmată de fenomene ca: ploile acide, efectul de seră și reducerea stratului de ozon, comunitatea internațională a adoptat la Geneva, la 13 februarie 1979, Convenția cu privire la poluarea atmosferei la mare distanță, care stipulează că incertitudinea științifică nu trebuie să împiedice părțile de a reglementa poluarea aerului.

În urma Convenției-cadru cu privire la protecția stratului de ozon, adoptată la Viena, la 22 martie 1985, Protocolul adițional de la Montreal (semnat la 16 septembrie 1987) afirmă că părțile sunt „hotărâte să protejeze stratul de ozon luând măsuri de precauție pentru a reglementa în mod echitabil volumul mondial total al emisiilor de substanțe care-l micșorează, obiectivul final fiind eliminarea, în funcție de evoluția cunoștințelor științifice și ținând seama de considerațiile tehnice și economice”.

Acest acord a permis eliminarea totală a clorofluorocarburilor al căror rol în formarea „găurii de ozon” nu era cert în 1985. Protecția Mării Nordului împotriva poluării face ca logica precauției să realizeze noi progrese: participanții la a doua conferință cu privire la protecția sa, organizată la Londra între 24 și 25 noiembrie

1987, au afirmat necesitatea adoptării unei abordări de precauție în reglementarea deversării unor substanțe periculoase în această mare.

Lupta împotriva poluării marine va deveni astfel terenul de predilecție al principiului precauției (Convenția de la Londra, din 30 noiembrie 1990, cu privire la poluarea cu hidrocarburi, Convenția de la Paris, din 22 septembrie 1992, pentru protecția mediului marin al Atlanticului de Nord-Est).

Încă de la începutul anilor 1990, principiul precauției accede la statutul de principiu general al politicii de mediu, prin Declarația Conferinței de la Bergen cu privire la dezvoltarea durabilă (16 mai 1990). Aceasta dă o definiție care va deveni clasică: „Atunci când există o amenințare de prejudiciu grav sau ireversibil, absența de certitudine completă pe plan științific nu ar trebui să fie invocată pentru a amâna pentru mai târziu măsurile de prevenire împotriva degradării mediului”.

În sfârșit, Conferința ONU cu privire la mediu și dezvoltare, de la Rio (1992), a reușit să adopte o Declarație și două convenții-cadru care se referă expres la acesta.

Astfel, Declarația de la Rio proclamă următorul principiu (principiul 15): „Pentru protecția mediului, măsuri de precauție trebuie aplicate în mod larg de către state în funcție de capacitatea lor. În cazul existenței unor riscuri de daune grave sau ireversibile, absența certitudinii științifice absolute nu trebuie să servească de pretext pentru amânarea adoptării măsurilor efective pentru prevenirea degradării mediului”.

Această declarație, lipsită de forță obligatorie, reia elementele esențiale ale principiului: riscul unor daune grave și ireversibile, absența de certitudine științifică absolută și necesitatea de a acționa fără să se aștepte. De atunci, numeroase acte internaționale bilaterale și multilaterale care se refereau la protecția mediului au reluat acest principiu (diversitatea biologică, schimbările climaterice, protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontieră și a lacurilor internaționale).

În plan regional, Convenția africană privind conservarea naturii și resurselor naturale (2003) prevede principiul precauției printre mijloacele necesare pentru realizarea obiectivelor sale „ținând seama de valorile etice și tradiționale, precum și de cunoștințele științifice în interesul generațiilor prezente și viitoare” (art. IV).

Jurisprudența nu recunoaște în mod unanim importanța principiului precauției. Se observă astfel divergențe între poziția instanțelor internaționale și cea a celor europene.

Curtea Internațională de Justiție a fost solicitată în mai multe rânduri să se pronunțe cu privire la el. Într-o cauză referitoare la reluarea experiențelor nucleare de către Franța în 1992, Noua Zeelandă se baza pe acest principiu, susținând că Franța trebuia să dovedească inocuitatea acestor experiențe și că, dacă nu o face, ar trebui să se abțină de la trageri. Franța a prezentat date pentru a aduce această dovadă, arătându-se totuși foarte rezervată cu privire la principii. Dezbaterile s-au rezolvat însă pe baza altor reguli juridice.

Într-o altă decizie din 23 octombrie 1997, relativ la proiectul Gabčíkovo – Nagymaros, Curtea Internațională de Justiție s-a bazat pe principiul prevenirii, în timp ce Ungaria, care abandonase construcția barajului din considerente de mediu, invoca necesitatea ecologică. Admițând că incertitudinile invocate de Ungaria constituiau o stare de necesitate, Curtea ar fi putut consacra o cerință de precauție. Dar ea a

considerat că „pericolul invocat de Ungaria era unul pe termen lung și că elementul cel mai important rămânea incert. Cum recunoaște chiar Ungaria, pagubele pe care le invoca rezultau din procese naturale relativ lungi ale căror efecte nu puteau fi ușor evaluate (...). Oricât de grav ar fi putut fi, pericolul invocat nu putea să fie considerat decât cu dificultate destul de cert și deci iminent în 1989, dacă se ține seamă de cele de mai sus”.

De asemenea, organismele de reglementare a diferendelor ale OMC au refuzat aplicarea directă a principiului precauției invocat în fața lor, în litigiile cu privire la embargoul asupra cărnii de vită cu hormoni care opuneau SUA și Canada Comunității Europene. Prin două decizii din 28 august 1997, confirmată în apel, organismele OMC au considerat că identificarea riscului pe care-l implica prezența hormonilor în carne era o condiție indispensabilă pentru evaluarea riscurilor cerute de art. 5 al Acordului cu privire la punerea în aplicare a măsurilor sanitare și fitosanitare și că CE nu aduseseră dovada științifică a unui pericol real pentru sănătatea umană. Se poate remarca, prin urmare, care sunt prioritățile OMC: restricționarea schimburilor comerciale nu poate fi justificată decât printr-un risc stabilit în mod clar, și nu prin incertitudini legate de cercetarea științifică.

2.11. Noi principii ale Dreptului internațional al mediului

Alături de aceste principii care și-au găsit deja o recunoaștere internațională ca reguli de drept pozitiv (fie pe cale convențională, fie ca reguli cutumiare), sunt în curs de cristalizare altele noi, rezultate în cadrul practicii și cooperării internaționale în domeniu.

Multe dintre acestea s-au născut la nivel european, mai precis în cadrul CEE, și tind să se generalizeze în plan internațional general.

În condițiile apariției posibilității utilizării armelor ecologice (a căror capacitate de distrugere o depășește chiar pe cea a armelor nucleare), se cristalizează ca un principiu nou interzicerea producerii și utilizării armelor de modificare a mediului. Una dintre consecințele sale juridice internaționale o constituie înscrierea, printre crimele internaționale, de către Comisia de Drept Internațional a ONU a celei de ecocid.

Un principiu pe cale de afirmare și cu importante consecințe în materie este acela al răspunderii comune, dar diferențiate a statelor. Enunțat inițial de principiul 7 al Declarației de la Rio, el nu apare (încă) formulat ca atare la nivel convențional.

Totuși, semnificațiile sale se degajă de fiecare dată când țările industrializate acceptă obligația de a susține țările în curs de dezvoltare spre a putea să-și îndeplinească sarcinile privind protecția mediului. Se întâlnesc asemenea dispoziții, de pildă, în Convenția privind biodiversitatea (art. 20), în Convenția privind deșertificarea (art. 20) ori în Convenția de la Stockholm, din 22 mai 2001, privind poluanții organici persistenți (art. 12 și 13).

§3. Principiul dezvoltării durabile

Dezvoltarea durabilă decurge din noțiunea de ecodezvoltare, care a apărut în 1972 și care prevedea „armonizarea obiectivelor sociale și economice ale dezvoltării cu o gestiune ecologică prudentă a resurselor și a mediului”. Conceptul își găsește expresia oficială în 1987, în Raportul Brundtland, după numele prim-ministrului norvegian care prezida Comisia mondială a mediului și dezvoltării.

Intitulat „Viitorul nostru comun”, raportul definește dezvoltarea durabilă ca „dezvoltarea care permite satisfacerea nevoilor prezente, fără să compromită capacitatea generațiilor viitoare de a le satisface pe ale lor”. Definiția se bazează pe nevoile esențiale ale celor mai săraci din lume, cărora trebuie să li se acorde prioritate. Raportul subliniază, în mod abrupt, exigența de supraviețuitor cu care se confruntă aceste populații, care ridică tema protecției stricte a resurselor naturale. Asistăm, de altfel, la o dezvoltare a protecției ecologice către conceputul de durabilitate. Această abordare are meritul de a lega în mod strâns procesele de dezvoltare economică, în special prin eradicarea sărăciei și protecția mediului prin legăturile unei gestiuni durabile a resurselor naturale. Ea exprimă căutarea unei noi ordini de valori, caracterizată printr-o economie mai respectuoasă față de resurse și ecosisteme și mai preocupată de justiție în raporturile internaționale.

Dezvoltarea durabilă cunoaște un succes din ce în ce mai mare. La origine concept economic, ea a fost consacrată prin numeroase baze juridice.

În Dreptul internațional, Declarația cu privire la mediu și dezvoltare de la Rio evocă în mod recurent dezvoltarea durabilă, folosind în mai multe rânduri combinația de termeni „mediu și dezvoltare”. Dar principiul 3 relevă că accentul este pus mai mult pe dezvoltare decât pe mediu: „Dreptul la dezvoltare trebuie să fie realizat în așa fel încât să fie îndeplinite în mod echitabil nevoile dezvoltării cu cele ale mediului pentru generațiile prezente și viitoare”.

Dezvoltarea durabilă constituie referința majoră a mai multor convenții internaționale, printre care cea a ONU privind lupta împotriva deșertificării în țările grav afectate de secetă și/sau deșertificarea, în special în Africa, adoptată la Paris la 17 iulie 1994 (al 9-lea considerent: părțile Convenției sunt conștiente că „deșertificarea și seceta compromit dezvoltarea durabilă din cauza corelației care există între acest fenomen și problemele sociale importante ca sărăcia, proasta situație sanitară și nutrițională, precum și insecuritatea alimentară”), sau Convenția de la Barcelona cu privire la protecția mediului marin și a litoralului Mediteranei, așa cum a fost amendată la 10 iunie 1995 [al 2-lea considerent: părțile contractante sunt „pe deplin conștiente de sarcina prezervării și dezvoltării durabile a acestui patrimoniu comun (mediul marin)” în interesul generațiilor prezente și viitoare].

Din momentul lansării ideii sale la nivel mondial (Raportul Brundtland, 1987), trecând prin documentele Conferinței de la Rio de Janeiro (iunie 1992) și până la Summit-ul mondial pentru dezvoltare durabilă (Johannesburg, 2002), conceptul dezvoltării durabile a cunoscut numeroase dezvoltări. Întrebări precum „ce grad de juridicitate a atins?; „A rămas un simplu concept fără valoare normativă ori a devenit un veritabil principiu juridic?” au început să-și găsească răspunsul. Astfel, în sentința

sa din 25 septembrie 1997 (afacerea Gabcikovo-Nagymaros), Curtea Internațională de Justiție a calificat simplu și cu prudență dezvoltarea durabilă drept un „concept”; în opinia sa individuală, vicepreședintele CIJ, Weeramantry, a mers mai departe, arătând că „este vorba în realitate de un principiu care face parte din dreptul pozitiv”.

Dincolo de statutul acordat – concept-cameleon, cu un conținut variabil, principiu juridic ori ramură a Dreptului internațional – aceasta reflectă cerința reconcilierii a două exigențe, *a priori*, contradictorii: protecția mediului și dezvoltarea. Din această perspectivă, dezvoltarea durabilă, cu cei trei piloni ai săi: dezvoltarea economică, dezvoltarea socială și protecția mediului, este concepută și promovată, inclusiv din punct de vedere juridic, ca un nou tip de dezvoltare menit să sintetizeze și să exprime o devenire a societății care să asigure perpetuarea speciei umane în armonie cu natura. Desigur, ca principiu juridic, ea se caracterizează încă printr-un grad înalt de abstractizare și generalitate și, de aici, o relativă operaționalitate și un conținut sporit de subiectivitate a judecătorului în aprecierea sa.

§4. Concepte fundamentale

Orice ordine juridică și mai ales cea existentă la nivel mondial se bazează și se structurează în jurul unor valori și concepte fundamentale, ca reprezentări abstracte ale obiectivelor definitorii ale epocii. Spre deosebire de principii, conceptele nu pot fi aplicate direct, dar contribuie la stimularea adaptării reglementărilor juridice ori la deslușirea înțelesurilor acestora în procesul de aplicare.

Patru sunt considerate concepte fundamentale la nivelul dreptului internațional al mediului: interesul comun al umanității, drepturile generațiilor viitoare, patrimoniul natural comun al umanității și responsabilitatea comună, dar diferențiată.

4.1. Interesul general (comun) al umanității

Orice sistem (ordine) juridic se concentrează în jurul unor valori sociomorale spre care converg interesele tuturor membrilor comunității respective. Interesul general comun este necunoscut ca atare prin normele constituționale sau regulile juridice cu caracter imperativ, de ordine publică. De pildă, Legea nr. 137/1995 consacră protecția mediului drept „obiectiv de interes public major”.

Acest fapt s-a extins și la nivel internațional, conservarea mediului fiind considerată o valoare a întregii umanități. Soluțiile juridice se fondează, în ultimă instanță, pe conștiința unui interes general planetar, cuprinzând aspecte legate de respectarea drepturilor omului, menținerea păcii, dezvoltarea și conservarea mediului. Protecția mediului reprezintă un interes comun, un interes al omului ca specie între specii, întrucât de calitatea acestuia depind calitatea vieții și sănătatea persoanelor, atât a celor prezente, cât și a generațiilor viitoare. Mai mult decât atât, ruperea echilibrului ecologic înseamnă distrugerea vieții, iar menținerea lui devine astfel un interes esențial al umanității.

Aceasta este concepția spațială asupra mediului, ipoteza sa de cadru – natural, spiritual, vizual –, de existență a vieții, iar interesul comun se materializează prin noțiunea de patrimoniu natural comun.

Interesul comun al umanității de a proteja mediul se exprimă, la nivel internațional, în cadrul tratatelor-lege menite să promoveze și să soluționeze probleme globale, fără contraprestații între părți, cu clauze stabilite mai puțin prin negocieri și mai mult prin luarea în calcul a datelor tehnico-științifice obiective.

La nivel convențional, un asemenea interes general comun a fost recunoscut prin mai multe texte internaționale. Așa, de exemplu, Convenția internațională pentru reglementarea vânătorii de balene (2 decembrie 1946) a recunoscut că „statele lumii au interesul de a salva, în beneficiul generațiilor viitoare, marile resurse naturale reprezentate de speciile baleniere” (preambul).

Convenția africană pentru conservarea naturii și a resurselor naturale, din 15 septembrie 1968, se referă la acțiunea de întreprins în vederea conservării, utilizării și dezvoltării capitalului reprezentat de solul, apele, flora și resursele faunei „pentru bunăstarea prezentă și viitoare a umanității” (preambul). Ideea a fost dezvoltată și în preambulul Convenției de la Washington (3 martie 1973) privind comerțul internațional cu specii de faună și floră sălbatice amenințate cu extincția:

„Statele contractante,

Recunoscând că fauna și flora sălbatică constituie, prin frumusețea și varietatea lor, un element de neînlocuit al sistemelor naturale, care trebuie să fie protejat de către generațiile prezente și viitoare;

Recunoscând că popoarele și statele sunt și trebuie să fie cei mai buni protectori ai faunei și florei lor sălbatice (...).”

Aceleași idei au fost preluate și dezvoltate și de Convenția de la Bonn, din 23 iunie 1979, privind conservarea speciilor migratoare aparținând faunei sălbatice.

Principiul a fost preluat și afirmat, în ultimul timp, mai ales de convențiile-cadru privind problemele ecologice globale.

4.2. Patrimoniul comun al umanității

Conceptul și-a găsit însă recunoașterea juridică deplină în cadrul Conferinței ONU privind dreptul mării și al documentelor adoptate cu această ocazie, la începutul anilor 1970. Ulterior, au fost proclamate drept patrimoniu comun al umanității Luna și celelalte corpuri cerești (prin Acordul din 5 decembrie 1979) și resursele minerale ale marilor funduri marine (Convenția privind dreptul mării, 10 decembrie 1982).

Noțiunea de „patrimoniu comun al umanității” apare în dreptul internațional odată cu declarația Avid Pardo (nota verbală din 17 august 1967) și a fost folosită pentru a sustrage anumite spații ori resurse naturale de la acapararea sau revendicarea de suveranitate din partea statelor ori a oricărei aproprieri private.

Din punct de vedere al dreptului mediului, problema a fost reglementată prin Convenția UNESCO, din 16 noiembrie 1972, privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural. Făcând distincție între „cultural” și „natural”, Convenția afirmă că există un interes general al umanității prezente și viitoare de a salva speciile amenințate cu dispariția și că statelor le revine sarcina de a-și asuma îndatoririle care se impun în acest sens. În art. 2 al documentului, sunt prevăzute monumentele naturale, formațiunile geologice și fiziografice și siturile sau zonele naturale ce sunt

considerate ca aparținând patrimoniului mondial, supuse unui regim juridic internațional special.

Ideea de patrimoniu apare, de asemenea, în Convenția de la Berna, din 19 septembrie 1979, privind conservarea vieții sălbatice și a mediului natural al Europei, Convenția de la Canberra, din 20 mai 1980, privind conservarea faunei și florei marine a Antarcticii ș.a. Un caz aparte îl reprezintă, în acest context, Convenția privind biodiversitatea (1992), care declară: „conservarea diversității biologice este o preocupare comună a umanității” (*common concern of humankind*), afirmație urmată de reamintirea faptului că „statele au drepturi suverane asupra resurselor lor biologice”. Trei sunt caracteristicile patrimoniului comun al umanității: folosirea exclusivă în scopuri pașnice, utilizarea rațională într-un spirit de conservare și o bună gestiune în vederea transmiterii către generațiile viitoare.

4.3. Drepturile generațiilor viitoare

Concept nou, aferent dezvoltării durabile, „drepturile generațiilor viitoare” exprimă solidaritatea dintre generații în conservarea și păstrarea calității mediului. Ideea a fost formulată, pentru prima dată, prin Declarația de la Stockholm, din 1972, care arată că „omul (...) are îndatorirea solemnă de a proteja și de a ameliora mediul pentru generațiile prezente și viitoare”. Același principiu a fost reafirmat în numeroase instrumente, precum Convenția-cadru privind schimbările climatice (1992), sub forma „incumbă părților să păstreze sistemul climatic în interesul generațiilor prezente și viitoare”. Principiul 3 al Declarației de la Rio (iunie 1992) plasează conceptul în contextul dezvoltării: „Dreptul la dezvoltare trebuie să fie realizat într-o manieră care să satisfacă nevoile relative la dezvoltare și la mediu ale generațiilor prezente și viitoare.”

Recunoașterea dreptului generațiilor viitoare este exprimată în numeroase tratate și declarații internaționale. Desigur, specificațiile conceptului rămân, în unele privințe, încă imprecise; termenul de „generații viitoare” nu este definit: nu există delimitări precise și criterii exacte în acest sens. Nici conținutul drepturilor de acest gen nu este precis determinat, iar conceptul presupune, prin implicațiile sale, o serie de „artificii” juridice în contextul dreptului clasic.

Capitolul 17

Izvoarele Dreptului internațional al mediului

Pentru Dreptul internațional, izvoarele (formele) sunt definite și precizate în mod tradițional de art. 38 alin. 1 din Statutul Curții Internaționale de Justiție, redactat în 1920, care indică drept surse ale regulilor juridice pe care urmează să le aplice această instanță: convențiile internaționale (generale și speciale), cutuma internațională (ca „dovadă a unei practici general acceptate ca drept”), principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate și, ca mijloace auxiliare, deciziile juridice internaționale și doctrina.

Alături de aceste izvoare, în ultimele decenii s-au afirmat mai ales documentele adoptate de organizațiile internaționale, care joacă un rol tot mai important în dezvoltarea dreptului internațional, în general, și a dreptului mediului, în special.

Dreptul internațional al mediului este format, în prezent, din tratate internaționale, rezoluții obligatorii ale unor organizații internaționale și unele texte neobligatorii (*soft law*), care au un rol sporit în precizarea și afirmarea normelor juridice în materie. Li se adaugă cutuma, precum și unele „mijloace auxiliare”.

§1. Tratatul internațional (dreptul convențional)

În ciuda diversității denumirilor actelor (tratate, convenții, acorduri, protocoale ș.a.) și a sectoarelor de reglementare, regulile convenționale privind protecția mediului prezintă o serie de caracteristici comune. Este vorba, în primul rând, despre necesitatea adoptării unor măsuri adecvate de aplicare, mai ales în cadrul intern, multe dintre tratatele privind mediul fiind *non self-executing treaties*. Documentele internaționale stabilesc pentru statele-părți obligații de a impune controlul deversărilor substanțelor poluante, de a institui sisteme de autorizare pentru anumite activități, supravegherea resortisanților ș.a., care nu pot fi îndeplinite decât prin adoptarea unor măsuri interne: administrative, legislative, economice ș.a. Apoi, majoritatea tratatelor privind conservarea mediului cuprinde mecanisme permanente de cooperare, sub forma unor structuri instituționale deja existente, cărora li se conferă noi atribuții, ori create prin tratatele respective în mod special. Se remarcă, de asemenea, diverse sisteme de control asupra aplicării tratatelor, proceduri specifice pentru modificarea acestora, o frecvență deosebită a măsurilor programatorii și utilizarea convențiilor-cadru.

Asemenea textelor legislative interne, tratatele internaționale s-au multiplicat mai ales după 1970. În prezent, numărul convențiilor interstatale multilaterale care privesc mediul în mod exclusiv ori cuprind dispoziții în materie este de peste 500. Acestea li se adaugă circa 1.000 de tratate bilaterale. Unele tratate internaționale cuprind numai câteva dispoziții privind mediul, precum Tratatul spațial din 27 ianuarie 1967 (numai art. IX conține o prevedere referitoare la protecția mediului terestru contra elementelor cosmice care ar putea polua și împotriva contaminării spațiului însuși), Acordul asupra Lunii din 1979 (art. VII) etc.

Există, de asemenea, un mare număr de tratate privind cursurile de apă de frontieră ale căror dispoziții vizează nu numai poluarea acestora.

În rândul acestei categorii de izvoare sunt, pe de o parte, tratate cu caracter general (precum Convenția privind dreptul mării, din 1982, Primul protocol adițional al Convenției de la Geneva, din 12 august 1949, privind protecția victimelor conflictelor armate internaționale, care interzice utilizarea metodelor ori mijloacelor de război ce sunt concepute pentru a cauza pagube întinse, durabile și grave mediului natural), iar pe de altă parte, tratatele speciale, frecvent elaborate și adoptate ca urmare a unei circumstanțe care a atras atenția asupra unui risc specific (ca, de exemplu, Convenția internațională pentru prevenirea poluării de către nave, de la Londra, din 12 noiembrie 1973, modificată prin Protocolul din 17 decembrie 1978).

În prezent, reglementările cu vocație mondială privesc principalele sectoare „tradiționale” ale mediului marin, atmosferic, fauna și flora sălbatică.

Referitor la reglementările cu caracter regional (sau subregional), trebuie să subliniem, mai întâi, preocuparea de a concretiza și de a adapta aplicarea regională a unor convenții mondiale la particularitățile geonaturale din anumite zone.

Este semnificativă, în acest sens, activitatea Programului Națiunilor Unite pentru Mediu (PNUE) de a multiplica convențiile regionale pentru protecția diferitelor zone maritime contra poluării: Mediterana (Convenția de la Barcelona, din 16 februarie 1976, pentru protecția Mării Mediterane contra poluării, însoțită de protocoale adiționale, două semnate în aceeași zi, unul privind operațiile de imersie efectuate de nave și aeronave, celălalt – cooperarea în materie de luptă împotriva poluării Mării Mediterane prin hidrocarburi și alte substanțe în caz de situație critică, Protocolul de la Atena, din 17 mai 1980, privind protecția Mediteranei contra poluării telurice, Protocolul de la Geneva, din 3 aprilie 1982, privind siturile special protejate ale regiunii), Golful Arabic, Africa de Vest, Marea Roșie, Golful Aden, Caraibe, Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, din 1992 etc. Aceste documente regionale se inspiră din aceleași principii și aplică soluții identice, fiind mai ales adaptări regionale ale unor instrumente internaționale (în unele cazuri, acestea neintrând încă în vigoare).

O serie importantă de documente de drept al mediului își găsesc elaborarea și aplicarea în cadrul continentului european sau al unor zone ale acestuia. O situație specială are în context Tratatul Cartei energiei și Protocolul Cartei energiei privind eficiența energetică și aspectele legate de mediu, încheiate la Lisabona, la 17 decembrie 1994, documente cu vocație continentală și care privesc un sector important al legăturii dintre activitatea economică și protecția mediului. Altele se referă, cu precădere, la protecția cursurilor de apă, lacurilor, atmosferei și unor mări (precum Marea Baltică, Marea Neagră) împotriva poluării.

Consiliul Europei și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) au jucat un rol de promotor în dezvoltarea Dreptului convențional european al mediului. Se cuvin menționate, în acest context, Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a mediului natural în Europa, elaborată de Consiliul Europei și deschisă spre semnare la 19 septembrie 1979, la Berna (ca document cu vocație continentală), ori Convenția nordică privind protecția mediului, semnată la 19

februarie 1974, în cadrul Consiliului Nordic, de Danemarca, Finlanda, Norvegia și Suedia (ca exemplu de document subregional care a servit ca model pentru elaborarea regulilor referitoare la cooperarea transfrontalieră în acest domeniu).

În ciuda diversităților, regulile convenționale ale Dreptului mediului prezintă unele dimensiuni comune, precum: importanța măsurilor de aplicare care trebuie luate de părțile contractante, instituirea mecanismelor de control asupra aplicării dispozițiilor, adoptarea de proceduri facile pentru modificarea tratatelor, crearea de mecanisme de cooperare ori utilizare a celor deja existente¹⁴.

Tratatele referitoare la protecția mediului cuprind frecvent proceduri de amendare suplă și planuri de acțiune conținând măsuri complementare. Multe dintre ele sunt acorduri-cadru care trebuie completate în timp prin protocoale adiționale, iar în vederea aplicării trebuie să fie încorporate în dreptul național al statelor-părți prin măsuri legislative intense (*non self-executing treaties*).

§2. Cutuma ca izvor al Dreptului internațional al mediului

La nivelul dreptului internațional, cutuma se formează ca urmare a unui proces lent și complex și rămâne adesea imprecisă în conținutul său. Totodată, proba permanenței, uniformității și acceptării practicii ca drept poate fi dificilă. Este greu de vorbit despre o „practică general acceptată ca drept” într-un domeniu precum cel al Dreptului internațional al mediului, a cărui vechime depășește cu puțin 30 de ani.

Dacă în privința dreptului internațional general exemplul elocvent îl reprezintă Convenția dreptului mării (care a codificat o serie de reguli deja existente, iar pe baza consensului asupra unor probleme noi s-a format o practică internațională), în ceea ce privește Dreptul internațional al mediului, situația este complexă. În acest din urmă caz, se poate vorbi mai degrabă despre reguli cutumiare, aflate în diferite stadii de evoluție.

Formularea de principii declarative, neobligatorii, preluarea frecventă a unor reguli în numeroase texte convenționale ori codificarea unei noi reguli în mod rapid, pe baza unui consens, reprezintă elementele caracteristice.

Cernobîlul și urmările sale juridice, în primul rând, cele două convenții de la Viena, din 1986, asupra notificării rapide a accidentelor nucleare și, respectiv, asistenței în caz de accident nuclear ori de situație de urgență radiologică sunt semnificative în acest sens. Astfel, dispozițiile convenționale au codificat, cu o rapiditate explicată de circumstanțe (un accident nuclear), o serie de reguli reieșite din practica statelor, în primul rând îndatorirea de a informa de urgență alte state susceptibile de a fi afectate de orice situație ori eveniment care ar putea cauza brusc efecte negative mediului lor.

Numeroase alte reguli cutumiare au reieșit din practică sau sunt în curs de constituire și afirmare, precum îndatorirea statului de a nu cauza pagube mediului altor state sau de a nu permite acest lucru, rezultată din jurisprudența internațională și formulată de Declarația de la Stockholm (principiul 2), reluată și afirmată și de numeroase instrumente juridice europene în materie, îndatorirea de cooperare

¹⁴ Pentru dezvoltarea acestor aspecte, a se vedea A. Kiss, J.-P. Benrier, *Droit international de l'environnement*, 3^e édition, Pedone, Paris, 20004, p. 47-62; *Conventions de protection de l'environnement*, direction scientifique Jean Marc Lavielle, PULIM, 1999.

(enunțată de principiul 24 al Declarației de la Stockholm), cea de informare prealabilă și consultare între state, de evaluare a consecințelor care ar putea avea efecte nefaste asupra mediului, egalitatea de acces a resortisanților tuturor țărilor susceptibile de a fi afectate de o pagubă ecologică la procedurile administrative și judiciare ale statului unde se situează originea deteriorării mediului (reală ori posibilă) etc. și la afirmarea căror statele europene au contribuit substanțial.

§3. Principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate

Dincolo de dezbatere doctrinare (desfășurate mai ales între cele două războaie mondiale și asupra unor concepte precum cel de „națiune civilizată”), acest izvor de Drept internațional al mediului se exprimă în principii juridice care se regăsesc în majoritatea sistemelor de drept ale statelor lumii. În condițiile în care, în prezent, se apreciază că există peste 30.000 de acte normative în domeniul mediului – multe dintre acestea în țări europene – se pot desprinde o serie de principii generale. Dintre acestea, în literatura de specialitate se remarcă: prevenirea daunelor ecologice, repararea pagubelor aduse mediului, asigurarea supraviețuirii speciilor amenințate cu dispariția¹⁵.

§4. Doctrina

În ceea ce privește doctrina specialiștilor celor mai calificați din diferite state, deși a cunoscut unele dezvoltări la nivelul Dreptului internațional general, este încă săracă în planul Dreptului internațional al mediului. O semnificație aparte o au, în acest context, principiile formulate de asociațiile științifice, precum Rezoluția de la Atena a Institutului de Drept Internațional asupra poluării cursurilor de apă și lacurilor în dreptul internațional (12 septembrie 1979), celebrele reguli de la Helsinki asupra utilizării cursurilor de apă internaționale (1996), privind relațiile dintre apă, alte resurse naturale și mediu (Belgrad, 1980) etc. Un rol deosebit revine, de asemenea, Consiliului European de Drept al Mediului (organism științific mai restrâns), care are ca sarcină formularea soluțiilor juridice aplicabile pentru țările europene, plecând de la dreptul comparat, Centrului Internațional de Drept Comparat al Mediului (Limoges, Franța) ș.a.

§5. Deciziile judiciare

Deși au un rol deosebit în identificarea și interpretarea semnificațiilor regulilor internaționale în materie de mediu, deciziile judiciare sunt încă destul de rare, dar suficiente pentru a prefigura deja o jurisprudență în domeniu.

Prima afacere importantă de acest gen s-a referit la situația topitoriei Trail și a opus SUA și Canada, uzina canadiană de plumb și zinc emițând emisii sulfuroase asupra terenurilor agricole americane situate la distanță de câțiva kilometri. Sentința arbitrală din 11 martie 1941 constata că, „potrivit principiilor Dreptului internațional și Dreptului SUA, niciun stat nu are dreptul de a uza de teritoriul său ori de a permite folosirea lui astfel ca emisiile să provoace un prejudiciu pe teritoriul unui alt stat ori

¹⁵ Al. Kiss, J.P. Beurier, op. cit., p. 60.

proprietăților persoanelor care se află aici, dacă este vorba despre consecințe serioase și dacă prejudiciul este probat prin dovezi clare și convingătoare”.

Deja în 1949, cu mult înainte de Stockholm (1972) și de Rio (1992), și Curtea Internațională de Justiție a abordat probleme de mediu în cadrul cauzei privind afacerea strâmtorii Corfu (decizia din 9 aprilie 1949).

În documentul aferent s-a prevăzut: „Obligațiile sunt întemeiate pe anumite principii generale bine cunoscute, precum: obligațiile asumate, considerații elementare de umanitarism, mai exigente în timp de pace decât în timp de război (pasajul fundamental este aici), principiul libertății comunicațiilor maritime și obligația pentru orice stat de a nu permite utilizarea teritoriului său pentru comiterea unor acte contrare altor state.”

În aceste ultime dispoziții s-a identificat baza dezvoltării Dreptului internațional al mediului.

Apoi a existat și o a doua decizie, care ne indică, de asemenea, că, destul de devreme, Curtea a contribuit la dezvoltarea Dreptului mediului. În avizul consultativ al Curții din 1996 asupra legalității utilizării armei nucleare, se arată: „Au fost, de asemenea, citate Declarația de la Stockholm din 1972 și Declarația de la Rio din 1992, principiul al doilea, care exprimă convingerea comună a statelor interesate că ele au datoria de a face în așa fel încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor sau sub controlul lor să nu cauzeze daune mediului altor state sau din regiunile sau zonele care nu se află sub nicio jurisdicție națională.”

În paragraful 29 al avizului se continuă: „Curtea este conștientă că mediul este amenințat în fiecare zi și că utilizarea armelor nucleare ar putea constitui o catastrofă pentru mediul național. Ea este, de asemenea, conștientă că mediul nu este o abstracție, ci spațiul în care trăiesc ființe umane și de care depinde calitatea vieții și sănătății lor și cea a generațiilor viitoare. Obligația generală a statelor de a veghea pentru ca activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor și sub controlul lor să respecte mediul din alte state sau din zone care nu se află sub nicio jurisdicție națională face parte în prezent din regulile Dreptului internațional al mediului.”

A treia decizie relevantă în materie este cea din 25 septembrie 1997, pronunțată în cauza Gabcikovo-Nagymaros, care a opus Ungaria Slovaciei. Astfel, „Curtea reamintește că a avut recent ocazia să sublinieze în următorii termeni importanța pe care respectarea mediului o prezintă în opinia sa, nu numai pentru state, dar și pentru totalitatea speciei umane”. Și ea citează pasajele menționate mai sus din avizul consultativ asupra legalității utilizării armelor nucleare. În decizie se adaugă: „Curtea nu pierde din vedere, în domeniul protecției mediului, că vigilența și prevenția se impun din cauza caracterului adeseori ireversibil al daunelor cauzate mediului și al limitelor inerente mecanismului însuși de reparație a acestui tip de daune.

În decursul timpului, omul nu a încetat să intervină în natură din rațiuni economice sau din alte rațiuni. În trecut, el a făcut-o ținând seama de efectele sale asupra mediului. Grație noilor perspective pe care le oferă știința și unei conștiințe crescânde a riscurilor pe care contaminarea acestor intervenții într-un ritm susținut și fără măsură îl reprezintă pentru umanitate, indiferent dacă este vorba despre generațiile prezente sau viitoare, noi norme și noi exigențe au fost puse la punct, care

au stabilit un număr important de instrumente în cursul ultimelor decenii. Aceste noi norme trebuie luate în considerare și aceste exigențe noi trebuie apreciate adecvat nu numai atunci când statele se lansează în activități noi, dar și atunci când ele continuă activități deja începute în trecut. Conceptul «dezvoltării durabile» traduce necesitatea concilierii dezvoltării economice și protecției mediului?

În vederea rezolvării speței prezente, cele două părți – Slovacia și Ungaria – ar trebui să examineze din nou împreună efectele asupra mediului ale exploatării centralei de la Gabčíkovo. În special, ele trebuie să găsească o soluție satisfăcătoare în ceea ce privește volumul de apă care se revarsă în noua albie a Dunării și în brațele de apă situate de o parte și de alta a fluviului.”

Pentru a se edifica pe deplin asupra stării de fapt, și în această speță Curtea a efectuat o vizită la fața locului. Există, în acest sens, un precedent din timpurile Curții Permanente pentru Justiție Internațională, când s-au vizitat instalațiile de reținere a apelor pe râul Meuse.

Curtea aplică dreptul, nu-l creează aproape niciodată. Prin urmare, evident, nu se putea aștepta din partea ei la o definiție a unui concept precum cel de dezvoltare durabilă, care se pretează la interpretări diverse. În general, ea evită anumite dezbateri care pot mai întâi să divizeze și apoi să antreneze prea departe într-o *ultra petita*, pe care ea o respinge întotdeauna. În consecință, se aplică faimosul principiu scump matematicienilor, principiul „eleganței”, adică ea se îndreaptă direct, printr-o demonstrație cât mai simplă posibil, spre rezultatele pe care vrea să le producă.

Ca urmare a importanței crescânde acordate de Curte problemelor ecologice, se cuvine menționat faptul că aceasta a creat, la 19 iulie 1993, o cameră specială competentă să trateze afacerile judiciare relative la mediu.

§6. Noi izvoare ale Dreptului internațional al mediului

Apariția și multiplicarea organismelor internaționale cu atribuții în domeniul protecției mediului au dus la elaborarea unor documente cu forță juridică diferită, de la simple recomandări până la rezoluții obligatorii pentru statele membre.

Este vorba despre un nou izvor de drept internațional, neprevăzut, Statutul Curții Internaționale de Justiție, ori cel puțin despre o nouă tehnică de creare de norme juridice internaționale.

6.1. Rezoluțiile obligatorii ale organizațiilor internaționale

Numărul organismelor internaționale care dispun de puterea de a adopta rezoluții care să fie obligatorii pentru statele membre ale acestora este scăzut, în domeniul mediului nefiind decât trei. Într-o manieră deosebit de limitată, Consiliul de Securitate al ONU, în temeiul Convenției de la Geneva, din 18 mai 1977, asupra interdicției de utilizare a tehnicilor de modificare a mediului în scopuri militare ori în oricare alte scopuri ostile, poate adopta rezoluții obligatorii. Potrivit art. 5 al documentului, orice stat parte care are motive să creadă că un alt stat parte violează obligațiile Convenției poate să depună plângere pe lângă Consiliul de Securitate.

Acesta poate întreprinde o anchetă și poate decide că statul care a depus plângerea a fost lezat ori riscă să fie lezat ca urmare a unei violări a Convenției (art.

3-5). În privința conduitei Consiliului, acesta poate acționa conform art. 36-37 din Cartă.

În plan european, OCDE poate, în vederea atingerii obiectivelor sale, să ia decizii care, fără dispoziții diferite, leagă toate statele membre. Totuși, nu trebuie uitat că „organizația celor 24” este, înainte de toate, un cadru de studiu și consultări, ca atare ea recurge mai ales la procedura recomandărilor. Cele câteva decizii se referă mai ales la schimburile de informații asupra principalelor date statistice privind diftinele policlorurate [decizia din 13 februarie 1973, C(73) 1], la acceptarea reciprocă a datelor pentru evaluarea produselor chimice [decizia din 12 mai 1981, C(81) 30] sau la instituirea, în cadrul Agenției OCDE pentru Energie Nucleară, a unui mecanism multilateral de consultare și supraveghere pentru imersia deșeurilor radioactive în mare [decizia din 22 iulie 1977, C(77) 115] etc., materii în care competențele statului nu sunt, practic, afectate.

Un caz special îl constituie Comunitățile Europene. Organismele comunitare sunt investite cu dreptul de a lua hotărâri obligatorii pentru statele membre sub două forme: fie ca regulamente obligatorii în toate elementele lor și direct aplicabile în oricare stat membru, fie ca directive angajante pentru statele membre destinate pentru un rezultat de atins și lăsând instanțelor naționale competența în privința formei și mijloacelor (art. 189 din Tratatul de la Roma, care a instituit Comunitatea Economică Europeană).

6.2. Rezoluțiile neobligatorii pentru statele membre (*soft law*)

În cadrul procedurii de pregătire de noi reguli, statele, confruntate cu urgența stabilirii acestora, au recurs frecvent, în prima fază a preparării, la instrumente neconstrângătoare. Acestea, care frecvent formulează anumite principii, au servit ca mecanisme pentru a provoca o anumită conștientizare a *decision-makers* ai statelor asupra problemei și pentru a orienta intențiile guvernelor într-o anumită direcție. În acest mod, prin asemenea instrumente prenormative denumite *soft law* se anticipează deja regula normativă viitoare. Drept consecință, cercetarea normei primare trebuie să conducă la examinarea atât a instrumentelor cu caracter obligatoriu, cât și a celor fără o asemenea forță, acestea din urmă fiind mai numeroase și cu o deschidere mai generală.

Fiind rezultatul unor conferințe internaționale ori al organizațiilor internaționale, aceste documente pot fi clasificate, după conținutul lor, în trei categorii: recomandări directive, programe de acțiune și declarații de principii.

a) *Recomandările directive* reprezintă forma cea mai obișnuită pe care o îmbracă actele organismelor interguvernamentale (universale ori regionale) adresate statelor membre. Semnificațiile juridice ale acestora sunt reduse, rolul lor fiind acela de a indica statelor membre modul în care trebuie să-și îndeplinească angajamentele asumate prin aderarea la organizația respectivă.

Recomandările directive sunt frecvent adoptate în materie de mediu. Cu titlu de exemplu, menționăm recomandările OCDE, precum cele privind raporturile dintre mediu și economic, gestiunea resurselor naturale, deșeurile, produsele chimice, poluarea transfrontalieră, gestiunea zonelor de coastă, turismul etc.¹⁶

¹⁶ Pentru exemple concrete, a se vedea L'OCDE et l'environnement, recueil des resolutions, OCDE, 1986.

De asemenea, Comisia Economică a ONU pentru Europa a adoptat recomandări privind poluarea apei și aerului, iar Consiliul Europei, în domeniul protecției faunei și florei sălbatice și al amenajării teritoriului.

b) *Programele de acțiune*. Experiențe și metode de lucru noi în practica convențională, programele de acțiune sunt acte având ca destinatar organizația care le-a adoptat, care prevăd acțiuni ce trebuie întreprinse într-o perioadă determinată.

Astfel, prima Conferință mondială a ONU privind mediul (Stockholm, 1972) a adoptat „Planul de acțiune pentru mediu”, iar Reuniunea de la Rio de Janeiro (1992) a adoptat „Agenda 21”, care au servit și servesc ca bază a acțiunii internaționale în domeniul mediului.

Se înscriu, de asemenea, în această categorie programele de acțiune adoptate de Comunitățile Europene în materie de mediu în perioadele 1973-1976 (JOCE nr. C 112, din 20 decembrie 1973), 1977-1981 (JOCE nr. C 139, din 13 iunie 1977), 1982-1986 (JOCE nr. C 46, din 17 februarie 1983), 1987-1991 și 1992-1997. La rândul său, Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii (organizație cu un statut mixt, grupând ca membri state, organe statale și asociații private) a propus comunității internaționale un program de acțiune denumit „Strategia mondială de conservare”, adoptat în 1980. Documente de acest gen s-au adoptat în cadrul Programului PNUE privind mările regionale (alături de un ansamblu convențional) pentru: Mediterana, Golful Persic, Marea Roșie și Golful Aden, Africa de Vest și Centrală etc.¹⁷

c) *Declarațiile de principii*. Emise de diferite foruri internaționale: de la organisme neguvernamentale (instituții științifice, ONG), până la organizații interguvernamentale, acestea au, mai degrabă, o valoare declarativă, de bune intenții, dar prevestesc, în același timp, și o serie de căi posibile de dezvoltare a Dreptului internațional al mediului.

Declarațiile de principii nu prevăd acțiuni precise de întreprins, ci fixează linii generale care trebuie să fie urmate de state. Importanța lor constă în faptul că, pe această cale, sunt enunțate și formulate pentru prima dată norme care consacră noi valori socio-ecologice înainte de a fi recunoscute și protegute juridic de comunitatea internațională. Un asemenea demers este adesea punctul de plecare în crearea de noi reguli de drept internațional, cel culminant fiind inserția unor asemenea reguli în cadrul unei convenții internaționale, cu valoare juridică deplină.

În această categorie de documente se înscriu Declarația de la Stockholm (1972), Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea (1992) ori Declarația privind dezvoltarea durabilă (Johannesburg, 2002). Pot fi menționate, de asemenea, și importante recomandări ale OCDE relativ la principiile care trebuie să fie aplicate în materie de poluări transfrontiere (1974), Carta apei (1968), Declarația de principii privind lupta împotriva poluării aerului (1968) sau Carta solurilor (1972) adoptate de Consiliul Europei.

¹⁷ Pentru caracterizările și semnificațiile planului de acțiune referitor la Mediterana, a se vedea M. Dejeant-Pons, Les programmes des mers regionales: le plan d'action pour la Mediterranee, în vol. Droit mediteraneen de l'environnement, Ed. Economica, Paris, 1988, p. 83-111.

Capitolul 18

Dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

Secțiunea 1. Protecția mediului, dreptul la mediu și dreptul internațional

Recunoașterea unui asemenea drept în plan internațional își are originile în Declarația de la Stockholm privind mediul uman (iunie, 1972), al cărui prim articol arăta că: „Omul are un drept fundamental la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărei calitate îi permite să trăiască în demnitate și bunăstare. El are îndatorirea solemnă de a proteja și ameliora mediul pentru generațiile prezente și viitoare”. Aceste prevederi surprind și subliniază legătura de intercondiționare dintre mediu și drepturile fundamentale ale omului; libertatea, egalitatea și demnitate reflectă drepturile civile și politice, referirile la condițiile de viață satisfăcătoare și bunăstare evocă drepturile economice, sociale și culturale, iar termenul de „mediu a cărei calitate ...” anunță un nou drept, în născare, aparținând drepturilor de solidaritate.

Prima stipulare a dreptului la mediu într-un tratat internațional a avut loc prin art. 24 al Cartei africane a drepturilor omului și popoarelor (1981) care prevede că „Toate popoarele au dreptul la un mediu satisfăcător și global, propice dezvoltării lor”; așadar un drept colectiv, cu semnificații generale și globale.

Un pas înainte în precizarea dimensiunilor sale de drept uman fundamental s-a făcut tot printr-un document regional, respectiv Protocolul adițional la Convenția americană relativă la drepturile omului, adoptat la San Salvador, la 17 noiembrie 1988, referitor la drepturile economice, sociale și culturale.

Potrivit art. 11 al documentului „Dreptul la un mediu salubru” semnifică: „1. orice persoană are dreptul de a trăi într-un mediu salubru și de a beneficia de echipamentele colective esențiale. 2. Statele Părți vor încuraja protecția, preservarea și ameliorarea mediului”.

Alte două convenții internaționale impun statelor părți îndatorirea de a proteja mediul, cel puțin sub anumite aspecte; astfel, art. 24 alin. 2 lit. d din Convenția privind drepturile copilului, din 20 noiembrie 1989, stabilește angajamentul statelor de a lupta contra bolilor „ținând cont de pericolele și riscurile poluării mediului natural”, iar în art. 4 alin. 1 al Convenției 169 a Organizației Internaționale a Muncii, relativă la popoarele indigene în țările independente, invită statele să ia măsuri speciale pentru salvagardarea mediului acestor popoare.

De asemenea, numeroasele documente referitoare la dezvoltarea durabilă cuprind elemente importante conexe dreptului la mediu.

O serie de convenții se referă la aspectele procedurale ale dreptului la mediu, precum Convenția de la Aarhus (1988) și Convenția europeană privind drepturile omului (1950).

§1. Garantarea dreptului la un mediu sănătos prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale

La momentul adoptării Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale – Roma, 4 noiembrie 1950 – problemele mediului nu reprezentau o preocupare însemnată deopotrivă la nivelul autorităților sau cel al opiniei publice, fapt ce explică absența unor referiri expuse la acestea în textul documentului. Abia în anii 1960 criza ecologică tot mai evidentă a determinat apariția treptată a unor reglementări juridice, politici și strategii și chiar a anumitor structuri instituționale specifice pentru protecția mediului. Un moment important în stimularea și promovarea acestor obiective l-au constituit pregătirea și desfășurarea primei conferințe mondiale a ONU privind mediul uman (Stockholm, iunie 1972). În acest context general, Consiliul Europei a propus în declarația adoptată de Conferința europeană privind conservarea naturii (1970) elaborarea unui protocol adițional la Convenție care să consacre și să garanteze dreptul la un mediu sănătos și nedegradat.

Numai că față de noutatea și implicațiile deosebit de profunde, în primul rând de ordin economico-social al unui asemenea drept, de dificultatea garantării sale efective și materiale statele-părți au manifestat reticențe, astfel că nici astăzi nu există o consacrare expresă a sa în Convenție. Totuși, evoluția realităților a impus consacrarea unei asemenea norme pe cale jurisprudențială. Într-adevăr, Curtea Europeană care are, ca și judecătorul național, obligația de a aplica regula de drept chiar și atunci când apar probleme noi pe care autorul ei nu le putea prevedea, a trebuit să interpreteze și să adapteze textele Convenției în raport cu problemele concrete ale protecției mediului.

Așa cum a statuat însăși CEDO, în hotărârea din 18 decembrie 1996 (afacerea Loizidou contra Turciei), ca tratat de garanție colectivă a drepturilor omului Convenția este „un instrument viu care trebuie interpretat în lumina condițiilor vieții actuale. În plus, obiectul și țelul său cer o interpretare și o aplicare a dispozițiilor sale într-un mod care să-i facă exigențele concrete și efective”.

Tehnica utilizată a fost cea a „protecției prin ricoșeu”, care permite extinderea protecției anumitor drepturi garantate de Convenție la drepturi care nu sunt expres prevăzute de acesta. Desigur, cel puțin în situația de față, o atingere adusă mediului nu poate fi considerată cauza violării unui drept (la un mediu sănătos) care nu este garantat de Convenție și, datorită acestui fapt, nu poate fi invocat direct la CEDO, dar poate fi cauza violării altor drepturi protejate de Convenție și, cu acest titlu, supus completului organelor de control ale Curții de la Strasbourg.

Așadar, dreptul individului la mediu sănătos nu beneficiază de o garanție convențională decât prin „atracție” de către alt drept și sub acoperirea acestuia.

Deși unii specialiști sugerau inițial invocarea dreptului la sănătate și bunăstare care decurgea din dreptul la viață, recunoscut de art. 2 din Convenție, în acest scop Curtea a preferat însă să apeleze la art. 6.1 care garantează dreptul la un proces echitabil și art. 8 parag. 1 care recunoaște dreptul oricărei persoane la respectul vieții sale private, familiale și a domiciliului său.

Într-o cauză (Taskin și alții contra Turciei, hotărârea din 10 noiembrie 2004) judecătorii de la Strasbourg au estimat că faptele denunțate constituiau o amenințare reală și serioasă la un drept garantat reclamanților prin art. 56 al Constituției turce (dreptul de a trăi într-un mediu sănătos și echilibrat).

Se poate aprecia că în prezent jurisprudența CEDO s-a cristalizat în garantarea protecției mediului ca un drept individual sub trei aspecte principale: apartenența sa la conținutul dreptului garantat de art. 8. parag. 1 din Convenție, existența unui drept la informare privind calitatea și pericolele pentru mediu și a unui drept la un proces echitabil în această privință (cu implicațiile aferente).

1.1. Dreptul individului la un mediu sănătos – un aspect al dreptului său la viață privată (art. 8 parag. 1. din Convenția europeană)

Jurisprudența CEDO a dezvoltat o concepție largă, nuanțată și maleabilă asupra noțiunii de „viață privată” în înțelesul art. 8 parag. 1 din Convenția europeană, ceea ce a permis extinderea sa „prin ricoșeu” și în privința dreptului la un mediu sănătos.

Astfel s-a putut ca, începând cu deceniul șapte al veacului trecut, Comisia să admită treptat și din ce în ce mai explicit că poluările aduceau atingere la dreptul de viață privată al reclamanților și că, de pildă „o poluare sonoră poate afecta neîndoiește bunăstarea fizică a unei persoane și, în consecință, aduce atingeri vieții private”, precum și că ea „poate, de asemenea, lipsi persoana de posibilitatea de a se bucura de liniștea domiciliului său”. La rândul său Curtea a admis ulterior că „zgomotul avioanelor (...) a redus calitatea vieții private și liniștea căminului”.

Dar cauza prin care CEDO a făcut ca dreptul la un mediu sănătos să pătrundă, pe calea interpretării art. 8 parag. 1, în câmpul de acțiune și de aplicare al Convenției a fost López-Ostra contra Spaniei. Prin sentința de principiu din 9 decembrie 1994 s-a stabilit că atingerile grave aduse mediului pot afecta bunăstarea unei persoane și o pot lipsi de utilizarea normală a domiciliului său, ceea ce aduce o vătămare a vieții sale private și familiale, chiar dacă nu reprezintă un pericol grav pentru sănătatea persoanei private”. Astfel, judecătorul european a considerat că dreptul oricărei persoane „la respectul vieții sale private și familiale și al domiciliului” implică și dreptul de a trăi într-un mediu sănătos.

Așa cum mai făcuse deja și în alte domenii, Curtea a adoptat interpretarea unui text al Convenției – art. 8 parag. 1 – la evoluția societății și a problemelor sale, pentru a garanta efectiv drepturile recunoscute de document.

În concret, noțiunea de viață privată a fost înțeleasă în sensul că aceasta presupune și un anumit confort, „o bunăstare”, fără de care respectul dreptului la viață privată și la familie și domiciliu nu ar fi efectiv, ci doar fictiv.

Această extindere a sferei de aplicare a art. 8 din Convenție la poluările și atingerile aduse mediului a fost confirmată apoi prin importanta sentință din cauza Guerra și alții împotriva Italiei, dată de Marea Cameră, la 19 februarie 1998, care a prevăzut că emisiile nocive ale unei uzine chimice au o „incidență directă” asupra dreptului protejat prin art. 8. În același spirit, prin decizia din afacerea Mc Ginley și Egan contra Marii Britanii (9 iunie 1988) privind expunerea soldaților britanici la radiații nucleare, Curtea a inclus protecția sănătății în câmpul de aplicare al art. 8, considerând că plângerea pe care pot să o aibă interesații pentru sănătatea lor „prezintă o legătură suficient de strânsă cu viața lor privată și familială” pentru ca respectivul articol să-și găsească aplicarea. De asemenea, într-o altă cauză (Fotopoulou contra Greciei, hotărârea din 18 noiembrie 2004) s-a aplicat art. 41 din Convenție și a satisfăcut cererea de daune materiale a reclamantului, ca reparație pentru diminuarea valorii bunurilor sale, întrucât acesta nu se mai bucura de vedere la mare.

Prima hotărâre de condamnare a Statului Român în materie, pronunțată la 27 ianuarie 2009 în cauza Tătar și Tătar c. României (cererea nr. 67021/01) a adus un real progres în acest sens, referindu-se la dreptul persoanei de „a se bucura de un mediu sănătos și protejat”. La rândul său, în hotărârea din 30 martie 2010 (cererea nr. 19234/04) prin care s-a soluționat cauza Băcilă c. România, s-a estimat că „statul român nu a știut să realizeze un just echilibru în interesul bunăstării economice a orașului Copșa Mică – anume de a menține activitatea principalului furnizor de locuri de muncă din oraș – și dreptul petentei de a se bucura în mod efectiv de respectarea domiciliului și vieții sale private și familiale.

1.2. Dreptul la informare privind riscurile de poluare și calitatea mediului

O altă dezvoltare jurisprudențială importantă în materie de mediu s-a realizat prin decizia din afacerea Guerra și alții contra Italiei. Astfel, pornind de la teza măsurilor pozitive pe care statul trebuie să le ia pentru a asigura efectivitatea dreptului la respectarea vieții private și familiale Curtea a statuat că Italia a violat art. 8 al Convenției prin aceea că autoritățile esențiale relative la riscurile majore cauzate prin implantarea, în proximitatea comunei lor a unei uzine chimice. Așadar, statul-parte la Convenție are obligația pozitivă nu numai de a lua măsuri pentru a face să înceteze ori să se reducă poluările (cauza López-Ostra contra Spaniei), dar și să furnizeze informații despre riscurile grave de poluare. De remarcat faptul că judecătorul comunitar a plasat decizia sa pe temeiul art. 8 și nu pe cel al art. 10 al Convenției, considerat ca inaplicabil, cu consecințele aferente în privința semnificațiilor sale.

Jurisprudența CEDO a mers și mai departe, stabilind că atunci când un guvern se angajează în desfășurarea unor activități periculoase, precum experiențele nucleare, susceptibile să aibă „consecințe nefaste ascunse” asupra sănătății persoanelor care participă la acestea, respectarea art. 8 presupune punerea în operă a unei „proceduri efective și accesibile” care să permită interesaților să ceară comunicarea ansamblului de informații pertinente (Mc Ginley și Egan contra Marii Britanii).

Totodată, s-a considerat că „Articolul 10 al Convenției impune astfel statelor nu numai să dea informații în materie de mediu accesibile publicului, ci și obligații

pozitive de colectarea, elaborarea și difuzarea de informații care prin natura lor, nu sunt direct accesibile și care nu ar putea fi altfel aduse la cunoștința opiniei publice decât pe calea acțiunii puterilor publice (Afacerea Guerra și alții contra Italiei). Astfel, s-a recunoscut existența unui veritabil drept la informare în materie de mediu.

1.3. Garantarea dreptului la un mediu sănătos prin „dreptul la un proces echitabil”

Prin natura sa procedurală, exercițiul dreptului la un proces echitabil prevăzut de art. 6 parag. 1 din Convenție este condiționat de existența unei contestații „asupra drepturilor și obligațiilor cu caracter civil” (ori de o acuzare în materie penală). Dezvoltând o interpretare autonomă a acestor prevederi convenționale, organele de aplicare a Convenției consideră, ca regulă generală, că art. 6 este aplicabil oricărei contestații care are un obiect „patrimonial” și se întemeiază pe o atingere considerată atașată unor drepturi la rândul lor patrimoniale. Prin excelență, dreptul de proprietate este un drept „civil” în sensul Convenției și servește drept suport pentru antrenarea unui drept la un proces echitabil (cum a stabilit, de exemplu, decizia în cauza Zander contra Suediei, din 25 noiembrie 1993, A 279 B), iar afectarea sa prin fapte de poluare permite dreptul la acțiune în fața CEDO, pentru afectarea dreptului la un proces echitabil. Ca atare, violarea dreptului la un mediu sănătos poate, prin sine, să autorizeze deschiderea dreptului „la o satisfacție echitabilă”, prevăzut de art. 50 din Convenția europeană a drepturilor omului. Într-o cauză mai recentă, Gorraiz Lizarraga și alții contra Spaniei (hotărârea din 27 aprilie 2004) s-a acceptat ideea că o asociație pentru apărarea mediului, acționând în numele membrilor săi poate să fie victima unei violări și prevederile vizând caracterul civil al plângerii reclamanților (o amenințare precisă și directă ce apăsă asupra bunurilor personale și modului lor de viață, determinată de proiectul barajului) justifică aplicarea art. 6 din Convenție, în speță.

1.4. Consecințele recunoașterii și garantării pe cale jurisprudențială a dreptului la un mediu sănătos

Sentința CEDO în cauza López-Ostra contra Spaniei (1994) a atașat pe cale jurisprudențială problematica protecției mediului tehnicii obligațiilor pozitive, care prevede punerea în sarcina statelor părți la Convenție a obligației de a adopta „măsuri pozitive” destinate să asigure efectivitatea drepturilor protejate, inclusiv contra acțiunilor negative ale terților. Aceasta oferă mijlocul de a sancționa atingerile aduse mediului care își găsesc sursa în carența puterilor publice și/ori în fapta particularilor.

Pe această cale se sancționează pasivitatea autorităților publice cu toate că, în cauza respectivă, ele nu fuseseră total inactive.

De asemenea, sentința rămâne importantă pentru că relevă faptul că un conflict între două persoane private poate conduce la aplicarea Convenției și la sancționarea unui stat de către Curte, atunci când autoritățile publice nu au intervenit așa cum ar fi trebuit să o facă pentru garantarea concretă a respectului dreptului consacrat de

document. Așadar, în virtutea acestor considerații statele-părți sunt obligate să ia măsurile necesare pentru garantarea dreptului la un mediu sănătos, măsuri care trebuie să fie concrete și efective, nu doar teoretice și declarative și aceasta chiar atunci când este vorba de relații între persoane private.

Fără îndoială că pe baza obligației statelor de a acționa se pot imagina, dincolo de cazurile concrete deja deduse judecării Curții, și alte acțiuni în fața instanței europene, în spețe plasate în cadrul raporturilor dintre particulari și în vederea garantării dreptului de a trăi într-un mediu sănătos, devenit pe cale jurisprudențială unul garantat de Convenția din 1950.

Astfel, Comisia a avut ocazia să sancționeze, în 1996, un stat pentru omisiunea culpabilă de a difuza informații cu privire la un risc de poluare a mediului. Într-o atare procedură contencioasă, pentru a fi admisibilă, cererea trebuie să privească un stat parte la Convenție și să se refere la fapte care depind de jurisdicția sa.

În privința acesteia din urmă Curtea a statuat că „Noțiunea de „jurisdicție”, în sensul art. 1, nu se circumscrie la teritoriul național al Înalțelor Părți Contractante. O parte contractantă poate, de asemenea, să-și vadă angajată răspunderea atunci când, ca urmare a unei acțiuni militare – legale sau nu –, în practică, ea exercită controlul asupra unei zone situate în afara teritoriului național”. (Afacerea Loizidou contra Turciei, sentința din 18 decembrie 1996).

Totodată, este vorba de o obligație de rezultat care este impusă astfel statelor în alegerea mijloacelor de punere în practică. Totuși, Curtea lasă o marjă de apreciere statelor, precizând că organele Convenției nu au obligația de a se substitui autorităților naționale pentru a aprecia politica ideală în acest domeniu dificil din punct de vedere social și tehnic.

Ca regulă, o persoană nu poate dobândi calitatea de victimă a încălcării unui drept recunoscut de Convenție decât atunci când a suferit în mod efectiv, în urma acestei încălcări și chiar dacă prin aceasta nu a suferit un prejudiciu. În materie de mediu, recunoașterea calității de victimă chiar victimelor potențiale este deosebit de interesantă. De altfel, Comisia s-a referit la noțiunea de încălcare potențială a Convenției în cauza Guerra și alții contra Italiei, în sensul că reclamantii aveau dreptul de a acționa în justiție pe baza riscului de proprietate industrială.

Trebuie remarcat faptul că acceptarea noțiunilor de victimă și de încălcare potențială a dreptului garantat de Convenție este de natură să favorizeze armonizarea între concepțele juridice și imperativul protecției mediului, mai ales în sensul consolidării statutului principiului precauției.

Astfel, în cauza Tanire privind reluarea experimentelor nucleare franceze în Pacific, Comisia a considerat că, pentru a putea fi considerate victime ale unei încălcări a Convenției, reclamantii trebuie „să poată pretinde într-o manieră detaliată și pertinentă că în absența unor precauții suficiente luate de autorități, gradul de probabilitate a survenirii unui prejudiciu este atât de important încât se poate considera că el constituie o încălcare a Convenției, cu condiția ca actul incriminat să nu aibă repercusiuni prea îndepărtate în timp.

1.5. Concluzii

Creat de jurisprudența CEDO, pe calea interpretării art. 8 parag. 1 și art. 6 din Convenția europeană, dreptul la un mediu sănătos este considerat un drept individual, din categoria „drepturilor civile”. Întrucât nu face parte dintre drepturile considerate intangibile, el poate face obiectul unor derogări în împrejurări excepționale (art. 15 din Convenție), iar Statele-părți nu-l pot limita decât prin lege (art. 8 parag. 2) și dacă „constituie o măsură care, într-o societate democratică este necesară securității naționale, siguranței publice sau economice a țării ... ori protecției drepturilor și libertăților cetățenilor”.

Aceste posibile limitări își păstrează caracterul excepțional și în privința dreptului la mediu sănătos, din moment ce jurisprudența CEDO demonstrează o concepție deosebit de ecologică asupra societății atunci când apreciază raportul dintre acest drept și interesul social aferent.

Curtea s-a pronunțat în sensul dispensării de cerința probei vătămarilor efective aduse sănătății pentru a garanta dreptul la un mediu sănătos, considerând că atingerile grave aduse mediului provoacă prin sine o afectare a bunăstării unei persoane, o lipsă în folosirea normală a domiciliului și o tulburare a vieții private și familiale.

Referitor la titularii dreptului la acțiune în fața organismelor Convenției, operează în primul rând acțiunea individuală, deschisă oricărei persoane fizice, organizațiilor neguvernamentale și oricărui grup de particulari (nefăcându-se o distincție clară între ultimele două categorii).

Este posibilă și acțiunea statelor, care au un caracter obiectiv, întrucât în temeiul art. 24 al Convenției „Orice parte contractantă poate sesiza Comisia .. de orice lipsă de aplicare a dispozițiilor Convenției, care ar crede că s-ar putea imputa unei alte părți contractante”. Întrucât poluarea are un caracter transfrontier, un asemenea temei juridic poate fi invocat de un stat împotriva altuia spre a-l determina să reducă sau să înceteze activitatea dăunătoare pentru mediul său. De menționat că spre deosebire de reclamantul statal, cel cu titlu individual trebuie să demonstreze un interes de a acționa.

În sfârșit, prin faptul că și jurisprudența în materie de mediu a demonstrat că un conflict între două persoane private poate duce la aplicarea Convenției și la condamnarea unui stat de către Curte s-a relevat caracterul artificial al opoziției dintre drepturile de generația I și a II-a, în sensul că toate aceste drepturi implică obligații pozitive din partea statelor. Acestea sunt obligate să ia măsurile necesare pentru garantarea drepturilor prevăzute de Convenție, care trebuie să fie concrete și efective. Totuși, se are în vedere situația specială a dreptului la un mediu sănătos, de recunoaștere și garantare a sa prin recurgere la art. 8 parag. 1 și nu de consacrare a sa ca un drept de sine stătător, de generația a III-a, a drepturilor de solidaritate

Așadar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a afirmat clar dreptul omului la un mediu sănătos și a impus statelor-părți la Convenție să asigure caracterul său efectiv,

dar ea promovează totodată o viziune rezonabilă, lăsând o marjă de apreciere statelor în alegerea mijloacelor necesare garantării sale și în a-i aduce unele limitări.

Analiza acestor realități arată însă că nu este vorba de cristalizarea unui nou drept, individual și/sau colectiv, de sine stătător, care să lărgască panopia drepturilor garantate în sistemul european de protecție a drepturilor omului, ci numai de o evoluție a percepției dimensiunii environmentale a anumitor dispoziții ale Convenției, la două niveluri: primul, ca element al unui interes general de a proteja mediul și al doilea, ca parte componentă a conținutului anumitor drepturi clasice, garantate de Convenție (respectiv dreptul la viață privată și familială și dreptul la viață). Așadar, asistăm mai degrabă la un proces continuu de îmbogățire progresivă a semnificațiilor acestor drepturi deja existente în documentul european în urma conștientizării crescânde a importanței mediului și preocupărilor pe care le suscită. Se confirmă astfel încă o dată capacitatea Convenției de instrument viu, de adaptare a sa la noile condiții de manifestare a societății umane.

Totuși, sperăm că sub presiunea evoluțiilor înregistrate în dreptul intern al statelor, mai ales în privința constituționalizării sale, în curând vom asista la convenționalizarea sa, inclusiv europeană, în mod expres și cât mai deplin.

Secțiunea a 2-a. Recunoașterea și garantarea drepturilor omului în dreptul Uniunii Europene

Recunoașterea și garantarea drepturilor fundamentale ale omului în cadrul dreptului UE rămân încă un element accesoriu, aparent marginal în raport cu celelalte obiective ale Uniunii Europene. După ce tratatele constitutive au ignorat această problemă, multă vreme tentativele de a acoperi o atare lacună au eșuat.

În cel mai bun caz s-au înregistrat unele referiri cu caracter cu totul general prin Tratatul de la Maastricht (1992), Tratatul de la Amsterdam (1997) și Tratatul de la Lisabona (2009) sau au fost elaborate o serie de documente cu caracter declarativ, sectorial (carte, declarații), astfel că abia prin adoptarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (în decembrie 2000) s-a ajuns la un document general în domeniu, dar fără forță juridică.

§1. Carta drepturilor fundamentale a UE

Preocuparea de a elabora o Cartă a UE privind drepturile fundamentale s-a înscris în cadrul procesului de „constituționalizare” a construcției europene și a cunoscut, în consecință, evoluții sinuoase. Astfel, după inițierea ei în cadrul Consiliului European de la Köln (3-4 iunie 1999), a urmat proclamarea conjugată, la 7 decembrie 2000, de către Consiliu, Parlamentul European și Comisie, adoptată la 22 decembrie 2007 la Strasbourg, urmând ca valoarea juridică a sa să fie discutată ulterior. Textul a fost publicat în „Jurnalul oficial” al UE, în partea de „comunicări” pentru a se sublinia, încă o dată, că nu se creau obligații noi.

TICE din 2004 și-a asumat Carta ca element component, făcând obiectul părții a II-a, ceea ce îi conferea valoarea juridică „constituțională” a documentului de apartenență.

Urmând aceeași cale de mijloc și evitând o eventuală acuzație de „constituționalizare”, Tratatul modificator și-a asumat Carta prin tehnica referirii exprese ceea ce, sub aspectul efectelor juridice, este același lucru, cu atât mai mult cu cât orice neînțelegere de interpretare va fi rezolvată de CJUE.

Într-adevăr, potrivit art. 6 alin. (1) din TUE „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale ... care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor” (ceea ce înseamnă că e ridicată la nivel de drept primar), după care se precizează că „Dispozițiile cuprinse în cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate”. Totodată, se menționează că „Drepturile, libertățile și principiile cuprinse în cartă, se interpretează în conformitate cu dispozițiile generale din Titlul VII al Cartei privind interpretarea și punerea sa în aplicare și cu luarea în considerare în mod corespunzător a explicațiilor menționate în Cartă, care prevăd izvoarele acestor dispoziții”.

Protocolul nr. 7 privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale în Polonia și Regatul Unit al Marii Britanii formulează unele „rezerve” în privința aplicării prevederilor documentului în cadrul ordinilor juridice ale celor două state.

Cincizeci și patru de articole împărțite în șapte capitole: aceasta este osatura cartei. Primele 6 capitole cuprind drepturile referitoare la temele cele mai accesibile tuturor: demnitatea (capitolul I), libertățile (capitolul II), egalitatea (capitolul III), solidaritatea (capitolul IV), cetățenia (capitolul V) și justiția (capitolul VII). În ceea ce privește al șaptelea capitol (Dispoziții generale), acesta reglementează chestiunile fundamentale ale domeniului de aplicare a cartei (art. 51), al întinderii drepturilor garantate, al nivelului de protecție (art. 53) și a interzicerii abuzului de drept (art. 54). Astfel, textul poate duce, dacă este analizat cu rigurozitate, la dezvăluirea unor formulări stângace, vagi, incomplete, sau a unor lipsuri în ceea ce privește anumite drepturi, rezultat care, în ansamblu, nu poate fi pozitiv. În primul rând, referitor la schimbarea de optică reflectată de Preambul; apoi, datorită principiului universalității drepturilor: drepturile „clasice”, drepturile economice și sociale, dar și drepturile „contemporane” sunt la fel de îndreptățite să figureze în cartă. Trebuie remarcată diferența constructivă dintre aceasta și Convenția europeană a drepturilor omului, care nu consacră în conținutul său decât drepturile de „primă generație”.

Preambulul este esențial. Acesta marchează ancorarea democratică și, la nivel de ansamblu, pașnic al Uniunii, proclamând în mod solemn că „valorile comune” pe care înțelege, în același timp, să le „conserve” dar și să le „dezvolte”, analogia cu sistemul convențional fiind aici evidentă. Fundamentul democratic este dual. Acesta rezidă, pentru început, pe „principiul democrației și principiul statului de drept”, ceea ce amintește de Statutul Consiliului European, care afirmă „preeminența dreptului”. Aceasta implică, în principal, faptul că „diversitatea culturilor și tradițiilor popoarelor Europei, astfel încât identitatea națională a Statelor membre și a modului de organizare național, regional și local” să fie respectate. Trebuie observată aici evidențierea diversității constituționale la scară europeană, Uniunea fiind constituită

din state care cunosc toate variantele de repartitie teritorială a puterii, de la varianta centralizată rigidă (Grecia) sau flexibilă (Franța), la varianta federală (Germania, Austria, Belgia), trecând prin varianta autonomă (Spania) și regională (Italia, Marea Britanie). Apoi, UE plasează persoana „în centrul acțiunii” ei, prin instituirea unei „cetățenii” și prin „crearea unui spațiu al libertății, securității și justiției”. Aici, inversarea de optică e magistrală: „demersul comunitar” nu mai are finalitate „economică”, ci finalitate „umanistă”. Europa pieței comune, chiar dacă nu a dispărut – deoarece se prevede că „UE urmărește promovarea unei dezvoltări durabile și asigură libera circulație a persoanelor, a bunurilor, a serviciilor și a capitalului, cât și libertatea de creație – trebuie să se încline, în mod evident, în fața Europei indivizilor. Piața cedează locul principal persoanei umane, titulară de drepturi fundamentale, care antrenează „responsabilități și datorii în ceea ce privește propria persoană și Comunitatea umană a generațiilor viitoare”.

Dacă integrarea drepturilor civile și politice a fost facilă, principala dificultate, și politică și juridică, privește, în realitate, drepturile economice și sociale. În primul rând, în ceea ce privește lipsa consensului în privința problemelor sociale la nivel unional; în al doilea rând, lipsa unui text fundamental de referință în domeniu (Carta socială europeană din 1961, revizuită în 1996 și Carta comunitară a drepturilor sociale nu au atras același consensualism precum Convenția Europeană); în sfârșit, în ceea ce privește eterogenitatea europeană a înțelegerii conceptului de „drept” social, care face să revină problema recurentă, persistentă și derutantă a justițiabilității drepturilor sociale. Dificultatea rezidă în faptul că acestea nu reprezintă libertăți prin raportare cu Statul, dar cu ajutorul acestuia. Dacă unele opinii le asimilează drepturilor „subiective”, invocabile în mod direct în fața instanțelor, altele le consideră ca fiind programe, obiective de atins de către legislativ. Reprezentantul personal al Franței în cadrul convenției a depus multe eforturi în vederea adoptării unei distincții formale operative între „drepturi” invocabile în instanță și „principii”, care nu sunt decât „obiective împotriva cărora autoritățile comunitare sau naționale nu pot acționa”. Chiar și dacă această distincție rămâne implicită lecturii cartei, nu este mai puțin concretă și, în același timp, a stat în centrul discuțiilor referitoare la integrarea acesteia în cadrul Tratatului pentru stabilirea unui Constituții pentru Europa.

Se poate afirma că unul dintre progresele majore ale Cartei a fost consacrarea unor veritabile „drepturi moderne”, reflecții ale evoluției tehnologice, ambientale și de altă natură ale societății contemporane. Având în vedere că exercițiul încredințat Convenției a fost o codificare „a dreptului constant”, aceasta a considerat ca fiind preferabilă includerea unor drepturi pe care cetățeanul nu le-ar fi remarcat dacă ar fi lipsit dintr-un text de la începutul mileniului III. Astfel, trebuie menționat art. 3 referitor la apărarea integrității persoanei umane, în special alineatul 2. Aici figurează principiile care trebuie respectate în domeniul medicinei și biologiei. Astfel, pe lângă consacrarea libertății de cercetare științifică (art. 13) se subliniază, spre autogratificare, interzicerea practicilor eugenice, respectarea consimțământului expres al pacientului, interzicerea obținerii de profit de pe urma corpului uman și a elementelor sale și, în fine, interzicerea clonării reproductive a ființelor umane.

Din păcate, valoarea juridică a acestui document este diminuată de formulările prea vagi sau mențiunea că dispozițiile Cartei care conțin principii „pot să fie puse în operă prin acte legislative și executive adoptate de instituții, organe și organisme ale Uniunii, prin acte ale statelor membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii în exercițiul competențelor respective. Invocarea lor în fața judecătorului nu este admisă decât pentru interpretarea și controlul legalității unor atari acte”. Aceasta înseamnă că aceste drepturi-principii nu sunt „justificabile” în privința lor existând numai posibilitatea de a contesta, în fața judecătorului comunitar ori național, actele care aplică în mod direct „principiile” respective. Un exemplu în acest context îl reprezintă și prevederile art. 37 – **Protecția mediului**, conform căruia „Politicile Uniunii trebuie să prevadă un nivel ridicat de protecție a mediului și de îmbunătățire a calității acestuia, care să fie asigurat în conformitate cu principiul dezvoltării durabile” În plus, toate aceste drepturi se „exercită în condițiile și limitele definite”. Printre acestea se numără patru libertăți, considerate fundamentale, respectiv libertățile de circulație: a capitalurilor, a mărfurilor, a serviciilor și a persoanelor.

§2. Aderarea U.E. la Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale

Pe baza tratatelor constitutive anterioare și conform avizului CJCE din 7 noiembrie 1996, care a considerat că Comunitatea nu dispunea de competența necesară care să-i permită să participe la Convenție, această aderare nu se putea pune. Preluând dispozițiile proiectului TICE, Tratatul simplificat a creat baza juridică necesară, stipulând că „Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare” (art. 6 alin. (2) din TUE).

Este o cerință imperativă, și după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2009, pe calea unui acord se va realiza acest lucru.

Totodată și o importantă precizare: „Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii”.

De remarcat faptul că regula de drept pozitiv preia și consacră astfel o formulă frecvent utilizată în jurisprudența CJUE potrivit căreia instanța „se inspiră din ... indicațiile furnizate de instrumentele internaționale privind protecția omului la care statele membre au cooperat ori aderat. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 o prezintă, în acest sens „o semnificație specială”.

Prin actul aderării, Uniunea devine legată de Convenție și, în consecință, obligația de a aplica prevederile acesteia revine tuturor instituțiilor și organelor acesteia, inclusiv celor jurisdicționale și orice absență va putea fi sancționată ca atare. Convenția, așa cum este interpretată de CEDO devine norma de referință pentru toate

drepturile pe care ea le garantează. Dimpotrivă, pentru alte drepturi fundamentale, CJUE rămâne instanța de interpretare supremă.

Potrivit Protocolului nr.5 la Tratatul simplificat, adeziunea se va face printr-un acord, care va trebui să reflecte necesitatea de a conserva caracteristicile specifice ale Uniunii și ale dreptului Uniunii, în special în ceea ce privește: a) modalitățile speciale ale unei eventuale participări a Uniunii la autoritățile de control ale Convenției europene și b) mecanismele necesare pentru a garanta că acțiunile formulate de statele nemembre și acțiunile individuale sunt îndreptate în mod împotriva contra statelor membre și/sau, după caz, împotriva Uniunii (art. 1).

De asemenea, Acordul trebuie să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competențelor acesteia și nici atribuțiilor instituțiilor sale; el trebuie să garanteze că nici una dintre dispozițiile sale nu aduce atingere situației speciale a statelor membre în ceea ce privește Convenția europeană și, în special, protocoalele acesteia, măsurile adoptate de către statele membre prin derogare de la Convenția europeană, conform art. 15 din aceasta, precum și rezervele cu privire la Convenție formulate de statele membre (art.2).

Totuși, aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului a generat unele rezerve din partea reprezentanților unor state, precum Franța, considerându-se că acest act ar fi superfluu și ar fragiliza poziția CJUE în raport cu cea a CEDO. Astfel, prima ar putea fi obligată să retrimită, în cadrul procedurii chestiunilor prejudiciale, unele cauze la instanța de la Strasburg înainte de a se pronunța pe fond, și aceasta cu riscul de a prelungi procedurile, și așa destul de îndelungate, și de a subordona jurisprudența CJUE celei a CEDO.

Capitolul 19

Răspunderea de mediu în dreptul internațional

§1. Dreptul internațional general

Principiul potrivit căruia violarea unei reguli juridice internaționale antrenează răspunderea subiectului de drept internațional căruia îi este imputabilă această faptă este aplicabil și în Dreptul internațional al mediului. Existența sa a fost consacrată prin sentința dată la 11 martie 1941, în afacerea topitoriei Trail; documentul are marele merit de a fi stabilit responsabilitatea statului pentru actele de poluare avându-și originea pe teritoriul său și cauzând pagube pe teritoriul altor state, chiar dacă actele de poluare nu sunt imputabile statului sau organelor sale. În mod complementar, a fost afirmată, prin sentința arbitrară din 9 aprilie 1949 pronunțată în afacerea „Corfu”, și regula de neatingerea mediului altui stat, confirmată apoi pe cale cutumiară.

Ca atare, încălcarea unei obligații cu caracter internațional privind protecția mediului (de origine cutumiară sau convențională) sau a unui principiu general de drept al mediului va determina, în anumite condiții, răspunderea internațională a statelor.

Totuși, se cuvine subliniat de la bun început că, în domeniul mediului, statele au manifestat o anumită neîncredere față de mecanismele jurisdicționale internaționale și o reticență în a accepta răspunderea lor în acest domeniu. Și aceasta în ciuda faptului că tratatele internaționale care să pună problema angajării unei asemenea responsabilități sunt numeroase, fie pe calea clauzelor vizând reglementarea pașnică a diferendelor, fie prin sesizarea Curții Internaționale de Justiție ori a unui tribunal arbitral.

Pentru controlul îndeplinirii obligațiilor internaționale convenționale s-au stabilit proceduri de control specifice, inspirate, în parte, din tehnicile probate în alte sectoare, dar și în multe privințe inovatoare.

Din acest punct de vedere, s-au succedat trei generații de convenții internaționale în materie de mediu.

Astfel, cele din prima generație nu prevedeau tehnici specifice de control și, mai mult, nici nu instituționalizau cooperarea între părțile contractante, condiție *sine qua non* pentru acest tip de control. Din momentul adoptării, asemenea tratate deveneau *sleeping treaties*.

Odată cu cea de-a doua categorie de convenții (apărută la jumătatea deceniului al șaptelea al secolului trecut), cooperarea internațională în domeniul protecției mediului s-a instituționalizat și au fost utilizate tehnici de control variate, inspirate în mare parte din sectorul drepturilor omului. Cea mai folosită tehnică a fost, în acest context, „sistemul rapoartelor”.

În sfârșit, în privința convențiilor internaționale de ultimă generație, încă într-un număr redus, acestea au readus cu dimensiuni noi reacția la fapta ilicită. Dintre aceste noi proceduri, cele mai importante sunt: procedura de nonconformitate (*non*

compliance), prevăzută de Protocolul de la Montreal privind substanțele care distrug stratul de ozon (1987) și procedura deschiderii de dosare, stipulată de Convenția de la Berna privind conservarea vieții sălbatice în Europa (1979). Aceste proceduri sunt instituționalizate. Controlul este încredințat unor organe ad-hoc create prin diferitele convenții de protecție a mediului (conferințele părților, comitete, secretariate). Prin aceasta ele își pierd caracterul reciproc tradițional, căpătând unul multilateral colectiv. Totodată, aceste proceduri au un caracter sistematic, manifestându-se în majoritatea cazurilor *a priori*, și nu *a posteriori*. Fiind esențialmente preventiv, acest control nu se exercită ca o reacție la violarea unei obligații internaționale, iar procedura nu conduce, de regulă, la o condamnare a statului „în culpă”, ci, mai degrabă, la o asistență în aplicarea convenției (financiară, tehnică, juridică etc.).

Așadar, cooperarea înlocuiește sancțiunea ori repararea. Utilizarea de sancțiuni ar risca să nu servească la promovarea obiectivelor convențiilor și ar descuraja participarea statelor la acestea. Chiar vocabularul juridic utilizat se schimbă; astfel, nu mai este vorba de violarea tratatului, ci de neconformitate, partea în diferend este parte interesată ș.a. Ca atare, tendința este în sensul de a lăsa din ce în ce mai puțin loc acțiunii jurisdicționale. Totuși, sistemul jurisdicțional rămâne încă puternic, mai ales în plan regional.

Dreptul internațional rămâne destul de reticent la acceptarea și, mai ales, concretizarea ideii răspunderii internaționale a statelor pentru prejudiciile aduse mediului. Cele mai generoase sunt, în acest sens, declarațiile marilor reuniuni internaționale, precum cele de la Stockholm (1972) și Rio de Janeiro (1992); astfel, aceasta din urmă recunoaște necesitatea pentru state de a elabora o legislație națională privind răspunderea pentru poluare și alte pagube aduse mediului, precum și indemnizarea victimelor lor (principiul 13), de a pune în practică principiul poluatorul plătește (principiul 16), completate cu o obligație de informare a statelor între ele în caz de situație de urgență (principiile 18 și 19). Textele juridice care să permită angajarea răspunderii în domeniu rămân rare și în stare embrionară.

În acest context, Convenția privind dreptul mării (1982) prevede că „Statele sunt responsabile de pierderile ori daunele care le sunt imputabile în urma măsurilor luate în aplicarea secțiunii 6, atunci când aceste măsuri sunt: licite ori merg dincolo de cele care sunt necesare în mod rezonabil, în raport cu cunoștințele disponibile.

Statele vor prevedea căi de acțiune în fața tribunalelor lor pentru acțiunile în reparare a acestor pierderi ori pagube” (art. 232).

La rândul său, Convenția de la New-York asupra dreptului relativ la utilizările cursurilor de apă internaționale în scopuri altele decât navigația (1997) prevede „obligația de a nu cauza daune semnificative”, cu un dispozitiv de reparare și, dacă este necesar, de indemnizare; Convenția de la Basel privind controlul fluxului transfrontier de deșeuri periculoase și al eliminării lor (1989) precizează că „Părțile consideră că traficul ilicit de deșeuri periculoase ori alte deșeuri constituie o infracțiune penală” (art. 3.3), în termenii art. 3.4, „fiecare parte ia măsurile juridice, administrative și altele care sunt necesare pentru a pune în aplicare și face să se respecte dispozițiile prezentei convenții”, iar în ipoteza în care responsabilitatea unui trafic ilicit nu poate fi imputată unuia dintre actori, statele „cooperează pentru a

veghea ca aceste deșeuri periculoase să fie eliminate cât mai repede posibil conform metodelor ecologice în statul de export, în statul de import ori altundeva unde va avea loc” (art. 9-10).

1.1. Regimul juridic internațional de tip clasic

1.1.1. Rezolvarea (pașnică) a conflictelor ecologice. Fără îndoială, întreaga materie a problemei răspunderii internaționale în domeniul mediului este dominată de principiul soluționării pașnice a conflictelor ecologice. Astfel, în acest scop, în diferite tratate internaționale au fost stipulate numeroase proceduri de reglementare pașnică a conflictelor. Din punct de vedere tehnico-juridic, se pot întâlni două situații: a) textul internațional impune statelor părți să recurgă la un mod pașnic de reglementarea diferendelor (art. 33 din Carta ONU), acestea având libertatea de alegere a procedurii; b) tratatul prescrie un mod specific de reglementare, precum o procedură specială de arbitraj ori chiar crearea unui tribunal special; este cazul procedurii speciale de arbitraj prevăzute în anexa VII a Convenției de la Montego-Bay ori al Tribunalului Internațional al Dreptului Mării (prevăzut în anexa VI a aceleiași convenții). Asemenea metode creează posibilitatea soluționării unor litigii caracterizate printr-o mare tehnicitate și, totodată, a asigurării unor garanții superioare de imparțialitate a decidenților.

În spiritul tot mai dominant al principiului prevenirii, convențiile internaționale mai recente caută, mai degrabă, să evite conflictele prin instituirea de proceduri destinate să detecteze și să prevină apariția situațiilor litigioase, așa cum propune Agenda 21 (Capitolul 39). În acest sens, statele trebuie să facă astfel încât instrumentele sau acordurile să fie compatibile. De exemplu, Convenția privind biodiversitatea (1992) cuprinde dispoziții relevante referitoare la relațiile sale cu alte documente internaționale (art. 22). De asemenea, pot fi stabilite proceduri care permit statelor părți să acopere o întârziere în aplicarea dispozițiilor unui tratat, cum este cazul Protocolului de la Montreal din 1987, care prevede proceduri de punere în conformitate ce facilitează aplicarea unei convenții printr-un procedeu multilateral, acordând regimuri speciale statelor în dificultate. Această procedură ușurează cooperarea și evită nașterea conflictului.

Se cuvine remarcat și rolul important jucat de organele permanente, precum comisiile ori secretariatele, care, prin medierea sau ajutorul tehnic pe care îl oferă, evită nașterea diferendelor. În acest context, nu poate fi ignorată nici acțiunea organizațiilor neguvernamentale, care, prin procedee neoficiale și licitarea intereselor comune, reușesc adesea să contribuie la apropierea partenerilor și netezirea eventualelor asperități dintre aceștia.

1.1.2. Titularul dreptului de a reclama responsabilitatea internațională pentru pagubele cauzate mediului. O primă problemă care se ridică este aceea de a ști cine este titularul dreptului de a reclama responsabilitatea internațională a subiectelor care au încălcat normele Dreptului internațional al mediului. Este bine

cunoscută problema „de procedură” de a ști cine poate formula reclamația internațională.

Astfel, în cazul unei poluări transfrontaliere, statul lezat va fi cel îndreptățit să ceară repararea pagubei pe care a suferit-o. În situația în care prejudiciul este cauzat mediului într-un spațiu aflat în afara jurisdicției naționale – marea liberă, fundurile marine, spațiul cosmic, Antarctica –, nu există niciun stat care ar putea prezenta o reclamație vorbind în numele umanității, care este adevărata victimă a unei asemenea daune ecologice. O soluție a fost găsită, în acest sens, în dreptul mării, prin îndrituirea înaltei autorități create prin Convenția din 1982.

În afara acesteia, responsabilitatea pentru pagubele cauzate bunurilor comune (*res communis*) ori patrimoniului comun al umanității nu poate să fie antrenată decât pe o cale indirectă, în cazul în care există reguli convenționale care să protejeze mediul respectiv.

Astfel, o regulă generală de drept conferă fiecărui stat care este parte la un tratat îndrituirea de a veghea la aplicarea acestuia de celelalte părți semnatare; aceasta înseamnă că, în cazul în care se constată violarea unei prevederi convenționale de o parte, celelalte pot să reclame respectarea, chiar dacă nu au suferit niciun prejudiciu direct. Problema rămâne însă complicată și ridică întrebări suplimentare legate de posibilitatea ca un stat parte să acționeze în numele și interesul tuturor celorlalte părți, precum și de dreptul de a cere despăgubiri în caz de producere de pagubă sau de a se rezuma la un simplu protest.

De regulă însă, în atare situații, este vorba despre prejudicii transfrontaliere, care prezintă o serie de particularități în privința constatării și reparării lor.

1.1.3. Identificarea autorului poluării. O altă problemă prealabilă importantă este aceea a identificării autorului poluării în sensul juridic al termenului, spre a-i conferi calitatea de parte responsabilă. Cazul specific îl reprezintă, în acest context, poluările transfrontaliere. Așa cum rezultă chiar din definiția acestora, stabilită în art. 1 lit. b al Convenției de la Geneva (1979), în fața complexității problemei, tratatele preferă să elimine orice idee de răspundere în sensul clasic al termenului.

Uneori, identificarea poluatorului este aproape imposibilă în mod obiectiv, iar aplicarea regulilor de responsabilitate este inadecvată, ca în situația poluării produse de autovehicule ori a celei datorate fumului produs de arderea combustibilului fosil, care devin periculoase mai ales prin efectele cumulative, ceea ce acordă prioritate determinării prin mijloace adecvate.

Pentru a depăși aceste inconveniente legate de viziunea tradițională a problemicii, unele texte convenționale au recurs la „canalizarea răspunderii” către un stat determinat conform unor criterii bine stabilite. Este cazul instrumentelor internaționale aplicabile pagubelor cauzate mediului terestru de obiectele spațiale, care stabilesc responsabilitatea statului care procedează sau face să se procedeze la lansarea unui asemenea obiect ori a celui al cărui teritoriu sau ale cărui instalații servesc la lansarea obiectelor spațiale (Tratatul spațial din 1967, art. 7; Convenția de la Geneva, din 29 martie 1972, privind responsabilitatea internațională pentru pagubele cauzate de obiecte spațiale, art. 1 și 2). Așadar, în această situație, chiar dacă obiectul în

cauză a fost lansat de către un individ ori o entitate nestatală, se angajează responsabilitatea statului de lansare.

Dacă, la nivel internațional, elementul indispensabil pentru stabilirea responsabilității unui stat conform regulilor generale, imputabilitatea actului incriminat (intervenția ori omisiunea agențiilor statului acționând în această calitate), este în general prezent, în majoritatea legislațiilor interne, activitățile care pot să cauzeze poluări importante în afara frontierelor sunt supuse unei autorizări prealabile. Eliberarea autorizației este suficientă pentru a angaja răspunderea statului responsabil din punct de vedere teritorial.

1.1.4. Condițiile angajării răspunderii internaționale. Pentru a fi angajată răspunderea internațională pentru atingerile aduse mediului, este necesară îndeplinirea anumitor cerințe: stabilirea unei legături de cauzalitate între faptul incriminat și pagubă, evaluarea acesteia, identificarea fundamentului juridic al răspunderii, implicațiile unor aspecte precum protecția diplomatică.

A. Stabilirea unui raport de cauzalitate între actul incriminat și paguba produsă. Din acest punct de vedere, poluările ridică o serie de probleme, precum: distanța care poate separa sursa de locul unde se produce paguba, evoluția în timp a posibilelor efecte, combinarea diferitelor forme de poluare și dificultatea contribuției fiecăreia, rolul circumstanțelor fizico-chimice în atenuarea sau amplificarea consecințelor.

Așa, de exemplu, posibilitatea ca adevăratele efecte prejudiciabile să nu se producă decât foarte târziu și să rămână greu de stabilit cu exactitate este caracteristică pagubelor nucleare. Realitatea problemei a fost relevată prin implicațiile accidentului nuclear de la Cernobîl (1986), care a provocat în perioada imediat următoare 29 de decese, dar și, în mod indirect ori direct, numeroase cancere și tulburări tiroidiene, cu precădere la copii. Un alt exemplu în acest sens l-a constituit cazul exploziei în lanț necontrolate intervenite asupra sitului japonez de la Tokaimura (15 instalații nucleare într-o zonă urbanizată), la 30 septembrie 1999, unde radioactivitatea emisă a fost de 4.000 de ori superioară celei normale.

În anumite situații, nu există pagube decât dacă poluarea are un caracter continuu, precum în cazul deteriorării clădirilor, monumentelor ori, în unele circumstanțe, a vegetației. Diferite poluări se pot combina, de pildă, cea organică a unui curs de apă cu apele uzate urbane ori cu cea de origine termică. Imputabilitatea poluării finale rezultate devine astfel deosebit de dificilă.

În sfârșit, se cuvine menționat faptul că aceeași emisiune poluantă nu produce întotdeauna aceleași efecte, acestea fiind puternic influențate de circumstanțele fizice de altă natură.

B. Evaluarea prejudiciului. Este o altă problemă deosebit de dificilă, cu atât mai mult cu cât o *restitutio in integrum* este cvasiipotetică în materie de mediu. În această evaluare, există o serie de necunoscute, întrucât, frecvent, elementele mediului nu sunt

evaluabile în bani și, în consecință, rezultă imposibilitatea acordării unor despăgubiri corespunzătoare.

În ciuda dificultăților evidente, jurisprudența a stabilit deja unele reguli în acest sens.

O primă analiză concretă a acestei probleme a fost făcută cu ocazia soluționării cauzei privind naufragiul petrolierului Amoco-Cadiz, ce a generat o „maree neagră” de-a lungul coastei Bretagnei franceze, de jurisdicțiile americane (care au fost sesizate de cei care s-au considerat victimele poluării), respectiv District Court a districtului de nord al Statului Illinois (diviziunea Est). După o primă decizie intervenită asupra fondului problemei (în privința răspunderii), o decizie din 11 ianuarie 1998 a statuat asupra cererilor de indemnizare. Hotărârea a examinat în detaliu solicitările făcute de statul francez, concerne, particulari, crescători de stridii, pescari și asociații pentru protecția mediului.

Decizia judecătorească americană a identificat, în acest context, următoarele categorii de pagube:

- cheltuielile aferente operațiunilor de spălare, desfășurate de către agenții publici: a fost considerată drept fondată cererea de indemnizare depusă de stat și comune pentru timpul petrecut de acești funcționari cu activitatea de curățare, desfășurată în timpul orelor de serviciu sau în afara acestuia, precum și a cheltuielilor de transport. În privința voluntarilor care au ajutat la derularea operațiunilor respective, s-au acceptat numai cheltuielile, dar munca lor nu a fost remunerată;
- în privința recompenselor acordate de comune militarilor și voluntarilor, curtea a refuzat să acorde compensații în acest sens, cheltuielile respective fiind asimilate celor care constau în cadouri și hrană oferite în semn de mulțumire pentru serviciile aduse;
- s-a admis întoarcerea cheltuielilor reprezentând costul materialului și echipamentului cumpărate pentru operațiunile de curățare, cu condiția ca achiziționarea să fi fost rezonabilă, ca echipamentul să fi fost efectiv utilizat în acest scop și să se poată proba existența unei valori reziduale deținute de comune;
- s-a acordat indemnizație și pentru pagubele suferite de edificiile publice în timpul operațiunilor de curățare;
- au fost luate în considerare și cheltuielile angajate pentru reabilitarea litoralului și a porturilor;
- a fost respinsă cererea de despăgubire a locuitorilor comunelor afectate pentru „pierderea de plăcere (agrement)”, făcându-se referire la jurisprudența franceză în materie;
- nu a fost satisfăcută cererea de acoperire a „prejudiciului de reputație” formulată de comunele afectate și care ar fi fost cauzat prin aceea că turiștii care veneau în mod normal în acele locuri s-au abținut din cauza deteriorării plajelor, pe considerentul că indemnizațiile alocate persoanelor private – în principal hotelurilor – direct afectate acoperă aceste prejudicii;
- din numeroasele cereri individuale, curtea nu a admis decât câteva, luând în considerare, ca regulă generală, lipsa de câștig în timpul anului accidentului; o

solicitare formulată de o asociație familială vizând indemnizarea pentru pierderea calității vieții a fost respinsă ca insuficient fondată;

– în privința prejudiciilor ecologice, instanța americană a fost destul de reținută. Astfel, Curtea nu a acceptat cererea de indemnizare a pierderii suferite de biomasă în zona poluată, estimând că evaluarea acestei pierderi era complexă, bazată pe speculații, și propunea concluzii plecând de la un șir de prezumții. În orice caz, a considerat judecătorul, nu se puteau acorda despăgubiri întrucât s-au adus atingeri numai unor *res nullius* pentru care nicio persoană și nicio organizație nu erau îndreptățite să reclame o despăgubire pentru atingerea intereselor lor legitime. Referitor la pagubele cauzate ecosistemelor, decizia afirmă că acestea au fost luate în considerare în indemnizațiile acordate pescarilor și asociațiilor de pescari, pe baza diminuării prizelor lor și pierderilor aferente. În privința programelor de restaurare a ecosistemelor prevăzute de autoritățile franceze, Curtea nu a reținut decât cheltuielile efectiv angajate prin reintroducerea speciilor care au suferit prin poluare și consecințele acesteia, constatând că, dacă într-o primă etapă activitățile de cercetare erau utile ca urmare a programului – a cărui executare a fost pusă la îndoială –, acesta nu avea nevoie să fie finanțat de către reclamanți.

Concluzia aferentă acestei cauze a fost aceea că instanțele judiciare naționale sunt încă puțin pregătite pentru a admite responsabilitatea pentru prejudiciul ecologic și mai ales a reparării sale complete.

Un pas înainte a fost făcut în cazul Zoe Colocotroni (1980), în care Tribunalul de Primă Instanță – Curtea de Stat din Porto Rico – a decis să ia în calcul valoarea înlocuirii speciilor sălbatice. Curtea de Stat a respins o atare soluție. Aceeași problemă s-a pus în privința daunelor cauzate de marea neagră produsă de petrolierul „Erika” (1999), care a provocat moartea a circa 400.000 de păsări de mare.

Cu privire la definiția daunei susceptibile de indemnizare, aceasta este foarte largă. Primele convenții dădeau deja definiții caracterizate prin diferite elemente.

Astfel, Convenția din 1960 privind răspunderea civilă în domeniul energiei nucleare prevedea obligația de a repara: 1. orice daună cauzată persoanelor; 2. orice daune cauzate bunurilor (cu unele excepții), în timp ce Convenția din 1969 cu privire la răspunderea civilă pentru daunele cauzate de poluarea cu hidrocarburi adăuga reparației costul măsurilor de protecție în cazul unei daune exterioare cauzate de contaminarea care rezultă din scurgerea sau răspândirea de hidrocarburi.

O nouă tendință, îndeosebi cea care se referă la definiția ecocentristă a mediului, se observă la Convenția din 1989 cu privire la răspunderea civilă pentru daunele cauzate în cursul transportului de mărfuri periculoase pe drumuri, cale ferată și navigația internă. Această convenție face vorbire nu numai de daunele cauzate bunurilor, dar și de „orice pierdere sau orice daună cauzată de mărfurile periculoase prin contaminarea mediului”. Definiția cea mai recentă a daunei în acest domeniu se găsește în Convenția de la Lugano, care distinge diferite categorii de daune, după cum urmează: 1. dauna care rezultă dintr-un deces sau din leziuni corporale; 2. orice pierdere sau daună cauzată bunurilor (cu unele excepții); 3. orice pierdere sau daună rezultând din afectarea mediului și care nu constituie o daună în sensul i) și ii) și, în

sfârșit, iii) costul măsurilor de protecție și orice pierdere sau orice daună cauzată de măsurile menționate mai sus.

Aceste definiții dau dovadă de o anumită lărgire a noțiunii de daună ecologică și, în consecință, a noțiunii de mediu. Această ultimă noțiune conține acum și daunele cauzate nu numai indivizilor, dar și mediului însuși.

În acest fel, considerând că individul nu este centrul lumii, ci mai curând creatorul mediului ca un produs al său. așa cum îl stabilea deja Declarația de la Stockholm, aceste definiții reflectă o concepție care depășește viziunea antropocentristă a lumii. Din această lărgire a câmpului rezultă dificultăți diverse cu privire la punerea în aplicarea răspunderii.

A treia expresie pe care trebuie s-o luăm în considerare este cea a drepturilor statelor lezate de poluare. În decizia în cauza strâmtorii Corfu, CIJ afirmă că orice stat este obligat „să nu permită utilizarea teritoriului său în vederea comiterii unor acte contrare drepturilor altor state”, dar nu definește mai precis actele despre care este vorba. De asemenea, tentativa profesorului Al. Kiss de a găsi o definiție referindu-se la atingerile aduse sănătății umane și echilibrului ecologic nu este suficientă pentru identificarea acestor drepturi. Există uneori tendința de a se referi la integritatea teritorială a unui stat. Nu este mai puțin adevărat că această definiție nu este de natură a indica natura juridică a acestui drept, fie că este vorba de un drept suveran, care aparține direct statului însuși, sau doar de daune suferite de stat în persoana cetățenilor săi.

Această insuficiență decurge, de asemenea, din dificultatea definirii drepturilor unui stat asupra teritoriului său, drepturi concepute în mod diferit în funcție de anumite concepții politice.

În pofida absenței unei definiții precise a drepturilor statelor afectate în asemenea cazuri și ținând seama de diferitele definiții, îndeosebi cea a daunei, putem considera drept protejate de dreptul mediului, atunci când este cazul, următoarele categorii:

- sănătatea și viața umană;
- bunăstarea socială a omului;
- viața animală;
- protejarea altor fenomene naturale, în afara oamenilor și animalelor, în care includem peisajul, cu privire la care se ridică problema de a ști în ce măsură starea sa naturală trebuie păstrată;
- operele artificiale ale omului, printre care moștenirea culturală;
- condițiile socioeconomice ale omului;
- gestiunea rațională a resurselor naturale.

În concluzie, trebuie să constatăm că, pe de o parte, regimurile juridice existente conțin o definiție a mediului care cuprinde elemente foarte diferite și eterogene în măsura în care acestea se referă atât la drepturi aparținând persoanelor private, cât și la drepturi suverane sau private ale statelor, iar, pe de altă parte, vătămarea acestor drepturi, indiferent de natura lor diferită, este tratată de manieră uniformă, fără a se face diferența în funcție de natura dreptului vătămat sau în funcție de faptul că titularul acestui drept este o persoană privată sau un stat suveran.

Drepturile statului suveran sunt cele care pun probleme pentru punerea în aplicare a răspunderii statelor. Ne putem, într-adevăr, pune întrebarea dacă statul acționează în calitate sa de entitate suverană sau într-un mod comparabil cu calitatea de persoană privată atunci când aceasta sesizează autorul unei poluări cu privire la daunele suferite.

C. Baza juridică a responsabilității internaționale. Aceasta constă, în mod tradițional, în culpa imputabilă statului în cauză. De la această regulă nu există decât puține excepții. Prima rezultă dintr-un text convențional, respectiv Convenția din 22 martie 1972 privind responsabilitatea internațională pentru pagubele produse de obiectele spațiale. Potrivit art. 2 al documentului, statul care a procedat sau procedează la lansarea unui obiect spațial ori statul al cărui teritoriu sau ale cărui instalații servesc la lansarea unui obiect spațial are o răspundere absolută de a repara daunele provocate de obiectul său la suprafața Terrei. Aceste texte internaționale au fost efectiv aplicate în afacerea satelitului sovietic „Cosmos 954”, plasat pe orbită de URSS la 18 septembrie 1978 și dotat cu un reactor nuclear cuprinzând uraniu îmbogățit. La 24 ianuarie 1979, satelitul a intrat în pătura densă a atmosferei deasupra teritoriului canadian și s-a dezintegrat. Alertate, autoritățile canadiene au efectuat cercetări și au găsit rămășițe ale aparatului, unele dintre ele radioactive, răspândite pe vaste întinderi ale teritoriului din nord-vestul Canadei. Guvernul canadian nu a făcut caz de veritabilele cauze provocate de rămășițele satelitului, dar a cerut Uniunii Sovietice returnarea unei părți din cheltuielile efectuate cu localizarea și recuperarea elementelor care puteau fi periculoase. La capătul unor îndelungi negocieri, a fost încheiat un acord la 2 aprilie 1981, prin care Moscova a acceptat să plătească suma de trei milioane de dolari canadieni, respectiv cu puțin sub jumătatea sumei cerute de Ottawa. Totuși, documentul tăcea în privința răspunderii URSS.

De asemenea, răspunderea obiectivă pentru risc mai este acceptată în cazul pagubelor rezultate din utilizarea pașnică a energiei nucleare, precum și în domeniul daunelor provocate de poluarea mărilor prin hidrocarburi.

În sfârșit, Uniunea Europeană a făcut mai multe tentative de a introduce principiul răspunderii obiective în materia responsabilității producătorilor de deșeuri în ipoteza poluării transfrontaliere cauzate de deșeuri. Este vorba despre aplicarea teoriei răspunderii prin risc, care rezultă din simplul fapt al încălcării obligației internaționale a statelor. Imputabilitatea și, în consecință, obligația de despăgubire decurg aici din simplul raport de cauzalitate, indiferent de orice fundament subiectiv. Jurisprudența internațională a evitat, cu câteva excepții, să recunoască și să aplice răspunderea fără culpă a statelor în materie, preferând să recurgă la alte subterfugii juridice (de exemplu, la regula echității). Astfel, de exemplu, se invocă adesea faptul că insuccesul statelor afectate de consecințele negative de a pretinde răspunderea guvernului sovietic pentru accidentul nuclear de la Cernobîl sau a celui elvețian pentru incidentul de la uzinele Sandoz (1986) constituie dovada că răspunderea obiectivă, chiar în accidente grave, nu este acceptată cu ușurință. De altfel, în legătură cu aceasta, Comisia de Drept Internațional a ONU s-a orientat spre o soluție mai flexibilă, în sensul că răspunderea s-ar impune pentru toate daunele

transfrontaliere grave, dar se lasă statelor interesate puțința de a decide asupra reparației în fiecare caz concret, pe baza echității și echilibrului de interese.

1.1.5. Protecția diplomatică în caz de pagube ecologice

În situația daunelor ecologice suferite de un rezident în urma unei activități care a avut loc într-un alt stat, problema protecției diplomatice poate să apară în practica internațională în materie. Astfel, victima unei asemenea poluări poate să se adreseze tribunalelor interne pentru a obține satisfacție, dar dacă nu s-a ajuns la aceasta, ea poate să prezinte afacerea guvernului său și să solicite protecția acestuia. Dacă plângerea sa este înțeleasă, guvernul său va sesiza statul al cărui teritoriu a servit ca loc de desfășurare a activităților poluante și va prezenta o reclamație internațională, conform procedurii practice a protecției diplomatice. Potrivit dreptului internațional, această procedură este exercitată de state în scopul de a se face să se respecte, în persoana resortisanților lor, principiile generale ale acestei ramuri de drept. Pentru aceasta, trebuie să fie îndeplinite două cerințe: reclamantul trebuie să aibă naționalitatea statului care intervine în favoarea sa și să fi epuizat căile interne de acțiune.

1.1.6. Jurisprudență internațională

Chiar dacă deciziile în materie de mediu nu sunt numeroase, Curtea Internațională de Justiție precizează posibilitățile existente în materie. Unele dintre aceste hotărâri sunt semnificative în ceea ce privește exigențele de mediu și efectele lor în materia responsabilității.

De timpuriu, dreptul internațional a contribuit la stabilirea principiului responsabilității statelor în materie de poluări transfrontaliere. Astfel, primele principii au apărut într-o sentință arbitrală care preciza că „tribunalul consideră că (...) în baza principiilor dreptului internațional ca și conform celor din dreptul Statelor Unite, niciun stat nu are dreptul să-și folosească teritoriul sau să permită folosirea acestuia astfel încât fumul să provoace un prejudiciu asupra teritoriului altui stat sau proprietăților persoanelor din cadrul acestuia, dacă este vorba de consecințe serioase și dacă prejudiciul este dovedit prin probe clare și convingătoare”¹⁸. Respectul general al mediului este afirmat, indiferent de activitatea avută în vedere; prin urmare: „Obligația statelor de a veghea ca activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor sau sub controlul lor să respecte mediul altor state sau altor zone care nu țin de vreo jurisdicție națională, face parte din corpul de reguli al dreptului internațional al mediului”, precizând în plus și că „dacă dreptul internațional existent cu privire la protecția și supravegherea mediului nu interzice în mod specific folosirea de arme nucleare, el aduce importante considerații de ordin ecologic care trebuie luate în considerare în mod corespunzător, în cadrul reglementării principiilor și regulilor de drept aplicabile în cadrul conflictelor armate”¹⁹.

¹⁸ ONU, sentința arbitrală din 11 martie 1941, Afacerea Turnătorii Trail – SUA c/Canada. Statele trebuie să prevină poluările, pentru că se impune respectarea drepturilor altor state (CIJ 9 aprilie, 1949, Afacerea strâmtorii Corfu).

¹⁹ CIJ, 20 decembrie 1974, Afacerea experiențelor nucleare – Noua Zeelandă c/Franța.

Curtea Internațională de Justiție formulează obligațiile statelor în lumea contemporană, precizând: „Grație noilor perspective ale științei și a unei conștiințe care să aibă în vedere că riscurile pe care aceste intervenții, într-un ritm necontrolat și susținut, le-ar avea pentru umanitate, indiferent că este vorba de generațiile prezente sau viitoare, noi norme și cerințe au fost puse la punct, fiind enunțate într-un număr important de instrumente de-a lungul ultimelor două decenii. Aceste noi norme trebuie luate în considerare, iar noile exigențe să fie în mod convenabil apreciate, nu doar atâta timp cât statele au în vedere noi activități, dar și dacă continuă activități începute în trecut. Conceptul de dezvoltare durabilă traduce în mod judicios această necesitate de conciliere a dezvoltării economice și a protecției mediului”²⁰.

Eficiența intervenției jurisdicționale este încă dependentă de capacitatea limitată a intervențiilor acestei jurisdicții subordonate voinței suverane a statelor. Mijloacele coercitive sunt astfel cvasiinexistente. Constituirea unui veritabil dispozitiv de reguli jurisdicționale în plan internațional, dotat cu competențe și mijloace substanțiale, unde admiterea recursului organizațiilor neguvernamentale, precum în materia drepturilor omului, ar putea face mai eficientă punerea în practică a responsabilității.

A. Problemele de drept internațional privat

În condițiile incertitudinii evidente în privința responsabilității internaționale a statului, rămâne problema reparării (indemnizării) victimelor poluărilor transfrontaliere. Soluția avansată și practică până acum, inclusiv în convențiile internaționale reprezentative în materie, constă în transferul chestiunii la nivel interindividual și, în consecință, la cel al jurisdicțiilor interne.

B. Indemnizarea victimelor în dreptul internațional privat

Cazul-tip (imaginar sau practic) constă în acela că un locuitor al statului A a suportat pagube în urma poluărilor (transmise prin aer sau prin apă) venite dintr-un stat B. Nevrând ori neputând solicita protecția diplomatică a statului său (care ar putea devia afacerea către responsabilitatea internațională), cel vătămat se va adresa unei jurisdicții civile, acționându-l astfel pe autorul faptului prejudiciabil. La dificultățile decurgând din specificul daunelor ecologice (evaluarea pagubelor, identificarea autorului, stabilirea legăturii de cauzalitate) se adaugă și cele de ordin procedural aferente dreptului internațional privat.

C. Competența judiciară

Din acest punct de vedere, poate fi vorba fie despre competența statului victimei, fie despre cea a statului „poluatorului”. Ca regulă generală, dreptul internațional privat preconizează competența jurisdicției domiciliului pârâtului (aducându-se ca argumente: cel care este atacat trebuie să aibă avantajul de a se apăra la el, responsabilitatea poate să fie mai bine examinată, iar executarea deciziei date împotriva autorului pagubei este asigurată).

²⁰ CIJ, hotărârea din 25 septembrie 1997, Afacerea privind proiectul Gabčíkovo-Nagymaros, Ungaria c. Slovacia.

Dimpotrivă, se poate susține că ar trebui ca victima poluării să găsească asigurarea mecanismelor juridice pentru a obține compensația; așadar, ar fi normal ca ea să se poată adresa propriilor tribunale, în propria-i limbă, conform regulilor de procedură care sunt mai ușor de urmat decât cele străine. Indiferent de competența aleasă (desemnată), se cuvine menționat faptul că, fiind vorba despre poluări transfrontaliere, principiul egalității de acces și de tratament al nerezidenților trebuie să se aplice în orice caz.

Practica a cunoscut evoluții semnificative în domeniu. Astfel, la 22 octombrie 1957, Curtea de Apel din Sarrebreecq a dat o decizie într-o cauză care avea ca obiect cererea unui patron de restaurant, Sarrois din Houillères, din bazinul Loirei, în urma prejudiciilor de poluare cauzate de fumul și praful emise dintr-o centrală termică situată pe teritoriul francez. Ca atare, terasa restaurantului fusese lipsită de consumatori. Curtea a admis fără dificultate competența tribunalelor germane. În mod paradoxal, o serie de dificultăți au apărut în urma unei Convenții privind competența judiciară și executarea sentințelor judiciare în materie civilă și comercială, semnată la Bruxelles, la 27 septembrie 1967, de statele membre ale Comunităților Europene. Conform art. 3 al convenției, pârâtul domiciliat pe teritoriul unui stat contractant poate fi adus în fața instanțelor altui stat contractant, în materie delictuală sau cvasidelictuală, în fața tribunalului locului unde faptul prejudiciabil s-a produs. Devine astfel important de știut ce se înțelege prin „locul unde s-a produs faptul prejudiciabil”. Este locul unde s-a comis actul care a cauzat prejudiciul ori cel unde s-au înregistrat pagubele? În primul caz, competența revine jurisdicției statului autorului, în cel de-al doilea, celei a statului victimei.

În practică, aceste dispoziții au generat poziții contradictorii. Tribunalul de primă instanță din Fribourg (Germania), pronunțându-se asupra plângerii agricultorilor germani ale căror terenuri fuseseră poluate de emanațiile unei uzine chimice situate în Franța, a estimat, printr-o hotărâre din 10 iunie 1975, că instanța locului prejudiciului este competentă și a condamnat uzina pârâtă la repararea pagubei. În sens invers, în urma introducerii unei cereri la Tribunalul de Arondisment din Rotterdam în „procesul Rinului”, tinzând să se obțină o indemnizație din partea minelor domeniiale de potasiu ale Alsaciei pentru prejudiciul suferit de către horticultorii olandezi din faptul aruncării de mari cantități de sare reziduală în Rin, tribunalul sesizat s-a considerat, la 12 mai 1975, incompetent, estimând că, în cazul respectiv, competența aparține tribunalului locului unde actul care a cauzat poluarea a fost comis, respectiv instanțelor franceze. Această sentință a fost atacată în fața Curții de Apel de la Haga. Reclamanții au susținut că interpretarea clauzei litigioase a Convenției de la Bruxelles indica competența Curții de Justiție a CE. Instanța a luat în calcul acest punct de vedere și a decis, la 27 februarie 1976, să suspende judecata până când instanța comunitară va decide în privința interpretării termenului „locul unde faptul prejudiciabil s-a produs” folosit de convenție.

La 30 noiembrie 1976, Curtea Comunităților a ales soluția apreciată ca departe de a fi cea mai bună. Astfel, documentul a constatat faptul că, ținându-se seama de raportul strâns dintre elementele constitutive ale oricărei răspunderi, nu apare ca indicat să se opteze pentru unul sau altul dintre cele două puncte de desemnare

posibile, cu eliminarea altuia (fie locul activității poluante, fie cel al producerii pagubelor). Ca atare, fiecare dintre cele două pot, după împrejurări, furniza un indiciu deosebit de util din punct de vedere al probațiunii și al organizării procesului. În consecință, s-a decis că expresia trebuie înțeleasă că vizează atât locul unde a survenit dauna, cât și pe cel al evenimentului care a provocat-o. În cazul nostru, aceasta înseamnă că reclamantii olandezi puteau să aleagă și să decidă liber dacă aduc afacerea în fața unei jurisdicții olandeze sau a unui tribunal francez. Concret, cauza a fost readusă în fața tribunalului din Rotterdam, care s-a pronunțat pe fond prin hotărârea din 8 ianuarie 1979.

D. Legea aplicabilă

Legea aplicabilă cauzei de indemnizare este determinată de tribunalul sesizat și considerat competent. Regula generală este, în acest sens, aplicarea legii forului, dar cu precizarea că, în niciun caz, cererea de despăgubire nu poate fi judecată după reguli mai puțin favorabile pentru partea lezată decât cele aplicabile în materie în statul unde se exercită activitatea în cauză. Astfel, judecătorii pot fi determinați să prefere o regulă străină legii lor naționale, dacă aceasta este mai favorabilă. În orice caz, mai multe instanțe germane au aplicat, independent de principiile internaționale, legea mai favorabilă victimei, chiar dacă aceasta este străină.

E. Executarea hotărârii străine

În materia cvasidelictelor (care este calificarea răspunderii pentru pagubele transfrontaliere de mediu în sistemele de drept continentale ori de tort în *common law*), executarea hotărârilor nu este asigurată în afara regulilor convenționale. Bineînțeles, statul poluatorului poate să consimtă în mod unilateral. Oricum însă, incertitudinea în domeniu favorizează alegerea forului autorului prezumat al poluării în detrimentul altei opțiuni în care victima, care se adresează unei jurisdicții naționale, riscă să se confrunte cu o decizie a justiției ce nu ar putea fi executată. În interiorul Uniunii Europene, problema este rezolvată prin art. 31 al Convenției de la Bruxelles, din 27 septembrie 1969, conform căruia deciziile judiciare date într-un stat contractant și care sunt executorii sunt puse în executare într-un alt stat după ce au fost investite cu formulă executorie la cererea oricăreia dintre părțile interesate.

F. Cazul Amoco-Cadiz

Cazul petrolierului Amoco-Cadiz constituie principala speță în materie de răspundere a transportatorilor de petrol și a proprietarilor de mărfuri transportate pentru cauzele provocate mediului prin poluare. Această navă-cisternă care se îndrepta spre Le Havre a eșuat, ca urmare a unei avarii a sistemului de direcționare, la 16 martie 1978, în preajma coastei bretone, la două mile de micul port Portsall. Timp de aproape două săptămâni, totalitatea celor 219.617 tone de petrol pe care le transporta, ca și combustibilul, în total 230.000 de tone, s-au deversat în mare. O

parte a petrolului s-a evaporat, o altă parte a fost degradată de elementele naturale, dar restul s-a depus pe litoralul foarte dantelat de la accesul în Marea Mânecii.

375 km de coastă au fost poluate cu 50-60.000 de tone de petrol. 15-20.000 de tone au fost recuperate de către militari și voluntari. În zona afectată, de mare și de litoral, 30% din faună și 5% din floră au fost distruse. Circa 20.000 de păsări au pierit. Cultura stridiilor a suferit daune importante și pescarii au pierdut 45-60 de zile de lucru. La acestea se adaugă prejudiciul direct sau indirect suferit de diverse alte activități, în primul rând de turism. Situația juridică era foarte complexă. Amoco-Cadiz fusese construit la comandă de șantierul naval spaniol. El aparținea în momentul accidentului unei societăți liberiene, „Amoco Transport Company”, al cărei sediu era în Insulele Bermude, dar vasul avea pavilion liberian. Dar, în realitate, veritabilul proprietar era, în spatele unui lanț de societăți-ecran, Standard Oil, o societate multinațională care deținea capitalul unei serii întregi de filiale sau societăți conexe, pe care le controla, le finanța și de unde încasa beneficii. Personalul acestor societăți se permuta între ele și uneori cumula unele funcții ale acestora.

În mod normal, victimele poluării cauzate de naufragiul navei ar fi trebuit să se prevaleze de Convenția de la Bruxelles, analizată mai sus, și să introducă acțiune la jurisdicțiile franceze. Dar cererile de despăgubire depășeau de departe plafonul de 77 de milioane FF prevăzut de convenție în acel moment. Aprecierile pagubelor erau de 450 de milioane FF pentru pierderile din turism. În aceste condiții, victimele – printre care statul francez, împreună cu departamentele Cotes-du-Nord et Fimstere, numeroase comune calamitate, asociațiile de protecție a naturii și grupările profesionale – au evitat să invoce Convenția de la Bruxelles. Ele au decis să introducă acțiune la o jurisdicție dintr-o țară care nu semnase convenția, în speță SUA, cu atât mai mult cu cât aici domiciliul proprietarului real al navei.

Astfel, Tribunalul de District din Illinois-Nord a fost sesizat, solicitându-se dezdăunarea pentru neglijența de care se făcea vinovată conducerea societății cu privire la construcția, întreținerea și funcționarea navei.

În hotărârea pronunțată la 18 aprilie 1984, tribunalul din Illinois s-a declarat competent în aplicarea legislației americane. Cu privire la legea aplicabilă, tribunalul constată că prejudiciul suferit de reclamantii a avut loc în marea teritorială franceză și pe coasta franceză. Legea aplicabilă, în fond, ar fi fost deci legea franceză, dacă se dovedea că aceasta era diferită de legea americană. Totuși, proba unei diferențe nu a fost adusă, iar reclamantii au cerut aplicarea legii americane. Litigiul va fi soluționat conform legii americane. Această constatare ar fi trebuit să fie suficientă pentru a respinge aplicarea Convenției de la Bruxelles, din 29 noiembrie 1969, pe care reclamantii voiau s-o evite pentru că limita răspunderea pârâților. Într-adevăr, Franța, țara producerii prejudiciului, și Liberia, țara unde nava era înregistrată, erau semnatare ale convenției, dar SUA nu. Astfel, dispoziția art. 9 al convenției, care preciza că cererea de indemnizare nu poate fi prezentată decât la tribunalele țării victime a poluării, nu putea fi invocată. Totuși, situația nu era lipsită de ambiguități. Judecătorul american părea să ignore faptul că, Franța fiind parte a Convenției de la Bruxelles, aceasta devenea o dispoziție de drept intern. Prin urmare, nu se putea vorbi despre absența diferențelor între legile celor două state, Franța și SUA. Dar, în orice

caz, nimic nu se opunea aplicării legii forumului, cu atât mai mult cu cât ea era mai favorabilă victimelor, iar problema punerii în aplicare a sentinței nu exista.

Cu privire la fondul cauzei, răspunderea societății americane responsabile de organizarea și administrarea transporturilor întregului grup Standard Oil, Amoco International Oil Company, a fost reținută din mai multe motive. Hotărârea a constatat că această societate se achitase în mod neglijent de obligația sa de a avea grijă ca nava Amoco-Cadiz, în general, și sistemul său de cârmă, în particular, să se găsească în stare de navigabilitate, bine întreținute și reparate. Instanța luase cunoștință de un anumit număr de fapte care puneau Amoco-Cadiz într-o stare de incapacitate de a naviga. În special, avaria sistemului de cârmuire a navei, care avea drept cauză directă un dispozitiv de o concepție și o construcție defectuoase, era prost întreținut. Această neglijență constituia una dintre cauzele imediate ale defectării dispozitivului, deci ale naufragiului navei și ale prejudiciului de poluare care a decurs.

În plus, echipajul navei nu era format pentru întreținerea, utilizarea, inspectarea și repararea sistemului de cârmuire, ceea ce constituia o cauză suplimentară a naufragiului.

În sfârșit, societatea care exploata nava dăduse dovadă de neglijență, lăsând să navigheze vasul fără sistem de cârmuire de rezervă și fără niciun mijloc de a controla cârma în caz de defect. Prin subsumarea acestor motive individuale și cumulative, Amoco International Company a fost declarată răspunzătoare de prejudiciile suferite de reclamanti, deci de naufragiul navei Amoco-Cadiz. Întrucât nu a luat măsuri pentru ca nava să se afle în stare de navigabilitate înaintea ultimului său voiaj, societatea nu putea să pretindă limitarea răspunderii sale.

O altă societate, de asemenea, subordonată societății Standard Oil, care era proprietara nominală a navei Amoco-Cadiz, ca și Standard Oil, a fost și ea declarată responsabilă de daunele cauzate de accident, fără dreptul de a pretinde limitarea daunelor-interese care trebuia să fie plătite.

Cu privire la acestea, instanța a declarat că ea rămânea sesizată de litigiu, având competența de a strânge elemente suplimentare de probă pentru a decide în chestiunea daunelor-interese care urma să constituie obiectul unei hotărâri ulterioare.

Această problemă a făcut obiectul unei a doua hotărâri a tribunalului din Chicago, în 1988. Hotărârea din 1984, care stabilește identitatea adevăratului proprietar al navei și răspunderea sa, reprezintă un progres serios al dreptului. A doua hotărâre este caracterizată, dimpotrivă, prin imobilismul instanței americane, întrucât nu vor fi recunoscute drept daune și indemnizate decât daunele economice, adică cele pentru care reclamantii dispuneau de facturi care atașau o cheltuială sau o pierdere de beneficiu.

Prejudiciul ecologic nu a fost luat în considerație printre daunele care trebuia să fie indemnizate.

S-a constatat (I, A) că incertitudinile de procedură care trebuie să permită indemnizarea victimelor poluării transfrontaliere sau transnaționale, ca și cele cauzate de navele care navighează pe mare, au determinat statele să elaboreze o reglementare specifică într-un număr de domenii deosebit de periculoase: accidente nucleare și poluarea mării cu hidrocarburi. Aceste reguli trebuia să ducă la rezolvarea unui

anumit număr de probleme, ca identificarea juridică a autorului daunelor, jurisdicția competentă, legea aplicabilă.

Dar reglementarea care are cea mai mare importanță practică, cea prevăzută pentru accidente de poluare cu hidrocarburi, era concepută în așa fel încât, din momentul în care dimensiunile daunei suferite depășeau un anumit nivel, era preferabil pentru victime să contorneze aceste reguli.

Fără îndoială, trebuie să constatăm îmbunătățirea pe care o aduc ultimele protocoale sistemului de indemnizare, dar chiar și așa, catastrofe majore riscă să iasă din limitele prevăzute și să depășească plafonul. În asemenea condiții, ca în cazul Amoco-Cadiz, reglementările și răspunderea obiectivă pe care o instaurează au fost îndepărtate pentru a se reveni la o răspundere pentru culpă, care permite repararea totală a prejudiciului recunoscut juridic.

§2. Responsabilitatea ecologică în dreptul regional (european)

Dreptul regional, care a reacționat cel mai evident la problematica ecologică, în general, și cea a responsabilității, în special, rămâne cel european (în ipostazele dezvoltate în cadrul Consiliului Europei și, respectiv, Uniunii Europene), cu particularitățile aferente. De-a lungul timpului, s-a conturat chiar o anumită „specializare” a celor două structuri continentale, în sensul că problemele conservării naturii au preocupat preponderent Consiliul, iar cele vizând protecția mediului (din perspectiva efectelor poluării) au intrat în sfera de acțiune a Comunităților, cu implicațiile juridice aferente.

Astfel, dreptul internațional regional european de tip clasic și-a asumat problematica environmentală pe cale jurisprudențială, prin interpretarea creatoare de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a prevederilor Convenției privind drepturile și libertățile fundamentale (1950) și, mai ales, pe cale convențională, prin Convenția de la Lugano (1993), care are un anumit impact asupra mediului.

Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale este instrumentul de referință a unei protecții internaționale a drepturilor omului în spațiul european, pentru țările aderente.

Ea a fost semnată la Roma, la 4 noiembrie 1950, fiind completată prin mai multe protocoale. Astfel, chiar dacă protecția mediului nu se numără printre problemele tratate de convenție, interpretările Curții Europene a Drepturilor Omului le-au integrat în mod progresiv, impunând statelor un veritabil regim de responsabilitate în materie. Contribuind la formarea unei ordini publice europene, „Convenția constituie mai mult decât un simplu schimb de angajamente internaționale, ea asigurând, în numele valorilor comune și superioare ale statelor, protecția intereselor indivizilor aflați sub autoritatea națională și creează obligații obiective a căror respectare se impune statelor, nu doar cu titlu de contrapartidă a drepturilor consimțite de statele părți și cu privire la angajamentele luate față de indivizi”²¹.

²¹ Les gands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, 2005, PUF, coll. Thémis, p. 11.

Protecția mediului intervine de o manieră „incidentă” față de protecția vieții private și familiale, pentru a se afirma, de acum înainte, ca un element indisociabil cu afirmarea „dreptului la un mediu sănătos”²².

Responsabilitatea statelor este prevăzută la numeroase nivele, diverse articole ale Convenției cuprinzând dispoziții în acest sens, dezvoltate corespunzător pe calea jurisprudenței. Astfel, statele părți au față de indivizi obligații pozitive²³, al căror câmp a fost progresiv lărgit și care privesc dreptul la respectul vieții private și familiale, persoana și bunurile sale, inclusiv proprietatea. Într-o decizie din 30 noiembrie 2004²⁴, confirmând și dezvoltând o jurisprudență anterioară, CEDO a precizat astfel obligațiile statelor:

- o obligație de informare asupra riscurilor la care se expune populația („Curtea a relevat, de asemenea, că autoritățile guvernului pârât nu și-au îndeplinit îndatorirea de a informa locuitorii cartierului K.K. de pericolele pe care le prezenta pentru ei faptul de a continua să locuiască în vecinătatea unui depozit de deșeuri”, pct. 75); rezultă, așadar, că, dacă statele au o obligație pozitivă de a lua toate măsurile necesare protejării vieții, printre cele preventive, „se cuvine subliniați importanța dreptului public la informare”;

- o obligație de „a lua în mod preventiv măsuri concrete, necesare și suficiente pentru a le proteja (...) cu atât mai mult cu cât acestea le implantaseră și autorizaseră exploatarea generatoare a respectivei amenințări” (pct. 101); autoritățile publice răspund din moment ce nu au luat măsurile necesare pentru a prezerva viața cetățenilor, în împrejurările în care „agenții și autoritățile statului nu au făcut totul ce era în puterea lor pentru a le proteja contra pericolelor iminente și cunoscute la care erau expuse” (pct. 109), violarea art. 2 al Convenției fiind astfel stabilită;

- o obligație structurală care să conducă la garantarea, prin reguli și proceduri, la identificarea și aplicarea responsabilității atât a agenților, cât și a autorităților publice (statale ori locale);

- o obligație de a prezerva bunurile personale, chiar dacă se prezintă sub forma unor construcții precare și ilegale, autoritățile publice neluând măsurile necesare și suficiente pentru a le limita implantarea. În consecință, Curtea a conchis că „locuința construită de reclamant și faptul acestuia de a locui cu apropiații săi reprezenta un interes economic substanțial și că un asemenea interes, a cărui menținere în timp fusese tolerată de autorități, constituia un «bun» în sensul normei exprimate în prima frază a art. 1 par. 1 al Protocolului nr. 1” și, ca atare, rezultă că „interesul patrimonial al reclamantului relativ la locuința sa este suficient de important și recunoscut pentru a constitui un interes substanțial și, deci, un «bun» în sensul reglementării”, deci aplicabil cât privește acest element al plângerii examinate” (pct. 129).

De asemenea, Curtea a considerat că statele au obligația de a aprecia aportul economic al unei activități față de vătămările provocate.

²² Acest lucru este în mod particular ilustrat de decizia CEDO, Guerra și alții c./Italia, 19 februarie 1998.

²³ Principiu relevat în hotărârea din 9 octombrie 1979, în cauza Airey c. Irlanda.

²⁴ Cauza Oneryildiz c. Turcia.

Statele părți la Convenție trebuie să garanteze, totodată, că autoritățile (administrative ori jurisdicționale) intervin într-un termen rezonabil; din acest punct de vedere, în materie de poluări și vătămări, termenul de intervenție poate să fie determinant. Un stat poate fi condamnat să despăgubească un administrator pentru faptul unei intervenții tardive a autorităților sale, atunci când jurisdicțiile nu s-au pronunțat „într-un termen rezonabil”.

În sfârșit, autoritățile naționale au față de victimele păgubite o obligație de reparare adecvată, chiar dacă statul dispune, în acest scop, de o liberă alegere a mijloacelor de a o face. De remarcat că, în materie de proprietate, Curtea a recunoscut o putere de injoncțiune, statul având aici o alternativă în ce privește modalitățile de realizare a acestei obligații. Aceasta din urmă poate să fie dublată, cu titlu subsidiar, cu o reparație pecuniară acordată de CEDO.

2.1. Convenția asupra responsabilității civile pentru pagube rezultând din activități periculoase pentru mediu²⁵

Urmărind asigurarea unei reparări a pagubelor rezultate dintr-o activitate periculoasă și refacerea mediului, acest instrument internațional prezintă un caracter inovator în multe privințe și tinde să aibă un rol de uniformizare și stimulare a reglementărilor juridice interne în materie. Sunt calificate drept „periculoase” nu numai toate activitățile decurgând din folosirea substanțelor periculoase, ci și orice producere ori utilizare a organismelor modificate genetic, orice utilizare a unui microorganism susceptibil să prezinte un risc pentru om sau mediu, precum și orice exploatare care tratează ori depozitează deșeuri. În același timp, convenția nu acoperă transportul de mărfuri, cu excepția celor prin conducte subterane, nici pagubele cauzate printr-o substanță nucleară. Răspunderea este canalizată spre exploatantul activității periculoase ori cel care exercită controlul asupra acesteia ori spre ultimul exploatant, în cazul unui sit de stocare a deșeurilor care a fost închis. Răspunderea are caracter obiectiv, iar exonerarea nu operează decât atunci când se probează că paguba rezultă dintr-un act de război, dintr-o insurecție ori un fenomen natural excepțional, din fapta terțului, dintr-un comandament emanat de la o autoritate publică ori dintr-o activitate licită făcută în interesul victimei. În caz de culpă a acesteia, gravitatea culpei agravează proporțional responsabilitatea exploatantului. Acțiunea în reparație se prescrie în termen de trei ani, care curge de la data în care solicitantul a luat cunoștință de pagubă.

Tribunalul competent poate fi cel al locului unde paguba a fost suferită, cel al locului în care activitatea a fost exercitată sau cel al domiciliului pârâtului. În anexa documentului figurează o listă a substanțelor poluante, precum și criteriile și metodele aplicabile diferitelor categorii de asemenea substanțe. De remarcat că această listă preia conținutul Directivei CEE nr. 92/32 din 30 aprilie 1992. Se cuvine subliniat faptul că responsabilitatea internațională în dreptul internațional privat și public se află într-o perioadă de cristalizare, deopotrivă la nivelul reglementar și la cel al practicii judiciare. În această din urmă privință, o serie de cazuri din ultimele decenii au admis despăgubiri pentru repararea pagubelor ecologice (reduse adeseori

²⁵ Adoptată la Lugano, la 21 iunie 1993, din inițiativa Consiliului European.

la cuantumul cheltuielilor de depoluare), precum sentința arbitrală din 11 martie 1941, în afacerea de poluare atmosferică de la topitoria Trail, dintre SUA și Canada, cauza privind poluarea Rinului prin uzinele de sare din Alsacia, afacerea experiențelor nucleare franceze din Pacific, naufragiul navei Amoco-Cadiz în 1978 și poluarea mării și a țărmurilor cu hidrocarburi, care s-a terminat printr-o decizie a judecătorului american, în 1992, prin care s-a acordat un miliard FF armatorilor de pescuit pentru 220.000 de tone de petrol deversate. În 1991, Statul Alaska, semnând o tranzacție cu compania Exxon, a obținut echivalentul a 7,5 miliarde FF pentru deversarea a 38.000 de tone de țiței de petrolierul Exxon Valdez, în 1989.

2.2. Convenția europeană privind protecția mediului prin dreptul penal

Un rol important în dezvoltarea dreptului penal al mediului îl are Convenția asupra protecției mediului prin dreptul penal, pregătită în cadrul Consiliului Europei și adoptată la Strasbourg, la 4 noiembrie 1998 (semnată de România la 15 februarie 1999).²⁶ Ca orice document internațional de acest gen, convenția stabilește obligații pentru statele părți de a dezvolta dreptul intern în sensul stăpânirii gravelor pericole pentru mediu generate de „o utilizare necontrolată a mijloacelor tehnice și o exploatare excesivă a resurselor” (Preambul). Astfel, se prevede incriminarea unor fapte comise cu intenție, precum: eliminarea, emisia ori introducerea unei cantități de substanțe ori de radiații ionizante în atmosferă, sol, ape, care au cauzat moartea ori grave leziuni persoanelor ori care creează un risc semnificativ din acest punct de vedere. Aceleași acte trebuie să fie sancționate atunci când sunt ilicite și susceptibile de a cauza deteriorarea durabilă a atmosferei, solului ori apelor sau când cauzează moartea ori grave leziuni persoanelor, pagube substanțiale monumentelor protejate, altor obiecte protejate, bunurilor, animalelor și vegetalelor. Trebuie, de asemenea, să fie sancționate, dacă produc aceleași efecte, eliminarea, tratamentul, stocarea, transportul, exportul ori importul ilicit de deșeuri periculoase, exploatarea ilicită a unei uzine în care se desfășoară o activitate periculoasă, precum și fabricarea, tratamentul, stocarea, utilizarea, transportul, exportul ori importul ilicit de materii nucleare ori alte substanțe radioactive periculoase. Un fascicul important îl formează infracțiunile din neglijență. Lista actelor vizate este aceeași. Statele trebuie, de asemenea, să le califice drept infracțiuni, dar, spre deosebire de cazul celor internaționale, statele care devin parte la convenție pot fie să facă o rezervă în această privință, fie să precizeze că-și rezervă dreptul de a nu proceda la o atare calificare juridică decât atunci când este vorba despre infracțiuni comise prin neglijență gravă.

În afară de aceste situații, documentul prevede și obligația de a califica drept infracțiuni sau contravenții și alte acte atunci când sunt ilicite, comise intenționat ori prin neglijență, precum: emisiile de poluanți, zgomotul, eliminarea, tratamentul, stocarea, transportul, exportul sau importul de deșeuri, manipularea de materii nucleare, de substanțe radioactive ori de produse chimice periculoase, alterările vătămătoare în elementele naturale ale zonelor protejate, precum și posesia,

²⁶ Pentru o prezentare a Convenției, a se vedea *A. Szony Dandachi*, Le convention sur la protection de l'environnement par le droit penal, *Revue juridique de l'environnement* no. 3/2003, p. 281-288.

capturarea, prejudicierea, omorârea ori comerțul ilicit cu specii protejate ale faunei și florei sălbatice. Persoanele juridice în contul cărora a fost comisă o infracțiune de organele lor, un membru al acestora ori alți reprezentanți sunt pasibile de sancțiuni, fără ca această responsabilitate să excludă urmărirea persoanelor fizice (art. 9). Statele părți trebuie să stabilească competența jurisdicțiilor lor inclusiv pentru cercetarea și judecarea infracțiunilor săvârșite la bordul unei nave ori aeronave aflate sub pavilionul lor ori care sunt imputabile unui resortisant al lor, dacă locul de comitere nu relevă nicio jurisdicție. În privința sancțiunilor, în stabilirea acestora, trebuie să se țină seama de gravitatea faptelor și pot fi: închisoarea, sancțiuni pecuniare și obligația de a readuce mediul în situația anterioară. Măsura confiscării va viza instrumentele și produsele ori bunurile care au servit la săvârșirea faptei ori sunt rezultatul acesteia.

2.3. Elemente ale unui regim comunitar al răspunderii în materie de mediu

La momentul actual, stabilirea unui regim al răspunderii de mediu la nivel comunitar se impune din mai multe motive, legate de imperativul asigurării unei eficacități sporite, pe măsura naturii sale, acestui instrument de realizarea protecției ambientale. Astfel, în ciuda faptului că majoritatea statelor membre ale UE au adoptat o legislație națională în domeniu, având la bază răspunderea obiectivă pentru daune ecologice, reglementările diferă substanțial în privința câmpului de aplicare și a coerenței, în sensul că sunt vizate efectele activităților periculoase asupra sănătății umane și a bunurilor și mai puțin, până la deloc, deteriorările aduse naturii, în frunte cu prejudiciile cauzate biodiversității. Apoi, aplicarea unitară a principiilor dreptului comunitar cu semnificații în materie (precauției, acțiunii preventive ori poluatorul plătește) nu poate avea loc în mod corespunzător, optim, în toată UE, decât și prin folosirea instrumentelor comunitare. În sfârșit, legislațiile naționale nu pot trata într-o formă eficace problema prejudiciilor ecologice cu caracter transfrontalier înăuntrul Comunității.

În orice caz, regimul comunitar (comun) de răspundere în materie de mediu fixează „obiectivele și rezultatele care trebuie atinse”, lansând „statelor membre alegerea mijloacelor și instrumentelor în acest scop” și stabilește liniile fundamentale care trebuie urmărite.

Acțiunea publică comunitară în materie de mediu și responsabilitatea diverșilor actori se bazează, în special, pe principiile precauției, acțiunii preventive și poluatorul plătește. Curtea de Justiție a Comunității Europene și Tribunalul de Primă Instanță îndeplinesc rolul unei veritabile jurisdicții, al cărei impact asupra autorităților administrative și politice naționale este determinant. Autoritatea hotărârilor instanțelor comunitare se impune, autoritățile administrative „sunt ținute de a lua măsurile necesare pentru executarea hotărârilor Curții” (art. 233 alin. 1 TCE). Dincolo de aceste competențe, aparținând fie controlului de constituționalitate, fie unuia administrativ, CJCE este competentă să judece litigiile relative la repararea pagubelor contractuale ori necontractuale ale Comunității (art. 236 și art. 288 TCE).

Uniunea Europeană a angajat un proces de punere în aplicare a principiului poluatorul plătește, considerând în special că răspunderea civilă „pune în joc principiul poluatorul plătește pentru că permite să se plătească de către autorul poluării costul pagubelor care rezultă” (parag. 1 pct. 5 al Cărții Verzi privind repararea pagubelor aduse mediului). Treptat, aceste orientări au condus la instaurarea unui veritabil regim de răspundere în dreptul comunitar, adoptarea unor documente pertinente în materie și dezvoltarea unei jurisprudențe adecvate.

Adoptarea unui regim comunitar cât mai complet și uniform în domeniul prevenirii și reparării pagubelor de mediu preocupă instanțele competente ale Uniunii Europene de mai mult timp și se circumscrie problematicii aplicării principiului responsabilității, aflat în strânsă conexiune cu principiul poluatorul plătește.

Astfel, așa cum am arătat mai înainte, la 9 februarie 2000, Comisia Europeană a adoptat „Cartea albă privind responsabilitatea de mediu”, la capătul unor preocupări declanșate încă din 14 mai 1993, când Comisia Europeană a adoptat o „Carte verde”, care a prevăzut declanșarea lucrărilor în materie. Documentul a reușit să stabilească o serie de principii, unele asupra cărora s-a conturat deja un consens, altele aflate încă în suspensie.

Comisia a susținut necesitatea unei intervenții comunitare în materie, pe de o parte, pentru a asigura coerența politicilor și dreptului comunitar, iar pe de altă parte, pentru a garanta concurența și a ameliora funcționarea pieței interioare.

O reglementare comunitară în domeniu ar viza mai ales completarea legislațiilor statelor membre care permit o acțiune în răspundere în caz de atingere a sănătății persoanelor ori a proprietății, dar nu ar lua în calcul întotdeauna pagubele ocazionate resurselor naturale și, în special, cele cauzate biodiversității.

Documentul rezolva apoi două chestiuni de fond. Prima se referă la acceptarea principiului neretroactivității regimului de răspundere care este preconizat; ca atare, pagubele cauzate mediului, ce-și găsesc originea în fapte anterioare intrării în vigoare a viitoarei directive, vor continua să fie guvernate de sistemele vechi de răspundere. Rămâne însă dificila sarcină de a defini ce înseamnă „poluare trecută”.

Un al doilea principiu de fond care rezultă din ansamblul documentului este principiul de coerență. Comisia a insistat asupra faptului că regimul de răspundere în materie de mediu nu trebuie să fie definit independent de luarea în calcul a regimurilor de prevenire. Reglementările juridice comunitare nu tratează în mod uniform ansamblul activităților susceptibile să cauzeze pagube ecologice; în același timp, ele nu protejuesc toate mediile, toate speciile în aceeași măsură și în aceeași manieră. Referitor la activități, o atenție deosebită este acordată celor care par drept cele mai periculoase sau care atentează cel mai mult la echilibrele naturale; în privința bunurilor și mediilor victime ale acestor atentate, accentul se pune asupra siturilor contaminate și asupra necesității de a păstra biodiversitatea.

Principiul coerenței ar consta în propunerea unui regim de răspundere care să țină seama de aceste priorități. Astfel, de exemplu, numai activitățile considerate potențial periculoase, întrucât sunt reglementate de dreptul comunitar al mediului, ar putea da naștere la o răspundere fără culpă. Cele care nu fac obiectul unei reglementări preventive (de tipul „instalațiilor clasificate”) vor fi considerate

nepericuloase și nu vor putea antrena decât o răspundere pentru culpă și cu condiția expresă ca paguba să fie o pagubă adusă biodiversității, respectiv resurselor naturale comunitare protejate în cadrul rețelei „Natura 2000”.

În privința răspunderii, documentul acordă prioritate regimurilor de răspundere obiectivă și acceptă răspunderea bazată pe culpă numai atunci când paguba este cauzată prin activități care, prin ele însele, nu sunt identificate ca periculoase. Coabitarea celor două fundamente în cadrul aceluiași regim de responsabilitate poate genera o serie de dificultăți.

Referitor la criteriile menite să ducă la determinarea responsabilului, aceasta s-ar face atât în plan colectiv, cât și în plan individual. În prima ipostază, responsabilul este determinat prin activitatea periculoasă pe care o exploatează, ea însăși fiind definită prin referință la prevederile legislative de prevenție; el poate să fie, de asemenea, desemnat prin natura pagubelor cauzate: va fi considerat potențial responsabil cel care, indiferent care ar fi activitatea sa, a adus atingere bunurilor special protejate și mai ales biodiversității, așa cum aceasta este luată în calcul de directivele „Habitat” și „Păsări sălbatică”. Ar putea astfel să fie responsabil fie pentru că acesta exercită o activitate calificată *a priori* ca periculoasă, fie pentru că a cauzat anumite tipuri de pagube. Pe plan individual, responsabil va fi cel care exercită controlul activității prejudiciabile ori cel care a comis greșeala, atunci când aceasta era necesară. În ceea ce privește repararea, principalele probleme sunt determinarea persoanelor abilitate să acționeze și modalitățile de evaluare și de reparare a pagubelor.

2.3.1. Directiva privind răspunderea de mediu în vederea prevenirii și reparării pagubelor ecologice

Continuând preocupările anterioare, la 23 ianuarie 2002, a fost publicată propunerea Parlamentului European și a Consiliului privind responsabilitatea de mediu în vederea prevenirii și reparării pagubelor ecologice [COM 2002/17 final] care a fost modificată la 26 ianuarie 2004 [COM 2004/55 final], și a ajuns la un text definitiv la 21 aprilie 2004, sub forma Directivei nr. 2004/35/CE asupra responsabilității de mediu privind prevenirea și repararea daunelor aduse mediului. Documentul vizează stabilirea unui cadru comun pentru răspunderea de mediu, fondat pe principiul poluatorul plătește, în vederea prevenirii și reparării daunelor ecologice la un cost rezonabil pentru societate. „Nu este vorba de o directivă privind responsabilitatea civilă care să se impună întregii Europe, de o manieră generală, un mecanism de responsabilitate obiectivă ori fără culpă în materie de mediu”²⁷, ci un demers relativ limitat.

Potrivit directivei, daunele de mediu sunt definite astfel:

²⁷ C. Hermon, Les perspectives ouvertes par la directive du 21 avril 2004, în rev. „Actualité juridique de droit administratif”, 4 octombrie 2004, p. 1972 și urm.; M. Priour, La responsabilité environnementale en droit communautaire, Revue européenne de droit de l'environnement nr. 2/2004, p. 129; Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad por Danos Ambientales y su Incidencia en el Ordenamiento Español, număr special al Revistei „Aranzadi de Derecho Ambiental”, 2005.

– daunele, directe ori indirecte, cauzate mediului acvatic vizat de legislația comunitară în materie de gestiune a apelor;

– daunele, directe ori indirecte, cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate la nivel comunitar prin Directiva „păsări sălbatice”, din 1979, și de Directiva „habitate”, din 1992;

– contaminarea, directă ori indirectă, a solurilor care antrenează un risc important pentru sănătatea umană.

Principiul responsabilității se aplică daunelor de mediu și amenințărilor iminente ale acestora, atunci când ele rezultă din activități profesionale, din moment ce este posibil să se stabilească o legătură de cauzalitate între pagubă și activitatea în cauză.

Directiva distinge, în acest caz, două situații complementare, cărora li se aplică un regim de responsabilitate distinct: pe de o parte, în cazurile de activități profesionale enumerate de directivă și, pe de alta, în caz de alte activități profesionale.

Primul regim de răspundere se aplică activităților profesionale periculoase ori potențial periculoase enumerate în anexa III a directivei, exploatanții lor fiind ținuti să repare pagubele pe care le cauzează mediului, chiar fără culpă ori neglijență.²⁸

²⁸ Anexa III (Activități reglementate de Directiva din 21 aprilie 2004).

1. Exploatarea instalațiilor care trebuie autorizate conform Directivei 96/61/CE, din 24 septembrie 1996, cu privire la prevenirea și reducerea integrată a poluării. Este vorba de toate activitățile enumerate în anexa I a Directivei 96/61/CE, cu excepția instalațiilor sau a părților din instalații utilizate pentru cercetare, dezvoltare și experimentarea unor noi produse sau procedee.

2. Operațiunile de gestionare a deșeurilor, îndeosebi, colectarea, transportul, valorificarea și eliminarea deșeurilor și a deșeurilor periculoase, precum și supravegherea acestor operațiuni și tratamentul ulterior al siturilor unde se efectuează eliminarea – care trebuie autorizate sau înregistrate conform Directivei 75/442/CEE, din 15 iulie 1975, privind deșeurile periculoase. Aceste activități se referă, între altele, la exploatarea depozitelor de deșeuri (gropi de gunoi), în sensul Directivei 1999/31/CE, din 26 aprilie 1999, cu privire la depozitarea deșeurilor și exploatarea instalațiilor de incinerare, în sensul Directivei 2000/76/CE, din 04 decembrie 2000, cu privire la incinerarea deșeurilor. Conform prezentei directive, statele membre pot hotărî că aceste activități nu se referă la răspândirea, pentru nevoi agricole, a noroiului de epurare, provenind de la stațiile de epurare a apelor reziduale urbane tratate în conformitate cu o normă aprobată.

3. Orice deversare efectuată în apele interioare de suprafață care necesită o autorizare prealabilă conform Directivei 76/464/CEE, din 04 mai 1976, cu privire la poluarea cauzată de anumite substanțe periculoase deversate în mediul acvatic al Comunității.

4. Orice deversare a unor substanțe în apele subterane care trebuie autorizată sau înregistrată conform Directivei 80/68/CEE, din 17 decembrie 1979, cu privire la protecția apelor subterane împotriva poluării cu anumite substanțe periculoase.

5. Deversarea sau introducerea unor poluanți în apele de suprafață sau subterane care trebuie autorizată sau înregistrată conform Directivei 2000/60/CE.

6. Captarea și indiguirea apei care trebuie autorizată, în prealabil, conform Directivei 2000/60/CE.

7. Fabricarea, utilizarea, stocarea, tratarea, condiționarea, deversarea în mediu și transportarea la site a:

– substanțelor periculoase în sensul Directivei 67/548/CEE, din 227 iunie 1967, cu privire la armonizarea dispozițiilor legislative, reglementare și administrative ale statelor membre relative la clasificarea, ambalarea și etichetarea substanțelor periculoase;

– preparatele periculoase în sensul art. 2 §2 al Directivei 1999/45 CE, din 31 mai 1999, cu privire la armonizarea dispozițiilor legislative referitoare la clasificarea, ambalarea, etichetarea preparatelor periculoase;

– produsele farmaceutice așa cum sunt ele definite la art. 2 pct. 1 al Directivei 91/414/CEE, din 15 iulie 1991, cu privire la punerea pe piață a produselor fitofarmaceutice;

– produsele biocide, așa cum sunt ele definite la art. 2 §1 pct. 1 al Directivei 98/8/CE, din 16 februarie 1998 privind punerea pe piață a produselor biocide.

8. Transportul pe cale rutieră, feroviară sau a navigației interioare, maritime sau aeriene a mărfurilor periculoase sau poluante, în sensul anexei la Directiva nr. 94/55/CE a Consiliului, din 21 noiembrie 1994, relativă la apropierea legislațiilor statelor membre privind transportul rutier de mărfuri periculoase ori în

Câmpul de aplicare și procedurile aplicabile pentru atingerea rezultatelor prescrise sunt lăsate, în mare măsură, la libera alegere a statelor membre, potrivit principiilor subsidiarității și proporționalității.

Dat fiind faptul că activele de mediu (biodiversitatea și apele, în cea mai mare parte a cazurilor) sunt frecvent exceptate de la a face obiectul dreptului de proprietate privată, care ar incita la punerea corectă în aplicare și la respectarea regimului propus, propunerea autorizează entitățile calificate, precum și persoanele care au un interes suficient, să ceară autorităților competente să angajeze o acțiune adecvată și, eventual, să pună în cauză acțiunea sau inacțiunea lor subsecventă. În sfârșit, unele dispoziții privesc pagubele transfrontaliere, securitatea financiară, relația cu dreptul național, revizuirea regimului și aplicarea sa temporară.

Deși documentul prevede aplicarea principiului poluatorul plătește, aceasta este adesea dificilă. De aceea, directiva impune statului membru obligația de a veghea ca această pagubă să fie reparată în cooperare cu exploatantul a cărui activitate a cauzat paguba.

O acțiune comunitară în domeniu este necesară, întrucât nu toate statele comunitare au adoptat o legislație relativă la această problemă și chiar și atunci când un teren pe care a fost exploatată o „instalație clasificată” poluantă este abandonată și nu există niciun responsabil solvabil, capabil să-l refacă, este declarat „sit orfelin”.

În privința proiectului, Uniunea Europeană s-a inspirat, în mod evident, din legea generală a SUA relativă la măsurile corective și compensatorii și responsabilitatea în domeniul mediului, din 11 decembrie 1980²⁹, și din al său Super-fonds de indemnizare instituit la 17 decembrie 1986. Totodată, Comisia își propune să meargă mai departe decât sistemul american, prin instituirea unei răspunderi pentru pagube cauzate prin activități, în timp ce Super-fonds nu ia în calcul decât substanțele periculoase. Totuși, propunerea nu privește pagubele tradiționale vizate de legislațiile naționale în materie de răspundere civilă, ci daunele ecologice bazate pe o răspundere de mediu. Este vorba de prejudicii cauzate prin activitățile profesionale enumerate în anexa I a propunerii (instalații clasate supuse autorizării ori

sensul anexei A la Directiva 96/49/CE, din 23 iulie 1996, privind armonizarea legislațiilor din statele membre privind transportul mărfurilor periculoase pe cale feroviară ori în sensul Directivei 93/75/CE, din 13 septembrie 1993, cu privire la condițiile minimale cerute pentru nave având drept destinație porturile maritime ale Comunității sau care pleacă din acestea transportând mărfuri periculoase sau poluante.

9. Exploatarea instalațiilor care trebuie autorizate conform Directivei 84/360/CEE, din 28 iunie 1984, relativă la lupta împotriva poluării atmosferice provenind de la instalațiile industriale în ce privește răspândirea în aer a oricăror substanțe poluante la care se referă directiva.

10. Orice utilizare în mediu închis, inclusiv transportul microorganismelor modificate genetic, în sensul Directivei 90/219/CEE privind utilizarea în mediu închis a microorganismelor modificate genetic.

11. Orice diseminare voluntară în mediu, orice transport sau punere pe piață a organismelor modificate genetic, în sensul Directivei 2001/18/CE, din 12 martie 2001, privind diseminarea voluntară în mediu a organismelor modificate genetic.

12. Transferul transfrontieră al deșeurilor la intrarea sau ieșirea din UE este supus autorizației prealabile sau interzis în sensul Regulamentului CEE nr. 259/93, din 01 februarie 1993, cu privire la supravegherea și controlul transferurilor de deșeuri la intrarea sau ieșirea din Comunitatea Europeană.

²⁹ Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, CERCLA, 42 U.S.C. 103.

declarării prin faptul folosirii de substanțe periculoase ori de manipulare de biocide. Documentul ia în calcul diferite pierderi de biodiversitate care nu sunt datorate unor cauze deja acoperite prin convenții internaționale (hidrocarburi de santină ori de încărcare, transportul pe mare de substanțe nocive și potențial periculoase, transport pe cale ferată ori terestră, energie nucleară). Se distinge între prevenție și reparare. În materie de prevenție, exploatantul are obligația de intervenție în caz de amenințare iminentă și statul trebuie să desemneze o autoritate competentă pentru a îndeplini această sarcină ori să ia el însuși măsurile preventive necesare (art. 4). Referitor la reparare (art. 5), autoritatea competentă obligă exploatantul să ia măsurile de reparare necesare ori se substituie exploatantului în lipsa acestuia. Măsurile respective nu sunt o alegere a exploatantului, ci sunt determinate conform anexei II (identificarea opțiunilor rezonabile și acțiunile reparatorii compensatorii). În cazul în care nu este posibil să se identifice exploatantul ori acesta este insolubil, statul membru ia măsurile necesare: lui îi revine obligația de a reacoperi, pe lângă exploatantul solvabil, toate costurile cauzate prin pagubă ori amenințare iminentă. În caz de cauzabilitate multiplă, rolul autorității competente rămâne destul de redus, întrucât nu sunt vizate nici poluarea atmosferică și nici diferitele deversări precum cele în mare, ci numai cele dăunătoare calității apei, stării solurilor și speciilor și habitatelor naturale protejate.

Regimul secund se aplică tuturor activităților profesionale, altele decât cele enumerate în anexa nr. III a directivei, dar numai atunci când o pagubă ori o amenințare iminentă de daună este cauzată speciilor și habitatelor naturale protejate prin legislația comunitară. În acest caz, responsabilitatea exploatantului se angajează numai dacă acesta a acționat din culpă ori s-a arătat neglijent.

Directiva prevede și unele cazuri de exonerare a răspunderii; astfel, regimul special nu se aplică în caz de daună ori amenințare iminentă de pagubă care rezultă dintr-un conflict armat, o catastrofă naturală, o activitate vizată din anumite convenții internaționale enumerate în anexa IV.³⁰ Totodată, responsabilul este exonerat de răspundere dacă dovedește că este titularul unei autorizații ori demonstrează că, în raport cu stadiul actual al cunoștințelor științifice și tehnice, activitățile sale nu sunt susceptibile să producă daunele imputate. În plus, pagubele cauzate anterior datei limită de transpunere a directivei, respectiv 30 aprilie 2007, nu sunt supuse acestui regim de răspundere, cu excepția daunelor grave.

Documentul lasă statelor membre ale Uniunii Europene alegerea momentului în care aceste măsuri trebuie să fie luate de exploatantul respectiv, de autoritățile competente ori de către un terț acționând în numele lor. Modalitățile instituționale și procedurale aplicabile pentru a atinge rezultatele prescrise sunt lăsate, în bună

³⁰ Convenții internaționale vizate de art. 4 parag. 2 al directivei: Convenția internațională, din 27 noiembrie 1992, privind responsabilitatea civilă pentru daunele provocate de poluarea prin hidrocarburi; Convenția internațională, din 27 noiembrie 1992, privind crearea unui Fond internațional de indemnizare pentru pagubele produse de poluarea prin hidrocarburi; Convenția internațională, din 23 martie 2001, privind responsabilitatea civilă pentru pagube produse de poluare prin hidrocarburi din rezervoare; Convenția internațională, din 3 mai 1996, privind responsabilitatea și indemnizarea pentru daunele legate de transportul pe mare al substanțelor nocive și potențial periculoase; Convenția, din 10 octombrie 1989, privind responsabilitatea civilă pentru daune cauzate în cursul transporturilor rutiere, pe căi ferate și prin vapoare de navigație interioară de mărfuri periculoase.

măsură, la libera alegere a statelor comunitare, conform principiilor subsidiarității și proporționalității.

Textul directivei stabilește anumite reguli privind obiectivele reparației, precum și mijloacele de determinare și selecționare a măsurilor de reparație adecvate, astfel încât statele membre ale UE să se sprijine pe o bază comună minimală față de aceste probleme și să fie în măsură să pună în aplicare, într-o manieră eficace, regimul propus. În toate cazurile în care acest lucru este posibil, conform principiului „poluatorul plătește”, exploatantul care a provocat o pagubă de mediu ori care se confruntă cu amenințarea iminentă a producerii unei asemenea pagube trebuie să suporte costul aferent acestor măsuri de reparare. Atunci când măsurile au fost luate de autoritățile competente sau de către un terț acționând în numele lor, costul asociat trebuie să fie suportat de exploatant. Dacă paguba este datorată anumitor activități care pot fi considerate ca prezentând un risc potențial ori efectiv pentru om și mediu, exploatantul trebuie să fie ținut pentru o răspundere de drept deplin, sub rezerva posibilității de a se prevala de anumite mijloace de apărare; aceste activități sunt enumerate într-o anexă a documentului. În cazul particular al pagubelor aduse biodiversității, cauzate de alte activități decât cele menționate în anexa de mai sus, exploatantul nu trebuie să fie ținut răspunzător, numai dacă este în culpă ori se face proba neglijenței lui. În anumite cazuri, în care niciun exploatant nu poate fi ținut răspunzător, statele membre ale UE trebuie să adopte toate dispozițiile necesare pentru a garanta că măsurile de prevenție ori de reparație sunt finanțate prin orice sursă considerată adecvată și care poate, în consecință, să fie solicitată. Modalitățile instituționale pot prevedea fie că exploatanții răspund solidar pentru pagubă, fie costurile să fie repartizate pe o bază echitabilă între aceștia (art. 11). Statul veghează ca autoritatea competentă să efectueze anchete în scopul verificării faptului că obligațiile exploatantului sunt bine executate.

Persoanele afectate de pagubele de mediu pot cere autorității să întreprindă acțiunile necesare și pot introduce o acțiune în justiție în cazul inacțiunii acesteia.

Referitor la aspectele de ordin procedural, directiva din 2004 nu deschide, la urma urmelor, dreptul de acțiune directă contra exploatantului responsabil, ci un drept de sezină al „autorității competente” printr-o „cerere de acțiune”. Astfel, atunci când apare o amenințare iminentă de producerea unei daune mediului, autoritatea desemnată de fiecare stat membru obligă exploatantul (potențial poluator) să ia măsurile ulterioare și să suporte cheltuielile aferente acestor măsuri. Atunci când paguba s-a produs, autoritatea competentă obligă exploatantul respectiv să ia măsurile de reparare ce se impun (determinate pe baza regulilor și principiilor enunțate în anexa II a directivei) ori le ia chiar ea, urmând ca ulterior să recupereze cheltuielile efectuate. Dacă s-au produs numeroase pagube, autoritatea competentă poate decide ordinea priorității în repararea lor. Totodată, documentul nu prevede decât o reparare sub formă de restaurare, inclusiv pentru daunele a căror ireversibilitate face să fie considerate, în general, ca dificil de reparat printr-o „repunere în starea anterioară”. În raport cu tipul de pagubă, repararea poate îmbrăca diferite forme, precum:

– pentru daunele care afectează solul, directiva cere ca solurile respective să fie decontaminate până acolo unde nu mai există niciun risc grav de incidență negativă asupra sănătății umane;

– referitor la repararea efectivă a pagubelor de mediu, aceasta se raportează la disponibilitatea pentru un cost rezonabil și privind condiții de asigurare și alte forme de garanție financiară care să acopere activitățile vizate de anexa III.

Ea va putea fi înfăptuită pe cheltuiala exploatantului. În sfârșit, art. 8.2 prevede o posibilitate de stabilire a unei cauțiuni sau de mecanisme financiare care să permită acoperirea daunelor în caz de insolvabilitate a autorilor lor.

Documentele comunitare în materie contribuie major la afirmarea concepției postmoderne asupra responsabilității pentru prejudiciu ecologic, înțeleasă mai ales ca o reparație cât mai deplină a acestuia și mai puțin ca o răspundere în termeni clasici. În mod semnificativ, cel de-al 5-lea Program de acțiune privind mediul al UE a calificat responsabilitatea de mediu ca un „instrument economic” și „un mecanism prin care persoana ori organismul responsabil pentru paguba adusă mediului” trebuie să o repare, esențiale pentru garantarea aplicării principiului poluatorul plătește, în considerarea faptului că oricine cauzează o pagubă ecologică își asumă costul restaurării și/sau compensării aferente. Această componentă economică și reparatoare se completează cu dimensiunea juridică propriu-zisă, având un caracter preventiv-disuasiv la nivelul atitudinilor și comportamentelor ecodeviate.

Spre deosebire însă de figura tradițională a răspunderii civile delictuale pentru daune ecologice, construită în cadrul dreptului privat ca un instrument de represiune și penalizare a unei vătămări ilicite, noua instituție juridică, răspunderea pentru prejudiciu ecologic, poate contribui mai eficace la îndeplinirea obligațiilor de mediu și la o aplicare mai efectivă a dreptului mediului.

Într-adevăr, Directiva 2004/35/CE a optat pentru constituirea unui regim de responsabilitate cu caracter public, o responsabilitate specifică, de natură preponderent administrativă, distinctă de răspunderea civilă clasică, care comportă importante diferențe de ordin procedural și de legitimare. Astfel, spre deosebire de dreptul comun, în care orice persoană care suferă o pagubă poate cere în fața tribunalelor obișnuite repararea prejudiciului suferit ori obținerea unei indemnizări compensatorii, în sistemul de răspundere prevăzut de Directivă, înainte ca un particular să poată să se îndrepte spre un tribunal să solicite o reparație ori să încaseze indemnizația oportună, trebuie să comunice evenimentul cauzator al daunei autorității publice competente. Numai în cazul în care aceasta din urmă nu acționează și sub protecția acestei inactivități, particularul afectat va putea formula acțiunea sa în fața jurisdicției competente. În acest fel, responsabilitatea inițială de a veghea la îndeplinirea obligațiilor prevăzute în Directivă cade asupra autorității publice competente și numai când aceasta se derobează de îndatorirea sa se recunoaște legitimitatea particularului de a recurge la calea judiciară, epuizând, în orice caz, calea administrativă prevăzută. Astfel spus, particularul va trebui să apeleze la administrație pentru ca aceasta, la rândul ei, să-i solicite operatorului responsabil să repare dauna cauzată sau să plătească indemnizația compensatorie.

În cazul în care administrația nu dă curs petiției particularului, acesta își va putea formula cererea în fața unui tribunal denunțând inactivitatea administrației publice. Optarea pentru stabilirea unui regim de răspundere cu caracter public ridică problema legăturii lui cu regimul de răspundere existente, întrucât un același act sau fapt este susceptibil să cauzeze daune atât mediului, cât și bunurilor și persoanelor. Acestea din urmă au fost totuși excluse din câmpul de aplicare a Directivei. Dacă legiuitorul nu optează spre a le include în legea națională, protecția lor va fi supusă regimului de drept comun (civil) și jurisdicțiilor corespunzătoare.

În orice caz, excluderea lor ar putea crea unele probleme prin coexistarea unor regimuri de protecție diferite în materie de responsabilitate.

Bibliografie selectivă:

- Mircea Duțu, Dreptul mediului. Tratat, Ed. CH BECK, București, 2007;
Mircea Duțu, Dreptul internațional al mediului, Ed. Economică, București, 2004;
Mircea Duțu, Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului, București, 2005;
Jean-Pierre Beurrier, Alexandre Kiss, Droit international de l' environnement, 4e édition, Pedone, Paris, 2010;
R. Romi, Droit international et européen de l' environnement, avec la collaboration de Gaelle Bossis și Sandrine Rousseaux, Précis Domat, Paris, 2005.