

DREPTUL INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI

- Prof. univ. dr. Mircea Duțu -

INTRODUCERE

Obiectivele cursului de Drept Internațional al Mediului constau în dobândirea de către student a cunoștințelor aprofundate în domeniul mediului, respectiv extinderea acestora, de la cadrul intern, ce a format obiectul de studiu al materiei Dreptul Mediului, parcursă în anul II de învățământ, la contextul internațional, context în care dreptul mediului s-a exprimat în forma sa cea mai dezvoltată.

Studentii vor utiliza, în studiul acestei materii, concepte și noțiuni dobândite deja, odată cu studierea Dreptului Mediului, precum principiile acestei ramuri de drept, mijloacele specifice de reglementare, formele specifice ale răspunderi juridice, extinse, de această dată, la scară internațională, din perspectiva raporturilor juridice dintre entități statale și structuri internaționale.

După parcurgerea acestui curs, studentul va fi capabil să individualizeze raporturile internaționale de dreptului mediului, să identifice, în cadrul actelor de reglementare, principiile ce au fost luate în considerare la întocmirea acestora, să prezinte evoluția istorică a problematicii mediului la nivel internațional și să surprindă cele mai importante aspecte în privința răspunsului statelor și al comunității internaționale la principalele probleme ecologice globale.

Cursul este structurat în 5 capitole, fiecăruia fiindu-i afectate 2 sau 3 ore de curs și 1 sau 2 seminarii.

Examen va consta în 2 întrebări dintre cele prezentate la sfârșitul cursului de față, iar timpul de soluționare al acestora va fi de 30 de minute. Examinarea va urmări dobândirea de către student a cunoștințelor fundamentale în domeniu, astfel încât întrebările vor fi formulate cu caracter general, pentru a determina studentul să surprindă și să prezinte esențialul problematicii respective.

În ceea ce privește nota finală la această materie, studentul va putea primi până la două puncte, în funcție de activitatea sa la seminarii.

Bibliografie selectivă:

- Mircea Duțu, *Dreptul mediului. Tratat*, Ed. CH BECK, București, 2014;
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.

CAPITOLUL 1

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

¹ Asupra problematicii 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. Elipsses, 2^e editions, Paris, 2004; *M. Duțu*, Dreptul internațional al mediului, Ed. Economică, București, 2005.

mediului, „perioada utilitaristă”, epoca ocrotirii și conservării naturii și, în sfârșit, perioada dreptului internațional al protecției și conservării mediului.

§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 „antecologică”.

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 leii, leopardzii, crocodilii ori șerpii 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), 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 eficace 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*

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.

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 problematicii 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 European și Organizația Unității Africane, au declanșat activități sistematice în domeniul mediului**.

Astfel, **Consiliul European 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*

europenean 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 vânătorii, 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 „**marea 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

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.

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.

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 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, organismele 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

⁴ Doc 1/Conf.48/14.

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 prezervarea 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

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.

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.

Pentru pregătirea acestei ambițioase agende și a celorlalte aspecte necesare desfășurării conferinței s-a creat un comitet pregător 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, consacrand drepturile și responsabilitățile ce revin statelor în raport cu protecția mediului. Ea reflectă și preocupările apărute în cei 20 de ani care despărțeau 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 remarca 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 merită 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

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:

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

- 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.

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 10 iunie 1995, prin Protocolul privind zonele special protejate și diversitatea biologică din Mediterană, iar la 1 octombrie 1996, prin Protocolul privind

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

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 deșertificarea, 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 reticente 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 perversiune a scopurilor sale inițiale.

Totuși, rolul de model este în plină afirmare, legislațiile și strategiile naționale de dezvoltare durabilă inspirându-se din proiectul IUCN 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 Nouului 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 țintelor socioeconomice și de mediu conținute aici.

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

11.2. Planul de implementare

Documentul cuprinde un ansamblu de măsuri – administrative, juridice, strategice – vizând continuarea și întărirea procesului de implementare a principiilor și obiectivelor dezvoltării durabile stabilite prin Declarația și Agenda 21 adoptate la Rio (1992). El valorifică experiența dobândită, în acest sens, în ultimul deceniu și adaugă țelurile cuprinse în Declarația mileniului (2000) și în rezultatele noilor conferințe și acorduri internaționale încheiate sub egida ONU în ultimul deceniu.

Sunt astfel prevăzute măsuri concrete la toate nivelurile pentru încurajarea cooperării internaționale pe baza principiilor stabilite la Rio, reafirmându-se, printre altele, principiul responsabilității comune, dar diferențiate a statelor.

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

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

Implementarea este concepută astfel încât să se facă în beneficiul tuturor, în special în favoarea femeilor, tinerilor, copiilor, altor grupuri vulnerabile; ea trebuie să-i implice pe toți 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 țelurilor dezvoltării durabile într-o lume globalizată; buna guvernare la nivel național și internațional este și ea esențială pentru procesul de aplicare a strategiei de dezvoltare durabilă.

Acțiunile și măsurile preconizate se concentrează în jurul următoarelor teme (obiective): eradicarea sărăciei, schimbarea parametrilor necorespunzători ai consumului și ai producției, protejarea și gestionarea resurselor ca bază a dezvoltării economice și sociale, dezvoltarea durabilă într-o lume globalizată,

sănătatea și dezvoltarea durabilă, situația statelor insulare mici în curs de dezvoltare, dezvoltarea durabilă în Africa, alte inițiative regionale (America Latină și Caraibe, Asia și Pacific, Asia de Vest, regiunea CEE/ONU Europa).

11.3. Aspecte instituționale

Din punct de vedere instituțional, Summit-ul verde de la Johannesburg, prin hotărârile luate și documentele adoptate, a dat o mai mare importanță 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 2

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 directoare ce 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 ca 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.). Diferendele 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 buneii 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 Gabcikovo (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 mărilor 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

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. Fraternal, Argentina, 1983.

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.

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 plătitor 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 plătitor”. 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.

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.

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 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

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

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

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 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

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.

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 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 repararea 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),

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

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 prezervarea 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 au fost rezolvate 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 înțeleșurilor 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 depinde 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 3

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. Tratatele internaționale (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 înde-

plinite 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

¹⁴ Pentru dezvoltarea acestor aspecte, a se vedea A. Kiss, J.-P. Beurier, *Droit international de l'environnement*, 3^e édition, Pedone, Paris, 2004, p. 47-62; *Conventions de protection de l'environnement*, direction scientifique Jean Marc Lavieille, PULIM, 1999.

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.

Cernobilul 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 (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 cărora statele europene au contribuit substanțial.

§3. Principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate

Dincolo de dezbaterile 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

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

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 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 exploatarea centralei de la Gabcikovo. 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

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.

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

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 consacra noi valori socio-ecologice înainte de a fi recunoscute și protejuate 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 4

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 naștere, 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, prezervarea 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 rigoare”, 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 paragraf. 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 paragraf. 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 paragraf. 1 din Convenția europeană)

Jurisprudența CEDO a dezvoltat o concepție largă, nuanțată și maleabilă asupra noțiunii de „viață privată” în înțelesul art. 8 paragraf. 1 din Convenția europeană, ceea ce a permis extinderea sa „prin rigoare” 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 neîndoielnic 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 interesatilor 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 „măsurile 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 Înaltelor 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 reclamanții 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 conceptele 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, reclamanții 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 lărgescă panoplia drepturilor garantate în sistemul european de protecție a drepturilor omului, ci numai de o evoluție a percepției dimensiunii ambientale 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 problematică, 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), Amsterdam (1997) și 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), soldiaritatea (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 Europei, 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”. Chair 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 Cartea 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 „justifiabilizabile” 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 5

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 problematicii, 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 deșuri în ipoteza poluării transfrontaliere cauzate de deșuri. 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 Turnătoria 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

²⁰ CIJ, hotărârea din 25 septembrie 1997, Afacerea privind proiectul Gabčíkovo-Nagymaros, Ungaria c. Slovacia.

(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).

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 Sarrebreeck a dat o decizie într-o cauză care avea ca obiect cererea unui patron de restaurant, Sarrois din Houilleres, 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 Arondissement 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, necompetent, 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 Amco-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 Hâvre 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 deversat 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 șantierele navale spaniole. 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 reclamantă 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 reclamanții 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 reclamanții voiau s-o evite pentru că limita răspunderea părților. 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 reclamanți, 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 cheltuielă 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: accidentele 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 accidentele 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.

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;

²¹ Les gands arrêts de la Cour Européenne des Droits de l’Homme, 2005, PUF, coll. Thémis, p. 11.

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.

– 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 parag. 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.

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 mediu ²⁵

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

²⁵ Adoptată la Lugano, la 21 iunie 1993, din inițiativa Consiliului European.

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 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,

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.

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, 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 forțelor 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 eficientă 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 sălbatice”. 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:

- 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

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. Prieur, 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.

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 22 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 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.

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 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),

²⁹ Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, CERCLA, 42 U.S.C. 103.

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 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,

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 rpsnsabilitatea 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.

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 exploatatului. 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 ecodeviante.

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 îndeplinirea 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.