



UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT

Program de studii universitare de masterat: Drept

Forma de învățământ: cu frecvență

Suport de curs pentru disciplina:

CONTENCIOSUL DE MEDIU

Titular de disciplină:

Prof. univ. dr. Mircea Duțu

București

2024-2025

CUPRINS

Introducere	3
a. Date privind titularul de disciplină	3
b. Date despre disciplină.....	4
c. Obiectivele disciplinei	4
d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului.....	4
e. Structura cursului	4
f. Cerințe preliminare	5
g. Durata medie de studiu individual	5
h. Evaluarea	5
CAPITOLUL 1.....	6
Introducere generală. Mediul și dreptul mediului.....	6
CAPITOLUL 2.....	19
Regimul juridic al dreptului la un mediu sănătos	19
CAPITOLUL 3.....	53
Jurisdicțiile specializate în domeniul mediului.....	53
CAPITOLUL 4.....	70
Răspunderea pentru vătămările aduse mediului.....	70
CAPITOLUL 5.....	117
Perspectivile unui drept penal al mediului.....	117
Bibliografie selectivă:	146

Introducere

Cursul este destinat, în principal, studenților Facultății de Drept din cadrul Universității Ecologice din București – învățământ cu frecvență redusă (IFR), dar poate constitui un util material de studiu și pentru studenții la învățământ cu frecvență (IF).

Obiectivele cursului de „Contencios de Mediu” constau în dobândirea de către student a cunoștințelor aprofundate în domeniul mediului, respectiv aspectele ce țin atât de mijloacele de garantare și apărare jurisdicțională a principalelor drepturi subiective specifice materiei, cât și de formele de răspundere juridică și sancțiunile proprii acesteia.

Studenții 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, completate cu reguli procedurale la nivel național, internațional și unional-european.

După parcurgerea acestui curs, studentul va fi capabil să individualizeze raporturile specifice de dreptul mediului, coroborate cu regulile procesualprocedurale, să identifice, în cadrul actelor de reglementare, drepturile și principiile fundamentale ocrotite jurisdicțional, să prezinte evoluția istorică a problematicii mediului la nivel național, internațional și european să surprindă cele mai importante aspecte în privința mecanismelor răspunderii juridic în materie.

a. Date privind titularul de disciplină

Nume și prenume:	Duțu Mircea
E-mail:	mircea.dutu@gmail.com

b. Date despre disciplină

Anul de studiu:	I
Semestrul:	II

c. Obiectivele disciplinei

Obiectivul general al disciplinei	Identificarea și analizarea aspectelor de drept material și procedural incidente în problematica globală a mediului
Obiectivele specifice	Identificarea specificului raporturilor juridice de drept al mediului Analizarea formelor de răspundere specifice domeniului mediului Identificarea principalelor reguli de procedură/acces la justiție în materie de mediu. Garanții și drepturi procesuale specifice.

d. Competențe acumulate după parcurgerea cursului

Competențe profesionale	☐ După parcurgerea acestui curs, studentul va fi capabil să individualizeze regulile specifice de procedură incidente în domeniul dreptului mediului, să identifice, în cadrul actelor de reglementare, principiile și drepturile ce fac obiectul ocrotirii jurisprudențiale, să prezinte evoluția istorică a problematicei jurisdicționale a mediului la nivel național, internațional și european, și să surprindă aspectele esențiale ale răspunderii juridice în acest domeniu.
Competențe transversale	☐ Cursul de Contencios de Mediu implică o abordare interdisciplinară a problematicei de resort, în sensul incidenței, pentru aceleași aspecte, a mai multor ramuri de drept, materiale și procesuale, îmbinate cu aportul absolut necesar al altor domenii ale cunoașterii umane – politică, economie și nu în ultimul rând științele naturii.

e. Structura cursului

Cursul de Contencios de mediu este alcătuit din 5 capitole (fiecare capitol fiind aferent unei **unități de învățare**):

Capitolul I. Introducere generală. Mediul și dreptul mediului

Capitolul II. Regimul juridic al dreptului la un mediu sănătos. Garanțiile procedurale și contenciosul specific

Capitolul III. Jurisdicțiile specializate în domeniul mediului

Capitolul IV. Răspunderea pentru vătămrile aduse mediului

Capitolul V. Perspectivele unui drept penal al mediului

Cursul de Contencios de mediu poate fi studiat atât în întregime, potrivit ordinii prestabilite a capitolelor, dar se poate și fragmenta în funcție de interesul propriu, mai

accentuat pentru anumite teme. În vederea susținerii examenului este obligatorie parcurgerea tuturor celor 5 capitole și efectuarea testelor prezentate.

f. Cerințe preliminare

Pentru o mai bună înțelegere a materiei, este necesară coroborarea cunoștințelor dobândite în cadrul acestei discipline cu cele acumulate la Dreptul mediului, Drept internațional public, Drept administrativ, Drept procesual civil și Protecția europeană și internațională a drepturilor omului.

g. Durata medie de studiu individual

Durata medie de învățare estimăm a fi de aproximativ 28 de ore.

În vederea susținerii examenului/colocviului considerăm necesar, de regulă, un studiu de o săptămână.

Studierea fiecărui capitol necesită un efort de cca. 2 ore, astfel încât cunoștințele specifice acestui domeniu să se fixeze temeinic.

h. Evaluarea

Evaluarea se va realiza în baza unui colocviu în cadrul căruia studentul va susține un eseu academic elaborat în prealabil.

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

Forma de evaluare (E-examen, C-colocviu/test final, LP-lucrări de control)		C
Stabilirea notei finale (procentaje)	- evaluarea finală	100%
	- activități aplicative /laborator/lucrări practice/proiect etc.	-

	- teste pe parcursul semestrului	-
	- teme de control	-

CAPITOLUL 1

Introducere generală. Mediul și dreptul mediului

Înțelegerea particularităților contenciosului și răspunderii în materie de mediu presupune prezentarea, în prealabil, a unor noțiuni majore, definitorii pentru ramura de drept și aflate în strânsă legătură cu toate instituțiile juridice fundamentale ale sale. Este vorba de noțiunea juridică de „mediu”, recunoașterea și garantarea dreptului uman fundamental la mediu sănătos și echilibrat ecologic și precizarea locului dreptului mediului în contextul diviziunii clasice fundamentale a dreptului în drept public și drept privat. Prezente în diferite texte oficiale asemenea noțiuni și dimensiuni se află în conexiuni importante cu instituția fundamentală a răspunderii.

1. Mediul, un concept complex?

Etimologic, la originea sa, termenul de „mediu” a izvorât din substantivul englezesc „environment”, preluat apoi și în limba franceză sub forma „l’environnement” și în alte limbi (*medio ambiente* în spaniolă, *meio ambiente* în portugheză, *al biah* în arabă ș.a.), și a avut rolul de a desemna spațiul din jurul omului.¹

Noțiunea de mediu (*environment*, *l’environnement*, *umwelt*) a fost folosită începând din secolul al XIX-lea în sens biologic, ca ambianță naturală a viețuitoarelor; ulterior, în domeniul geografiei (K. Rifer, P.V. de la Blanche, S. Mehedinți ș.a.), este înțeleasă ca spațiul locuit și influențat de către om. La începutul secolului al XX-lea termenul a fost folosit ca sinonim cu cel de „mediu geografic” de

¹ În limba engleză crearea termenului de *environment* este atribuită istoricului și filosofului britanic Thomas Carlyle (1795-1881) care, puternic influențat de cultura germană, a trebuit să redea în engleză derivatul *Umgebung*, format de la *umbegen* „a înconjura, a împrejmui”. Odată cu extraordinarul avânt al ecologiei, început în deceniul al șaptelea al secolului trecut, el și-a dezvoltat un sens nou, specific acestei științe. Sub influența termenului englezesc în discuție, vechiul derivat francezesc *environnement* s-a îmbogățit și el cu noul sens specific ecologiei; după 1964 aceasta a ajuns să fie folosit cu semnificația de „ansamblu al condițiilor naturale (fizice, chimice, biologice) și culturale (sociologice) în care se dezvoltă organismele vii și în particular omul”.

În limba română termenul a apărut în ipostaza pleonastică de „mediu înconjurător” în primele decenii ale secolului al XX-lea. El nu mai este înregistrat, ci chiar definit în cea de-a treia ediție a *Micului dicționar enciclopedic* (1986), care îl preia însă *tale quale* din Legea protecției mediului înconjurător nr. 9/1973.

Deși primele atestări nu ne sunt cunoscute, este aproape sigur că, inițial, prin „mediul înconjurător” a fost tradusă expresia franțuzească „milieu ambiant”, în care adjectivul ambiant reprezintă latinescul „ambients, -ntis” (participiul prezent al verbului *ambio*, -ire, „a înconjura”). Un pleonasm aflat în prezent într-o perioadă de tranziție spre corectare în sensul impunerii termenului prescurtat de mediu. Ultima ediție (2008) a *Micului dicționar enciclopedic* se conformează noii tradiții [„mediu (lat.) s.m.l. totalitatea condițiilor (relief, climă, sol, ființe vii etc.) în care trăiesc organismele”]; *Noul dicționar universal al limbii române* (2007) [„mediu-natura înconjurătoare, cadrul natural în care se desfășoară existența”]. Dicționarul explicativ al limbii române (DEX) îl definește „mediu”, „natura înconjurătoare în care se află lucruri și ființe”. De precizat că în limba română nu avem un înțeles global al termenului, precum în limba franceză: *l'environnement* și unul restrâns (*milieu*).

Pe larg asupra etimologiei termenului de „mediu” în: Th. Hristea, *Un pleonasm evitabil: „mediul înconjurător”*, în „Revista română de dreptul mediului” nr. 1/2003, p. 71-78.

E. Reclus (1905), care asocia, sub această vocabulă, date fizice și acțiuni sociale. Câteva decenii mai târziu, A. Demangeon (1942) folosea termenul în sens identic, care desemna, potrivit acestuia, „deopotrivă influențele naturale” și creațiile umane din întregul trecut al omenirii, care au contribuit la constituirea noțiunii de mediu, atât în sens restrâns (*milieu*), cât și în sens larg (*l'environnement*). El a introdus termenul de „mediu geografic” sinonim, după el, „celui de mediu”. Pornind de la ideea că geografia este „știința mediului uman”, P. George într-o lucrare intitulată *L'Environnement* (1970) a subliniat că obiectul său de studiu cuprinde toate formele raporturilor reciproce între grupele umane și domeniul lor spațial, relevând, în consecință, interrelațiile care leagă societățile și mediul în care ele se află. Termenul de *mediu* ar acoperi un sistem de relații, un câmp de forțe fizico-chimice și biotice în intercorelație cu dinamica socială, economică, spațială.

Se formulează ca definiție a sa: „ansamblul elementelor care, în complexitatea relațiilor lor, constituie cadrul, mediul, condițiile de viață pentru om.”

Astfel spus, odată cu folosirea termenului în geografie, mediul nu acoperea numai natura, nici fauna, nici flora, ceea ce numim astăzi „biodiversitatea”, nici poluările și degradările. El desemnează relațiile de interdependență complexă existente între natură și societate. Pentru geografi, mediul e un obiect social, care integrează date sociale și elemente naturale într-un context hibrid. Dimensiunea culturală este deci centrală: natura nu e parte integrantă a grupului social. În sens urbanistic, mediul reprezintă ansamblul elementelor fizice, chimice, biologice și sociale care caracterizează un spațiu și influențează viața unui grup uman.¹

Mediul a fost definit în „Le Grand Larousse” din 1972 ca fiind „ansamblul elementelor naturale și artificiale care condiționează viața umană.” Dicționarul Webster preferă o definiție generală a mediului, care ar fi „circumstanțele, obiectele ori condițiile care înconjoară persoana”, urmată de completarea „ansamblul factorilor fizici, chimici și biotici (precum climatul, solul și ființele) care acționează asupra unui organism ori unei comunități ecologice și determină în definiție forma și

¹ Termenul „environnement”, în *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, sous la direction de P. Merlin et F. Choay, PUF, Paris, 2009, p. 338.

supraviețuirea lor”, la care se adaugă „ansamblul condițiilor sociale și culturale care influențează viața unui individ ori a unei comunități.”

Aceste definiții de dicționar au sfârșit prin a se orienta progresiv către o dublă accepțiune a termenului: „cadru de viață al individului și/sau ansamblul condițiilor (...) susceptibile să acționeze asupra organismelor vii și activităților umane”.

Odată cu apariția și amplificarea problemelor ecologice, mai ales în a doua jumătate a secolului trecut, se afirmă o concepție holistică privind mediul ca obiect de interes și de acțiune publică, ce s-a reflectat cu pregnanță în termenii actelor normative adoptate în unele țări la sfârșitul anilor 1960 (ca, de exemplu, *National Environmental Policy Act*, SUA, 1969), precum și documentele primei Conferințe a Națiunilor Unite privind mediul (Stockholm, iunie 1972).

În același timp, acțiunile concrete – de natură economică, juridică, instituțională etc. – desfășurate în vederea prevenirii și combaterii poluării, au reclamat circumscrierea și definirea mai precisă a conceptului de mediu și a elementelor sale componente. Astfel, potrivit Consiliului internațional de limbă franceză al colocviului internațional „Enseignement et Environnement” (Aix-en-Provence, 1972), mediul reprezintă „ansamblul, existent la un moment dat, al aspectelor fizice, chimice, biologice și sociale, susceptibile de a crea un efect direct sau indirect, imediat sau ulterior asupra viețuitoarelor, omului și activităților umane”. În cadrul aceluiași colocviu, comisia pentru limba engleză formulează o definiție în care consideră mediul: „ansamblul tuturor ființelor și lucrurilor care compun spațiul apropiat și îndepărtat al omului, care îi poate determina sau schimba existența și poate influența total sau parțial modul său de viață”.

Așa cum afirma un specialist francez, „într-o asemenea perspectivă, orice poate intra în conceptul de mediu; se pot include și educația, petrecerea timpului liber, sporturile, problema transporturilor, sistemul de telecomunicații în ansamblul său, artele, medicina, criminologia etc.”²

Definirea mediului în raport direct cu condiția naturală a omului a dus la formularea termenului de „mediu uman” (*human environment*), care a făcut tranziția spre conceptul complex de mediu care se afirmă astăzi.

În documentele Uniunii Europene (în continuare denumită U.E. sau Uniunea), mediul reprezintă „ansamblul elementelor care, în complexitatea lor relațională, constituie cadrul și condițiile vieții omului”; „mediul înseamnă apă, aer și sol în interacțiunea lor, precum și raportul dintre acestea și orice alt organism viu” (art. 2, Directiva Consiliului din 27 iunie 1967⁴). Alte documente unionale, precum directivele referitoare la informațiile privind mediul, arată că acestea din urmă vizează starea elementelor de mediu (cum sunt aerul și atmosfera, apa, solul, suprafața terestră, peisajul și ariile naturale, inclusiv zonele umede, marine și costiere, diversitatea biologică și componentele sale, precum și interacțiunea dintre aceste

² J. Lamarque, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, LGDJ, 1973, p. 21 și urm. Pentru alte definiții în materie, a se vedea *Dictionnaire de l'Écologie*, Enciclopedia Universalis, Albin Michel, Paris, 1999. ⁴ J.O.C.E. nr. 196 din 16.08.1967.

elemente) și factorii (ca, de pildă, substanțele, energia, zgomotul, radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte evacuări în mediu, ce afectează sau pot afecta elementele de mediu).

În documentele O.N.U., termenul de „mediu” nu este, de obicei, precis definit, iar sensul în care este utilizat este amplu și, de aceea, ambiguu.

Așa, de pildă, Declarația de la Stockholm (1972) se mărginește să enumere (principiul 2) elementele care compun mediul: „Resursele naturale ale globului, inclusiv aerul, apa, pământul, flora și fauna și, în special, eșantioanele reprezentative ale ecosistemelor naturale...”

În privința documentelor internaționale, în absența unui tratat global, nu există o definiție clară a noțiunii de mediu. Totuși, de exemplu, Convenția Benelux în materie de conservare a naturii și protecție a peisajelor (8 iunie 1982) consideră mediul natural ca fiind „mediul natural al omului, cuprinzând elementele abiotice (nevii), precum rocile, apa și atmosfera, și elementele biotice (vii), incluzând biocenozele naturale și seminaturale, inclusiv flora și fauna în stare sălbatică”.

La rândul său, Convenția privind răspunderea civilă pentru daune rezultând din activități periculoase pentru mediu (1993) îl definește în sensul că acesta cuprinde „resursele naturale abiotice și biotice, cele precum aerul, apa, solul, fauna și flora, și interacțiunea dintre acești factori, bunurile care compun moștenirea culturală și aspectele caracteristice ale peisajului”.

Legislațiile naționale conferă conceptului semnificații și dimensiuni specifice, diverse, de la simpla sa menționare în titlul actului normativ, fără a fi definit expres (de exemplu, în legea venezueleană în materie din anul 1976), la o definiție parțială, cu obiective legislative specifice (de pildă, legile din Belgia sau Columbia, din 1974), și până la definiții globale atotcuprinzătoare (legea malaieziană din 1974), sau identificarea mediului ambiant cu resursele poluabile (cazul Japoniei, 1976, și Mexicului, 1971). În unele situații, elementele mediului sunt enumerate fără a fi plasate în cadrul unei definiții (legea adoptată de SUA în 1969).

Legile naționale mai recente complică, în loc să simplifice definiția. Așa, de pildă, Legea bulgară a mediului din 1991 consideră mediul „un ansamblu de factori și elemente naturale și antropogenice corelate, care afectează echilibrul ecologic, calitatea vieții și sănătatea umană, patrimoniul cultural și istoric și peisajul”. La rândul său, Legea portugheză a mediului din 1987 se aplică la cvasitotalitatea elementelor constitutive ale mediului natural și uman.

În țara noastră, potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului⁵, mediul reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea mediului⁶.

5 Publicată în M. Of., Partea I, nr. 1196 din 30 decembrie 2005, cu modificările și completările ulterioare.

6 Într-o decizie de speță, Înalta Curte de Casație și Justiție a invocat definiția legală a mediului spre a justifica, printre altele, calitatea procesuală activă a unei organizații neguvernamentale.

„De asemenea, Înalta Curte constată că potrivit dispozițiilor anexei nr. 1 la Legea nr. 137/1995, republicată, și modificată prin O.G. nr. 91/2002 (aprobată prin Legea nr. 294/2003), noțiunea de mediu exprimă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului, cuprinzând deci și componenta de patrimoniu cultural. Semnificativ este faptul că această definiție este preluată și în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 prin care s-a abrogat Legea nr. 137/1995”.

Mai mult, potrivit art. 3 lit. i), printre principiile și elementele strategice care stau la baza prezentei legi, în scopul asigurării unei dezvoltări durabile este indicată și „participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul” și, potrivit art. 6 din lege „protecția mediului constituie obligația și responsabilitatea autorităților administrației publice și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice”.

În cauză, „Înalta Curte constată că intimata – reclamantă, pentru a-și justifica legitimitatea procesuală și-a întregit acțiunea, astfel cum s-a arătat în cele ce preced, la 13 mai 2004, contrar celor susținute de recurenți, arătând că își întemeiază acțiunea și pe legislația în materia protecției mediului și precizând că în reclamația administrativă (procedura prealabilă) a subliniat incidența legii mediului.

...În acest context, în care protecția mediului constituie un obiectiv de interes public major și regimul legal de protecție și conservare a patrimoniului este un regim mixt, de drept public și de drept privat, cu preempțiunea primului, Înalta Curte reține că acțiunea reclamantei (a organizației neguvernamentale, paranteza noastră – M.D.) nu poate fi apreciată ca lipsită de legitimitate în sensul dreptului privat... Astfel, acceptând că în cauză sunt

Într-o accepțiune generală, mediul reprezintă ansamblul condițiilor naturale, fizice, chimice ori biologice și al condițiilor culturale ori sociologice susceptibile de a acționa asupra organismelor vii și activităților umane. El trebuie, în consecință, să fie distins de noțiunile apropiate precum natura sau ecologia, care prezintă particularitatea de a exclude specia umană.

Definită mai ales ca studiul mediilor în care trăiesc ființele vii, precum și al raporturilor acestora cu mediul de existență, ecologia are ca obiect numai animalele și vegetalele. Dimpotrivă, mediul, care ia în considerare omul în mediul său natural și artificial, relevă o abordare din ce în ce mai antropocentrică. Se consideră, tot mai mult, că noțiunea de mediu înglobează resursele naturale – abiotice și biotice –, în special aerul, apa, solul, fauna și flora, precum și acțiunea dintre acestea. Această distincție își pune amprenta asupra reacției politice, economice sau juridice de soluționare a problematicii respective.

2. Dreptul mediului: drept public sau drept privat? Un drept complex! Prin noutatea și particularitățile obiectului său de reglementare, dreptul mediului a ridicat dificultăți în clasificarea și caracterizarea sa din perspectiva diviziunii tradiționale a ramurilor sistemului juridic.

Într-o primă perioadă și cu prelungiri actuale în abordarea „publicistă”, el a fost considerat, prin natura sa, ca aparținător dreptului public și, fără a se nega importanța avută în formarea lui și a altor ramuri precum dreptul penal sau dreptul fiscal, protagonistul noului „sistem normativ” e proclamat dreptul administrativ. O atare concluzie rezultă din caracterul esențialmente preventiv al dreptului mediului și din

faptul că majoritatea instrumentelor folosite în acest scop corespund celor utilizate de administrație în desfășurarea activității ei: de control și poliție (autorizații, registre, inspecții), dezvoltare (subvenții și ajutoare) ori de programare și planificare (tehnici de planificare).⁷ În plus, noțiunea de „ordine publică ecologică” ar prezenta semnificații ambivalente, deopotrivă tributare ordinii publice clasice, și novatoare prin dezvoltări originale rezultate din asimilarea exigențelor imperativului ecologic. Ofensiva unui veritabil drept penal al mediului, afirmarea unui drept fiscal al mediului sau emergența dreptului privat al mediului și enumerarea multiplicărilor de ordin sectorial ar putea continua, au condus la aprecierea că dreptul mediului desemnează „o reechilibrare a raporturilor privat-public, testând căi inedite, precum, în plan normativ, emergente angajamentelor voluntare.”⁸

În fine, abordarea „environmentalistă” se pronunță pentru un drept al mediului situat deasupra diviziunii tradiționale public-privat și național-internațional, relevând

aplicabile dispozițiile privind mediul (inclusiv cu referire la patrimoniu), vătămarea trebuie examinată tot în contextul principiilor general recunoscute pe plan național și european în cadrul cărora principiul precauției, precum și cel al prevenirii riscurilor ecologice și producerii daunelor duc la o altă perspectivă asupra acesteia.” (Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, dec. nr. 4607/ 2008, nepublicată).

⁷ M. A. Torres Lopez, E. A. Garcia (directores), *Derecho ambiental*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, p. 48.

⁸ A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, 3^e édition mise à jour, PUF, Paris, 2011, p. 8.

statutul său „transversal”³ și considerând că „în măsura în care mediul este expresia interacțiunilor și relațiilor ființelor vii (deci și a omului), între ele și cu mediul lor” și dreptul mediului este „un drept cu caracter orizontal, acoperind diferite ramuri clasice ale dreptului (privat public și internațional) și un drept de interacțiuni care tinde a penetra în toate sectoarele dreptului pentru a promova ideea environmentală.”⁴

Într-adevăr, prin amploarea, diversitatea și importanța problematicii ecologice pe care încearcă să o asimileze și să o exprime juridic, dreptul mediului se situează la marginea și la intersecția dreptului privat și a dreptului public, dreptului internațional și a dreptului UE, prefigurând nu atât o nouă ramură a dreptului, ci, mai degrabă, o nouă ipostază de existență a sa.

Asumându-și obiectivul dezvoltării durabile și în exprimarea exigențelor principiului integrării, dreptul mediului iradiază toate celelalte ramuri ale sistemului juridic și, la rândul-i, cunoaște un amplu proces de diversificare, devine polimorf spre a se adapta noilor câmpuri de acțiune și scapă astfel clasificărilor tradiționale. El a depășit treptat distincția dintre dreptul public și dreptul privat, situându-se deasupra acesteia; nu este atât privat, cât public, nici unul, dar nici celălalt!

³ R. Romi, *La “transversalité”, caractéristique moteur et frein du droit de l'environnement*, în vol. “Confluence. Mélanges en l'honneur de J. Morand-Deville”, Editions Montchrestien, Paris, 2007, p. 914.

⁴ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 6^e édition, Editions Dalloz, Paris, 2011, p. 7.

Desigur, din rațiuni de ordin istoric, dreptul mediului e la origine un drept administrativ, public și această natură îl marchează încă în mod fundamental. Totuși, el este din ce în ce mai deschis influențelor dreptului privat, care, în mod reciproc, integrează din ce în ce mai bine mizele ecologice, așa încât evoluțiile lui cele mai importante se înscriu acestui context.

Construit pe bazele dreptului public, dreptul mediului este cucerit de dreptul privat rezultând o simbioză prin care își exprimă originalitatea și afirmă singularitatea.

Rezultat în urma instituționalizării unui interes public comun, cel al protecției mediului, el a început prin acceptarea și promovarea metodelor și instrumentelor dreptului administrativ; este, în mare parte, un „drept de poliție”, stipulând interziceri și constrângeri în privința activităților cu impact negativ asupra mediului, fixează praguri și stabilește obiective obligatorii, utilizează frecvent planificarea publică ș.a. Dar metoda administrativă s-a dovedit insuficientă și parțial inefficientă în fața amplitudinii și gravității fenomenului ecologic, ceea ce a impus depășirea abordării strict legislative și promovarea unui demers strategic, multidimensional și integrat, care să utilizeze noi instrumente. În plus, după Conferința de la Rio (iunie, 1992), dreptul mediului s-a transformat într-un veritabil „drept al dezvoltării durabile”, respectiv, unul în care finalitatea protecției mediului se combină cu obiectivele unei dezvoltări economice și ale solidarității sociale. Economia – și actorii economici –, socialul – și actorii sociali – au devenit promotorii (intrinseci) ai protecției mediului. În această nouă perspectivă, are loc și o evoluție a regulilor juridice pertinente, se deschid inedite câmpuri de intervenție, se diversifică instrumentele juridice utilizate ori se impun actorii privați.

Cucerirea dreptului mediului de către dreptul privat s-a realizat, pe de o parte, prin recurgerea la mecanismele proprii acestuia, iar, pe de altă parte, prin implicarea actorilor privați în activitatea de protejare a mediului. Modelat structural prin dreptul public, dreptul mediului se renovează și îmbogățește, în formă și conținut, prin împrumuturi tot mai masive din dreptul privat.

Sunt elocvente, în acest sens, elemente precum: existența unor dispozitive de protecție a mediului care funcționează pe baza angajamentelor voluntare ale actorilor privați (sistemul etichetării ecologice, sistemele unional-european și internațional de management și audit al mediului), recurgerea la mecanismele pieței (ca, de exemplu, mecanismul creditelor de poluare transferabile), utilizarea instituției răspunderii civile în repararea daunelor ecologice ș.a. Asistăm, de asemenea, și la afirmarea unei reacții penale față de vătămările ecologice, cristalizându-se un veritabil „drept penal al mediului”, cu ramificații atât la nivelul Uniunii Europene (directiva 2008/99/CE din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal), cât și al dreptului intern și dreptului internațional.

Referitor la rolul actorilor privați în domeniu, acesta cunoaște mai multe ipostaze de manifestare. Mai întâi, este situația în care legiuitorul se abține să adopte reguli constrângătoare și trimite la autoreglare, rezervându-și posibilitatea de

legiferare numai în caz de ineficiență a inițiativei private. Apoi, operează caracterul tehnic al normei de mediu, adeseori mai performantă când este elaborată de experți, prin căutarea unei mai bune efectivități a protecției mediului, dar, de asemenea, și prin dorința de a reduce sarcina administrativă care apasă operatorii economici. Nu poate fi ignorată nici implicarea actorilor privați în constituirea comitetelor științifice și tehnice care contribuie la elaborarea reglementărilor juridice ori *lobbying*-ul foarte prezent în privința unor probleme sensibile precum răspunderea de mediu, reglementarea comercializării organismelor modificate genetic ori a produselor chimice.

Așadar, dreptul mediului a ajuns, în evoluția lui, la etapa în care mecanismele de drept public au fost total exploatate, chiar supraexploatare și și-au atins, în mod evident, limitele, astfel că dezvoltarea sa viitoare impune o completare și renovare a acțiunii juridice în domeniu. Lupta împotriva poluărilor și activitatea de conservare a biodiversității au devenit atât de complexe încât presupun angrenarea tuturor instrumentelor dreptului și, pe cât posibil, adăugarea altora noi, într-o abordare pragmatică și o logică de complementaritate. În efortul de manifestare atotcuprinzătoare și sub imperativul complexității el devine multiform spre a răspunde tuturor mizelor ecologice, este în mod necesar interdisciplinar și cunoaște o dinamică proprie.

Nu putem ignora, în același timp, interdependența de concepție și acțională a instrumentelor de natură juridică și a celor economice în atingerea obiectivului protecției mediului. Instrumentele economico-financiare și fiscale comportă o substanță proprie, dar prin referința juridică sunt asimilate și integrate acțiunii generale de protecție a mediului, a cărei eficiență depinde tot mai mult de compatibilizarea operabilității și finalităților concrete urmărite.

Din această amplă perspectivă de dezvoltare, subsistemul dreptului mediului apare, pe lângă reglementările „publice” tradiționale, cu zone tot mai consistente de drept privat și drept penal, în contextul unui efort substanțial și al unei tendințe evidente de sinteză și afirmare a unor instrumente de acțiune proprii, specifice, cu un caracter transversal și o vocație integratoare.

Înscriindu-se în sistemul general al dreptului, prin complexitatea și ineditul său, dreptul mediului exercită o influență tot mai puternică și novatoare asupra ramurilor juridice tradiționale. Așa, de exemplu, în privința dreptului administrativ, noțiunea de „ordine publică ecologică” contribuie la renovarea ordinii publice clasice, domeniul descentralizării este marcat de mecanismele specifice, proprii materiei ecologice, referitor la dreptul privat, semnificative sunt efectele asupra dreptului bunurilor ori cel al societăților obligate să integreze preocupările etice. Dreptul mediului realizează astfel o reechilibrare a raporturilor public-privat, promovând căi inedite, precum cele în plan normativ, vizând emergența angajamentelor voluntare. El se constituie astfel „arhetipul” raporturilor complexe și mutațiilor profunde intervenite în structurarea sistemului dreptului în general și a noii ecuații „drept public-drept privat” în special.

2.1. „Complexitatea” dreptului mediului. Problema „complexității dreptului”, percepută adesea ca multiplicare a izvoarelor externe și interne ale acestuia, apariția de noi domenii și intemperanță normativă, dar mergându-se uneori până la a pune în discuție o schimbare a perspectivelor asupra fenomenului juridic⁵ a pornit de la ideile autorului „gândirii (sociologiei) complexității”, convertit la ecologism, E. Morin. Potrivit acestuia, termenul „complex” semnifică „a țese împreună”, iar complexitatea „o țesătură de constituante eterogene asociate în mod inseparabil”.⁶ Dar același filosof preciza că „complexitatea este un cuvânt-problemă și nu un cuvânt soluție”.⁷

Aplicate la domeniul dreptului asemenea teze s-ar exprima, în primul rând, în pierderea de către sistemul juridic a monumentalității sale piramidale în favoarea unei plasmă de norme, din ce în ce mai amestecate, în raporturi de complementaritate, de negociere, de sinergie în dimensiune orizontală. Frontiera între diferitele categorii de norme persistă desigur, dar dispar distincțiile nete, se promovează „aliajele” și proliferază interdependențele până la urzeala unei țesături.

În privința dreptului mediului, legăturile acestuia cu complexitatea pornesc de la calitatea acesteia de proprietate a realității, a naturii în general și se exprimă în structura sa amestecată, combinată de norme și reguli.

Într-adevăr, aceasta se confruntă în mod special cu complexitatea, cu intersectarea problemelor abordate și metodelor utilizate a naturii normelor de exprimare și instrumentelor de realizare a lor. Organizat, în mare parte, în jurul paradigmei dezvoltării durabile, concept în plină mișcare, dreptul mediului ridică problema valorilor care îi orientează alegerea și utilizarea instrumentelor, dar și importanța acordată diverselor sisteme de valori în așa fel încât să nu se reducă conceptul-cheie la o simplă formă de dezvoltare economică.⁸ Și cum dreptul este punerea în aplicare a unor politici publice, dreptul mediului inserează un obiectiv specific care presupune concilierea unor interese puțin vecine, respectiv dezvoltarea economică, progresul social și protecția și valorificarea mediului.

În fine, prin natura sa dreptul mediului se confruntă cu elemente care nu sunt înțelese și explicate *via* conceptelor juridice, dar care nu sunt nici concepte ecologice ca atare, precum cele de biodiversitate, ecosistem ori biotop. Ori acestea nu sunt concepte simplificatoare, ci urmăresc explicarea unor sisteme complexe.

Desigur, în orice caz, natura rămâne ceea ce este, ireductibilă și exterioară dreptului.

⁵ Pentru problematică, a se vedea: *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, sous la direction de M. Doat, J. Le Goffet, Ph. Pédrot, Préface de M. Delmas-Marty, Presses Universitaires de Rennes, 2007 ;

⁶ E. Morin, *La tête bien faite*, Ed. Seuil, 1999, p. 65.

⁷ *Ibidem*, p. 66.

⁸ V. Labrot, *Droit et complexité. Regard sur le droit de l'environnement*, în « Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant », supra cit., p. 17-37.

O atare complexitate se reflectă asupra structurării, conținutului normativ și securității juridice în domeniu.

3. *Recunoașterea și garantarea dreptului la mediu și implicațiile sale pentru instituția juridică a răspunderii.* Calificat și recunoscut ca drept fundamental, consacrat expres în art. 35 din Constituția României, dreptul la mediu are și caracter de drept subiectiv, aplicându-se „oricărei persoane”, adică persoanelor fizice și persoanelor juridice (de drept public și de drept privat, inclusiv autorități publice) și fiecare dintre ele îl pot invoca împotriva statului și a particularilor. Pentru a explica relația cu răspunderea, se cuvine arătat că aceasta din urmă are o semnificație proteiformă și trimite la mai multe regimuri juridice, putându-se referi, de exemplu, la răspunderea autorităților publice ori la cea a persoanelor private. Totodată, poate corespunde mecanismelor clasice de răspundere ori celor noi, precum cel al prevenirii ori reparării daunelor asupra mediului. În toate cazurile însă răspunderea constă în obligația de a repara, de a răspunde daunelor provocate.

În acest context se ridică și problema raportului dintre dreptul la mediu sănătos și echilibrat ecologic și sistemul de răspundere. Nerespectarea exigențelor sale poate constitui cauza răspunderii statului ori a unei persoane private? Răspunderea poate contribui la protejarea acestui drept fundamental? Dacă recunoașterea dreptului la mediu este un factor de evoluție la nivelul instituției juridice a răspunderii, protecția sa prin aceasta comportă încă o eficacitate limitată, dar care nu poate fi, totuși, ignorată. Este vorba, în primul rând de apariția a noi fapte generatoare de răspundere.

Într-adevăr, stabilirea de noi obligații în materie de mediu creează posibilitatea ca respectarea lor să angajeze, fie direct și exclusiv răspunderea statului, precum în cazul violării obligațiilor de rezultat reieșite din jurisprudența CEDO, ori ca titular al cerinței constituționale de a „asigura cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept” (art. 35 (2) din Constituția României), fie să constituie un fapt generator de răspundere atât pentru persoanele fizice, cât și pentru persoanele juridice, în acest din urmă caz pentru nerespectarea îndatoririi, constituționale și legale, de „a proteja și ameliora mediul”.

3.1. Nerespectarea obligațiilor rezultate din jurisprudența CEDO.

Deși Convenția europeană a drepturilor omului nu consacră expres dreptul la mediu sănătos și echilibrat ecologic, prin referire la art. 2 (vizând dreptul la viață) și mai ales 8 (dreptul la respectarea vieții private și familiale și a domiciliului) instanța de la Strasbourg a stabilit pe cale jurisprudențială o serie de obligații de a informa interesații de existența riscurilor majore pentru mediu și „de a stabili o procedură de comunicare a ansamblului informațiilor pertinente și adecvate ținând de evoluția sănătății persoanelor care au participat la activitățile periculoase întreprinse de un guvern”⁹, ori cele vizând legătura

⁹ A se vedea: CEDO, hotărârea din 19 februarie 1998, cauza Guerra c. Italia; CEDO, hotărârea din 9 iunie 1998, cauza McGinley și Egan c. Marea Britanie.

dintre atingerile grave aduse mediului și vătămările provocate bunăstării unei persoane și privării de a se bucura de domiciliul său.¹⁰

Consacrarea jurisprudențială expresă a „dreptului de a se bucura de un mediu sănătos și protejat”, în baza art. 8 din Convenție a creat deschis posibilitatea angajării răspunderii pe neîndeplinirea obligației pozitive decurgând din acesta, respectiv cea de a lua măsurile necesar pentru a-i asigura respectarea și cea de existență a unui risc serios și substanțial pentru sănătatea și bunăstarea individului.¹¹

3.2. Nerespectarea îndatoririi/obligației generale de a proteja și ameliora mediul. Inițial, în multe state s-a considerat că dreptul la mediu sănătos și echilibrat ecologic nu poate fi invocat decât împotriva statului și a autorităților publice și numai pentru neîndeplinirea obligațiilor constituțional-legale ce le reveneau în materie.

Evoluția reglementărilor și a jurisprudenței au condus la recunoașterea unei obligații generale „a oricărei persoane”, fizice sau juridice, de drept public sau de drept privat, „de a proteja și ameliora mediul”, corelativă dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, care devenea astfel direct invocabil și dobânda calitatea de drept subiectiv. Această îndatorire (constituțională)/obligație (legală).

3.3. Contribuții la repararea prejudiciului ecologic pur.

Recunoașterea și garantarea unui drept uman fundamental nu numai la un mediu sănătos, dar și echilibrat ecologic a condus la înscrierea și acceptarea pe lista prejudiciilor reparabile în materie de mediu și a prejudiciului „ecologic pur”, adică cel provocat mediului și considerat independent de repercusiunile asupra persoanelor sau bunurilor.

Vătămarea adusă mediului este astfel percepută, evaluată și reparată ca atare, ca una adusă ecosistemului în sine, din care este exclus omul și este asumată juridic din perspectiva atingerii dreptului subiectiv la un mediu echilibrat ecologic. La nivelul actual de dezvoltare a dreptului mediului s-a ajuns la consacrarea și aplicarea, în principal la nivelul UE și prin receptare și conformare în dreptul intern al statelor membre, la instituirea unui regim special, original de reparare a „răspunderii de mediu”, reflectat și precizat în cadrul său general de Directiva 2004/35/CE din 21 aprilie 2004, transpusă în dreptul intern al tuturor celor 27 state membre ale UE. Ea interacționează progresiv și integrator cu regimul răspunderii civile tradiționale și nu este respins, ci dimpotrivă, se compatibilizează tot mai mult și cu cel al răspunderii administrative spre a converge în direcția configurării și consacrării unui regim superior de percepere și reparare a daunei ecologice, înțeleasă în sensul său propriu.

4. Către un drept al răspunderii de mediu. Într-o clasificare din ce în ce mai acceptată, cu precădere din perspectiva analizei teoretice, alături de materiile matriciale, fundamentale ale dreptului (care se află la originea tuturor ramurilor) și de

¹⁰ CEDO, hotărârea din 9 decembrie 1994, cauza Lopez Ostra C. Spania.

¹¹ A se vedea: CEDO, hotărârea din 27 ianuarie 2009, cauza Tătar și Tătar c. României, no. 67021/01, D. 2009, p. 2448-2458; CEDO, hotărârea din 30 mai 2010, cauza Băcilă c. României, no. 19234/04, D. 2010, p. 24682480.

materiile derivate, se afirmă și așa-zisele materii „ale unității dreptului” care, transdisciplinare prin esență, merg dincolo de diviziunile clasice public/privat, național/internațional, ș.a. Pe lângă dreptul mediului, dreptul culturii, dreptul sănătății etc. din această categorie face parte și dreptul răspunderii. Exprimând, în formula sa clasică, în dreptul civil obligația de a repara daunele cauzate altuia de sine-însuși, un animal ori un lucru aflate sub pază, iar în dreptul penal obligația de a suporta pedeapsa prevăzută de lege, răspunderea poate avea un caracter sancționator sau reparator. În evoluția sa istorică, instituția răspunderii s-a exprimat și prin mai multe regimuri juridice de realizare, vorbindu-se astfel de răspunderea civilă, răspunderea administrativă sau răspunderea penală, care s-au impus ca forme fundamentale.

Deși au făcut întotdeauna parte, în proporții diferite și sub diverse forme de manifestare din corpusul juridic al marilor civilizații, regulile juridice de mediu s-au constituit într-o ramură autonomă de drept și disciplină științifică proprie abia în ultimele decenii ale secolului al XIX-lea. Având în centrul său conceptul amplu, divers și complex de „mediu”, noua ramură a sistemului juridic are un puternic caracter global, în virtutea căruia conceptele și normele sale cunosc rezonanțe la nivelul sistemului și dezvoltări specifice în cadrul propriului subsistem.

Unitatea sa materială și conceptuală se întemeiază pe o serie de principii generale, precum: principiul precauției, principiul acțiunii preventive, poluatorul plătește, informării și participării, dintre acestea, numai principiul poluatorul-plătește inducând în mod direct ideea de răspundere în special în sensul de reparare a atingerilor aduse mediului.

Născut el însuși din „principiul responsabilității” asumat etic de om în raporturile sale cu mediul de existență și formal din normele juridice menite ca, în virtutea acestuia, să-i autolimiteze acțiunea asupra naturii și să o încadreze în limite acceptabile, dreptul mediului are nevoie, spre o legitimare deplină și afirmare concretă, și de recunoașterea unui principiu general al responsabilității, exprimat și garantat prin instituția clasică a răspunderii (juridice), cu dezvoltări proprii în materie. Într-o primă ipostază și etapă de manifestare el se exprimă ca principiul (dreptul) reparării prejudiciului ecologic. Chiar dacă prevederile constituționale în materie (art. 35), în interpretarea dată de Curtea Constituțională, s-ar referi la obligația pozitivă a statului de a crea cadrul legislativ și administrativ privind „prevenirea eficace a daunelor asupra mediului și asupra sănătății umane”¹², printre garanțiile legale ale dreptului la mediu sănătos și echilibrat ecologic se numără și „dreptul la despăgubiri pentru prejudiciul suferit” (art. 5 lit. e din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului). Semnificațiile sale s-au precizat și dezvoltat apoi prin reglementările specifice din legea-cadru în materie (art. 95 din OUG nr. 195/2005) și actele normative de transpunere a directivelor unional-europene în domeniu.

¹² Curtea Constituțională, dec. nr. 80 din 16 ianuarie 2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției României, în M. Of., P. I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, pct. 399-402.

Din această perspectivă, prezentarea și analiza regimului juridic privind răspunderea în dreptul mediului reprezintă o premisă importantă a relevării semnificațiilor posibile și efective ale principiului reparării daunei ecologice, ca parte inseparabilă a unui veritabil drept al mediului.

CAPITOLUL 2

Regimul juridic al dreptului la un mediu sănătos.

Garanțiile procedurale și contenciosul specific

La peste patru decenii de la prima conferință a O.N.U. privind mediul (Stockholm, iunie 1972) și de la adoptarea primei legi interne privind protecția mediului (nr. 9/1973), și în România dreptul mediului s-a constituit ca o ramură de drept autonomă, cu un profil distinct, iar dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic a fost recunoscut și este garantat de Constituție. O atare situație este rezultatul unui proces relativ îndelungat, desfășurat sub influența mai multor factori și cu contribuția a numeroși actori.

Și aceasta în condițiile în care fenomenul constituționalizării dreptului la mediu s-a generalizat, odată cu transformarea problematicii ecologice într-o miză politică majoră, astfel că oricare ar fi regimul și sensibilitățile, protecția sa reclamă consacrarea la cel mai înalt nivel normativ. Dreptul la mediu s-a instituționalizat, obligând la admiterea unei interdependențe crescânde care nu merge totuși până la suveranități partajate; el s-a „privatizat” fluctuând între angajamentul ecoresponsabil, voluntar, legea pieței și *command and control*; el s-a constituționalizat.¹³

În România, accesul țării la instituții internaționale cu preocupări majore în domeniul protecției mediului (Consiliul Europei – 1991, Agenția Europeană pentru Mediu – 1998), ratificarea unor convenții internaționale relevante, declanșarea și finalizarea procesului de aderare la U.E. (1 ianuarie 2007) ori presiunea realităților ecologice interne, în contextul general al tranziției spre o societate democratică și o economie de piață, au impus mutații fundamentale la nivelul ideilor, conceptelor și reglementărilor juridice în materie. Procesul de reînnoire legislativă, aferent unor asemenea transformări radicale (adoptarea unei noi Constituții și revizuirea sa, a unei alte legislații de mediu, în frunte cu mai multe legi-cadru succesive) a favorizat și el, cel puțin din punct de vedere formal, asimilarea principiilor, procedurilor și tehnicilor avansate de protecție a mediului. Punctul culminant al acestor evoluții l-a constituit consacrarea și garantarea constituțională, însoțită de un semnificativ fascicul de legislație subsecventă, a dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

¹³ J. Morand-Deville, *L'environnement dans les constitutions étrangères*, în “Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel”, Dossier „La Constitution et l'environnement”, no. 43, Paris, Avril 2014, p. 83.

Problema prioritară a devenit acum aceea a dezvoltării mijloacelor, instrumentelor și practicilor necesare garantării și realizării semnificațiilor sale.

Așadar, procesul consacrării și garantării dreptului la mediu a cunoscut și în România o evoluție asemănătoare cu cea din celelalte state europene: o urgență progresivă la nivel legislativ, potențată de ratificarea documentelor internaționale în materie și pregătirea aderării la U.E., precum și de recunoașterea sa, cu valoare supralegislativă, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (C.E.D.O.) și încununarea sa prin recunoașterea constituțională.¹⁴

2.1. Emergența legislativă. Prima lege-cadru privind protecția mediului (nr. 9/1973), adoptată mai ales ca un reflex național la hotărârile primei Conferințe a O.N.U. privind mediul uman (Stockholm, iunie 1972), nu cuprindea nicio referire la un asemenea drept, într-un context socio-politic în care însăși instituția drepturilor fundamentale ale omului avea o existență precară. Totuși, stipularea unor drepturi și obligații ale persoanelor fizice și juridice, prevederea de sancțiuni – civile, contravenționale sau penale – pentru nerespectarea lor, ori instituirea unui organism interdepartamental cu responsabilități în materie marcau un anumit cadru de acțiune. Recunoașterea și garantarea dreptului la un mediu sănătos aveau să se pună în termeni reali abia după 1990. Astfel, Constituția României din 8 decembrie 1991, care a încercat să se racordeze la constituțiile occidentale ale timpului, a stabilit o serie de prevederi semnificative în materie.

Printre altele, după ce în art. 20 a reglementat raportul dintre dreptul intern și tratatele internaționale privind drepturile omului, consacrand prioritatea acestora din urmă, art. 41 alin. (6) denumit „Dreptul de proprietate privată” a prevăzut că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului...”.

De asemenea, potrivit art. 134 alin. (2) lit. e), plasat în titlul IV „Economia și finanțele publice”, sub titlul Economia, „Statul trebuie să asigure...”, printre altele (ca libertatea comerțului, protejarea intereselor naționale în activitatea economică ori exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național) „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”, o veritabilă garanție a dreptului la mediu.

Prin aceste dispoziții legiuitorul constituțional de atunci a îmbrățișat o concepție preponderent „paternalistă”, stabilind o obligație a statului și mărgininduse, astfel, cel mult la o recunoaștere indirectă, implicită a unui asemenea drept, datorită poate și temerii față de implicațiile majore pe care acesta le-ar fi putut prezenta pentru o societate în tranziție. Numai printr-o interpretare specială doctrina a ajuns la

¹⁴ Așa cum rezultă din practica de drept comparat, promovarea unei valori până atunci legislativă la rang de valoare constituțională poate rezulta dintr-o decizie a judecătorului constituțional, așa cum a fost cazul în Germania a principiului precauției (prin hotărârea din 8 august 1978, a Curții de la Karlsruhe). Cel mai adesea o atare consacrare este rezultatul unei revizuri a legii fundamentale care, în ierarhia normelor, ridică un principiu de la nivel legislativ, la rang constituțional. Se întâlnește, de asemenea, constituționalizarea unui principiu până atunci înscris într-o convenție internațională, dar nu reprezintă o promovare decât în țările în care se acordă superioritate normelor constituționale.

concluzia că, stipulând obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic, legea fundamentală ar fi recunoscut, în mod corelativ, și un drept fundamental al cetățenilor aferent.¹⁵ Acest punct de vedere a fost acceptat și în jurisprudența Curții Supreme de Justiție (marcându-se astfel un important progres în recunoașterea unui atare drept), dar subliniindu-se limitele inerente ale unei asemenea reglementări parțiale.¹⁶

O asemenea situație rămânea totuși neclară din punct de vedere al consacrării constituționale, prevederile art. 134 alin. (2) lit. e) neechivalând cu recunoașterea unui drept fundamental la un mediu echilibrat ecologic care trebuie să fie întotdeauna expresă, ci numai cu recunoașterea unui drept subiectiv care cel mult și-ar avea sorgintea și în Constituție.²³ În plus, chiar dispozițiile respective erau plasate în titlul IV, „Economia și finanțele” (prin natura sa marginal în economia Legii fundamentale), și nu așa cum se cuvenea, în titlul II, „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, ceea ce sublinia încă o dată o anumită reținere și intenția legiuitorului constituant de a se limita la a stabili mai degrabă o simplă obligație a statului de a proteja mediul, decât a recunoaște un drept corespunzător pentru cetățeni. Ca atare, protecția de care se bucura acest drept rămânea aceea a unui drept subiectiv, fără acces la procedurile specifice prevăzute pentru drepturile fundamentale deja constituționalizate.

Cu toate acestea, prevederile respective au constituit baza constituțională pentru adoptarea reglementărilor legale privind mediul care au făcut tranziția de la modelul socio-economic și legislativ totalitar, la cel de tip occidental. În acest context, o serie de acte normative anterioare au fost abrogate, altele au fost modificate și completate, aplicându-se art. 152 din Legea fundamentală privind conflictul temporal de legi, potrivit căruia, „Legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții”. Această conformare s-a făcut, pe de o parte, pe calea excepției de neconstituționalitate în cadrul proceselor

¹⁵ M. Duțu, *Despre necesitatea recunoașterii și semnificațiile dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos*, în „Dreptul” nr. 9-12/1990, p. 42-49; idem, *Dreptul mediului*, Ed. Gamian, București, 1993, p. 62.

¹⁶ A se vedea Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, dec. nr. 1112/1997 (<http://spete.avocatura.com/speta.php?pid=12511>) Referindu-se la dreptul la un mediu sănătos, recunoscut prin art. 5 din Legea nr. 137/1995, instanța supremă arată: “Acest drept subiectiv are de astfel și o bază constituțională fiind vorba de art. 134 alin. (2) lit. e) din Constituție care obligă statul să asigure “refacerea și ocrotirea mediului înconjurător precum și menținerea echilibrului ecologic.” Prin urmare, nu numai că decizia administrației de a construi un hotel în parcul respectiv încalcă un drept subiectiv, dar mai mult, se încalcă un drept fundamental cu bază juridică în Constituție [art. 134 alin. (2) lit. a], chiar dacă în sfera drepturilor fundamentale reglementate din Capitolul II din Titlul II nu apare, în mod expres, dreptul la un mediu sănătos”²³ Totuși, analiza reglementărilor constituționale din diferite țări arată că acestea fie recunosc expres un drept fundamental la mediu (Constituția Spaniei din 1978, art. 45 alin. 1, cea peruviană din 12 iulie 1979, art. 123, cea belgiană, art. 23, cea braziliană, art. 225), fie stabilesc numai o obligație a statului de a proteja mediul și de a lua măsuri în acest sens (Constituția Greciei din 19 iunie 1975, art. 24; Constituția Olandei, art. 21). De remarcat că astăzi constituționalizarea dreptului mediului s-a realizat în majoritatea țărilor, totuși, cu o serie de excepții care se mărginesc la nivel legislativ, precum în cazul Danemarcei, Irlandei, Australiei, Japoniei ori SUA. Rare sunt situațiile în care consacrarea constituțională rămâne slabă, precum art. 21 al legii fundamentale olandeze care prevede numai că încredințarea misiunii puterilor publice de a „veghea la locuibilitatea țării precum și la protecția și ameliorarea cadrului de viață.”

judiciare, iar, pe de alta, prin adoptarea de noi reglementări. În acest sens, o importanță deosebită a avut-o elaborarea și adoptarea unei legi-cadru în materie, respectiv Legea nr. 137/1995 privind protecția mediului¹⁷, care a consacrat o concepție modernă și a stabilit cadrul juridico-strategic al protecției mediului, definită ca „obiectiv de interes public major” (art. 1). Legea a consacrat „principiile și elementele strategice” care conduc la dezvoltarea durabilă a societății (principiul precauției, principiul prevenirii, reducerii și controlului integrat al poluării, principiul prevenirii riscurilor ecologice și a producerii daunelor, principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural, principiul poluatorul plătește, iar ca elemente strategice: înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitizează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor, utilizarea durabilă a resurselor naturale, menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate, participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul), procedura evaluării impactului asupra mediului și de autorizare a activităților economice și sociale și a stabilit reglementări de principiu pentru sectoarele de protecție a mediului și conservare a naturii, pe baza și în dezvoltarea cărora s-au aprobat ulterior numeroase reglementări subsecvente, sectoriale.¹⁸

Totodată, Legea nr. 137/1995 a consacrat expres ca drept subiectiv, dreptul la un mediu sănătos (sub formularea „Statul recunoaște tuturor persoanelor ...”) și a prevăzut drept garanții procedurale ale acestuia: accesul la informația privind mediul, dreptul de a se asocia în organizații de apărare a calității mediului, dreptul de consultare în vederea luării deciziilor privind dezvoltarea politicilor legislative și a normelor de mediu, eliberarea acordurilor și autorizațiilor de mediu, inclusiv pentru planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism, dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul unor asociații, autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau, în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect, dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit.

În contextul finalizării procesului aproximării legislației de mediu cu *acquis*-ul comunitar în domeniu, în cadrul procesului de preaderare la UE, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 s-a stabilit o nouă reglementare-cadru în domeniu, care prezintă o mai fidelă preluare a dreptului comunitar în privința principiilor și elementelor strategice și a altor aspecte generale, inclusiv dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, dar și renunțarea (nejustificată!) la unele prevederi pozitive (precum cele în domeniul răspunderii pentru prejudiciul ecologic).

¹⁷ Republicată în M. Of., Partea I, nr. 70 din 17 februarie 2000, cu modificările și completările ulterioare. A fost abrogată în temeiul art. 105 lit. a) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului.

¹⁸ În art. 88, Legea 137/1995 prevedea că dispozițiile sale urmau să fie dezvoltate prin legi speciale în 17 domenii enumerate aici. În acest context, au fost adoptate, printre altele, noi reglementări-cadru privind pădurile, gestionarea și protecția apelor, protecția atmosferei, desfășurarea activităților nucleare, ariile protejate ș.a. De asemenea, art. 101 din O.U.G. nr. 195/2005, a prevăzut, la rândul său, generic faptul că „În scopul aplicării eficiente a măsurilor de protecție a mediului domeniile și dispozițiile generale din prezenta ordonanță de urgență se vor reglementa prin acte normative speciale.”

Potrivit legii, protecția mediului este considerată o obligație și o responsabilitate a autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice (art. 6).¹⁹

2.2. O nouă viziune asupra drepturilor omului: rolul Convenției (europene) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Ratificarea de către România a Convenției (europene) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale²⁰ (în continuare denumită Convenția) a determinat o mutație importantă în filosofia și modul de percepție a conceptului și instituției juridice a drepturilor omului. După decenii în care drepturile omului erau privite precum ceva abstract, mai mult instrument de propagandă, mecanismul specific oferit de Convenție demonstra că, dimpotrivă, valorile umane fundamentale pot fi apărate și garantate eficient și concret.

Acest lucru a fost și mai evident în privința dreptului mediului, în situația căruia și caracterul de „drept de solidaritate” părea un handicap în individualizarea și efectivizarea semnificațiilor sale.

Valoarea supralegislativă a documentului european (art. 20 din Constituția României acorda prioritate reglementărilor internaționale privind drepturile omului în raport cu dreptul intern) a făcut ca aceasta să joace un rol stimulator, de accelerare a procesului de constituționalizare a dreptului la mediu.

În condițiile în care, la momentul adoptării Convenției (Roma, 4 noiembrie 1950), problemele ecologice nu aveau o importanță globală, iar ulterior, datorită complexelor consecințe ale recunoașterii și garantării unui asemenea drept fundamental, unele state au ezitat în privința asumării consacrării sale exprese, Curtea Europeană a Drepturilor (C.E.D.O. sau Curtea de la Strasbourg) a recurs la tehnica pretoriană a „protecției prin ricoșeu”, care a permis extinderea anumitor drepturi garantate de Convenție la drepturi care sunt expres prevăzute de aceasta asupra aspectelor de mediu.²¹ Astfel, în ciuda absenței unor referiri directe, specifice la mediu în textul documentului, numeroase hotărâri ale C.E.D.O., invocând prevederi aferente art. 2 – dreptul la viață, art. 6 – dreptul la un proces echitabil, sau mai ales ale art. 8 – dreptul la viață privată, au recunoscut o atingere la un atare drept legată indirect la protecția mediului. Așa se face că în 1991 Curtea de la Strasbourg a

¹⁹ Uneori și în cadrul reglementărilor sectoriale s-a enunțat un asemenea drept, precum în cazul Ordonanței Guvernului nr. 243/2000 privind protecția atmosferei (aprobată prin Legea nr. 655/2001) care stabilea ca obiectiv al reglementării activităților care pot afecta calitatea atmosferei și al strategiei naționale în domeniu, asigurarea „dreptului fiecărei persoane la un mediu de calitate” [art. 1 alin. (2)]. Preluarea problematicei în mod mecanic din dreptul UE prin legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător, care a abrogat Legea nr. 655/2001 a exclus o asemenea consacrare.

²⁰ A se vedea Legea nr. 30/1994 privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și a protocoalelor adiționale la această convenție, publicată în M. Of., Partea I, nr. 135 din 31 mai 1994.

²¹ F. Sudré, *La protection du droit à l'environnement par CEDH*, în vol. “La Communauté européenne et l'environnement”, La documentation Française, 1997, p. 209 și urm.

declarat că protecția mediului reprezintă în mod manifest un scop legitim conform interesului general.²² Trei ani mai târziu, în hotărârea din cauza *Zander*, dreptul de a te bucura de o apă nepoluată a fost calificat ca un drept cu caracter civil, căruia i se aplică art. 6.1 din Convenție, recunoscându-se astfel unui proprietar un drept subiectiv la un mediu sănătos.²³ O vătămare gravă a mediului constituie o ingerință în viața privată care încalcă semnificațiile art. 8 din Convenție.²⁴ După hotărârea din dosarul *Oneryildiz* (18 iunie 2002) o atingere adusă mediului poate încălca dreptul la viață prevăzut în art. 2 al documentului european.²⁵ Dreptul la libertatea de expresie a militanților ecologiști este recunoscut în temeiul art. 10 din Convenție.²⁶ În fine, prin două hotărâri împotriva României (*Tătar c. România*, din 27 ianuarie 2009 și *Băcilă c. România* din 30 martie 2010) s-a mers mai departe, consacrandu-se dreptul la a beneficia de un mediu protejat, echilibrat și sănătos.²⁷ Asemenea dezvoltări jurisprudențiale ale CEDO au impulsivat în mod evident constituționalizarea dreptului la mediu în diferite state-părți la Convenția europeană, inclusiv în România.²⁸

În plus, Carta Socială Europeană a Consiliului Europei a condus la recunoașterea dreptului la mediu ca o componentă a dreptului la sănătate.

2.3. Contribuția reglementărilor internaționale și unional-europene. Un rol deosebit în stimularea procesului de constituționalizarea dreptului la mediu, precum și în precizarea conținutului său, l-au avut și îl au reglementările internaționale, dintro dublă perspectivă: cea a tratatelor internaționale privind drepturile omului în general, și a Convenției de la Aarhus în special și, respectiv, aproximarea legislației interne cu dreptul comunitar al mediului, în contextul pregătirii României de aderare la Uniunea Europeană și apoi dezvoltările aferente ale dreptului UE (după 1 ianuarie 2007).

În privința convențiilor internaționale, pe lângă ratificarea celor mai importante instrumente în materie, Constituția României din 8 decembrie 1991 conținea trei reguli fundamentale cu implicații în domeniu: tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern [art. 11 alin. (2)], dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor sunt interpretate și aplicate în concordanță

²² CEDO, hot. din 29 noiembrie 1991, cauza *Pine Valley developments*, A, no. 222. Menționăm că toate hotărârile sau deciziile CEDO la care facem referire în această lucrare sunt accesibile pe site-ul Curții de la Strasbourg, www.echr.coe.int.

²³ CEDO, hot. din 25 noiembrie 1993, A, no. 279 B.

²⁴ CEDO, hot. din 9 decembrie 1994, cauza *Lopez-Ostra c. Spania*, A, no. 303-C.

²⁵ CEDO, 18 iunie 2002, cauza *Oneryildiz c. Turciei*, c. 48939/99.

²⁶ Ca, de exemplu, prin hotărârile din cauzele *Steel and Morris c. Marea Britanie* din 7 noiembrie 2006, *Mamère c. Franței*, 7 noiembrie 2006 sau *Verein Gegen c. Elveției*, din 30 iunie 2009.

²⁷ M. Duțu, *Le droit „à la jouissance d'un environnement sain et protégé”*, commentaire sur l'arrêt du 27 janvier 2009 de CEDH, în rev. CEDOUA, Universidade de Coimbra, Portugalia, Ano XI, no. 21, p. 158-166.

²⁸ În același cadru s-a mai considerat că protecția litoralului justifică o atingere a dreptului de proprietate (hot. din 29 martie 2010, cauza *Depalle c. Franța*), ori că „imperative economice și chiar unele drepturi fundamentale, precum dreptul de proprietate nu trebuie să primeze față de exigențele relative de mediu” (hot. din 27 noiembrie 2007, cauza *Judith Hamer*).

cu Declarația universală a drepturilor omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte [art. 20 (1)] și dacă există neconcordanță între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile [art. 20 alin. (2)]. Din această perspectivă, ratificată de Parlament prin Legea nr. 86/2000, Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (semnată la Aarhus la 25 iunie 1998) are valoare de lege internă în concordanță cu care se interpretează și se aplică dispozițiile constituționale în materie [art. 35, art. 44 alin. (7), art. 137 alin. (2) lit. e) din Constituție] și care are prioritate față de legile interne, cu excepția cazului în care acestea conțin dispoziții mai favorabile, integrându-se cu acest statut în dreptul național.

Ca atare, recunoașterea expresă de către document că „orice persoană are dreptul să trăiască într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale și că are îndatorirea, atât la nivel individual, cât și în asociere cu alții, să protejeze și să amelioreze mediul în beneficiul generațiilor prezente și viitoare și să respecte prezenta îndatorire” (Preambul) și reglementarea detaliată a garanțiilor sale procedurale (accesul la informația de mediu, participarea la luare deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu) au fost receptate în dreptul național cu titlu de dispoziții cu valoare supralegislativă și au stimulat procesul de recunoaștere constituțională a unui atare drept.

O contribuție semnificativă la consolidarea în sens european a reglementărilor naționale privind dreptul la mediu a adus-o procesul de asimilare a Acquis-ului comunitar de mediu în contextul procesului de preaderare a României la Uniunea Europeană, în special în privința accesului la informația publică de mediu și participarea publicului la luarea deciziilor în domeniu.²⁹

Prin aderarea Uniunii Europene la Convenția de la Aarhus la 17 februarie 2005, dispozițiile art. 1 ale documentului și celelalte prevederi ale sale aparțin și dreptului unional-european. Desigur, nici dreptul internațional și nici dreptul UE nu impun constituționalizarea dreptului la mediu, dar legile fundamentale ale statelor nu pot rămâne indiferente unor asemenea evoluții.

Dreptul la mediul protejat (sănătos și echilibrat ecologic) a dobândit astfel statutul de drept fundamental, devenind expresia unei politici publice de interes colectiv, care exprimă noi solidarități: între generații, om și natură, Nordul și Sudul lumii ș.a. El reflectă prin aceasta o nouă valoare socială, o etică, o responsabilitate individuală sau colectivă, care se impun nu numai statului, dar și tuturor locuitorilor planetei.

²⁹ Armonizarea legislației naționale a vizat, printre altele, Directiva nr. 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 28 ianuarie 2003, privind accesul publicului la informația de mediu, care abrogă Directiva nr. 90/313/CEE și Directiva nr. 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 26 mai 2003, privind participarea publicului în timpul elaborării anumitor planuri și programe relative la mediu, care modifică, în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție, Directivele nr. 85/337/CEE și nr. 96/61/CE.

Având, deopotrivă, un fundament științific și unul social, mediul organizat și protejat juridic, grație unei multitudini de convenții internaționale, acte normative unional-europene și legi naționale a dobândit o asemenea legitimitate publică, încât a putut fi consacrat la nivelul cel mai înalt al ierarhiei juridice ca un drept uman fundamental. În galeria celor trei generații de drepturi ale omului, succesive în afirmarea lor istorică, dar complementare în acțiunea efectivă: drepturile civile și politice, drepturile economice și sociale și drepturile de solidaritate, el face parte dintre acestea din urmă, alături de dreptul la pace și dreptul la dezvoltare.

La nivel internațional, dreptul la mediu se prezintă mai ales ca *soft law*, dar tendința de „juridicizare” se accentuează sub presiunea instituțiilor internaționale. Cu referire la dreptul la sănătate, Pactul privind drepturile economice și sociale din 1966 este interpretat astăzi de Comitetul Economic și Social al O.N.U. ca incluzând în mod necesar dreptul la un mediu sănătos. La rândul său, Comitetul pentru Drepturile Economice, Sociale și Culturale a adoptat, în 2002, un comentariu special asupra dreptului la apă, în care subliniază că, fiind o condiție a bunăstării publice fundamentale, acesta reprezintă o condiție absolut necesară pentru realizarea celorlalte drepturi ale omului.

Declarația de la Stockholm din 1972 este considerată documentul universal fondator al dreptului la mediu; potrivit acesteia, „omul are un drept fundamental... la condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare” (principiul I). Prin rezoluția 45/94 din 14 decembrie 1990, Adunarea Generală a O.N.U. va proclama că „orice persoană are dreptul să trăiască într-un mediu curat, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea”. Adoptând o formulare diferită, Declarația de la Rio de Janeiro (1992) a încercat să stabilească o legătură între acest nou drept și natură: „ființele umane au dreptul la o viață sănătoasă și productivă în armonie cu natura”. Într-o rezoluție din 25 aprilie 2003, Comisia pentru Drepturile Omului a O.N.U., referindu-se la drepturile omului și mediu, ca elemente ale dezvoltării durabile, constată că „daunele provocate mediului pot avea efecte potențial nefaste asupra exercitării anumitor drepturi ale omului (precum: dreptul la viață, la demnitate, la apă) și că, astfel, respectul drepturilor omului și al libertăților fundamentale este esențial pentru asigurarea unei dezvoltări durabile”.

În fine, Planul de aplicare adoptat de Conferința de la Johannesburg, din 2002, face referiri la legăturile dintre mediu și drepturile omului (paragr. 169).

La nivel regional, procesul de consacrare juridică a noului drept fundamental este mult mai riguros și mai rapid, prin intermediul convențiilor privind drepturile omului. Se numără în acest context: Carta africană a drepturilor omului din 1981 (art. 24), Protocolul de la San Salvador la Convenția americană a drepturilor omului din 1988 (art. 11), Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție din 1988 (art. 1), Protocolul de la Maputo din 11 iulie 2003 la Carta africană a drepturilor omului și relativ la drepturile femeii (art. 19), Convenția de la Maputo privind conservarea naturii în Africa (art. 3), Carta arabă a drepturilor omului din 2004 (art. 38).

Sub impulsul Declarației de la Stockholm din 1972, constituționalizarea mediului a cunoscut o dezvoltare ascendentă, generând un „val” de receptare a problemelor ecologice la nivelul legilor fundamentale ale statelor, tinzând spre universalizare. O ultimă estimare ne arată că 177 de constituții fac în mod explicit referiri la mediu, adică în peste 90% din state, din care 93 proclamă existența unui drept subiectiv la mediu.

Mai întâi, sub impulsul hotărârilor adoptate de prima conferință a O.N.U. privind mediul uman, desfășurată la Stockholm, în iunie 1972, și nu fără oarecare rațiuni de ordin politico-ideologic, prevederi referitoare la mediu au fost înscrise în constituțiile unor state socialiste, apoi în cele ale țărilor europene, adoptate cu ocazia democratizării regimurilor autoritare (Grecia în 1975, Portugalia în 1976, Spania în 1978). De atunci, orice revizuire sau adoptare de noi constituții a implicat și înscriserea de prevederi vizând mediul. Dar această constituționalizare a luat forme diverse; dacă marea majoritate se mărginesc în a menționa mediul ca o nouă competență publică (în special în cazul statelor federale), ori ca o nouă obligație a statului, unele constituții dau un conținut substanțial acestei referințe, dezvoltând orientări precise (protecția pădurilor ori a biodiversității), formulând principii juridice noi (precauția, prevenirea, participarea), ori consacrand un veritabil drept subiectiv al omului la mediu.³⁰

În România, prin revizuirea din 2003, Constituția din 8 decembrie 1991, republicată, consacră printre drepturile și libertățile fundamentale, în art. 35, „Dreptul la un mediu sănătos”. Potrivit textului constituțional: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și ameliora mediul înconjurător.” Garanțiile (drepturile) procedurale ale sale sunt prevăzute în art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (reglementarea-cadru în materie), respectiv: a) accesul la informația privind mediul, cu respectarea condițiilor de confidențialitate prevăzute de lege; b) dreptul de asociere în organizații privind protecția mediului; c) dreptul de a fi consultat în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea politicii și a legislației de mediu, emiterea unor acte de reglementare în domeniu, elaborarea planurilor și programelor; d) dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu; e) dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit. Este, așadar, vorba de un drept subiectiv, cu aceeași valoare constituțională precum celelalte drepturi și libertăți consacrate de legea fundamentală, al cărui titular e „orice persoană” aflată pe teritoriul (mediul) asupra căruia statul român își exercită jurisdicția. Totodată, se poate referi fie la o persoană fizică, fie la „public” („una sau

³⁰ Referitor la inserția formală a dispozițiilor privind mediul este de observat că acestea fac arareori obiectul unui capitol particular și se impun astfel căutate în mai multe articole fie reunite, fie dispensate în textul constituțional. O consacrare complexă, printr-o Cartă a mediului anexată Constituției, a avut loc în Franța (2004).

mai multe persoane fizice sau juridice și, în concordanță, cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupările acestora”). Dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic îi corespunde îndatorirea corelativă a oricărei persoane fizice sau juridice de a proteja și ameliora mediul. În plus, spre a contura și mai bine valoarea sa de politică publică prioritară și integratoare, legea română consideră protecția mediului drept „obiectiv de interes public major” [art. 1 alin (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005].

Dreptul la mediu se prezintă, astfel, prin excelență, ca un drept de solidaritate; de altfel, el figurează la capitolul „Solidaritate” (art. 37) al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care a dobândit caracter juridic odată cu intrarea în vigoare, la 1 decembrie 2009, a Tratatului de la Lisabona. Din această cauză, numeroase constituții consideră protecția mediului drept o responsabilitate colectivă, și nu un simplu drept-creanță, care ar permite ca orice acțiune în domeniu să fie în sarcina statului, fiecare fiind, în consecință, atât victimă a poluărilor, cât și poluator

2.4. Consacrarea dreptului la un mediu sănătos în Constituția revizuită.

Prin Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției, aprobată prin Referendumul național din 18-19 noiembrie 2003, a fost introdus, în titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, capitolul II „Drepturile și libertățile fundamentale” un articol nou (art. 35), intitulat „Dreptul la un mediu sănătos”.³¹

Plasat în economia capitolului legii fundamentale între dreptul la ocrotirea sănătății (art. 34) și dreptul la vot (art. 36), noul text constituțional prevede, așa cum s-a menționat mai sus, recunoașterea de către stat a dreptului oricărei persoane “la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic”, obligația acestuia de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea dreptului respectiv, precum și obligația persoanelor fizice și juridice „de a proteja și a ameliora mediul înconjurător. În acest mod art. 35 a devenit sediul principal al reglementării constituționale a acestui drept, la care se mai adaugă prevederile art. 44 alin. (7), aferente dreptului de proprietate și potrivit cărora „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului ...”, precum și cele ale art. 135 alin. (2) lit. e) conform cărora statul trebuie să asigure, printre altele, și: „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum menținerea echilibrului ecologic” (articol plasat însă în titlul IV „Economia și finanțele publice”). Semnificațiile acestor texte constituționale se completează reciproc, în sensul că prevederile art. 135 alin. (2) lit. e) se adaugă practic la cele ale art. 35, întrucât o îndatorire a statului are, în planul instituției drepturilor omului, reflexul corelativ al unui drept fundamental, în cazul nostru dreptul la mediu. În acest mod se consacră o concepție avansată privind dreptul la mediu, prezentă și în Convenția de la Aarhus, în care se are în vedere atât dimensiunea procedurală a acestuia (prin asumarea de către autoritățile publice a

³¹ În recunoașterea expresă a dreptului la un mediu sănătos, un rol important l-a avut Decizia nr. 148/2003 a Curții Constituționale privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României (M. Of., Partea I, nr. 317 din 12 mai 2003) care, constatând că propunerea introducerii unui art. 46¹ care să preia dispozițiile art. 134 alin. (2) lit. e) (sub forma “Statul și autoritățile publice sunt obligate să ia măsuri pentru ocrotirea și refacerea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic”) “este contrară logicii.”

obligăției de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea sa), cât și cea materială (prin obligația statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic). Drepturile procedurale nu sunt percepute ca drepturi în sine, ci ca mijloace de atingere a obiectivului ultim, acela al unui mediu sănătos și echilibrat ecologic, care să permită omului să trăiască într-un mediu de o calitate cât mai bună.

Totodată, această ecuație ar impune poate ca o mai exactă denumire a art. 35 din Legea fundamentală să fie aceea de „dreptul la un mediu sănătos și îndatorirea de a-l proteja”. În sfârșit, existența formulării „Statul recunoaște ...” reflectă nu atât persistența unei viziuni paternaliste, cât mai ales realitatea că la acest moment consacrarea și garantarea dreptului la mediu se înfăptuiesc mai ales în și cu participarea autorității statale, precum și apartenența reglementării la concepția continentală pentru care protecția mediului reprezintă o responsabilitate, în primul rând, publică.

Exprimând originalitatea naturii și conținutului acestui drept fundamental, textul constituțional consacră deopotrivă dreptul oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic și îndatorirea oricărei persoane fizice și juridice de a proteja și ameliora mediul, acesta din urmă având un caracter corelativ primului. Ca atare, spre deosebire de celelalte îndatoriri fundamentale care au o existență de sine stătătoare (relevată și de clasarea lor aparte, în capitolul III al titlului II al Constituției, republicată), cea de a proteja și ameliora mediul există numai în raport și ca o garanție specială a dreptului la un mediu sănătos.

Desigur, s-ar putea susține că afirmarea expresă a îndatoririi de a proteja mediul ar fi excesivă, întrucât dreptul la mediu implică deopotrivă pentru stat o obligație pozitivă de protecție și indirect obligația de a constrânge pe particulari la acest respect. Totuși, o asemenea prevedere este nu numai utilă din punct de vedere psihologic (pentru o responsabilizare a publicului și o activizare a acestuia), ci și semnificativă juridic, ridicând protecția mediului la rangul de îndatorire fundamentală.

Noua „osatură” constituțională a dreptului la un mediu sănătos oferă astfel o consacrare expresă și noi perspective pentru promovarea și garantarea cerințelor sale.

2.4.1. Denumire și semnificații. Raportul dintre mediu și drepturile omului cunoaște patru mari abordări teoretice: invocarea drepturilor substanțiale existente și garantate expres; trimiterea la drepturile procedurale de mediu (accesul la informații de mediu, participarea publicului la luarea deciziilor în materie și accesul la justiție); realizarea acestei legături prin normele tehnice de calitate a mediului (de exemplu, dispozițiile care stabilesc norme și praguri de calitate a apei ori a aerului)³² și, în fine,

³² Poziție mai rar acceptată și exprimată, ca, de exemplu: K. Hectors, *The Chartering of Environmental Protection: Exploring the Boundaries of Environmental Protection as Human Right*, în „European Energy and Environmental Law Review”, iunie 2008, p. 165. Legătura între doctrina efectului direct al normelor de calitate și drepturile de mediu este reflectată în: J. Jonas, *European Environmental Law*, 3rd edition, Ed. Europa Law Publishing, 2008, p. 167.

trimiterea la dreptul la un mediu sănătos și protejat, drept material independent de orice alt drept garantat convențional.

Diferitele referiri – de text și jurisprudențiale – la dreptul la mediu, cuprinde și calificări ale acestuia din urmă: „curat”, „sănătos”, „sigur”, „echilibrat ecologic”, „stabil”, „viabil”, „durabil” ori „protejat”. Așa cum s-a arătat în doctrină, asemenea adjective permit distingerea a două abordări în funcție de concepția ecocentrică sau biocentrică adoptată și diferența între „dreptul lui” (drept-libertate) și „dreptul la” (drept-creanță)³³. Astfel, dreptul la un mediu sigur și viabil trimite la dreptul de a se bucura de un mediu care nu creează insecuritate ori condiții de neviabilitate sau insalubritate pentru om. Legătura este atunci făcută cu dreptul la viață și dreptul la sănătate și ar fi vorba de dreptul mediului. Aparțin acestei abordări drepturile substanțiale de mediu și criteriile de calitate. La rândul său, dreptul la un mediu sănătos, curat, echilibrat ecologic, stabil, durabil ori protejat trimite la beneficiul unui mediu care, ca atare, trebuie să fie de calitate și recunoscut și garantat din punct de vedere juridic. Este ipoteza dreptului autonom.³⁴ Problema care se ridică în continuare este de a ști dacă este vorba de un simplu interes recunoscut justițiabililor ori de un veritabil drept, cel puțin dacă avem în vedere faptul că în jurisprudența Tătar și Tătar c. României (2009), CEDO nu se referă la un alt drept garantat de Convenție, ci numai la „dreptul de a se bucura de un mediu sănătos și protejat”. Astfel, rezultă că instanța de la Strasbourg îl consideră un drept și nu un interes.

În situația în care noul drept fundamental cunoaște denumiri și, implicit, și semnificații relativ diferite, opțiunea constituțională contribuie la precizarea și stabilizarea acestora.

Astfel, actuala reglementare constituțională română folosește pentru denumirea noului drept fundamental expresia „dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic”, iar legislația ordinară, spre deosebire de reglementarea-cadru anterioară, a preluat-o, referindu-se la „dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic” (art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005), „dreptul fiecărei persoane fizice la un mediu sănătos, accesul liber pentru recreere în spațiile verzi proprietate publică, dreptul de a contribui la amenajarea spațiilor verzi...” (art. 2 din Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din intravilanul localităților, republicată⁴²). Desigur, în contextul noilor prevederi constituționale cuprinse în art. 35, denumirea care se impune este cea de „drept la un mediu sănătos și echilibrat ecologic”.

³³ Astfel, în jurisprudența CEDO s-a recunoscut „dreptul interesaților la respectul vieții private și domiciliul lor și, în general, de a se bucura de un mediu sănătos și protejat” (hotărârea din cauza Tătar și Tătar c. României, 27 ianuarie 2009, par. 107); A. Gourtin, *Vers une normativité du droit à l'alimentation devant les cours régionales des droits de l'homme? Complémentarité, paradoxes et apports du „droit à l'environnement”*, în vol. „Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme”, sous la direction de Ch. Cournil et C. Colard-Fabregoule, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 394.

³⁴ Această distincție se reflectă și în avizul Comisiei pentru probleme juridice și drepturile omului a Consiliului Europei (Doc. 12043 din 29 septembrie 2009): „Elaborarea unui Protocol adițional la Convenția Europeană a

Această formulare exprimă cel mai bine statutul dualist (om-natură) al acestui drept, în sensul că, în timp ce ca drept fundamental al omului la un drept sănătos el își păstrează esența antropocentrică a instituției drepturilor omului, ca imperativ pentru un mediu echilibrat ecologic își afirmă o alta, tot atât de importantă, de ordin natural, protecția mediului privind toate ființele vii (inclusiv specia umană) și biosfera în general. Așadar, într-un sens mai larg, dar și mai exact, cu natura sa specială, dreptul la mediu privește deopotrivă omul și elementele naturii care îl înconjoară, dispuse astfel încât să constituie un tot ecologic indisociabil.

Totodată, în prealabil și în mod implicit, este vorba, din perspectivă preponderent formală, de un drept la un mediu protejat sub aspectul scopului imediat și de un mediu sănătos și echilibrat ecologic în privința finalității concrete, a conținutului specific.

În ciuda faptului că, la nivel internațional, unional-european și al dreptului comparat, se utilizează frecvent calificative, precum „mediu sănătos”, „salubru”, „de calitate”, „echilibrat ecologic” ș.a., pentru caracterizarea acestui drept fundamental, în prezent, nu există o accepție precisă, consacrată juridic pentru acești termeni, ceea ce face dificilă explicația lor concretă și, mai ales, aplicația lor practică. Totuși, în raport cu diversele reglementări juridice în prezent și tendințele de dezvoltare manifestate, se pot desprinde importante componente definitorii.⁴³

Drepturilor Omului privind dreptul la un mediu sănătos”, pct. 43. Documentul e disponibil pe: <http://assembly.coe.int/Manif.asp.?link=D.W.Docs.09/DOC12043/htm>>

⁴² Republicată în M. Of., Partea I, nr. 764 din 10 noiembrie 2009, cu modificările și completările ulterioare. ⁴³ La nivel internațional, ceea ce constituie un mediu satisfăcător, viabil sau sănătos are un caracter incert. Pe lângă diferențele de ordin cultural (mai ales în privința Nordului și Sudului), se manifestă o relativitate de natură tehnico-științifică. Această situație este elocvent exprimată de diversele formulări utilizate în documentele

Din această perspectivă, o primă accepție cu totul generală este aceea de „drept la mediu”, în înțelesul minimal al asigurării unei naturi înconjurătoare viabile, care să suporte viața umană. Totuși, cel puțin la nivel teoretic, această cerință a unui „minim minimorum” de supraviețuire pare a fi depășită și pretențiile converg spre un mediu „sănătos și echilibrat ecologic”.

În prima ipostază de manifestare constituțională, aceea de „mediu sănătos”, el exprimă deja un anumit stadiu de evoluție a societății umane, în care sănătatea omului depinde în mod esențial de sănătatea mediului în care trăiește, cele două noțiuni fiind interdependente în existența și acțiunea lor. Expresia tehnico-juridică a acestei cerințe o reprezintă asigurarea unui mediu de calitate (a elementelor sale constitutive) și păstrarea în limite determinate, precum și acțiuni corespunzătoare de conservare a factorilor de mediu.

Condiționarea acestui drept de „sănătatea umană” este prezentată deopotrivă în plan național și unional-european. Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 prevede printre modalitățile de implementare a principiilor și a elementelor strategice și „înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitizează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor” [art.4 lit. s)], iar în definiția mediului sunt incluse și „condițiile

care pot influența bunăstarea și sănătatea omului”. De asemenea, la nivel comunitar mediul semnifică inclusiv starea de sănătate umană, care este privită ca un element component indispensabil.⁴⁴

Referitor la calitatea de „mediu echilibrat ecologic”, în art. 2 pct. 24 al Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2005, cu modificările și completările ulterioare, găsim definiția „echilibru ecologic – ansamblul stărilor și interrelațiilor dintre elementele componente ale unui sistem ecologic, care asigură menținerea structurii, funcționarea și dinamica ideală a acestuia”.⁴⁵ Fără îndoială, în acest context, omul participă ca un element component, în calitate de specie între specii, la mecanismul complex al naturii, într-o stare care să poată asigura reproducerea și persistența sa.

În privința noțiunii de „mediu”, în timp ce legislația națională (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005) a optat pentru o definiție abstractă (conform căreia mediul reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice,

internaționale, ceea ce conferă o anumită incertitudine în privința semnificațiilor dreptului fundamental. Pentru ieșirea din impas s-a recurs la folosirea unor termeni mai exacți (precum “sănătos”, “echilibrat ecologic”) ori s-a propus, relevându-se imposibilitatea definirii unui mediu ideal în termeni abstracți, să se lase instituțiilor și tribunalelor să stabilească accepțiunile concrete, așa cum s-a mai întâmplat și în cazul altor drepturi ale omului. A se vedea P. Birne, A. Boyle, *International law & the environment*, second edition, Oxford University Press, 2002, p. 252-271.

⁴⁴ Astfel, de pildă, în definiția “informațiilor de mediu” din directiva nr. 2003/4/CE, din 28 ianuarie 2003, privind accesul publicului la informație în materie de mediu este cuprinsă, pe lângă starea elementelor și a factorilor de mediu și “starea sănătății umane, securitatea, inclusiv, eventual, contaminarea lanțului alimentar și condițiile de viață ale persoanelor, siturile culturale și construcțiile, în măsura în care sunt ori pot fi alterate de elemente sau factori de mediu” (art. 2 parag. 1).

⁴⁵ În expunerea de motive prezentată de guvernul francez la legea constituțională de adoptare a cartei mediului (2005), mediul echilibrat a fost definit ca “menținerea biodiversității și echilibrului spațiilor și mediilor naturale, buna funcționare a ecosistemelor și un slab nivel de poluare” – Document Assemblée nationale no. 192, 2 juillet 2003.

toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale de interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului), noua tendință afirmată mai ales la nivel internațional (Convenția de la Aarhus, Directiva nr. 2003/4/CE a Parlamentului și Consiliului, din 28 ianuarie 2003) are în vedere o accepție mai simplificatoare, dar mai concretizată, care să poată face în mod efectiv obiectul acțiunilor procedurale, vizând: elementele de mediu (aerul, atmosfera, apa, solul, peisajul și zonele naturale, biodiversitatea și componentele sale, organismele modificate genetic și interacțiunile dintre ele), factori (cum ar fi: substanțele, energia, zgomotul și radiația și activitățile și măsurile) și condiția umană (sănătatea și siguranța umană, condițiile de viață umană, zonele culturale și construcțiile și modul în care acestea sunt sau pot fi afectate de starea factorilor).

2.4.2. Titularii dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. Ca drept subiectiv, orice drept uman fundamental reprezintă o prerogativă conferită de lege în

baza căreia titularul poate și uneori chiar trebuie să adopte o anumită conduită și să ceară altora desfășurarea unei conduite adecvate dreptului său, sub sancțiunea prevăzută de lege, în scopul valorificării unui interes personal, direct, născut și actual, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul general.

Desigur, dintre elementele definitorii ale acestuia, unele prezintă o serie de particularități în privința dreptului la mediu.

Referitor la caracterul „personal” al interesului protejat, acesta nu reprezintă un element esențial, întrucât protecția mediului constituie un „obiectiv de interes public major” și, în această calitate, simpla atingere a mediului afectează deopotrivă interesele fiecărui individ și ale tuturor. Deopotrivă, și acordul dintre interesele individuale și cele generale este mult mai complex, în sensul că între ele există o interdependență deosebită generată de unitatea om-natură.

Aceste particularități se reflectă și în privința titularilor dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

Astfel, din formularea art. 35 alin. (1) din Constituția României, republicată acest drept este recunoscut „oricărei persoane”, formulare preluată și de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 (spre deosebire de art. 5 din Legea nr. 137/1995 care prevedea că statul îl recunoaște „tuturor persoanelor”).³⁵

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

Dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic este un „drept de solidaritate” între generațiile existente, pe de o parte, și între cele viitoare, pe de alta.

Primul tip de solidaritate se exprimă în interesul comun al umanității de a asigura un mediu sănătos și echilibrat ecologic și exprimă interdependența între indivizii aceleiași specii și natura înconjurătoare. Cel de-al doilea, se exprimă mai ales prin conceptul de „drepturi ale generațiilor viitoare”. Deși, în concepția juridică, tradițională, o persoană nu dobândește drepturi decât în momentul nașterii sale, în privința dreptului de a moșteni un mediu de calitate, acesta are o fizionomie proprie.

³⁵ Constituțiile naționale recunosc un asemenea drept individual fie sub formularea “fiecare/fiecăruia” (art. 23 din Constituția Belgiei, art. 66 din Constituția Portugaliei, Constituțiile Germaniei, Finlandei, Ungariei), fie sub formularea “toți/tuturor persoanelor” (ca, de exemplu, art. 225 din Constituția Braziliei).

Instrumentele internaționale cu vocație universală se referă la un “drept fundamental al omului” (Declarația de la Stockholm, principiul 1), viziune preluată și de Declarația de la Rio. În privința instrumentelor regionale, Carta africană a drepturilor omului și popoarelor (1981) recunoaște “tuturor popoarelor” dreptul la mediu (art. 24), consacrand, astfel, nu un drept individual al omului, ci unul colectiv al popoarelor; în schimb, Protocolul adițional de la San Salvador, din 17 noiembrie 1998, la Convenția americană a drepturilor omului se referă la dreptul individual de a trăi într-un mediu sănătos (art. 11). În modul său specific, Convenția (europeană) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale consideră că atingerile aduse mediului afectează drepturile individuale recunoscute de document. Instrumentele privind garanțiile procedurale ale dreptului la un mediu sănătos folosesc noțiunea mai largă de „public” (accesul publicului la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul justiției în probleme de mediu), înțelegând ca reprezentând „una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în concordanță cu legislația sau practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile

El se manifestă, într-o primă etapă, prin îndatorirea colectivă și individuală a generațiilor prezente de a menține și a ameliora calitatea mediului pe termen lung spre a-l transmite astfel generațiilor următoare. Din punct de vedere juridic, o importanță deosebită o prezintă, în acest sens, consacrarea obligației de a lua în calcul și conservarea naturii pe termen lung, în mod viabil. Această idee este evidentă în cadrul dezvoltării durabile. Astfel, după ce își stabilește drept obiectiv reglementarea protecției mediului „pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății”, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 (art. 2 pct. 23) definește dezvoltarea durabilă ca fiind „dezvoltarea care corespunde prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități”. De asemenea, utilizarea durabilă a resurselor naturale este prevăzută ca un „element strategic”. **2.4.3. Garanțiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.**

Din prima categorie fac parte, de exemplu, caracterul excepțional și condiționat al măsurilor de restrângere a exercițiului unui asemenea drept (art. 53 din Constituție), interdicția categorică a suprimării sale [art. 152 alin. (2) din Constituție], înscrierea sa în rândurile domeniilor care nu pot forma obiectul revizuirii Constituției [art. 152 alin. (1)].

2.4.3.1. Garanții generale. Teoria generală a Dreptului constituțional identifică două tipuri de garanții pentru drepturile și libertățile fundamentale, cu caracter complementar: garanții de fond și garanții procedurale.

O importanță deosebită o reprezintă, în acest context, garanțiile instituționalizate, precum: controlul constituționalității legilor (prealabil și preventiv ori ulterior și sancționator, deosebit de însemnată, rămânând în acest sens procedura excepției de neconstituționalitate), controlul exercitat asupra activității administrative (care poate fi un control politic, administrativ, sub forma procedurii de consiliere, controlul politic, administrativ, sub forma procedurii de conciliere, controlul jurisdicțional și angajarea răspunderii administrative).

acestora” [art. 2 pct. 4 din Convenția de la Aarhus (1998), art. 2 pct. 6 din Directiva nr. 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 28 ianuarie 2003].

La nivelul reglementărilor concrete, legea-cadru în materie (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005), preluând concepția unui drept la mediu „dualist” și în consens cu dispozițiile constituționale, consacră protecția mediului și ca o obligație și o responsabilitate ale autorităților administrației publice centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice (art. 6). După ce reglementează o obligație generală a administrației, în acest sens, reglementarea-cadru în capitolul XIV, „Atribuții și răspunderi”, stabilește în secțiunea 1, atribuții și răspunderi ale autorităților pentru protecția mediului, în secțiunea a 2-a, atribuții și răspunderi ale altor autorități centrale și locale, iar în secțiunea a 3-a, obligațiile persoanelor fizice și juridice. Totuși, nicio sancțiune nu este prevăzută în mod concret pentru cazurile de nerespectare a acestor obligații.

2.4.3.2. *Garanții speciale.* Realizarea dreptului la un mediu sănătos este asigurată, mai ales din perspectiva procedurală, prin recunoașterea unor drepturigaranții, care cunosc în prezent o largă consacrare la nivelul reglementărilor naționale, internaționale și comunitare. Desigur, între cele două dimensiuni de existență și de realizare ale dreptului la mediu – cea materială și cea procedurală – nu se manifestă o linie de demarcație clară și precisă, ci, dimpotrivă, o interdependență conceptuală și execuțională, în consens cu unicitatea obiectivului urmărit.

Astfel, această realitate a fost exprimată deja de Convenția de la Aarhus care stipulează că „cetățenii trebuie să aibă acces la informație, să fie îndreptățiți de a participa la luarea deciziei și să poată avea acces la justiție în probleme de mediu”, pentru „a fi în măsură să valorifice dreptul lor de a trăi într-un mediu sănătos și de a îndeplini îndatorirea concomitentă și corelativă de a proteja și de a ameliora mediul în interesul generațiilor prezente și viitoare”. (Preambul).

Această legătură indestructibilă este evidențiată și în art. 1 al acestei convenții, subintitulat „Obiective”, și care stipulează: „Pentru a contribui la protejarea drepturilor oricărei persoane din generațiile actuale și viitoare de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale, fiecare parte va garanta drepturile privind accesul la justiție în probleme de mediu, conform prevederilor prezentei convenții”.³⁶

Textul legislativ de principiu privind garanțiile procedurale este în prezent cuprins în art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005. Sunt prevăzute astfel următoarele drepturi-garanții:

- accesul la informația privind mediul, cu respectarea condițiilor de confidențialitate prevăzute de legislația în vigoare [art. 5 lit. a)];⁴⁸
- dreptul de asociere în organizații pentru protecția mediului [art. 5 lit. b)];⁴⁹
- dreptul de a fi consultat în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea politicii și legislației de mediu, emiterea actelor de reglementare în domeniu, elaborarea planurilor și programelor [art. 5 lit. c)];⁵⁰
- dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu [art.5 lit. d)];
- dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit [art. 5 lit. e)].

³⁶ Interesant, din acest punct de vedere, este faptul că, la nivel comunitar, în absența recunoașterii exprese și depline a dreptului la mediu, drepturile procedurale, în frunte cu dreptul de acces la informațiile de mediu deținute de autoritățile publice sunt justificate prin aceea că „accesul crescut al publicului la informația în materie de mediu, precum și difuzarea acestei informații favorizează o mai mare sensibilizare la problemele de mediu, o participare mai eficace a publicului la luarea deciziilor în materie de mediu și, în definitiv, ameliorarea mediului” (pct. 1 din considerentele Directivei nr. 2003/4/CE a Parlamentului și Consiliului, din 28 ianuarie 2003). ⁴⁸ Cadrul legal general pentru exercitarea acestui drept este reprezentat de: Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în M. Of., Partea I, nr. 663 din 23 octombrie 2001, cu modificările și completările ulterioare; H.G. nr. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001, publicată în M. Of., Partea I, nr. 167 din 8 martie 2002; H.G. nr. 878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul, publicată în M.Of., Partea I, nr. 760 din 22 august 2005, cu modificările și completările ulterioare. Aceasta din urmă stabilește regimul asigurării “dreptului de acces la informația privind

În privința acestuia din urmă, s-a stabilit un regim special al răspunderii civile pentru prejudiciu ecologic, art. 95 alin. (1) din Ordonanța de urgență nr. 195/2005, cu modificările și completările ulterioare, prevăzând două reguli în acest sens: caracterul obiectiv, independent de culpă al acestei răspunderi și răspunderea solidară în cazul pluralității autorilor. Totodată, organizațiilor neguvernamentale care promovează protecția mediului li se recunoaște dreptul la acțiune în justiție în probleme de mediu și calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului [art. 20 alin. (6)].

De adăugat că reglementarea-cadru prevede ca „element strategic” al protecției mediului și „informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în problemele de mediu” [art. 3 lit. h)], iar ca modalitate de implementare a principiilor și elementelor strategice, „educarea și conștientizarea publicului, precum și participarea acestuia în procesul de elaborare și aplicare a deciziilor privind mediul” [art. 4 lit. p)].

Recunoașterea drepturilor la informarea și consultarea publicului la luarea deciziei, practicile administrative și jurisprudența dezvoltate pe această bază au stimulat, în plan doctrinal, afirmarea conceptului de „democrație de mediu”, ca formă specifică de afirmare a democrației participative, care plasează în centrul reflecțiilor sale implicarea cetățenilor în dezbateră și soluționarea problemelor protecției mediului. Considerată drept un corector al democrației reprezentative, având ca obiect asocierea reprezentanților societății civile, cu un grad de influență variabil, la

mediul deținută de sau pentru autoritățile publice”, stabilind condițiile, termenii de bază și modalitățile de exercitare a acestui drept.

⁴⁹ Domeniul asociativ este reglementat, în prezent, prin O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, publicată în M. Of., Partea I, nr. 39 din 31 ianuarie 2000, cu modificările și completările ulterioare.

⁵⁰ O.U.G. nr. 195/2005 prevede printre “elementele strategice” și participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul [art. 3 lit. h)]; dispoziții speciale reglementează participarea și consultarea publicului în cadrul procedurii de evaluare a impactului asupra mediului și autorizare a planurilor, programelor și activităților economice. Alături de aceste reglementări de principiu, în plan sectorial se prevăd forme specifice de consultare și participare a publicului la elaborarea, modificarea sau revizuirea planurilor și programelor din domeniul deșeurilor (art. 46 din Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor, publicată în M. Of., Partea I, nr. 837 din 25 noiembrie 2011), al bateriilor și acumulatorilor și al deșeurilor de baterii și acumulatori [art. 16 alin. (3) lit. d) din H.G. nr. 1132/2008, cu modificările și completările ulterioare], protecția apelor împotriva nitratilor proveniți din surse agricole [art. 6 alin. (1) din Anexa nr. 1 a H.G. nr. 964/2000, cu modificările și completările ulterioare] și alte domenii expres prevăzute în H.G. nr. 564/2006 privind cadrul de realizare a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe în legătură cu mediul (publicată în M. Of., Partea I, nr. 406 din 10 mai 2006).

luarea deciziei, democrația participativă a găsit un câmp propice de afirmare și dezvoltare în domeniul protejării și conservării mediului, având în vedere interesul general și al fiecărui individ în acest sens, precum și „explozia” problematicei ecologice după 1972. Ea a valorificat dorința și nevoia asocierii societății civile la deliberare, exprimă ideea de informare, de dare de seamă din partea decidenților, fiind vorba de o democrație interactivă care obligă în permanență autoritatea publică

să se explice, să dea socoteală, să informeze. În acest context, un rol deosebit revine procedurilor destinate realizării garanțiilor dreptului la mediu.

2.5. Recunoașterea și garantarea dreptului la mediu în jurisprudența Curții Constituționale a României. Cu ocazia avizelor de constituționalitate asupra propunerilor legilor de revizuire a Constituției din 2003 și, respectiv, 2014, precum și în soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate în cazuri de speță, jurisprudența Curții Constituționale a adus elemente importante în interpretarea și explicitarea semnificațiilor dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

Astfel, instanța constituțională a reținut că în virtutea prevederilor art. 35 din legea fundamentală, statului îi revin atât obligații negative, cât și obligații pozitive. În ceea ce privește acestea din urmă, ele presupun înainte de toate crearea unui cadru legislativ și administrativ care să aibă drept obiectiv prevenirea eficace a daunelor asupra mediului și asupra sănătății umane. Astfel se impun adoptate măsuri menite să contribuie la prevenirea degradării mediului, stabilirea remediilor necesare și reglementarea folosirii durabile a resurselor naturale. Obligația statului prevăzută în art. 135 alin. (2) lit. e) din Constituție de refacere și ocrotire a mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic constituie o garanție a dreptului la mediu, o obligație pozitivă corelativă acestuia.³⁷

2.5.1. Raportul dintre dreptul la mediu și celelalte drepturi fundamentale. Diversitatea problemelor de conformitate ridicate în cadrul procedurii excepției de neconstituționalitate, precum și consacrarea dreptului fundamental la mediu în urma revizuirii Constituției din 2003 au făcut ca în jurisprudența Curții Constituționale să apară și chestiunea ierarhiei drepturilor fundamentale.

Prevederile legii fundamentale au, indiscutabil, ca sursă morală și politică urgența ecologică drepturile garanțiilor viitoare, mizele planetare, ecologia umanistă, demnitatea umană și solidaritatea planetară a viului ș.a. Ca atare, interpretarea lor se sprijină pe o judecată de valoare cu titlu de ierarhie axiologică, prin identificarea de „principii matriciale” ori de „drepturi de prim rang”. Astfel, concilierea acestor drepturi se bazează pe ierarhizarea lor care trebuie să țină seama de mizele sociale ale fiecăruia dintre ele. Mediul prin specificitatea lui și legătura cu viitorul umanității impune acordarea unei anumite preeminențe, legată de caracterul său deopotrivă universal, transversal, individual și colectiv.³⁸³⁹ Și aceasta cu atât mai mult cu cât este general admis că nu toate dispozițiile constituționale au aceeași importanță și nici aceeași demnitate morală ori politică.⁴⁰

Cu titlu de principiu, în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că „sub imperativul protejării mediului și al asigurării acestui drept fundamental, persoanele fizice și juridice au anumite obligații stabilite prin lege ...”, iar acestea „nu pot fi

³⁷ Curtea Constituțională, dec. nr. 80 din 16 februarie 2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției României, în M. Of., Partea I, nr. 246, din 7 aprilie 2014, pct. 399-402.

³⁸ M. Prieur, *Vers un droit de l'environnement renouvelé*, în “Les Cahiers du Conseil Constitutionnel”, no. 15, 2003, p.

³⁹ .

⁴⁰ G. Vedel, *Souveraineté et supraconstitutionnalité*, “Chr. Dalloz”, 1991, p. 265.

privite ca încălcări ale unor drepturi fundamentale ...(precum) dreptul de proprietate”⁴¹.

În privința sarcinilor proprietății impuse de asigurarea bunei vecinătăți se acceptă, în general, ideea că ele nu sunt altceva decât așa - numitele servituți naturale și legale prevăzute de Codul Civil: de scurgere a apelor naturale, a izvoarelor, dreptul de grănițuire, dreptul de a-ți îngredi proprietatea, zidul și șanțul comun, distanța plantațiilor, distanța și lucrările intermediare pentru anumite construcții, vederea în proprietatea vecinului, picătura streșinii, dreptul de trecere. „Celelalte sarcini” stabilite prin lege sau obicei cuprind, fără îndoială, și servituțile de urbanism.

Curtea Constituțională a României a constatat în jurisprudența sa conformitatea unora dintre aceste texte legale cu prevederile art. 44 din legea fundamentală privind dreptul de proprietate privată, cu motivarea că „legiuitorul ordinar este competent să stabilească cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în accepțiunea principală conferită de Constituție, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interese particulare legitime ale altor subiecte de drept, instituind astfel niște limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv”⁴².

Referitor la "sarcinile privind protecția mediului", după abordarea unor aspecte marginale, prin Decizia nr. 824 din 7 iulie 2008⁴³ referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, Curtea Constituțională a discutat și evaluat importanta problemă a raportului dintre dreptul de proprietate și protecția mediului (dreptul la mediu sănătos), ambele consacrate și reglementate de legea fundamentală. Pretextul juridic l-a constituit o excepție de neconstituționalitate ridicată într-un caz de speță, vizând textul art. 71 din O.U.G. nr.195/2005 (potrivit căruia „Schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora ...”), considerat a contraveni, în special, dispozițiilor art.44 (1) din Constituția României („Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite prin lege”). Consultați, conform procedurii, atât Guvernul cât și Avocatul poporului au apreciat că excepția este întemeiată, pe esențialul argument că restricția ar reprezenta mai mult decât o restrângere a exercitării dreptului de proprietate, fiind de natură a goli dreptul de conținutul său, respectiv că ar aduce atingere unui atribut

⁴¹ Decizia nr. 1623 din 3 decembrie 2009 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 96 alin. (3) pct. 1 raportat la art. 94 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, Monitorul Oficial, partea I, nr. 42/19.01.2010.

⁴² A se vedea: Curtea Constituțională dec. nr. 121/2004, publicată în M. Of., 324 din 15 aprilie 2004; Curtea Constituțională, dec. nr.143 (M. Of. nr.248 din 13.04.2007), 166 (M. Of. nr.203 din 26.03.2007), 537 (M. Of. nr.428 din 27.06.2007), 616 (M. Of. nr. 582 din 24.08.2007) și 860 (M. Of. nr. 756 din 07.11.2007) din 2007, nr. 826/2008 (M. Of. nr. 580 din 01.08.2008), nr.558/2010 (M. Of. nr. 406 din 18.06.2010).

⁴³ Publicată în M. Of., Partea I, nr.587 din 5 august 2008.

esențial al dreptului de proprietate, acela de a dispune liber de terenul care face obiectul acestuia, constituind astfel, dacă nu o privare de proprietate, atingeri ale substanței acestui drept fundamental.

Într-o interpretare sistematică și teleologică a textelor constituționale și de lege în discuție și cu aprecieri și argumente care creează jurisprudență, Curtea Constituțională a respins excepția, cu importante concluzii de ordin juridic.

Spre a decide în acest sens, instanța constituțională a relevat că ocrotirea și garantarea dreptului la un mediu sănătos, prevăzute de art.35 din Constituție, reprezintă scopul reglementării contestatului art.71 din O.U.G. nr.195/2005 și a reținut cu titlu general, că dreptul de proprietate nu e un drept absolut, conținutul și limitele sale fiind stabilite prin lege, ceea ce permite legiuitorului ca, în considerarea unor interese specifice, să instituie reguli care să armonizeze incidența și a altor drepturi fundamentale ale cetățenilor decât cel de proprietate, astfel încât ele să nu fie suprimate prin modul de reglementare a dreptului de proprietate.

De asemenea, așa cum s-a statuat în jurisprudența Curții Constituționale, legiuitorul ordinar este competent să stabilească inclusiv cadrul juridic pentru exercitarea atributelor dreptului de proprietate, în așa fel încât să nu vină în coliziune cu interesele generale sau cu interesele particulare legitime, instituind astfel limitări rezonabile în valorificarea acestuia, ca drept subiectiv garantat.

Trecând la argumentele specifice temei, Curtea Constituțională a invocat, pentru început, chiar prevederile art. 44 alin (7) din Constituția României potrivit căroră: „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți ...”.

Ca argument de legislație internă comparată s-a arătat că soluții similare sunt cuprinse, de exemplu, în Legea nr. 46/2008 – Codul silvic.

În plus, limitarea exercițiului dreptului de proprietate impusă de art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 ar avea și o justificare socială și morală, având în vedere că respectarea riguroasă a acestor norme reprezintă un obiectiv public major, protejarea mediului, deci și a spațiului verde existent, având o legătură directă cu nivelul de sănătate publică, ceea ce constituie o valoare de interes național.

Așadar, s-a concluzionat că măsura dispusă de textul de lege în discuție nu atinge dreptul de proprietate în însăși substanța sa, ci instituie doar o limitare obiectivă și rezonabilă, în acord cu principiile fundamentale și, drept urmare, e constituțional.

Deși argumentele instanței constituționale au un caracter eclectic, fără a reuși să ofere o viziune articulată, prin elementele enunțate și concluziile afirmate contribuie totuși la afirmarea unei noi perspective asupra raportului dintre semnificațiile dreptului de proprietate și cele ale dreptului la mediu sănătos, în favoarea celor ale acestuia din urmă.

Prin aceeași decizie, deși legislația în vigoare nu cuprinde prevederi exprese privind indemnizarea efectelor servituților environmental-urbanistice s-a prevăzut ca „...pentru lipsa de folosința a terenurilor proprietate privată amenajate ca spații verzi

și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, proprietarii terenurilor sunt îndreptățiți să beneficieze de despăgubiri.

Astfel, nimic nu împiedică persoana care a suferit un prejudiciu cauzat de interdicția instituită prin lege să solicite autorităților administrației publice locale repararea pagubelor produse, potrivit dreptului comun”⁴⁴.

Într-o altă decizie de speță, pronunțându-se asupra dispozițiilor art. 34 alin. 2 din Legea nr. 46/2008 – Codul silvic, instanța constituțională a reținut că stabilirea prin lege a unei limite prin care proprietatea forestieră nu poate fi divizată „este o măsură care dă expresie dispozițiilor art. 44 alin. (7) din Constituție, care obligă proprietarul ca, în exercitarea dreptului de proprietate, să respecte, printre altele, sarcinile privind protecția mediului, aceste sarcini constituind **chiar limitări ale dreptului de proprietate** (s.n., M. D.)” „Mai mult decât atât, în edictarea normei criticate, legiuitorul a acționat în virtutea prevederilor art. 35 alin. (2) din Legea fundamentală, care obligă statul la crearea cadrului legislativ adecvat pentru exercitarea dreptului recunoscut la alin. (1) al aceluiași articol, și anume dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic”. Totodată, Curtea Constituțională a statuat că interdicția de a fărâmița suprafețele de teren împădurit în parcele mai mici de 1 ha este pe deplin justificată de necesitatea asigurării unui interes social major, constând în conservarea fondului național forestier și asigurarea unui mediu sănătos⁵⁸.

Referitor la sarcinile de urbanism propriu-zise, Curtea Constituțională, pornind de la aprecierea ca „protejarea unor standarde valorice în ceea ce privește urbanismul și amenajarea teritoriului, precum și asigurarea securității în construcții” constituie un „imperativ de interes general”, a invocat și îmbrățișat poziția CEDO, din cauza *Meilacher și alții împotriva Austriei* (1989) în aplicarea art.1 par.2 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană, potrivit căruia statele-părți pot „adopta legile pe care le considera necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general”, legi care sunt „necesare și obișnuite în domeniul construcțiilor, care, în societățile moderne sunt o preocupare centrală a politicilor economice și sociale. Pentru a implementa astfel de politici, legislativul trebuie să aibă o largă marjă de apreciere atât în ceea ce privește stabilirea existenței unei probleme de interes public ce necesită măsuri de control, cât și în alegerea unor modalități de aplicare detaliate pentru implementarea măsurilor vizate”⁴⁵.

În plus, în aceeași jurisprudență s-a reținut că activitatea de edificare sau desființare a construcțiilor de orice natură trebuie să se supună rigorilor legii, iar „regimul legal al construcțiilor nu are legătura cu ocrotirea dreptului de proprietate. În măsura în care, însă, ... exercitarea dreptului de proprietate se abate de la prevederile

⁴⁴ Poziție confirmată și prin decizia nr. 987 din 30 iunie 2009. ⁵⁸ Decizia nr. 63 din 15 ianuarie 2009 (M. Of. nr. 131 din 03.03.2009), confirmată prin decizia nr. 1235 din 6 octombrie 2009 (M. Of. nr. 836 din 04.12.2009).

⁴⁵ Curtea Constituțională, dec. nr. 918 din 23 iunie 2009, publicată în M. Of., Partea I, nr. 544 din 05.08.2009.

legale imperative, titularul dreptului de proprietate va suporta sancțiunile stabilite de lege fără a se putea apăra invocând principiul constituțional al ocrotirii proprietății"⁴⁶. Totodată, în aplicarea dispozițiilor art. 44 (7) din Legea fundamentală, Curtea⁴⁷ Constituțională a apreciat că acestea se referă la obligațiile ce afectează dreptul de proprietate și revin proprietarului, și nu unei persoane juridice – agent economic, care are ca obiect de activitate desfășurarea unor diverse activități cu incidență asupra mediului⁴⁸.

Jurisprudența constituțională a adus astfel contribuții importante la precizarea cadrului și semnificațiilor raportului dintre dreptul de proprietate și exigențele protecției mediului⁴⁹.

2.5.2. Dreptul fundamental la mediu și principiul neregresiunii. Făcând din mediu sănătos și echilibrat ecologic obiectul unui drept fundamental, Constituția României admite că măsurile legislative adoptate în garantarea semnificațiilor sale au un caracter ireversibil. Astfel spus, voința de protecție și ameliorare a mediului exprimă *a contrario* refuzul oricărui recul și al oricărei regresii. În fața amenințărilor tot mai serioase din ultimii ani de revenire asupra unor măsuri de protecție a mediului, sprijinindu-se pe dispozițiile constituționale care recunosc și garantează dreptul la mediu, o serie de instanțe constituționale din diferite țări au

⁴⁶ În acest sens, deciziile nr. 77 din 14 martie 2002, nr. 266 din 22 aprilie 2002, nr. 199 din 14 aprilie 2005, 694 din 20 decembrie 2005, decizia nr.150 din 22 februarie 2007, decizia nr.1344 din

⁴⁷ octombrie 2009, decizia 675 din 18 mai 2010, decizia nr.1050 din 14 septembrie 2010, decizia nr.1124 din 23 septembrie 2010;

⁴⁸ Decizia nr. 1084 din 20 noiembrie 2007, publicată în *Monitorul Oficial*, partea I, nr. 848 din 18 decembrie 2007;

⁴⁹ Prin decizia nr. 1078 din 8 septembrie 2009, Curtea s-a pronunțat și în privința raportului dintre dreptul la muncă și cerințele protecției mediului, în contextul unei excepții de neconstituționalitate având ca obiect dispozițiile art. 17 alin. 3 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului din perspectiva art. 41 alin. 1 din Legea fundamentală, privind interdicția îngrădirii dreptului la muncă, deoarece, potrivit textului de lege criticat, odată cu suspendarea acordului de mediu, a autorizației de mediu și a autorizației integrate de mediu, acordate unei societăți comerciale, pentru nerespectarea prevederilor acestora, este interzisă și desfășurarea activității respectivei societăți.

„Curtea Constituțională reține că reglementarea și aplicarea unor sancțiuni legale, ca urmare a nerespectării unor norme juridice de către destinatarul acestora, nu pot fi privite ca o încălcare a unui drept fundamental. Constituția garantează, la art. 41 alin. (1), exercitarea neîngrădită a dreptului la muncă, alături de alegerea liberă a profesiei, meseriei sau a ocupației, precum și a locului de muncă, însă același text fundamental nu poate fi invocat în apărarea dreptului exercitat în afara limitelor legii, adică prin încălcarea ei.

Mai mult, din economia dispozițiilor art. 17 alin. (3) din actul normativ criticat rezultă că sancțiunea suspendării se aplică după o notificare prealabilă prin care se poate acorda un termen de cel mult 60 de zile pentru îndeplinirea obligațiilor. Totodată, suspendarea se menține până la eliminarea cauzelor care au generat-o, dar nu mai mult de 6 luni, pentru aceeași perioadă de timp fiind interzisă și desfășurarea proiectului sau a activității respectivei societăți. Curtea constată ca aceste reglementări constituie garanții legale împotriva aplicării abuzive a sancțiunii suspendării autorizației de mediu și a interzicerii desfășurării activității, dar și o modalitate prin care legiuitorul a înțeles să ofere operatorului economic posibilitatea reală de a intra în legalitate, în sensul respectării prevederilor cuprinse în acordul de mediu, autorizația de mediu și în autorizația integrată de mediu, astfel încât să nu fie afectată activitatea economică a acestuia.”

consacrat jurisprudențial principiul neregresiunii. La noi, Decizia Curții Constituționale nr. 80 din 16 februarie 2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției a exprimat o asemenea cerință, considerând că propunerea de eliminare a obligației statului de a reface și ocroti mediul și de a menține echilibrul ecologic (stipulată în art. 135 (2) lit. e din legea fundamentală) ar avea ca rezultat suprimarea unei garanții a dreptului la un mediu sănătos, depășindu-se limitele

revizuirii astfel cum acestea sunt prevăzute în art. 152 alin. 2 din legea fundamentală. Astfel, dreptul la mediu sănătos și echilibrat ecologic și garanțiile sale constituționale fac parte din prevederile Constituției care nu pot fi modificate în sensul diminuării cerințelor lor, pe calea revizuirii. Această intangibilitate a dispozițiilor constituționale privind dreptul la mediu se răsfrânge, în mod specific, și asupra reglementărilor juridice subsecvente, de rang legislativ cu consecințele corespunzătoare.

2.5.3. Drepturile animalului. Interzicerea rețelilor tratamente aplicate animalelor a fost considerată în jurisprudența Curții Constituționale drept o normă de conduită ce derivă din conceptul de „demnitate umană”. Sub aspect constituțional, demnitatea umană presupune, în concepția acestei instanțe, două dimensiuni inerente, respectiv relațiile dintre oameni, ceea ce vizează dreptul și obligația oamenilor de a le fi respectate și, în mod corelativ, de a respecta drepturile și libertățile fundamentale ale semenilor lor, precum și relația omului cu mediul înconjurător, inclusiv cu lumea animală, ceea ce implică, în privința animalelor, responsabilitatea morală a omului de a îngriji aceste ființe într-un mod de natură a ilustra nivelul de civilizație atins⁵⁰.

Aceste considerente extind, într-o perspectivă puternic antropocentristă, semnificațiile conceptului de demnitate umană asupra relațiilor dintre om și mediu, conferind un puternic fundament moral normelor drepturilor omului. **2.6. Consecințele schimbărilor climatice asupra drepturilor omului. Recunoașterea unui drept uman la un climat propice.** În mod evident, în raportul dintre mediu și drepturile omului, acestea din urmă depind de primul; în consecință protejarea, prezervarea și ameliorarea calității mediului reprezintă o condiție prealabilă, necesară chiar realizării efective a multora dintre drepturile umane fundamentale, care nu pot fi exercitate și să se dezvolte decât într-un mediu de existență favorabil. Într-adevăr, degradarea mediului natural este contrară drepturilor omului, pentru că generează condiții de viață mai puțin bune pentru dezvoltarea personalității și menținerea sănătății fizice și psihice a ființei umane, afectează nivelul de bunăstare și cadrul de afirmare a demnității umane. În același sens, dar cu o rezultantă mult mai gravă dezechilibrele sistemului climatic riscă să conducă la consecința limită de a face imposibilă orice exercitare a drepturilor omului, prin amenințarea distrugerii fundamentelor vieții pe planetă.⁵¹

Într-o asemenea perspectivă, recunoașterea unui drept la o climă propice, stabilă, în strânsă conexiune cu dreptul la mediu ar permite garantarea conservării condițiilor ecoclimatice de existență și exercitare a celorlalte drepturi umane fundamentale, asigurându-le o protecție „prin ricoșeu”.

⁵⁰ Curtea Constituțională, dec. nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în M. Of., Partea I, nr. 53, din 23 ianuarie 2012.

⁵¹ A. Suy, *Des conséquences des changements climatiques sur les droits humains à la reconnaissance d'un droit humain à un climat stable*, în “Changements climatiques et droits humains” (dir. D. Dormoy et C. Kuyu), Editions Esperance, Paris, 2012, p. 109-148.

Sub raportul consacării juridice, dreptul uman la o climă propice este unul emergent, ale cărui contururi rămân de construit. Unele elemente s-au afirmat deja, precum obiectivul de a nu se depăși pragul de creștere cu 2°C a temperaturii medii globale față de nivelul epocii preindustriale, obligația corelativă statelor de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră și a evita încălzirea globală ș.a. În același timp, elaborarea și aplicarea politicilor, strategiilor și planurilor de acțiune pentru combaterea schimbărilor climatice și adaptarea la efectele lor marchează un proces evolutiv de juridicizare crescândă a daunelor.

În orice caz, recunoașterea și garantarea sa par implacabile, în măsura în care de o climă stabilă depinde posibilitatea exercitării celorlalte drepturi umane fundamentale.

2.7. Dreptul la apă și la salubritate. Dreptul la apă potabilă și la salubritate se înscrie între noile drepturi fundamentale, emergente ale omului⁵², ca un aspect special și autonom al dreptului la mediu. Într-un context mondial marcat de deteriorarea globală a mediului și efectele schimbărilor climatice dreptul la un mediu sănătos, curat și echilibrat ecologic cuprinde, ca aspect particular, dreptul de acces la o apă potabilă, sănătoasă și la salubritate, aflat într-un proces de recunoaștere progresivă în cadrul documentelor Consiliului Europei, Uniunii Europene și, în plan internațional, ale sistemului ONU, în special prin intermediul lucrărilor Comisiei Economice a Națiunilor Unite pentru Europa (CEE-ONU)⁵³, dar cunoscând și un anumit proces de constituționalizare în dreptul intern al statelor. Într-adevăr, pe lângă constituirea unui corpus de reglementări tot mai masiv, dar mai mult sau mai puțin structurat, exprimând juridic o întrepătrundere de preocupări de mediu, sociale, de sănătate, dar și de economie, urbanism, de geografie, amenajare sau turism dreptul apei cunoaște astfel și un fenomen din ce în ce mai riguros de recunoaștere și garantare a unui drept la apă (potabilă și salubră).⁵⁴ El se cuvine înțeles ca exprimând necesitatea de a dispune de suficientă apă potabilă spre a supraviețui și de un echipament adecvat pentru a recupera apele uzate și a le trata în mod corespunzător.

Revendicarea socială și morală a unui asemenea drept este justificată la nivelul realităților prin penuria acestei resurse vitale la nivel global și deficiențele asigurării ei pentru fiecare ființă umană. A dispune de apă potabilă constituie o exigență a vieții, iar posibilitatea de a-și satisface nevoile aferente, de a se spăla în intimitate, a evacua

⁵² Conceptul de „drepturi emergente” se referă la acele categorii ori tipuri de drepturi ale omului „în gestație”, la care se aspiră, dar care nu au fost incluse în mod explicit în texte juridice relevante; „revendicări legitime, reieșite din preocupările și nevoile sociale actuale și care conduc la formularea de noi drepturi ale omului sau ameliorarea celor existente, individuale sau colective la nivel național ori internațional”, J. Saura Estapa, *Noción, fundamento y viabilidad de los derechos humanos emergentes: una aproximación desde el derecho internacional*, în A. Badia Martí ș.a. (dir.) „Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellan Honrubia”, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2009, p. 680.

⁵³ J. Saura Estapa, D. Sinou, *Le droit a l'eau et a l'assainissement: approches, européennes*, în Ch. Cournil, C. ColardFabregoule (dir.), „Changements environnementaux globaux et Droits de l'Homme”, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 453 și urm.

⁵⁴ Pentru dreptul apei, ca domeniu specific de reglementare, a se vedea, M. Drobenko, *Droit de l'eau*, 3^e édition, Gualino éditeur, Paris, 2011.

apele uzate fără a polua, în special cele destinate consumului domestic apare ca o necesitate. Așadar, un asemenea drept presupune situarea mizei pe care o reprezintă apa potabilă și salubritatea într-un dublu context: cel uman și, respectiv, cel al mediului și traduce această dublă cerință și o exprimă prin tot o dublă dimensiune. El va fi astfel evaluat mai întâi din perspectiva capacității societății de a permite fiecărei ființe umane să dispună, în măsură suficientă, de apa potabilă necesară supraviețuirii și traiului, adică salubră și de calitate pentru folosința personală și domestică, precum și din cea a fiecăruia de a dispune de un echipament care să-i garanteze condiții de igienă și de evacuare a resturilor umane, asigurându-se intimitatea persoanei, dar și recuperarea apelor uzate menajere și de a le trata în scopul de a preveni bolile și a lupta împotriva poluării. Fiecare dintre aceste aspecte nu pot fi separate unul de altul.⁵⁵ În plan politic, asistăm în ultimele două decenii la lansarea a numeroase apeluri de către Comunitatea internațională (prin intermediul unor manifestări precum „Ziua mondială a apei”, proclamarea unor ani sau decenii pe asemenea probleme ș.a.) sau inițiative și demersuri într-un context mai general (de exemplu, Declarația Mileniului din 2000 a formulat obiectivul reducerii la jumătate, până în anul 2015, a numărului persoanelor fără acces durabil la apă potabilă ori care nu au mijloace de a accede la ea, reluat și reafirmat la Summitul Rio+20 din 22 iunie 2012 privind dezvoltarea durabilă⁵⁶, ori desemnarea, în septembrie 2008, de către Consiliul Drepturilor Omului al ONU a unui raportor special, însărcinat cu examinarea temei obligațiilor în raport cu drepturile omului care privesc accesul la apă potabilă și la salubritate).

Din punctul de vedere al dreptului pozitiv, o primă problemă care se ridică este aceea de a ști dacă un atare drept la apă s-ar fonda pe instrumentele juridice internaționale existente privind drepturile omului „tradiționale”. În acest sens, dacă nu se poate vorbi de o bază juridică expresă se remarcă, totuși, unele elemente de sprijin pentru o serie dintre semnificațiile sale, în diferite documente pertinente în materie.

Astfel, putem menționa în această perspectivă: dreptul la viață (în măsura în care, asigurarea unei cantități de apă potabilă este o condiție prealabilă și indispensabilă supraviețuirii ființei umane), dreptul la un nivel de viață adecvat (care presupune „o hrană, îmbrăcăminte și o locuință suficiente, precum și o ameliorare constantă a condițiilor de existență”), dreptul la sănătate (mai ales în privința igienei și salubrității) ori dreptul la un mediu sănătos, care înglobează printre elementele sale și apa. Tot așa, lipsa accesului la apă potabilă poate fi considerată, în mod indirect, o violare a dreptului de a nu fi expus torturii ori la cruzimi, tratamente inumane sau degradante, a dreptului la o locuință decentă, iar referiri la problematica apei se

⁵⁵ B. Drobenko, *Le droit à l'eau: une urgence humanitaire*, Editions Johanet, Paris, 2010, p. 5-6.

⁵⁶ *Déclaration finale du sommet "Rio+20 – L'avenir que nous voulons"*, Conférence des Nations Unies pour le développement durable, 20-22 juin 2012, Doc. NU A/CONF/216. 1, par. 120. Pentru perspectiva internațională a problemei, a se vedea: M. Cuq, *L'Eau en droit international. Convergences et divergences dans les approches juridiques*, Editions Larcier, Bruxelles, 2013, p. 51-73.

întâlnesc și în textele relative la protecția categoriilor vulnerabile ale populației ori cele de drept internațional umanitar.⁵⁷

Resursă limitată, apa presupune o primă abordare de ordin economic; fenomenul de mercantilizare a sa a constituit pentru o lungă perioadă o piedică în consacrarea unui drept la apă potabilă. Caracterul dominant al logicii economice oculta alte dimensiuni ale accesului la apă, precum caracterul vital, social, de mediu ori cultural. Abandonul concepției exclusiv „stato-centriste” a dreptului internațional a permis introducerea unei noi paradigme, cea a drepturilor-creanță: se putea vorbi astfel nu numai de dreptul apei, ci și de dreptul la apă.

Prin prisma acestor reglementări, dreptul la apă se configurează ca având limite impuse de realitatea că apa (potabilă) a devenit un produs rar, iar accesul la el nu poate fi nelimitat; o utilizare nelimitată, irațională poate afecta nu numai dreptul celorlalți utilizatori individuali, dar ar fi și contrar dreptului colectiv la mediu.⁵⁸

De *lege lata* rezultă astfel o recunoaștere neuniformă, incompletă și parțială, a semnificațiilor concrete ale acestui drept; între drept intangibil, legat intrinsec de dreptul la viață, la demnitate și la integritate umană – drept civil și individual prin excelență –, drept social, economic și cultural, cu conotații colective, dar și cu viguroase implicații ale dreptului la mediu sănătos și echilibrat ecologic, din generația a 3-a, cea a drepturilor de solidaritate, dreptul la apă poartă astăzi rezonanțe specifice în curs de afirmare și garantare, perceptibile deocamdată secvențial și mai ales în cazuri particulare.

Emergența sa la nivel internațional nu cunoaște un curs rapid și rămâne în că în sfera textelor de *soft law*. Printre primele tentative de definire în materie se numără Observația generală no. 15 (2002) privind dreptul la apă a Comitetului pentru drepturile economice, sociale și culturale al ONU care arată, printre altele: „Dreptul la apă constă în libertăți și drepturi. Printre primele figurează dreptul la acces neîntrerupt la aprovizionarea cu apă necesară pentru a exercita dreptul la apă și dreptul de a nu suferi piedici, în special o întrerupere arbitrară a aprovizionării și de a avea acces la o apă necontaminată. Dimpotrivă, regionale corespund dreptului de a avea acces la un sistem de aprovizionare și de gestiune care dă fiecăruia posibilitatea de a exercita, în condiții de egalitate, dreptul la apă” (par. 10).⁵⁹ Ca beneficiari (subiecte) ale acestui drept sunt identificați: bărbații, femeile, copiii, grupurile minoritare, indigene, refugiați, fără discriminare și sunt relevați trei factori determinanți pentru asigurarea efectivității lui: disponibilitatea, calitatea și accesibilitatea (fizică, economică, fără discriminare, inclusiv față de informare, par. 12 și urm.). Primul document oficial de recunoaștere formală, expresă a unui drept la

⁵⁷ A se vedea: J. Saura, D. Sinou, *Le droit à l'eau et à l'assainissement: approches européennes*, lucr. cit., p. 457-458; M. Dubuy, *Le droit à l'eau et à l'assainissement et le droit international*, în „Revue de droit international public”, avril-juin, no. 2, 2012, p.275-319.

⁵⁸ A. Penalver, *Aproximacion al marco juridico del derecho humano al agua: una perspectiva desde el derecho interno*, în vol. „El derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento”, Barcelona, 2008, p. 26.

⁵⁹ L'Observation générale no. 15 (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sur le droit à l'eau, EC. 12/2002/11, 20 janvier 2003.

apă și la salubritate este însă rezoluția Adunării generale a ONU din 28 iulie 2010 care exprimă voința politică a statelor în acest sens și creează premisele demersului juridic aferent.⁶⁰

Instrumentele internaționale regionale elaborate și adoptate în cadrul Consiliului Europei joacă un rol important în materie. Astfel, *Carta europeană a apei*, proclamată solemn la 6 mai 1968 sub egida sa, revizuită prin *Recomandarea* (2001)14, din 17 octombrie 2001 privind elaborarea noii *Carte europene a resurselor de apă*⁶¹ a reprezentat un cadru incitativ de acțiune și reglementare pentru statele membre. Potrivit documentului pan-european: „Orice persoană are dreptul de a dispune de o cantitate de apă suficientă pentru a-și satisface nevoile esențiale. Instrumente internaționale care protejează drepturile omului recunosc dreptul fundamental pe care îl are orice persoană de a fi la adăpost de foame și de a avea un nivel de viață suficient pentru ea și familia sa. Este evident că aceste două exigențe cuprind dreptul la o cantitate minimală de apă de calitate satisfăcătoare din punct de vedere al sănătății și igienei. Măsuri sociale vor trebui stabilite pentru a evita întreruperile de apă la persoanele defavorizate” (pct. 5). Referitor la amploarea semnificațiilor sale de drept fundamental și calitatea apei de produs, marfă în ultimă instanță, documentul precizează că „Fără prejudicierea dreptului la apă pentru satisfacerea nevoilor esențiale, furnizarea apei este supusă plății în vederea acoperirii costurilor economice legate de producerea și utilizarea resurselor de apă” (par. 19). Așadar, se subliniază cerința unui echilibru între nevoile de bază, care trebuie să fie acoperite independent de capacitatea de plată a indivizilor și prețul apei care se impune să fie fixat în toate cazurile, chiar dacă textul o justifică numai în termenii acoperirii cheltuielilor presupuse de aprovizionarea sa, fără argumente de altă natură, precum cele ținând de mediu și echilibru ecologic.

Documente internaționale relevante, precum Convenția privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontiere și a lacurilor internaționale (1992) și Protocolul privind apa și sănătatea (1999) deși nu formulează explicit un „drept uman” în materie, contribuie la asigurarea accesului la o apă de calitate, protejată. Așa, de exemplu, Protocolul din 1998 stipulează că „statele trebuie să fie ghidate de mai multe principii relative la drepturile omului, inclusiv un acces la apă echitabil și adecvat pentru toți, un acces la informații, participarea publicului și o atenție particulară față de grupurile vulnerabile” (art. 4). Stabilirea la nivel național de obiective specifice de aplicare și de sisteme internaționale de supervizare (art. 6-8) sporesc rolul documentului în conturarea profilului unui drept uman fundamental la apă.

În jurisprudența CEDO dreptul la apă a fost prefigurat precum un drept individual, legat de sfera privată: așa, de pildă, dreptul de a „se bucura de apă” a unui

⁶⁰ Assemblée générale des Nations Unies, 64^{ème} session, Résolution 64/292, Le droit à l'eau et à l'assainissement: droit de l'Homme, 28 juillet 2010, A/RES/64/292.

⁶¹ Recommandation Rec (2001)14 du Comité des ministres aux Etats membres sur la charte européenne des ressources en eau.

puț privat a fost recunoscut ca derivând din dreptul de proprietate consacrat în art. 1 al Primului Protocol adițional⁶², iar poluare apei și a mediului a fost condamnată ca aducând atingere vieții private și familiale.⁶³ Extinderea câmpului de aplicare a dreptului la respectul vieții private (art. 8 din Convenție) și în privința dreptului la un mediu sănătos și protejat permite o afirmare a dimensiunii colective implicate a dreptului la apă potabilă prin intermediul protecției mediului.⁶⁴

De asemenea, în jurisprudența instanței de la Strasbourg s-a statuat că lipsa accesului la apă potabilă și la salubritate în contextul unei situații de privare de libertate ca echivalând cu unele tratamente în sensul art. 3 din document.⁶⁵ Curtea europeană a considerat ca un act de tortură expulzarea indivizilor către o țară precum Somalia, din rațiuni, între altele, relative la condițiile materiale de viață din câmpurile de refugiați și deplasați.⁶⁶

În doctrină s-a concluzionat, din perspectiva situației existente la nivelul dreptului pozitiv și al jurisprudenței CEDO că în formularea explicită și consacrarea deplină a dreptului la apă și la salubritate într-o viitoare reglementare ar trebui să se aibă în vedere o serie de observații referitoare la conținutul și semnificațiile sale, precum: - caracterul său deopotrivă de drept individual și colectiv, până în prezent fiind vizibilă mai ales prima dimensiune, exigența celei de-a doua ca limită a acestuia fiind evidentă, în condițiile în care apa de calitate a devenit o resursă rară;

- necesitatea ca dreptul la apă să fie formulat în așa fel încât să includă *a priori* formele fundamentale de folosire a apei, respectiv cele legate de viață, integritatea fizică și morală, sănătatea și demnitatea umană. Așadar, un asemenea drept ar trebui să nu acopere utilizările care depășesc aceste nevoi elementare ori sociale și care, eventual, ar putea aduce prejudicii acestora;

- în definirea amplitudinii și consistenței angajamentelor statelor în privința garantării acestui drept se impune să se stabilească dacă suntem în fața unui drept fundamental sau numai a unui drept-valoare adăugată.⁶⁷

În cadrul Uniunii Europene, chiar dacă accesul la apă și la salubritate nu este asumat ca un obiectiv politic specific și, *a fortiori*, nici ca un drept, totuși problematica respectivă este tot mai prezentă în textele unional-europene și legislația internă a statelor membre, precum și în documentele de politică externă a UE. În această ultimă privință, în cadrul relațiilor exterioare ale Uniunii aspectele legate de apă și salubritate sunt abordate în contextul strategiilor globale vizând, în special,

⁶² CEDO, hotărârea din 25 noiembrie 1993, cauza no. 14282/88, Zander c. Suedia.

⁶³ CEDO, hotărârea din 10 noiembrie 2004, cauzele conexe nr. 30206/04, 37038/04, 4368/04, 45376/04, 12881/05, 28697/05, 32797/05 și 48609/05, Taskhin ș. al. c. Turciei.

⁶⁴ În cauza Tătar și Tătar c. României, catastrofa ecologică a implicat și o poluare a apelor care a afectat „viața privată” a persoanelor respective. A se vedea: P. Steichen, *Le droit à l'eau dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme*, în Collectif, „Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, sa mise en œuvre en Europe”, Publications de l'Académie de l'Eau, janvier 2011, p. 71-72.

⁶⁵ CEDO, hotărârea din 20 ianuarie 2011, cauza nr. 891/05, Kashavelov c. Bulgaria.

⁶⁶ CEDO, hotărârea din 28 iunie 2011, cauzele nr. 8319 și nr. 11449/07, Suft și Eloni c. Marea Britanie, par. 291.

⁶⁷ J. Saura Estapa, D. Sinou, *Le droit à l'eau et à l'assainissement: approches européennes*, în lucr. cit., p. 465-466.

reducerea sărăciei în lume, în legătură cu orientarea inițială a Uniunii de „piață comună”, cu dezvoltarea rurală durabilă și securitatea alimentară. Se înscriu în această perspectivă *Declarația privind politica de dezvoltare a Uniunii Europene* (2000) și *Consensul european pentru dezvoltare* (2005), acesta din urmă adăugând expres la obiectivele prioritare ale Uniunii „apa și energia”. Printr-o rezoluție din 2003 a Parlamentului European s-a recunoscut explicit pentru toți, fără discriminare, accesul „la apă potabilă salubă, în cantitate și de calitate suficiente”, ca un „drept uman fundamental”.⁶⁸ Clarificări suplimentare, chiar edificatoare au fost aduse în domeniu prin cele două *Declarații* ale Consiliului UE, adoptate cu ocazia *Zilei mondiale și europene a apei* din 22 martie 2010 și, respectiv, 22 martie 2011. Potrivit celei dintâi, Uniunea „reamintește că toate statele au obligații în materia drepturilor omului relative la accesul la apă potabilă, care trebuie să fie disponibilă, accesibilă din punct de vedere fizic, la un preț abordabil și o calitate acceptabilă”; în plus, „nu numai că accesul la apă potabilă este legat de drepturile omului, dar face parte integrantă din dreptul la un nivel de viață suficient și este strâns legat de demnitatea umană”. În cea de-a doua *Declarație* se invocă responsabilitatea statelor membre de a garanta, prin măsuri pozitive, exercitarea acestui drept.

În dreptul UE propriu-zis aspecte importante ale unui asemenea drept se reflectă în reglementările și măsurile vizând promovarea unui nivel ridicat al vieții, protecției sănătății și a mediului.

Astfel, în privința dreptului primar în art. 3 alin. (3) al Tratatului privind UE se stipulează că Uniunea acționează „pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului.”⁶⁹ La rândul său, prevederile art. 35 din Carta drepturilor fundamentale a UE afirmă că “În definirea și punerea în aplicare a tuturor politicilor și acțiunilor Uniunii se asigură un nivel ridicat de protecție a sănătății umane.”⁷⁰ Nu în ultimul rând, Protocolul nr. 9/26 al Tratatului de la Lisabona formulează dreptul la un preț abordabil al apei.

La nivelul dreptului unional-european derivat, problematica apei cunoaște expresii și conexiuni juridice importante în cadrul materiei protecției mediului, celei a sănătății publice și a protecției consumatorului. Pentru prima situație poate fi menționată directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 23 octombrie 2000, privind stabilirea unui cadru pentru o politică comunitară în domeniul apei, care prevede, în special, identificarea și evaluarea apelor europene și

⁶⁸ Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission sur la gestion de l'eau dans les pays en développement: politique et priorités de la coopération au développement de l'Union européenne, COM (2002)132 du 4 septembre 2003.

⁶⁹ A se vedea B. Andreșan-Grigoriu, T. Ștefan, *Tratatul Uniunii Europene* (Versiune oficială consolidată), Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 4.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 168.

stabilirea de măsuri de prevenire și de reducere a poluării apelor subterane, în scopul ameliorării stării ecosistemului acvatic și atenuării efectelor secetelor și inundațiilor.

Referitor la cel de-al doilea domeniu, Programul de acțiune comunitară în domeniul sănătății 2008-2013 a pus accentul pe promovarea unui mod de viață sănătos și lupta contra inegalităților în materie, prin intermediul unei sinergii adaptate tuturor actorilor europeni și internaționali, precum Organizația Mondială a Sănătății (OMS).

În fine, calitatea apelor a fost considerată o condiție prealabilă a sănătății umane în jurisprudența Curții de Justiție a U.E.⁷¹ Din perspectiva celor expuse mai sus, dreptul la apă și salubritate se află, în privința recunoașterii și garantării sale, *in statu nascendi*, ce nu rămâne însă o simplă nevoie afirmată la nivelul realităților și asumată politic, care trebuie să cuprindă, la minimum următoarele elemente: accesul universal și abordabil la apă potabilă, de calitate, însoțită de instalații de salubritate, în scopul de a răspunde criteriilor de durabilitate și sănătate.

Asistăm, în același timp, în planul dreptului comparat, la un proces de constituționalizare a dreptului la apă, aflat încă la un stadiu primar. Chiar dacă unele constituții, precum cea a Elveției se referă la folosirea apei (art. 76), numai legea fundamentală a Uruguayului a mers până la a proclama un drept la apă și preciza unele consecințe ale acestuia. Astfel, militând împotriva extinderii privatizării serviciilor de apă, care risca să priveze o parte a populației de accesul de apă potabilă, organizațiile sociale grupate în Comisia Națională de Apărare a Apei și a Vieții au reușit să impună, în cadrul revizuirii din 2004 a constituției uruguayene, înscriserea unor dispoziții privind o gestiune publică a resurselor hidrice, bazată pe participarea socială și principiul durabilității. Este una din primele cazuri în care democrația directă a ajuns să fie atașată unui drept de mediu într-o lege fundamentală. Noul articol 47 stipulează că apa este o „resursă naturală vitală”, că accesul la apă potabilă și accesul la salubritate constituie un „drept uman fundamental”, că gestiunea colectivă a resurselor de apă, fondată pe participarea cetățenească și principiul durabilității, va fi exclusiv și direct asigurată de entitățile juridice publice. De asemenea, Constituția Tunisiei din 26 ianuarie 2014 recunoaște „dreptul la apă, garantat de stat” (art. 44), alături de proclamarea „dreptului la mediu sănătos și echilibrat”, precum și „dreptului la participare” (art. 45). Totodată, a fost constituționalizat și un „Consiliu al dezvoltării durabile și drepturilor generațiilor viitoare”, consultat în mod obligatoriu asupra proiectelor de lege privind probleme economice, sociale și ecologice.

2.8. Implicațiile recunoașterii și garantării constituționale a dreptului la mediu sănătos și echilibrat ecologic. Constituționalizarea dreptului la mediu prezintă, pe lângă impactul politico-moral al asimilării unui drept uman fundamental nou, aparținător „generației a treia”, a drepturilor de solidaritate, și purtător al unui semnificativ simbol de modernitate și *standing* internațional, și importante semnificații de ordin juridic.

⁷¹ CJCE, hotărârea din 12 decembrie 1996, cauza C-298/9, Comisie c. Germania.

Desigur, discuția asupra diferenței dintre statutul celor trei generații de drepturi fundamentale și consecințele ce ar decurge din condiția apartenenței dreptului la mediu ultimei dintre acestea ar prezenta interes sociologic și din perspectiva evoluției istorice a instituției, dar relevanța juridică concretă este cvasiabsentă. Includerea dreptului la mediu în categoria drepturilor fundamentale face ca limitarea sa să nu poată fi prevăzută decât prin lege și în condițiile limitative stabilite de aceasta.

Constituționalizarea acestui drept permite o evoluție progresivă la nivelul conceptelor, principiilor, reglementărilor și practicilor juridico-administrative ale protecției mediului și va avea consecințe utile la nivelul procedurilor judiciare.

S-a creat astfel o bază constituțională suficientă, în raport cu care trebuie interpretate și aplicate toate celelalte reglementări existente, iar actele normative ce se adoptă nu pot să contravină exigențelor existenței și garantării dreptului fundamental la mediu.

Totodată, în virtutea acestui drept constituțional, sunt amplificate obligațiile autorităților publice de a proteja mediul, se oferă judecătorului mijloace noi pentru repararea prejudiciilor ecologice și sancționarea atingerilor aduse mediului și se sporește temeiul legal pentru corectarea excesului de putere din partea autorităților administrative.⁷²

De asemenea, dezvoltarea semnificațiilor dispozițiilor constituționale prin reglementări ordinare, îndeosebi sectoriale, presupune recunoașterea și garantarea prin mijloace specifice a unor drepturi subiective particulare, dar în strânsă legătura cu izvorul constituțional, precum dreptul la acces și de a se bucura de resursele naturale comune, precum: apă de calitate, aer pur, accesul la faună și floră în stare naturală ș.a.

Dobândind o legitimitate expresă, dreptul la mediu devine o normă validă a instituției constituționale a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, iar această validitate și legitimitatea aferentă joacă un rol important în asigurarea efectivității sale.

Constituționalizarea permite și promovează o mai bună armonizare între diferitele niveluri de recunoaștere și garantare a dreptului fundamental la mediu, realizând o corelare necesară între reglementarea internațională (și, în condițiile date, cea unional-europeană), pe de o parte, și legislația internă, pe de alta. De altfel, armonizarea actelor normative interne cu reglementările europene și internaționale în domeniu reprezintă o cerință legislativă a strategiei de protecție a mediului și a integrării în UE.

Totodată, această operațiune se manifestă și în privința controlului aplicării reglementărilor juridice pertinente, respectiv, de către judecătorul european, judecătorul constituțional și cel ordinar (judiciar). În acest context, un rol deosebit de

⁷² În avizul Curții Constituționale asupra propunerii de revizuire a Constituției României, din 2003, care prevedea și introducerea dreptului la mediu ca drept fundamental în textul legii fundamentale, se preciza “că pe această cale

important revine controlului efectuat de Curtea Constituțională, ale cărei decizii sunt „general obligatorii”.

Aceasta are posibilitatea să verifice conformitatea cu prevederile constituționale privind dreptul fundamental la mediu, mai ales cu ocazia pronunțării asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, a tratatelor sau a altor acorduri și a soluționării excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial [art. 146 lit. a), b) și d) din Constituția României, republicată].

Controlul constituționalității *a posteriori* dă posibilitatea fiecărui cetățean cu ocazia unui litigiu deschis în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial de a contesta, pe calea excepției, conformitatea cu dispozițiile legii fundamentale a unor prevederi cuprinse în legi sau ordonanțe ale guvernului în vigoare. Procedura excepției de neconstituționalitate deschide largi perspective în materia mediului, oferind ocazia epurării reglementărilor care contravin spiritului și literei prevederilor ecologice din legea fundamentală, precum și a întări eficiența lor față de drepturile și obligațiile oferite dreptului la mediu sănătos și echilibrat ecologic. Este un cadru suplimentar celui legislativ, mult mai stabil, care nu poate face nici obiectul revizuirii constituționale, constituind o nouă oportunitate de a regândi și a face dreptul mediului mai eficace și mai armonios pe baza textelor constituționale pertinente. În consonanță cu structura constituțională a dreptului la mediu sănătos și echilibrat ecologic, întreaga legislație în materie, în frunte cu legea-cadru în materie și legislația

legitimându-se acțiunea legiuitorului de a stabili sancțiuni pentru poluarea mediului”(Decizia nr. 148/ 2003, pct. B parag. 2.1).

sectorială trebuie să cunoască un proces de sistematizare și raționalizare, cel mai potrivit în cadrul unui act normativ complex de genul unui Cod al mediului.

În fața jurisdicției – de drept comun sau constituționale – domeniul de aplicare al dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic nu va fi restrâns la actele sau faptele vizând exclusiv protecția mediului, ci, dimpotrivă, se va extinde la tot ceea ce ar putea avea o incidență asupra mediului, respectiv asupra celorlalte ramuri de drept.

Și fără îndoială, indiferent de titular, actele de control juridic se completează și potențează reciproc.

Prioritatea o reprezintă acum aplicarea efectivă și deplină a reglementărilor privind datele fundamentale la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, consacrat și garantat constituțional și legislativ.

CAPITOLUL 3

Jurisdicțiile specializate în domeniul mediului

Aspecte și considerații introductive. Ca regulă generală, nevoia instituirii unei jurisdicții specializate într-o materie dată este generată de existența unor caracteristici proprii ale ramurii de drept ori corpului de reglementări respectiv, sau/și de particularități majore ale contenciosului pe care această jurisdicție este chemată săl soluționeze, astfel încât rămânerea sa în zona dreptului comun ar crea evidente dezavantaje, contradicții și inadvertențe care, în numele bunei guvernante juridice, se impun a fi depășite.⁷³

⁷³ Asupra problemei, a se vedea: J. Ebbesson, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU – Accès à la justice en matière d’environnement dans l’UE*, Ed. Kluwer Law International, 2002; A. Postiglione(ed), *The Role of the Judiciary in the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2008; L. Kotze, A. Paterson (ed), *The Role of the Judiciary in Environmental Governance*, Ed. Kluwer Law International, 2009; M. Duțu, *Considerații referitoare la oportunitatea, posibilitatea și particularitățile jurisdicțiilor specializate în materie de mediu*, în “Dreptul” nr. 1/2013, p. 179-194.

Așadar, în cazul nostru, întrebarea primordială și căreia trebuie să i se găsească un răspuns, prin argumente convingătoare, devine aceea de a ști dacă dreptul și contenciosul mediului prezintă în România singularități și determinații specifice care să depășească capacitatea de înțelegere, integrare și rezolvare adecvată a sistemului existent și să justifice stabilirea unor jurisdicții specializate în materie.

Din perspectiva primei cerințe, este de remarcat că, afirmat ca ramură și disciplină științifică autonomă începând cu ultimele decenii ale veacului trecut, dreptul mediului este constituit dintr-un ansamblu de reglementări care urmăresc obiective specifice, fiind, prin excelență, un „drept de finalitate” (pentru mediu).

Ele au la bază o serie de principii generale specifice, larg recunoscute în plan național, unional-european și internațional, precum principiul acțiunii preventive și corectării cu prioritate la sursă a atingerilor aduse mediului, precauției în luarea deciziei, poluatorul plătește și principiul integrării.

Noul drept se raportează în mod specific la semnificațiile drepturilor umane fundamentale și a implicat recunoașterea și garantarea altuia nou, dreptul la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic, care se bucură, în realizarea sa de o serie de garanții procedurale, printre care și accesul la justiție (art. 35 din Constituția României, republicată, art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare). El cunoaște instituții, tehnici și metode particulare de exprimare și realizare a prescripțiilor sale, precum evaluarea incidentelor asupra mediului, autorizarea prealabilă, acordurile voluntare ș.a. Nu în ultimul rând, se impune relevată „tehnicitatea” sporită și „scientizarea” crescândă a nomelor sale, până la situațiile în care prescripțiile tehnice sunt dublate de reglementările juridice. Economia îl influențează puternic. Este un drept de „intersecție”, „transversal”, „cu caracter orizontal”, care presupune o abordare interdisciplinară.

În cadrul sistemului juridic, dreptul mediului se află la confluența dreptului privat, dreptului public, dreptului internațional și a dreptului U.E.; el se infiltrează în câmpul altor ramuri și sectoare spre a ilustra și promova ideea ecologică. Riscul este, astfel, acela de a fi dificil să i se stabilească ferm și precis contururile și delimitările de alte domenii ale dreptului. Dimpotrivă, avantajul rezidă în faptul de a-i permite să irige fertil toate ramurile dreptului și să integreze protecția mediului în toate acțiunile normative.

În prezent, depășindu-se abordarea sectorială inițială, dreptul mediului este conceput, exprimat prin reglementări și cunoaște ca metodă de realizare a prescripțiilor sale perspectiva globală, integratoare. Juridicul percepe și exprimă problemele de mediu în ansamblul lor: aer, apă, biodiversitate, poluări și degradări.

Asemenea dimensiuni, la care se pot adăuga și altele în interdependența lor, relevă statutul incontestabil al dreptului mediului de ramură de drept autonomă, complexă și specială disciplină în cadrul științelor juridice.

Dar toate acestea pot fi considerate ele suficiente spre a determina și justifica instituirea unor organe jurisdicționale cu competențe speciale, distincte de cele de drept comun, pentru soluționare litigiilor născute din aplicarea legislației de mediu?

Răspunsurile pot fi diverse, dar majoritatea dintre ele consideră că apariția unei noi ramuri de drept, dacă nu implică în mod necesar instituirea unei jurisdicții distincte, poate presupune totuși unele elemente aparte din momentul când apare un anumit particularism în jurul unui obiect nou. Acest particularism se poate manifesta prin intermediul proceselor specifice (în cadrul formal al reglementărilor și procedurilor ordinare), tehnicilor juridice ordinare, ori printr-o distorsiune crescândă între dreptul scris și necesitățile practicii⁷⁴. Alții apreciază că jurisdicțiile generaliste sunt în măsură să integreze și să reflecte particularitățile dreptului mediului⁷⁵. Dintre acestea, judecătorul de contencios administrativ este mai familiar decât cel judiciar (civil și penal) cu problemele mediului. El intervine în numeroase tipuri de cauze în materie, în special pe calea controlului de legalitate a diferitelor autorizații, actelor administrative de mediu, în general. Judecătorul civil se implică în privința răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic, iar cel penal în soluționarea dosarelor vizând infracțiunile la regimul protecției mediului.

Și acesta cu atât mai mult cu cât se impune să avem în vedere că unul dintre principiile fondatoare ale dreptului mediului este cel al integrării, care presupune integrarea cerințelor de protecție a mediului în toate politicile și reglementările sectoriale⁷⁶, ceea ce ar reclama, și din punct de vedere jurisdicțional, o abordare și o acțiune integrate, complexe. Ca atare, s-ar impune ca problemele ecologice să fie luate în calcul în toate materiile, inclusiv în toate tipurile de contencios, indiferent de jurisdicția chemată să-l rezolve, decât să le închidem într-un fel de ghetou separat și izolat, rezervat doar hiperspecialiștilor. O asemenea perspectivă deschide însă o altă spinoasă problemă: aceea a cunoașterii adecvate și aplicării obligatorii de toți, indiferent de jurisdicția căreia îi aparțin și nivelul său, a reglementărilor juridice de mediu!

Prin urmare, cea mai bună modalitate de aplicare a principiului integrării ecologice în câmpul contenciosului ar fi aceea de a introduce specificitățile preocupărilor referitoare la mediu în regulile generale de organizare și de procedură.

În fine, alți autori ignoră problema jurisdicțională, lăsând a se înțelege, prin această indiferență, că e lipsită de orice importanță în materie.

Exigențele impuse de Convenția de la Aarhus (1998) și textele de drept unional-european în domeniu în vederea accesului la justiție în materie de mediu pot fi

⁷⁴ A se vedea M. Prieur, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁵ B. Jadoît, *Des juridictions ou des juges spécialisés en matière d'environnement: une bonne idée ou une fausse idée?*, în vol. "Acteurs et outils du droit de l'environnement", sous la direction de B. Jadoît, CEDRE, Bruxelles, 2010, p. 222.

⁷⁶ Expres consacrat în dreptul U.E. (art. 11 din T.F.U.E. și art. 37 al Cartei drepturilor fundamentale a U.E.) și transpus în dreptul român [art. 3 lit. a) din Ordonanța de urgență nr. 195/2005].

îndeplinite și integrate mecanismului jurisdicțiilor generaliste, fără a presupune în mod necesar o reformă legislativă aferentă⁷⁷. De altfel, niciunul dintre aceste documente nu evocă expres cerința stabilirii unor jurisdicții specializate pe probleme de mediu, ci privesc numai accesul la justiție ca un element procedural de asigurare a semnificațiilor dreptului fundamental la mediu. Desigur, ele nu exclud o atare idee, dar, în niciun caz, nu impun măsura ca litigiile de mediu să fie aduse, spre competență soluționare, în fața unor organe jurisdicționale specializate.

În dreptul comparat occidental, în mod tradițional existența jurisdicțiilor specializate se întâlnește mai ales în materiile în care judecătorului i se recunoaște o importantă putere de apreciere în privința noțiunilor cu conținut variabil, proprii domeniului, a situațiilor de fapt particulare ori a chestiunilor a căror cunoaștere cere o expertiză ce depășește considerațiile de ordin strict juridic. Se întâlnesc asemenea situații în dreptul mediului spre a presupune, astfel, nevoia creării unor jurisdicții specializate?

Se pot identifica și în cazul său un anumit număr de noțiuni cu un conținut variabil, față de care judecătorului îi revine sarcina stabilirii înțelesului cuvenit în raport cu datele concrete ale dosarului. Este, de exemplu, situația semnificațiilor principiului precauției, în precizarea căroră un rol deosebit a jucat jurisprudența sau a noțiunii de *mediu*, chiar în condițiile și în pofida existenței unei definiții legale. Totuși, așa cum s-a remarcat în doctrină, atunci când nedeterminările sunt prea mari, în dreptul mediului judecătorul înclină, mai degrabă, spre prudență și la constatarea neputinței de a clarifica o stare de fapt, decât a constitui ceva fără fundamente clare⁷⁸, ceea ce nu se înscrie dincolo de pragul care să reclame o mutație jurisdicțională majoră. Totodată, sesizând tehnicitatea și specificul problemelor, de multe ori cu ocazia unui act normativ mai complex, legiuitorul înțelege să precizeze, în chiar conținutul acestuia (de regulă, în primele articole sau în anexă) înțelesul acordat principalilor termeni utilizați, ceea ce ajută considerabil pe judecător în aplicarea prevederilor sale. La acest capitol se cuvine subliniată și dificultatea legată de interpretarea literară a textului legal, ceea ce implică recurgerea la dicționarele științelor cu incidență în materie și numai în ultimă instanță, la semnificațiile atribuite termenilor respectivi de „Dicționarul explicativ al limbii române”.

În plus, puternica reglementare, în amănunt, specifică uneori domeniului, face adesea ca judecătorul să aplice reguli și norme relativ precise, iar puterea sa creatoare să fie diminuată pe măsură. În aceeași perspectivă, în multe ipoteze adoptarea de decizii și măsuri administrative, sub forma autorizațiilor, face ca sarcina aprecierii situațiilor de caz să revină autorității publice respective și cea a celor judiciare să se rezume la interpretarea și aplicarea aspectelor juridice (legale).

⁷⁷ A se vedea B. Jadoît, *op.cit.*, p. 223.

⁷⁸ A se vedea S. Maljean-Dubois, *Juge(s) et développement du droit de l'environnement*, în “Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement”, sous la direction de O. Lecucq et S. Maljean-Dubois, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 17 și urm.

Specializarea jurisdicțiilor este considerată una dintre „cheile” eficacității represiunii infracțiunilor la regimul de protecție a mediului: o masă critică de dosare este indispensabilă pentru a surmonta obstacolul complexității tehnice, dar nu suficientă. O veritabilă politică de acțiune publică în această materie ar presupune instituirea unei autorități având ca misiune cercetarea și urmărirea infracțiunilor ecologice⁷⁹. Numai așa s-ar ajunge ca sancționarea penală să reflecte o reprobare socială calitativ diferită de cea aferentă sancțiunilor administrative sau civile.

1. Elemente de drept comparat. Experiențele cunoscute de diferite state în materia reacției jurisdicționale la problemele protecției mediului pot reprezenta elemente importante în analiza oportunității, formelor de manifestare, opțiunilor posibile și a eficienței previzibile ale unor asemenea structuri.

1.1. Austria. Instanța specializată este aici *Umweltsenat*, una dintre “camerele administrative independente”, a căror existență a fost prevăzută în anul 1998 de legea fundamentală austriacă și care funcționează ca organisme însărcinate să se pronunțe într-o serie de acțiuni contra administrației, prin decizii care pot fi contestate în fața *Verwaltungsgerichtshof* (Curtea Administrativă Supremă). La nivel federal, au fost înființate mai multe asemenea camere administrative independente, menite să soluționeze contencioase în materii speciale, cea privind mediul datând din 1993⁸⁰.

Respectivele camere sunt instituții *sui generis*; din punct de vedere organic ele sunt atașate administrației, *Umweltsenat*, funcționând pe lângă Ministerul Federal al Agriculturii și Pădurilor, Mediului și al Gestiunii Apelor. Totuși, chiar dacă dreptul austriac nu le consideră ca fiind jurisdicții propriu-zise, ele au fost concepute pentru a exercita atribuții și a răspunde unor exigențe cerute pentru un „tribunal” în sensul art. 6 din Convenția (europeană) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

De menționat, în acest sens, diverse garanții de procedură tinzând să asigure caracterul contradictoriu al dezbatărilor, prevederea expresă a inamovibilității membrilor camerelor administrative pe timpul mandatului lor, exercitarea funcțiilor în mod independent.

⁷⁹ Astfel, pentru a fi eficientă acțiunea publică presupune ca autoritatea de urmărire, în loc să se limiteze la a primi în mod pasiv plângeri ori procese-verbale, să preia inițiativa de a-și fixa un program de control și de desfășurare de investigații. Un asemenea rezultat nu poate fi niciodată atins decât prin crearea unei autorități având ca singură misiune cercetarea și urmărirea infracțiunilor de mediu. Originală, ea nu ar avea ca obiect al activității reglementarea ori aplicarea sancțiunilor administrative, ci exercitarea misiunii unui minister public specializat și reunirea prerogativelor de tranzacție ale unei administrații. Independentă, cu adevărat pluridisciplinară, aptă a mobiliza în mod eficace resursele expertale, ea ar fi în măsură să fixeze obiective și să stabilească acțiuni de întreprins, prezentând public rezultatele obținute (a se vedea D. Guihal, *Le droit pénal de l'environnement peut-il être efficace?*, în „Mélanges en l'honneur du professeur Jacques-Henri Robert, Ed. Lexis Nexis, Paris, 2012, p. 341-342).

⁸⁰ A se vedea G.Schnedl, *Umweltrecht im Überblick*, facultas, wuv, Wien, 2012, p. 144.

Camera de mediu este formată din 10 judecători și 32 de „experți în drept”, care trebuie să dovedească o experiență de minimum 5 ani în dreptul mediului și în drept administrativ.

Ea este competentă, în special, să se pronunțe asupra acțiunilor în anulare a deciziilor entităților federate luate în aplicarea legislației privind evaluarea incidentelor asupra mediului. Exerciță un control de plină jurisdicție, atât în fapt, cât și în drept, ceea ce înseamnă că dacă consideră întemeiată acțiunea, judecătorul poate anula actul administrativ și hotărî pe fond; dacă e cazul, el poate ajunge să decidă dacă o autorizație este necesară și în ce condiții aceasta poate fi eliberată.

1.2. Belgia. În condițiile în care nu există nicio reglementare care să organizeze ori să recunoască specializarea judecătorilor ori a jurisdicțiilor ordinii judiciare în materie de mediu, primele jurisdicții administrative specializate în domeniu au fost create în plan regional, respectiv cel flamand: *Colegiul de prezervare a mediului*⁸¹ (instituit la 21 decembrie 2007 și funcționând de la 1 mai 2009, în continuare Colegiul) și, respectiv, *Consiliul pentru soluționarea contestațiilor autorizațiilor* (creat printr-un decret din 27 martie 2009, intrat în vigoare la 1 septembrie același an și care operează în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, conex celui al mediului, în continuare Consiliul).⁸²

Considerat unul dintre instrumentele politicii „de prezervare” în dreptul mediului în regiunea flamandă a Belgiei, Colegiul judecă toate cauzele având ca obiect acțiunile contra deciziilor care stabilesc o amendă administrativă aplicată pentru nerespectarea legislației flamande de mediu. Chemat să controleze legalitatea actelor administrative în cauză, el este competent să dispună, dacă acțiunea este fondată, după caz, diminuarea ori înlăturarea sancțiunii amenzii contestate sau să anuleze decizia atacată, impunând eventual autorității respective să ia o nouă decizie în condițiile astfel fixate.

Membrii Colegiului sunt numiți de guvernul flamand pentru un mandat de 6 ani, care poate fi reînnoit; președintele și vicepreședintele trebuie să fie juriști de formație și să dovedească o cunoaștere profundă și o experiență de cel puțin 10 ani în dreptul mediului. El numără, de asemenea, patru asesori, care trebuie să justifice o experiență de minimum 10 ani în dreptul ori gestiunea mediului, nefiind obligatoriu să fie juriști. Unele elemente ale statutului membrilor săi sunt fixate prin lege, altele sunt stabilite de către guvern, iar diverse reguli componente tind să le asigure independența necesară exercitării funcției.

Consiliul pentru soluționarea contestațiilor autorizațiilor este competent să judece acțiunile îndreptate contra deciziilor de acordare ori de refuz al unui permis (autorizație) prevăzute de legislația relativă la amenajarea teritoriului și urbanism.

⁸¹ Cuvântul “maintien” (menținere, prezervare) este o traducere a termenului olandez “handhaving”, care desemnează mecanismele utilizate pentru asigurarea respectării reglementărilor.

⁸² Pentru problemă, a se vedea: B. Jadoît, *op. cit.*, p. 187 și urm.

Controlul exercitat urmărește să stabilească dacă actele administrative respective sunt conforme „legislației, prescripțiilor urbanistice ori principiilor bunei administrații”. Deși acțiunile în cauză sunt acțiuni în anulare, Consiliul are și competențe complementare, în sensul că atunci când anulează o decizie poate să dispună administrației emitente să ia o alta, într-un termen dat. Organismul este format din 5 consilieri, numiți pe viață de guvernul flamand pe baza unei evaluări efectuate de către o autoritate administrativă recunoscută pentru competențele sale în dreptul amenajării teritoriului. Toți consilierii trebuie să fie juriști și să dovedească o cunoaștere aprofundată și o experiență de cel puțin 10 ani în domeniu. Consilierii sunt asistați de 5 consultanți, nejuristi, ingineri sau arhitecți.

Dincolo de îndoielile exprimate în privința pertinentei instituirii, astfel, în dreptul belgian a unor asemenea jurisdicții administrative specializate ori de context juridic intern (respectiv dacă Regiunile sunt competente să creeze asemenea instituții și care sunt incidentele instituirii lor din punct de vedere al protecției juridice a cetățeanului), atari experiențe deschid perspectiva stabilirii unor instanțe jurisdicționale – administrative ori judiciare – având ca obiect specific tranșarea litigiilor în materie de mediu⁸³.

De menționat că și în alte țări – emergente sau în curs de dezvoltare – funcționează structuri prezentate ca fiind tribunale specializate în materie de mediu. Desigur, fiecare dintre aceste experiențe poartă importanța sa, iar faptul în sine ilustrează diversitatea și specificitatea răspunsului jurisdicțional la nevoia soluționării adecvate a litigiilor ecologice. Ele pot fi surse de inspirație în mai mică măsură pentru sistemul judiciar român, având în vedere diferențele juridice mari și problemele de mediu distincte.

1.3. Finlanda. La origine (inițial) au existat curți competente în materie de apă, care erau organisme jurisdicționale, dar cu funcții în principal de natură administrativă (constând mai ales în eliberarea autorizațiilor). Aceste structuri și-au încetat existența în anul 2000, pentru a face loc autorităților administrative independente, cu competențe mai largi, generale în materie de mediu. În acest context, Curtea Supremă a Apei s-a reunit la Curtea Provincială Vaasa pentru a se constitui actuala *Curte Administrativă de la Vaasa*, care este una dintre cele opt curți administrative de primă instanță din Finlanda. Pe lângă competențele generale de care dispune ca jurisdicție administrativă în zona sa teritorială, aceasta este jurisdicția competentă pentru a judeca în primă instanță, pentru toată partea continentală a țării, acțiunile îndreptate împotriva deciziilor administrative luate în baza legislației privind protecția mediului și apa. Din această perspectivă, *Curtea Administrativă de la Vaasa* poate fi considerată o jurisdicție specializată în materie de mediu. Cauzele referitoare la mediu reprezintă circa 40% din dosarele aflate pe rolul acesteia. În practică, una dintre camerele sale se ocupă numai de acest tip de cauze. Completele de judecată

⁸³ *Ibidem*, p. 209.

sunt formate din judecători, unii juriști de formație, alții experți în științe tehnice ori naturale. Numai în cazul specific al acțiunii municipale, controlul exercitat de curțile administrative finlandeze este foarte larg. Acțiunile pot fi fondate pe motive atât de oportunitate, cât și de legalitate. Totodată, ele pot conduce nu numai la anularea, dar și la reformarea deciziilor contestate. Deciziile *Curții Administrative de la Vaasa* pot fi atacate cu recurs în fața Curții Administrative Supreme; când este vorba de o cauză de mediu, completul de recurs este format din judecători, cărora li se adaugă doi experți nejuristi.

1.4. Noua Zeelandă. Resource Management Act (RMA) din 1991 (care constituie Codul mediului) a creat o Environment Court (Curtea de Mediu). Această jurisdicție, ale cărei decizii pot fi atacate cu recurs în casație în fața High Court of New Zealand, are ca principale competențe și responsabilitate urmărirea respectării prevederilor RMA. Alte legislații le conferă misiuni suplimentare: acțiunile împotriva tăierii pădurilor de fag, în materie de expropriere ori de limitare a accesului la unele locuri de depozitare a deșeurilor, acțiunile în materie de situri arheologice ori cele având ca obiect anularea planurilor sanitare regionale.

Curtea de Mediu dispune de trei categorii principale de competențe:

- orice persoană o poate sesiza cu o cerere declarativă prin care este chemată să se pronunțe asupra existenței ori a înlăturării unei funcții, unei puteri, unui drept ori a unei obligații prevăzute de RMA; astfel, cu acest titlu Curtea de Mediu are competența de a arăta dacă o activitate determinată violează obligația generală de a evita efectele prejudiciabile pentru mediu, de a le remedia ori a le atenua;
- soluționarea cererilor împotriva deciziilor autorităților locale în materie de mediu; cu această ocazie, instanța de mediu reexaminează dosarele în cauză, deținând aceleași prerogative – și în special aceeași putere discreționară – precum cele ale autorităților care au luat decizia împotriva căreia a fost inițiată acțiunea dedusă judecății;
- pune în executare obligațiile prevăzute de RMA prin proceduri penale sau civile.

Environment Court este compusă, pe de o parte, din judecători profesioniști, iar, pe de alta, din experți care au depus jurământ, specializați în probleme de mediu (Environment Commissioner), numiți pentru un mandat de 5 ani.⁸⁴

1.5. Suedia. În cadrul sistemului jurisdicțional suedez, unele tribunale locale, pe lângă competențele generale de a rezolva, în primă instanță, toate cauzele civile și penale potrivit arondării lor teritoriale, dețin atribuții în materii particulare. Așa se face că, după intrarea în vigoare, în 1999, a Codului

⁸⁴ A se vedea B. Birdsong, *Adjudicating Sustainability - New Zealand's Environment Court and the Resource Management Act*, 1998.

mediului, cinci tribunale locale au fost desemnate să funcționeze pentru întregul teritoriu al țării ca tribunale de mediu. Hotărârile lor pot fi atacate cu apel în fața unei curți de apel pentru mediu, atașată Curții de apel din Stockholm.

Atât în primă instanță, cât și în apel aceste jurisdicții sunt formate pentru cauzele de mediu din judecători profesioniști și din experți nejuristi, aleși pentru experiența științifică ori tehnică în domeniul mediului. Cauzele deduse judecății sunt de natură civilă (indemnizarea daunelor) ori administrativă (autorizații și amenzi administrative).

În cauzele cu caracter administrativ, tribunalele de mediu acționează mai degrabă ca instanță de recurs – dispunând astfel de o competență nu numai de anulare, ci și de reformare a deciziilor atacate și, mai ales, în exercitarea unei funcții de natură administrativă, ceea ce le permite, de exemplu, să elibereze ele însele anumite permise ori să fixeze cuantumul redevențelor de mediu. Așadar, aceste organe au o natură hibridă, mixtă, jurisdicțională ori administrativă, după caz. Deciziile curții care judecă în apel pot fi atacate cu recurs în fața Curții Supreme a Suediei.

1.6. Experiența Republicii Chile. Un exemplu recent și deosebit de interesant prin răspunsul jurisdicțional la specificitatea contenciosului ecologic îl reprezintă legea nr. 20.600 din 28 iunie 2012 privind înființarea tribunalelor de mediu din Republica Chile. Potrivit acesteia, tribunalele de mediu sunt organe jurisdicționale speciale, aflate sub autoritatea de îndrumare, corecțională și economică a Curții Supreme, având ca funcție rezolvarea diferendelor de mediu care sunt de competența sa (art. 1). Fiecare din cele trei tribunale de mediu care funcționează la nivelul întregii țări, ca o arondare teritorială precisă, sunt formate din trei „miniștri” titulari; doi dintre aceștia trebuie să dețină titlul de avocat, să fi exercitat profesia cel puțin 10 ani și să se fi evidențiat în activitatea profesională sau academică specializată în materie de drept administrativ sau dreptul mediului; cel de-al treilea va fi licențiat în științe ale mediului și cu cel puțin 10 ani experiență în domeniu. Alături de membrii titulari, fiecare tribunal cuprinde și doi miniștri supleanți. Fiecare „ministru” este numit de Președintele Republicii, cu acordul Senatului din 5 nominalizări, în fiecare caz, propuse de Curtea Supremă (art. 2).

În privința incompatibilităților nu pot fi desemnați „miniștri” titulari sau supleanți cei care în ultimii doi ani au ocupat funcțiile de ministru al mediului, Subsecretar de stat în ministerul mediului, Secretar regional de mediu, Director al Serviciului de evaluare a mediului, precum și orice altă persoană care a îndeplinit o altă funcție de conducere în administrația de mediu, în aceeași perioadă.

Drept competențe îi este încredințată soluționarea cererilor împotriva decretelor care stabilesc normele de calitate a mediului și normele de emisie, a decretelor care declară zone din teritoriu ca afectate din punct de vedere ecologic, cererilor având ca obiect obținerea reparării mediului prejudiciat, reclamațiilor contra actelor Autorității

centrale de mediu, actelor de dispunere a măsurilor provizorii și a sancțiunilor de mediu, cererilor fiecărei persoane fizice sau juridice împotriva actului organului administrativ ierarhic de soluționare a reclamației contra actului administrativ de mediu ș.a.

Hotărârea tribunalelor de mediu se pronunță conform regulilor Codului de procedură civilă, cerându-se ca, pe lângă considerentele și temeiurile legale generale, să se arate și cele de natură tehnico-ecologică. Sunt supuse apelului, în anumite cazuri și condiții, care se soluționează de Curtea de apel ce are competență teritorială pentru localitatea sediului tribunalului de mediu. Deciziile definitive sunt supuse recursului în casație, aflat în competența de judecare a Curții Supreme.

2. Valoarea exemplului. Problema care se ridică în urma acestui expozeu este aceea dacă și în ce măsură exemplele de jurisdicții specializate în materie de mediu prezentate mai sus pot oferi un model sau, cel puțin, o sursă de inspirație în privința anumitor aspecte, pentru un demers de acest gen în România.

Desigur, înainte de toate se cuvine relevat faptul că acestea constituie expresia unor preocupări superioare de percepere, abordare și soluționare, inclusiv din perspectivă jurisdicțională a problemelor protecției mediului, având meritul realizării unor experiențe naționale de adaptare a particularităților problematicei ecologice, la exigențele activității jurisdicționale, în contexte social-economice și cultural-juridice diferite. Evaluarea adecvată a acestor cazuri și raportarea concluziilor astfel desprinse la situația și caracteristicile sistemului jurisdicțional român, precum și la capacitatea lui de a asimila corespunzător contenciosul ecologic poate conduce la conturarea a importante idei, ce pot fi valorificate benefic în domeniu.

O primă constatare generală și cu titlu preliminar privește dificultățile evidente, practic insurmontabile în condițiile actualei stări a lucrurilor, ale unei eventuale preluări în ordinea juridică română a unor instituții judiciare comparabile cu cele descrise în demersul de drept comparat. Într-adevăr, este greu de acceptat la noi, atribuirea, în sarcina unei jurisdicții de competențe atât de lungi și de importante, deopotrivă de control al legalității și de apreciere de oportunitate a unui act administrativ, mergând până la cele de emitere a unei autorizații ori de fixare a nivelului redevențelor, așa cum se întâmplă în unele din cazurile expuse.

Prima și fundamentală obiecție în acest sens vizează atingerea care s-ar aduce principiului separației puterilor în stat, expres consacrat de Constituția României, republicată [art. 1 alin. (4)], prin conferirea unor jurisdicții de competențe complexe de genul celor precizate anterior, ceea ce ar reprezenta o ingerință inadmisibilă în domeniul autorităților administrative.

În privința exemplului belgian, reticențele țin mai ales de structurarea diferită a contenciosului administrativ în această țară, după modelul francez, dar și condițiile unui stat federal.

Nu putem ignora nicio serie de particularități ale legislației românești, precum absența împărțirii tripartite a infracțiunilor (contravenții, delict, crime), și consecințele lor de ordin jurisdicțional.

3. Contribuția Convenției de la Aarhus (1998) la promovarea jurisdicțiilor specializate în probleme de mediu.

Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (Aarhus, 25 iunie 1998, în continuare Convenția)⁸⁵ are ca obiect „a contribui la protejarea drepturilor oricărei persoane din generațiile actuale și viitoare de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale” și impune părților să garanteze în acest scop, drepturile privind accesul la informația de mediu, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, conform prevederilor sale. Referitor la aceasta din urmă, art. 9 al documentului vizează să asigure, pe de o parte, ca respectarea anumitor dispoziții ale Convenției să fie însoțită de garanții jurisdicționale și, pe de altă parte, că accesul la procedurile de acțiune – de natură administrativă sau jurisdicțională – să fie posibil în caz de nerespectare a unei dispoziții de drept al mediului. Sunt prevăzute reguli comune aplicabile ansamblului procedurilor și acțiunilor ce decurg din prescripțiile sale, printre care figurează condițiile minimale cărora trebuie să le răspundă aceste proceduri.

Este necesar să se asigure, în cadrul legislațiilor naționale, „posibilitatea pentru orice persoană care consideră că solicitarea informației conform prevederilor art. 4 a fost ignorată, în mod greșit refuzată, parțial sau în totalitate, ori care consideră că a primit un răspuns inadecvat sau că cererea sa nu a fost considerată conform prevederilor art. 4, de a avea acces la o procedură de recurs în fața instanței de judecată sau a altui organism independent și imparțial prevăzut de lege” [art. 9 pct. (1)]. Documentul promovează o concepție largă asupra „justiției”, așa cum ne arată referirea textului atât la proceduri desfășurate în fața instanțelor „judiciare”, expresie care vizează fie jurisdicțiile judiciare, fie cele administrative, acolo unde cele două tipuri de instanță coexistă, cât și cele aduse spre soluționare de către un organ, care nu are calitatea de jurisdicție, dar oferă garanții de independență și imparțialitate echivalente, în virtutea, în special, a rolului jucat de legiuitor în crearea și funcționarea sa. În cazul în care un stat asigură o acțiune în fața unei instanțe judiciare, el trebuie să facă astfel încât o asemenea persoană să aibă acces și la o procedură de fond stabilită de lege, care să fie gratuită sau nu prea scumpă, în cazul reconsiderării solicitării de către o autoritate publică sau al revizuirii de către un organism independent și imparțial, altul decât o instanță de judecată [art. 9 pct. 1].

Așa cum s-a remarcat, dacă mediul nu are un preț, accesul la justiție pentru apărarea sa are totuși un cost. Acesta poate fi uneori considerabil, pentru că, pe lângă

⁸⁵ Ratificată de România prin Legea nr. 86/2000 publicată în M. Of., Partea I, nr. 224 din 22 mai 2000; țara noastră a fost, astfel, primul stat semnatar care a recurs la acest act.

taxele judiciare de timbru, cuprinde, după caz, și onorariul de avocat sau cel pentru efectuarea unor expertize, cel mai adesea complexe și costisitoare. Aplicarea principiului potrivit căruia, partea căzută în pretenții trebuie să suporte cheltuielile de judecată, în condițiile în care receptarea problematicei de mediu de către jurisdicții rămâne deficitară, creează piedici notabile în calea recurgerii la justiție în materie. În plus, asociațiile neguvernamentale, ca parte în proces, nu sunt întotdeauna eligibile pentru a primi ajutor judiciar sau a fi dispensate de plata taxelor de timbru⁸⁶.

Accesul la justiție în materia deciziilor relative la activități particulare este reglementat în art. 9 pct. 2, iar cel în materie de mediu ca instrument care permite să se asigure respectarea și efectivitatea dreptului mediului în general în pct. 3 al aceluiași articol.

4. Recurgerea la arbitraj pentru soluționarea conflictelor de mediu.

După o îndelungată perioadă de la momentul inițial al clasicei cauze arbitrale a Topitoriei Trail Canada vs. SUA din 11 martie 1941 și de ezitări clarificatoare, mai ales în plan internațional se deschid noi perspective pentru soluționarea conflictelor de mediu pe calea arbitrajului. Astfel, dintr-o inițiativă privată a fost creată în 1990 o Curte internațională de arbitraj și de conciliere, formată din experți în dreptul mediului și a cărei activitate s-a desfășurat mai ales în America de Sud⁸⁷. Curtea Permanentă de Justiție (CPJ) de la Haga a adoptat la 19 iunie 2001 o procedură specifică care îi permite să rezolve litigiile referitoare la resursele naturale și la mediu.

Tratatul ALENA încheiat între statele Americii de Nord prevede mecanisme de arbitraj care permit organizațiilor neguvernamentale de mediu să intervină în

⁸⁶ Problematika a fost apreciată îndeajuns de preocupantă în Marea Britanie, pentru a se institui un „grup de lucru”, prezidat de un membru al High Court pentru studierea sa, iar raportul astfel rezultat cuprinde reflexii importante. Recomandările formulate, se referă, în special, la principala procedură utilizată pentru controlul acțiunii autorităților publice, zisă „judicial review”. Una dintre căile cele mai promițătoare în acest sens constă în a recurge la ordonanțe prin care judecătorul sesizat, stabilește în prealabil costul maximal pe care partea care va cădea în pretenții va trebui să-l suporte, limitând astfel riscul financiar la care aceasta este expusă la un quantum considerat ca rezonabil și justificat, având în vedere toate circumstanțele speței, în special caracterul de interes public al acțiunii (mecanismul de „Protective Cost Orders”). De asemenea, merită menționate și evaluările referitoare la procedurile vizând pronunțarea de măsuri provizorii, în privința cărora grupul de lucru recomandă să nu se ceară garanții financiare prelabile (cauțiune) reclamantului, atunci când jurisdicția sesizată estimează că asemenea măsuri sunt necesare în scopul prevenirii producerii de daune importante mediului și a păstra astfel baza factuală pe care se sprijină, în principal, procedura, iar instanța se va pronunța cu promptitudine asupra fondului pentru a minimiza inconvenientele provocate prin suspendarea executării, părții adverse [Working Group of Access to Environmental Justice (mai 2008)].

⁸⁷ E. Rehinder and D. Loperena, *Legal protection of environmental rights: the role and experience of the international court of environmental arbitration and conciliation*, în „Environmental policy and law”, 2001, vol. 31, p. 282.

procedură. Chiar și în mecanismele de recurs din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (O.M.C.) se întâlnesc proceduri de natură arbitrale⁸⁸.

De remarcat, de asemenea, că numeroase organizații neguvernamentale internaționale sunt admise, într-o măsură mai mare sau mai mică, potrivit datelor și mizelor cauzei, să intervină și să pledeze în interesul general al protecției mediului. În fine, mediatorul U.E. poate să arbitreze conflicte de mediu între cetățeni și Uniune și instituțiile sale.

5. Situația din dreptul român. Cauzele de mediu nu constituie pe rolul parchetelor și instanțelor judecătorești românești decât o foarte mică parte din volumul total de activitate. Simpla analiză a statisticii judiciare demonstrează acest fapt⁸⁹. În același timp, caracterul inadecvat al soluțiilor adoptate creează o situație contradictorie care generează „un cerc vicios”, ce trebuie neapărat dezlegat. Ineditul și complexitatea obiectului cauzelor de mediu fac pe mulți magistrați ca în cercetarea și soluționarea lor să recurgă adesea la figurile juridice și procedurile clasice, cunoscute și îndelung exersate în pretoriu, cele mai apropiate de situația dată, evitând astfel aplicarea reglementărilor adecvate, dar inedite adeseori, mai eficiente de drept al mediului propriu-zis.

Confruntat cu noțiuni științifice, economice și financiare diverse și complexe, cu expertize diferite de cele de tip clasic în care incertitudinea trebuie luată în calculul juridic, cu dezbaterile purtate de avocați hiperspecializați și cu contribuția unor specialiști pe problemă, judecătorul nu dispune adesea decât de mijloace limitate pentru a evalua mizele și a identifica normele aplicabile, într-un labirint de reglementări incoerent dispuse, adesea contradictorii și confuze, context din care găsește cu greu o cale de ieșire convenabilă, chiar cu prețul unor eforturi considerabile. La scurt timp, privind înapoi spre soluția adoptată și cu reflecții suplimentare ajunge să exclame „ce am decis, am decis”, expresie a îndoielii asupra concluziilor formulate.

În același context defectuos și în interdependență cu efectele sale, jurisprudența în materie rămâne relativ săracă, nerelevantă, fără semnificațiile sale tradiționale și contribuie într-o măsură redusă la dezvoltarea dreptului mediului. În pretoriul justiției

⁸⁸ Th. Clay, *Arbitrage et environnement*, în „Gazette du palais”, 28-29 mai 2003, Cah. Arbitrage no. 2003/1.

⁸⁹ Într-o țară precum Belgia cu un nivel mediu de afirmare a preocupărilor și de dezvoltare și aplicare a legislației de mediu, de exemplu, în materie penală, în fluxul de intrare a cauzelor înregistrate la parchetele corecționale din 2006 până în 2008, ponderea dosarelor de mediu *stricto sensu* a fost de 1,6-1,7% din totalul cauzelor; în privința dosarelor penale în care s-a dispus trimiterea în judecată, aflate pe rolul tribunalelor corecționale în aceeași perioadă, numărul total pe țară oscila între 500 și 700 pe an. Numărul cauzelor civile deduse în fața tribunalelor de primă instanță, rămânea și el deosebit de modest: între 22 și 45 de dosare pe an, în aceeași perioadă de referință. Referitor la hotărârile judecătorești, un autor a identificat pentru 15 ani, circa 250 de decizii pentru întreaga Belgie, respectiv în medie 17 pe an [a se vedea: B. Jadoît, *op. cit.*, p. 187; P. Lefranc, *De milieustakingswet: overzicht van rechtpraak (1993-2008)*, T.M.R., 2009, P. 2 și urm.; în Franța, dacă în 1993 se evalua la 2% numărul condamnărilor penale privind mediul, din totalul condamnărilor pronunțate, în 2009 această cifră ajungea la 4-5%].

mai consistentă și mai relevantă se dovedește jurisprudența Curții Constituționale a României, Curții Europene a Drepturilor Omului (C.E.D.O.) și cea a Curții de Justiție a Uniunii Europene (C.J.U.E.) în dimensiunile și rolurile lor specifice.

În România, problemele protecției mediului pot genera toate tipurile clasice de contencios, aferente formelor de răspundere admise: civil, penal, contravențional și administrativ. Art. 126 alin. (5) teza a II-a din Constituția României permite ca prin lege organică să fie înființate instanțe specializate pentru anumite materii, inclusiv pentru cea a protecției mediului, chiar cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii. Totuși, nu există, de *lege lata*, nicio măsură care să consacre ori să organizeze o specializare a judecătorilor sau a jurisdicțiilor în materie de mediu. Sistemul repartizării aleatorii a dosarelor spre competență soluționare face imposibilă până și o minimă preocupare *de facto* de atribuire a cauzelor cu specific ecologic acelor complete, constituite din magistrați cu o anumită experiență și/ori având pregătirea necesară dobândită pe calea pregătirii continue ori perfecționării profesionale în domeniul mediului. Nu în ultimul rând, un “decupaj” jurisdicțional calat pe împărțirea administrativ-teritorială a țării, prin forța lucrurilor contribuie la dispersia soluționării cauzelor de mediu și conjugat cu sporidicitatea lor înlătură orice preocupare de abordare sistematică, uniformitate și continuitate a soluțiilor jurisprudențiale rezultate.

6. Un proces evolutiv. Experiențele jurisdicționale de până acum, tendințele de creștere în amploare și diversificare în problematică ale contenciosului de mediu, ne arată că, mai devreme sau mai târziu, instituirea unor jurisdicții specializate în această materie este ineluctabilă.

Este vorba însă de un proces îndelungat, pe etape, cu particularități și progrese diferite de la o țară sau alta, pe cale să se accelereze în ultimii ani. La început, mai ales în privința României, este necesară și fezabilă soluția unor judecatori și/sau complete specializate pe mediu *ad-hoc*, cu posibilitatea permanentizării lor, dacă și când realitățile o vor impune. La un moment dat, de la sine, situația judiciară concretă va cere și va obliga la trecerea de formule mai complexe, stabile și specializate.

Marea problemă, vitală am putea spune, o reprezintă însă în prezent pentru dreptul mediului cea a asigurării efectivității și sporirii eficienței sale. Ea presupune, înainte de toate, trecerea dincolo de câmpul administrativ, a metodelor și instrumentelor de această natură în realizarea prescripțiilor normelor juridice și conferirea unui rol proeminent acțiunii în justiție în acest sens. O atare revoluție ar prezenta mai multe avantaje; ar da substanță accesului la justiție ca o garanție a dreptului fundamental la mediu, ar completa și potența demersul administrativ în realizarea legislației de mediu și ar spori considerabil efectivitatea sa, și, nu în ultimul rând, ar răspunde mai bine specificului ecologic.

În afara unui asemenea “salt”, dreptul mediului, realizarea sa, riscă să rămână unul de acțiune administrativă, o “afacere internă” a contextului administrativ fără un

real control de legalitate și din partea societății civile, într-un domeniu esențial pentru consultarea și participarea publicului la luarea deciziei.

Pentru a ajunge la o stare de „justițiabilitate” acceptabilă, trebuie să avem în vedere mai mulți factori. Este vorba, mai întâi, de o redactare mai adecvată a textului legislativ (*lato sensu*) de mediu, în sensul utilizării unor formulări care să nu piardă virtuțile conținutului tehnic, dar să ofere și contururi juridice suficiente spre a permite controlul și garantarea pe cale jurisdicțională a prescripțiilor respective. O atenție deosebită trebuie să fie acordată modului de transpunere și implementare în dreptul intern a actelor normative unional-europene, în special ale directivelor care reprezintă marea majoritate dintre acestea și ridică cele mai multe probleme. Astfel, simpla preluare *tale quale* a textelor de drept al U.E., fără o concretizare în sensul efectivizării semnificațiilor lor și a obiectivelor preconizate prin mijloace de drept intern, le conferă un rol decorativ, de modest exercițiu administrativ, deschizând partea abuzului prin neaplicare și ineficiență. În plus, nu putem ignora faptul că în aplicarea dreptului U.E. al mediului, rolul principal revine autorităților publice, marea majoritate a directivelor obligând statele membre să desemneze în cadrul sistemului lor administrativ, unitățile care să fie însărcinate să asigure implementarea și controlul regulilor vizând transpunerea acestor acte în dreptul național. Nu în ultimul rând, statele membre ale U.E. sunt ținute să ia orice măsură – generală sau particulară – menită să asigure îndeplinirea obligațiilor decurgând din Tratatul U.E. ori rezultând din actele instituțiilor U.E. Și aceasta, în condițiile în care 40% din dreptul U.E. este „drept al mediului”, iar circa 75-80% din dreptul intern al mediului din fiecare stat membru are o sorginte unional-europeană. Dacă aplicarea dreptului mediului incumbă în primul rând autorităților publice, ea rămâne în privința efectivității dependentă de mai mulți factori, precum resursele de care dispun în acest scop ori importanța acordată protecției mediului de către instanțele politice. Acțiunea în fața jurisdicțiilor joacă încă un rol secund, chiar minor, în ciuda rolului de “judecător de drept comun” al magistratului național.⁹⁰

O contribuție importantă în domeniu ar putea avea raționalizarea reglementărilor și sporirea accesibilității lor pe calea codificării.

Desigur, adoptarea unui cod reprezintă, pentru orice domeniu al dreptului și cu atât mai mult pentru ramurile noi și mai complexe, cum este cazul dreptului mediului, expresia deplinei maturizări și a impunerii sale definitive, deopotrivă în cadrul sistemului de drept, activității practice și al teoriei juridice. Dezvoltarea explozivă a textelor normative în domeniu, paralelisme și contradicțiile manifestate, nevoia unor conexiuni coerente cu dreptul internațional și dreptul U.E. în materie necesită pentru dezvoltarea conținutului, promovarea justițiabilității prevederilor și asigurarea efectivității sale, o ordonare coerentă printr-o sistematizare adecvată. Aplicată la un obiect intrinsec bine structurat și autoreglat, precum sistemul natural, reacția juridică

⁹⁰ Pentru problemă, pe larg, a se vedea *Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement*, în “Revue juridique de l'environnement”, numéro spécial, décembre 2009.

este nevoită să se adapteze și nevoilor acestuia spre a se dovedi adecvată și eficientă. Dintr-un anumit punct de vedere calificarea reprezintă un aspect și o exigență a specificității dreptului mediului. Ea devine, astfel, nu numai o operațiune de tehnică legislativă și raționalizare textualistă, menită să conducă la obținerea unui act normativ complex, iar adoptarea sa, materializarea unei opțiuni politice (ecologice) avansate, ci implică și un efort științific creator relevant, pentru că este vorba, înainte de toate, de o operă de identificare și afirmare a specificității dreptului mediului, care poartă elemente de transformare esențială a juridicului tradițional.

Un rol deosebit îl joacă, în acest context, progresele înregistrate în asigurarea „justițiabilității” dreptului uman fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. În sens substanțial, acesta presupune asigurarea, pe cât posibil, a unui mediu de calitate, favorabil sănătății umane și menținerii echilibrului ecosistemelor naturale, iar în plan procedural reclamă recunoașterea și garantarea a trei drepturigarantii: accesul la informația de mediu (dreptul la informare), participarea publicului la luarea deciziei (administrative) [dreptul la participare] și accesul la justiție în materie de mediu (dreptul la justiție). În privința acestuia din urmă, „justițiabilitatea” dreptului la mediu presupune ca, în cazul oricărei violări a semnificațiilor sale, victima sau reprezentanții săi să poată acționa în justiție, să invoce principiul responsabilității și să solicite și să obțină repararea prejudiciului ecologic, în condițiile statului de drept. El implică, totodată, obligația statului de a adopta măsurile legislative, administrative și de altă natură, inclusiv de ordin jurisdicțional, necesare și posibile într-o societate democratică în vederea garantării exigențelor unui asemenea drept. În același timp, „justițiabilitatea” și promovarea pe această cale a semnificațiilor dreptului la mediu fac astăzi parte din cerințele statului de drept, existența unei puteri judecătorești independente și asigurarea unui proces echitabil fiind vitală pentru aplicarea, dezvoltarea și respectarea dreptului mediului⁹¹. Totodată, dacă orice drept presupune apelul la un judecător pentru a i se asigura respectarea, dreptului mediului prezintă unele particularități, care justifică faptul că accesul la justiție în acest domeniu să reclame soluții specifice și la nevoie derogatorii de la dreptul comun.

În fine, elementul ultim este reprezentat de o reacție jurisdicțională adecvată, care să fie adaptată particularităților legislației ecologice, să-și soluționeze contenciosul ecologic în litera și spiritul său, contribuind astfel la instaurarea unei veritabile „ordini (juridice) ecologice”.

Concluzii. Efectivitatea dreptului mediului este strâns dependentă de ameliorarea răspunsului instituțional, prin raționalizarea structurilor administrative și eficiența activității, întărirea concertării acțiunii acestora cu cea a autorităților judiciare și specializarea jurisdicțiilor.

⁹¹ A se vedea, pe larg, în această problemă M. Duțu, *Tratat de dreptul mediului*, ediția a III-a, cit. supra., p. 324-339.

În această din urmă privință, este necesar să se găsească și să se instituie sistemul cel mai potrivit pentru fiecare stat, care să țină seama de particularitățile sistemului jurisdicțional și concepția generală asupra protecției mediului, realitățile socio-ecologice concrete, în conexiune cu exigențele dreptului internațional și dreptului U.E.

Totodată, nu putem ignora nici limitele contenciosului judiciar în realizarea legislației de mediu, cu atât mai mult cu cât judiciarizarea ansamblului reglementărilor în materie nu e previzibilă. În același timp, este de domeniul evidenței că anumite aspecte importante scapă acțiunii unei jurisdicții, neputându-se, de pildă, să se ceară judecătorului să controleze un program de acțiune privind protecția aerului ori o strategie în domeniul gestiunii deșeurilor. Aplicarea dreptului mediului presupune mai mult decât un mecanism de control al conformării actelor concrete de executare cu textele legale. El se completează, în mod necesar, cu acțiunea administrativă, având rolul de a compatibiliza exigențele unui domeniu foarte tehnic, evolutiv, în care opțiunile politico-strategice ocupă un loc important. Nu în ultimul rând, apare utilitatea intervenției civice și a controlului publicului, căruia trebuie să i se asigure, în acest sens, accesul la informații, implicarea în luarea deciziei și să se bucure de accesul la justiție în probleme de mediu.

Din această perspectivă este de observat că în România asistăm la o situație (aparent) contradictorie: numărul redus de litigii de mediu și defecțiuni majore în surprinderea specificului și aplicarea adecvată a legislației în domeniu! Dacă ar reflecta starea reală a problemei, nivelul redus al contenciosului ecologic ar putea fi apreciat ca un element pozitiv, numai că el se explică prin slaba „justițiabilitate” a reglementărilor edictate în domeniu și atenția minimă acordată depistării și sancționării abaterilor de la legislația ecologică. Cunoașterea și aplicarea necorespunzătoare a dreptului mediului nu face decât să amplifice gravitatea problemei. Nevoia extinderii exigențelor statului de drept și în acest domeniu va genera în viitorul apropiat o amplificare considerabilă a contenciosului de mediu, cu efecte adecvate asupra activității jurisdicționale. Presiunile vizând sporirea efectivității legislației de mediu vor provoca și o amplificare a rolului căii judiciare în realizarea prevederilor acesteia și, drept urmare, o creștere a ponderii contenciosului ecologic pe rolul instanțelor și a complexității sale. Spre a-i asigura o soluționare adecvată, este de așteptat la o reacție „în trepte” din partea factorului jurisdicțional: mai întâi, asigurarea unei pregătiri mai intense a magistraților în domeniul dreptului mediului, apoi formarea, *de facto*, a unor procurori și judecători și chiar a unor complete sau compartimente specializate, instituționalizarea lor și, în cele din urmă, chiar a unor jurisdicții de acest gen. Este de așteptat ca specializarea ecologică să se manifeste și la eșalonul „auxiliarilor” justiției, începând cu corpul experților, continuând cu cel al avocaților și executorilor judecătorești.

Este o evoluție obiectivă, din ce în ce mai evidentă, care se înscrie în ecuația dezvoltării aferente epocii post-moderne.

CAPITOLUL 4

Răspunderea pentru vătămările aduse mediului

Instrument clasic de realizare a prescripțiilor normelor juridice, răspunderea are un impact mai redus în domeniul protecției mediului și prezintă multiple particularități.

Într-adevăr, tendința generală este aceea ca mediul să fie apărat mai ales prin reglementarea acțiunilor care l-ar putea afecta, în vederea prevenirii vătămărilor și mai puțin pe calea răspunderii, din cauza particularităților acesteia: prejudiciile ecologice sunt adesea definitive, deteriorarea este ireversibilă, și atunci costul reparării, fie ea și aproximativă, devine exorbitant. Ca atare, o intervenție *a posteriori* pe tărâmul „răului înfăptuit” rămâne adesea incertă, iar efectele sale nu conferă o reparație completă și eficace. Totodată, incertitudinile privind indemnizarea victimelor, care este percepută mai ales ca o sancțiune, nu permit realizarea unui efect disuasiv asupra poluatorilor și a rolului preventiv aferent. De aceea prevenirea apelează mai ales la stabilirea de reglementări și instituirea de proceduri de control prealabil al activităților care prezintă un risc pentru mediu⁹².

Totuși, în ciuda acestor dezavantaje, răspunderea sub formele sale tradiționale, administrativă (contravențională), civilă sau penală, la care se adaugă sancțiunile specifice de drept al mediului, continuă să joace un rol important în realizarea prescripțiilor reglementărilor juridice în domeniu.

⁹² S. Giova, Responsabilità da danno ambientale. Profili di diritto civile, amministrativo e penale, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 2005; F. Giampietro, La responsabilité per danno all'ambiente, Ed. Giuffrè, Milano, 2006; B. Drobenko, Responsabilité en matière d'environnement, în Jurisclasseur, janvier 2006.

Așa cum sublinia cea de a X-a Conferință a Miniștrilor Europeni de Justiție (Istanbul, 5-7 iunie 1990), „mediul merită o protecție în sine, și nu numai pentru a servi utilizării de către om sub forma cea mai adecvată din punct de vedere funcțional”. Ea a fost și este supusă unui efort substanțial de adaptare la particularitățile acțiunii de protecție a mediului, prin dezvoltarea unor laturi specifice (răspunderea civilă pentru prejudiciu ecologic, infracțiuni și contravenții la regimul protecției mediului, contencios legat de autorizațiile administrative de mediu) și de construire treptată a unei forme specifice de răspundere, cea pentru vătămrile aduse mediului.

În înțelegerea modului de construire și evoluție a răspunderii de mediu trebuie să avem în vedere că reglementările juridice de până acum nu impun decât în mod excepțional interdicția de a polua, autorizând în fapt o poluare rezonabilă, acceptabilă. „De la origini problema a fost gândită (politic) și construită (juridic) ca o gestiune administrativă a unui număr de riscuri și vătămări. Astfel, s-a stabilit un dispozitiv de poliție administrativă, care este mai incitativă decât represivă, mai teleologică decât sancționatoare”⁹³.

Răspunderea penală (și contravențională) constituie un veritabil „drept represiv al mediului”, funcția sa principală fiind aceea de a proteja valorile naturale recunoscute ca importante și pentru societate. Dimensiunea represivă a reglementărilor a făcut ca, în conținutul lor, principiile și instituțiile penale să fie mai puțin „ecologizate”, în sensul adaptării lor la cerințele specifice ale domeniului supus ocrotirii.

La nivel internațional se remarcă o pendulare între procedurile de drept internațional public (consacrate în tratate) și recurgerea la mecanismele dreptului privat (admise mai ales în practica statelor) care conferă răspunderii internaționale pentru pagubele de mediu un profil aparte. Această tendință are toate șansele să se prelungească, fiind preluată și consacrată și la nivelul dreptului pozitiv, cum este cazul Protocolului din 10 septembrie 1999 la Convenția de la Basel asupra mișcărilor transfrontaliere de deșeuri periculoase și preferată în practica statelor.

Problema centrală o reprezintă în acest domeniu eficacitatea represiei „delictelor ecologice”; o primă concluzie este aceea că rezultatele controlului și ale sancțiunilor rămân inefficiente. Tentativele de a degaja, plecând de la dreptul comun al răspunderii, fundamente și reguli specifice mediului nu au dus la prelungiri semnificative la nivelul dreptului pozitiv. Tot așa, încercările de a crea un delict specific vătămării mediului, care să reprime într-o manieră globală ilicitul ecologic nu au ajuns până acum la un rezultat concret. Oricum însă, mugurii unei reforme fundamentale, din perspectivă ecologică, în privința principalelor forme de răspundere au apărut.

Secțiunea 1. Răspunderea de mediu în dreptul internațional

Abordarea răspunderii ambientale din perspectiva celor trei straturi ale normativului juridic, aflate în stare de interdependență, se impune deopotrivă din perspectivă juridică, cât și cea a câmpului teritorial de aplicare a sa, având în vedere impactul activității umane și efectele transfrontiere ale acestuia.

§1. Dreptul internațional

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 poluatorului plătește (principiul 16), completate cu o obligație de informare a statelor între ele în caz de situație de urgență (principiul 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

⁹³ P. Lascombes, La justice de l'environnement industriel, une place à prendre et à inventer, în *Justices* nr. 122, novembre 1988, p. 33.

dispozitiv de reparare și, dacă e necesar, de indemnizare; Convenția de la Basel privind controlul fluxului transfrontier de deșeuri periculoase și a eliminării lor (1989) precizează că „Părțile consideră că traficul ilicit de deșeuri periculoase ori alte deșeuri constituie o infracțiune penală” (art. 4 pct. 3.3), în termenii art. 4 pct. 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 unuiia 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. 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 transfrontieră. 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” (ONU, Sentința arbitrală din 11 martie 1941, cauza *Turnătorii Trail, SUA c. Canadei*. Statele trebuie să prevină poluările, pentru că se impune respectarea drepturilor altor state, CIJ 9 aprilie, 1949, cauza *strâmtorii Corfu*).

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” (CIJ, 20 decembrie 1974, cauza *experiențelor nucleare, Noua Zeelandă c. Franței*).

Curtea Internațională de Justiție (CIJ) 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 asupra 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” (CIJ, 25 septembrie 1997, cauza privind proiectul *Gabcikovo-Nagymaros, Ungaria c. Slovaciei*).

Eficiența intervenției jurisdicționale este încă subordonată capacității limitate a intervențiilor acestei jurisdicții subordonate voinței suverane a Statelor. Mijloacele coercitive sunt astfel cvasi-inexistente. 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.

1.2. 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, consta în transferul chestiunii la nivel interindividual și, în consecință, la cel al jurisdicțiilor interne.

1.3. 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.

1.4. Competența judiciară

Din acest punct de vedere poate fi vorba fie despre competența statului victimei, fie despre cea a statului „poluatorului”. Ca regulă generală, dreptul internațional privat preconizează competența jurisdicției domiciliului pârâtului (aducându-se ca argumente: cel care este atacat trebuie să aibă avantajul de a se apăra, la el, responsabilitatea poate să fie mai bine examinată, iar executarea deciziei date împotriva autorului pagubei este asigurată). 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 Sarrebreec 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 1968 de către statele membre ale Comunităților Europene. Conform art. 3 al convenției, pârâtul domiciliat pe teritoriul unui stat contractant poate fi adus în fața instanțelor altui stat contractant, în materie delictuală sau cvasidelictuală, în fața tribunalului locului unde faptul prejudiciabil s-a produs. Devine astfel important de știut ce se înțelege prin „locul unde s-a produs faptul prejudiciabil”. Este locul unde s-a comis actul care a cauzat prejudiciul ori cel unde s-au înregistrat pagubele? În primul caz, competența revine jurisdicției statului autorului, în cel de-al doilea, celei a statului victimei.

În practică, aceste dispoziții au generat poziții contradictorii. Tribunalul de primă instanță din Fribourg (Germania), pronunțându-se asupra plângerii agricultorilor germani ale căror terenuri fuseseră poluate de emanațiile unei uzine chimice situate în Franța, a estimat, printr-o hotărâre din 10 iunie 1975, că instanța locului prejudiciului este competentă și a condamnat uzina pârâtă la repararea pagubei. În sens invers, în urma introducerii unei cereri la Tribunalul de Arondisment din Rotterdam în „procesul Rinului”, tinzând să se obțină o indemnizație din partea minelor domeniile 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 UE. 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 CJCE a ales soluția apreciată ca departe de a fi cea mai bună. Astfel, documentul a constatat că 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 punctul 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 ce a provocat-o. În cazul nostru, aceasta înseamnă că reclamanții olandezi puteau să aleagă și să decidă liber dacă aduc cauza 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 sentința din 8 ianuarie 1979.

1.5. Legea aplicabilă

Legea aplicabilă cauzei de indemnizare este determinată de către 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.

1.6. Executarea hotărârii străine

În materia cvasidelictelor (care este calificarea pagubelor transfrontaliere de mediu în sistemele de drept continentale) ori *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 1968, 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.

§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 către 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 către 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”.

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” (acest lucru este în mod particular ilustrat de decizia CEDO, *Guerra și alții c. Italiei*, 19 februarie 1998).

2.1. Convenția asupra responsabilității civile pentru pagube rezultând din activități periculoase pentru mediu⁹⁴ 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

⁹⁴ Adoptată la Lugano la 21 iunie 1993, din inițiativa Consiliului Europei.

organismelor modificate genetic, orice utilizare a unui microorganism susceptibil să prezinte un risc pentru om sau mediu, precum și orice exploatare care tratează ori depozitează deșeuri. În același timp, convenția nu acoperă transportul de mărfuri, cu excepția celor prin conducte subterane, nici pagubele cauzate printr-o substanță nucleară. Răspunderea este canalizată spre exploatantul activității periculoase ori spre 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 92/32/CEE 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 (redușe adeseori la cuantumul cheltuielilor de depoluare), precum sentința arbitrală din 11 martie 1941 în cauzade poluare atmosferică de la topitoria Trail, dintre SUA și Canada, cauza privind poluarea Rinului prin uzinele de sare din Alsacia, cauza 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 de franci francezi armatorilor de pescuit pentru 220.000 tone de petrol deversate. În 1991, Statul Alaska, semnând o tranzacție cu compania ExxonMobil, a obținut echivalentul a 7,5 miliarde de franci pentru deversarea a 38.000 de tone de țiței de către 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)⁹⁵. Ca orice document internațional de acest gen, convenția stabilește obligații pentru statele-părți de a dezvolta dreptul intern în sensul stăpânirii gravelor pericole pentru mediu generate de „o utilizare necontrolată a mijloacelor tehnice și o exploatare excesivă a resurselor” (Preambul). Astfel, se prevede incriminarea unor fapte comise cu intenție, precum: eliminarea, emisia ori introducerea unei cantități de substanțe ori de radiații ionizante în atmosferă, sol, ape, care au cauzat moartea ori grave leziuni persoanelor ori care creează un risc semnificativ din acest punct de vedere. Aceleași acte trebuie să fie sancționate atunci când sunt ilicite și susceptibile de a cauza deteriorarea durabilă a atmosferei, solului ori apelor sau când cauzează moartea ori grave leziuni persoanelor, pagube substanțiale monumentelor protejate, altor obiecte protejate, bunurilor, animalelor și vegetalelor. Trebuie, de asemenea, să fie sancționate, dacă produc aceleași efecte, eliminarea, tratamentul, stocarea, transportul, exportul ori importul ilicit de deșeuri periculoase, exploatarea ilicită a unei uzine în care se desfășoară o activitate periculoasă, precum și fabricarea, tratamentul, stocarea, utilizarea, transportul, exportul ori importul ilicit de materii nucleare ori alte substanțe radioactive periculoase. Un fascicul important îl formează infracțiunile din neglijență. Lista actelor vizate este aceeași. Statele trebuie, de asemenea, să le califice drept infracțiuni, dar, spre deosebire de cazul celor internaționale, statele care devin parte la convenție pot fie să facă o rezervă în această privință, fie să precizeze că-și rezervă dreptul de a nu proceda la o atare calificare juridică decât atunci când este vorba despre infracțiuni comise prin neglijență gravă.

În afară de aceste situații, documentul prevede și obligația de a califica drept infracțiuni sau contravenții și alte acte atunci când sunt ilicite, comise intenționat ori prin neglijență, precum: emisiile de poluanți, zgomotul, eliminarea, tratamentul, stocarea, transportul, exportul sau importul de deșeuri, manipularea de materii nucleare, de substanțe radioactive ori de produse chimice periculoase, alterările vătămătoare în elementele naturale ale zonelor protejate, precum și posesia, 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 către organele lor, un

⁹⁵ Pentru o prezentare a Convenției, a se vedea *A. Szonyi Dandachi*, *Le convention sur la protection de l'environnement par le droit penal*, în *Revue juridique de l'environnement* nr. 3/2003, p. 281-288.

membru al acestora ori alți reprezentanți sunt pasibile de sancțiuni, fără ca această responsabilitate să excludă urmărirea persoanelor fizice (art. 9 din Convenție). 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 la nivelul Uniunii Europene al răspunderii în materie de mediu

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 protejează 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 european 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, determinarea persoanelor abilitate să acționeze și modalitățile de evaluare și de reparare a pagubelor sunt principalele probleme.

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 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 mediu¹⁰⁹, 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 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 neglijență¹¹⁰.

¹⁰⁹ C. Hermon, Les perspectives ouvertes par la Directive du 21 avril 2004, Actualité juridique de droit administratif, 4 octobre 2004, p. 1972 și urm.; M. Prieur, La responsabilité environnementale en droit communautaire, în Revue européenne de droit de l'environnement nr. 2/2004, p. 129.

¹¹⁰ 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 4 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 4 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 îndiguirea apei care trebuie autorizată în prealabil conform Directivei 2000/60/CE.

7. Fabricarea, utilizarea, stocarea, tratarea, condiționarea, deversarea în mediu și transportarea la sit a:

Câmpul de aplicare și procedurale 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 1980 (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*, CERCLA, 42 U.S.C.103) și din al său *Super-funds* 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-funds* 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 sonde ori de încărcare, transportul pe mare de substanțe nocive și potențial periculoase, transport pe cale ferată ori terestră, energie nucleară). Se distinge între prevenție și reparare. În materie de prevenție, exploatantul are obligația de intervenție în caz de amenințare iminentă și statul trebuie să desemneze o autoritate competentă pentru a îndeplini această sarcină ori să ia el însuși măsurile preventive necesare (art. 4). Referitor la reparare (art. 5) autoritatea competentă obligă exploatantul să ia măsurile de reparare necesare ori se substituie exploatantului în lipsa acestuia. Măsurile respective nu sunt o alegere a exploatantului, ci sunt determinate conform anexei II (identificarea opțiunilor rezonabile și acțiunile reparatorii compensatorii). În cazul în care nu e posibil să se identifice exploatantul, ori acesta este insolubil, statul membru ia măsurile

- substanțelor periculoase în sensul art. 2, parag. 2 al Directivei 67/548/CEE din 27 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 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 nr. 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 relative la lupta împotriva poluării atmosferice provenind de la instalațiile industriale în ceea 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 microroganismelor 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 1 februarie 1993 cu privire la supravegherea și controlul transferurilor de deșeuri la intrarea sau ieșirea din Comunitatea europeană.

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 cauzate 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 comis o 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 rezultată din anumite convenții internaționale enumerate în anexa IV¹¹¹. 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 către exploatantul respectiv, de către 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 eficientă regimul propus. În toate cazurile în care acest lucru este posibil, conform principiului „poluatorul plătește”, exploatantul care a provocat o pagubă de mediu ori care se confruntă cu amenințarea iminentă a producerii unei asemenea pagube trebuie să suporte costul aferent acestor măsuri de reparare. Atunci când măsurile au fost luate de către autoritățile competente sau de către un terț acționând în numele lor, costul asociat trebuie să fie suportat de către 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 biodiversității cauzate de alte activități decât cele menționate în sus-zisa anexă, 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 că, fie 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 producere a unei daune mediului, autoritatea desemnată de către 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

¹¹¹ Convenții internaționale vizate de art. 4, parag. 2 al directivei:

- Convenția internațională din 27 noiembrie 1992 privind responsabilitatea civilă pentru daunele provocate de poluarea prin hidrocarburi;
- Convenția internațională din 27 noiembrie 1992 privind crearea unui Fond internațional de indemnizare pentru pagubele produse de poluarea prin hidrocarburi;
- Convenția internațională din 23 martie 2001 privind responsabilitatea civilă pentru pagube produse de poluare prin hidrocarburi din rezervoare;
- Convenția internațională din 3 mai 1996 privind responsabilitatea și indemnizarea pentru daunele legate de transportul pe mare a 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.

decât o reparare sub formă de restaurare, inclusiv pentru daunele a căror ireversibilitate face să fie considerate în general ca dificil de reparat printr-o „repunere în starea anterioară”. În raport cu tipul de pagubă, repararea poate îmbrăca diferite forme precum:

- pentru daunele care afectează solul, directiva cere ca solurile respective să fie decontaminate până acolo unde nu mai există niciun risc grav de incidență negativă asupra sănătății umane;
- referitor la repararea efectivă a pagubelor de mediu, aceasta se raportează la disponibilitatea pentru un cost rezonabil și privind condiții de asigurare și alte forme de garanție financiară care să acopere activitățile vizate de anexa III.

Ea va putea fi înfăptuită pe cheltuiala exploatantului. În sfârșit, art. 8.2 prevede o posibilitate de stabilire a unei cauțiuni sau de mecanisme financiare care să permită acoperirea daunelor în caz de insolvabilitate a autorilor lor.

2.3.2. Reglementarea protecției mediului prin dreptul penal

Dreptul penal s-a afirmat ca un instrument tot mai important în protecția mediului la nivel european, mai ales în ultimii 12 ani. Astfel, după adoptarea, la 4 noiembrie 1998, a Convenției Consiliului Europei privind protecția mediului prin dreptul penal⁹⁶, Consiliul European de la Tampere din octombrie 1999 cerea intensificarea eforturilor în vederea adoptării de definiții, incriminări și sancțiuni comune în domeniile mai semnificative ale infracționalității, printre care era citată și criminalitatea de mediu.

Câțiva ani mai târziu, în 2003, Uniunea Europeană (UE) a elaborat primul text, o decizie-cadru privind protecția mediului prin dreptul penal⁹⁷, anulată însă de Curtea de Justiție a Comunităților Europene (CJCE)⁹⁹, pentru motive ținând de competențele instituțiilor comunitare în adoptarea diferitelor categorii de acte juridice. Totodată, au fost adoptate și unele texte specifice în materie maritimă, respectiv o directivă¹⁰⁰ și o decizie-cadru¹⁰¹ vizând consolidarea cadrului penal pentru represiunea poluării cauzate de către nave.

Aprobată la 10 ani după aprobarea Convenției Consiliului Europei în materie, sub impulsul și după modelul acesteia, *Directiva 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal*¹⁰² reprezintă un real progres în domeniu, fiind și primul act normativ al UE vizând dreptul penal al mediului. Ea constituie punctul culminant al unor evoluții la nivelul

⁹⁶ Deschisă semnării la 4 noiembrie 1998, nu a intrat încă în vigoare. Pentru o analiză a documentului: *A. Szonyi Dandachi*, La Convention sur la protection de l'environnement par le droit penal, în *Revue européenne de droit de l'environnement* no. 3/2003, p. 281-297.

⁹⁷ Decizia-cadru 2003/80/JAI a Consiliului din 27 ianuarie 2003, privind protecția mediului prin dreptul penal, în JOUE L. 98 /55 din 5 februarie 2003, p. 55 și urm.

⁹⁹ CJCE, hotărârea din 13 septembrie 2005, cauza *Comisie c. Consiliu*, nr. C-176/03, în Rec. CJCE I-7879.

¹⁰⁰ Directiva 2005/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005, privind poluarea cauzată de către nave și introducerea de sancțiuni în caz de infracțiuni, în JOUE L. 255 din 20 septembrie 2005, p. 11.

¹⁰¹ Decizia-cadru 2005/667/JAI din 12 iulie 2005 vizând consolidarea cadrului penal pentru reprimarea poluării cauzate de nave, în JOUE L. 255 din 30 septembrie 2005, p. 164. Textul a fost anulat prin hotărârea CJCE din 23 octombrie 2007, *Comisia c. Consiliu*, cauza C-440/05, Rec. CJCE I-9097.

¹⁰² JOUE L. 328/28 din 6 decembrie 2008. Asupra importanței și conținutului directivei a se vedea: *D. Guibal, P. Thieffry*, L'incrimination pénale, instrument ultime de mise en oeuvre du droit européen de l'environnement, în *La Gazette du Palais*, nr. 28, 28 janvier 2009, p. 11 și urm.; *L. Kramer*, La protection de l'environnement par le droit pénal communautaire (Directive 2008/99/CE), în *Revue du droit de l'Union Européenne*, nr. 1/2009, p. 13 și urm.

reglementărilor comunitare și jurisprudenței CJCE (CJUE) de constituire a unui cadru comun minimal pentru măsuri de natură penală menite să asigure o protecție mai eficace a mediului.

În același timp, documentul tinde să ofere un model european de protecție a mediului prin intermediul dreptului penal, cu implicații importante pentru evoluția drepturilor interne ale statelor membre¹⁰³, în care directiva trebuie transpusă, prin intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare, mai înainte de 26 decembrie 2010¹⁰⁴.

2.3.2.1. Conținutul Directivei 2008/99/CE

Directiva 2008/99/CE stabilește standarde minime privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal față de o serie de activități efectiv ori potențial prejudiciabile, statele membre ale UE putând adopta sau menține măsuri mai stricte în domeniu, cu condiția ca acestea să fie compatibile cu dispozițiile tratatului constitutiv. Pe lângă cerința ca sancțiunile penale în cauză să fie efective, eficace, proporționale și disuasive, documentul prevede faptele care trebuie să constituie infracțiuni și face unele precizări relative la persoanele – fizice și juridice – a căror răspundere penală poate fi angajată.

A. Infracțiuni

Art. 3 din Directivă enumeră faptele în privința cărora statele membre trebuie să se asigure că sunt prevăzute ca infracțiuni „în cazul în care sunt contrare legii și sunt săvârșite cu intenție sau cel puțin din culpă gravă”. Totodată, trebuie sancționate („ca infracțiuni”) și instigarea și complicitatea la aceste acte săvârșite cu intenție.

Așadar, incriminarea faptelor respective este condiționată de ilicitețea unională (comunitară), în sensul ca să reprezinte „încălări grave ale dispozițiilor din dreptul unional privind protecția mediului” (considerentul 10 din Preambul). Potrivit art. 2 („Definiții”), „contrare legii” înseamnă o încălcare: a) a actelor legislative adoptate în temeiul Tratatului CE și prevăzute în Anexa A (în total 69 de acte normative comunitare, din care 8 regulamente și 61 de directive); sau b) în privința activităților care intră sub incidența Tratatului Euratom, o încălcare a actelor legislative adoptate în temeiul Tratatului Euratom (enunțate în Anexa B, respectiv 3 directive) și c) a unei legi, a unui act administrativ al unui stat membru sau a unei decizii adoptate de o autoritate competentă a unui stat membru, care pune în aplicare legislația comunitară precizată în cele două anexe.

Elementul material al infracțiunilor. Preocupat de respectarea deplină a cerințelor principiului legalității incriminării, legiuitorul european a descris cu minuțiozitate acțiunile sau inacțiunile care trebuie să fie considerate drept infracțiuni și pedepsite ca atare. Din punct de vedere numeric, categoria cea mai importantă de fapte incriminate este reprezentată de activitățile poluante „care provoacă sau este probabil să provoace decesul sau vătămarea gravă a unei persoane sau daune semnificative (substanțiale) calității aerului, calității solului sau calității apei, ori animalelor sau plantelor, respectiv:

- deversarea, emisia sau introducerea unei cantități de materii sau de radiații ionizate în aer, sol sau apă

[art. 3 lit. a)];

- colectarea, transportul, valorificarea sau eliminarea de deșeuri, inclusiv controlul acestor operațiuni și întreținerea ulterioară a spațiilor de eliminare și acțiunile întreprinse de comercianți sau intermediari (gestionarea deșeurilor) [art. 3 lit. b)];
- exploatarea unei uzine în care se desfășoară o activitate periculoasă ori în care sunt depozitate sau utilizate substanțe sau preparate periculoase și care, în exteriorul uzinei, pot produce consecințele generale aferente acestei categorii de fapte [art. 3 lit. d)];

¹⁰³ Art. 8 cuprinde, în acest sens, următoarele precizări: atunci când statele membre adoptă aceste măsuri, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, fiind abilitate să stabilească modalitatea de efectuare a acestor trimiteri; tot ele trebuie să comunice Comisiei Europene textele principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de directivă, precum și un tabel ce indică corespondența dintre acesta și dispozițiile naționale adoptate.

¹⁰⁴ D. Roets, Naissance du droit pénal européen de l'environnement (À propos de la Directive 2008/99/CE du Parlement et du Conseil du 19 novembre 2008, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal), în Revue européenne de droit de l'environnement, no. 3/2009, p. 271-283; Pentru posibilele implicații ale transpunerii directivei în dreptul român, a se vedea: M. Duțu, Implicații ale transpunerii în dreptul român a Directivei 2008/99/CE din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, în Dreptul, nr. 6/2010.

- producția, procesarea, manipularea, folosirea, deținerea, depozitarea, transportul, importul, exportul sau eliminarea de materiale nucleare sau de alte substanțe radioactive periculoase [art. 3 lit. e)].

În privința aspectelor incriminatorii, într-un mod tributar abordării clasice, sănătatea persoanelor este protejată alături de mediu, *stricto sensu*, omul fiind considerat parte integrantă a acestuia din urmă. Desigur, dacă vătămările aduse mediului constau în urmări efective, referirile la „moartea” și „vătămarea gravă a unei persoane” ar părea oarecum superflue în măsura în care drepturile penale naționale ale statelor membre incriminează în mod tradițional atingerile aduse vieții și integrității persoanei umane. Această referire prezintă, totuși, un interes în privința comportamentelor de punere în pericol a altuia care nu sunt, ele însele, reprimite, decât în unele state membre ale UE, precum Spania și Franța.

Celelalte categorii de fapte care trebuie incriminate sunt: - transportul de deșeuri, în cazul în care respectiva activitate intră în domeniul de aplicare a art. 2 alin. (35) din Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului, din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri¹⁰⁵ și se efectuează într-o cantitate care nu poate fi neglijată, fie că se realizează printr-un singur transport, fie prin mai multe transporturi aparent legate între ele [art. 3 lit. c)]; incriminarea are ca obiect un singur transfer ilicit de deșeuri, cel efectuat prin nerespectarea prescripțiilor respectivului regulament și aceasta independent de impactul așa-zisului transfer asupra mediului. Caracterul ilicit al transferului de deșeuri, chiar dacă este o condiție prealabilă a infracțiunii, nu antrenează *ipso facto* consumarea acesteia, fiind necesară îndeplinirea și a cerinței ca deșeurile care fac obiectul transferului să fie „în cantitate care nu poate fi neglijată”, fapt care lasă o marjă de apreciere mai largă a legiuitorului național în acest sens;

- uciderea, distrugerea, posesia sau obținerea de specimene din speciile de faună sau floră sălbatice protejate, cu excepția cazurilor în care fapta afectează o cantitate neglijabilă de astfel de specimene și are un impact neglijabil asupra stării de conservare a speciilor [art. 3 lit. b)];
- comerțul cu specimene din speciile de faună sau floră sălbatică protejate sau cu părți ori derivate ale acestora, cu excepția cazurilor în care actul afectează o cantitate neglijabilă de astfel de specimene și are un impact neglijabil asupra stării de conservare a speciilor [art. 3 lit. g)]; în mod evident, acest text trebuie pus în legătură cu exigențele Convenției CITES¹⁰⁶;
- orice act care provoacă deteriorarea semnificativă a unui habitat din cadrul unui sit protejat [art. 3 lit. h)];
- producția, importul, exportul, introducerea pe piață sau folosirea de substanțe care epuizează stratul de ozon [art. 3 lit. i)]; - instigarea și complicitatea la actele săvârșite cu intenție menționate la art. 3 din Directivă.

Latura subiectivă. Faptele prevăzute în art. 3 și 4 din Directiva 2008/99/CE trebuie incriminate dacă, sub aspectul laturii subiective, „sunt săvârșite cu intenție sau cel puțin din culpă gravă”. De remarcat faptul că noțiunea de „culpă (neglijență) cel puțin gravă” la care se referă directiva marchează un recul în raport cu art. 3 parag. 1. al Convenției Consiliului Europei privind protecția mediului prin dreptul penal din 4 noiembrie 1998, care se referă la infracțiuni „comise din neglijență”.

Așadar, fără a cunoaște o evoluție asemănătoare cu cea din domeniul răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic, unde răspunderea obiectivă, independentă de culpă a devenit regula, responsabilitatea penală își păstrează caracterul subiectiv tradițional, autorul unei vătămări aduse mediului neputând fi sancționat penal decât numai dacă răspunderea sa privește imputarea transgresării legii prin voința sa. Este necesară, totodată, existența unei legături între violarea legii penale și voința autorului vătămării, această legătură constituind latura subiectivă a infracțiunii.

B. Sancțiunile aplicabile

În transpunerea Directivei 2008/99/CE, statele membre ale UE trebuie să ia măsurile necesare pentru a asigura aplicarea pentru infracțiunile comise de o persoană fizică de „sancțiuni penale eficace, proporționale și cu efect de descurajare pentru infracțiunile menționate la art. 3 și 4” (art. 5). Infracțiunile comise de o persoană juridică sunt pasibile, însă, numai de „sancțiuni eficace, proporționale și cu efect de descurajare” (art. 7). Așadar, pentru persoanele morale nu se impune de către directivă stabilirea de sancțiuni penale, fapt explicabil mai ales prin

¹⁰⁵ JOL 190, 12 iulie 2006, p. 1.

¹⁰⁶ *Convenția privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție (CITES)*, adoptată la Washington la 3 martie 1973; România a aderat la Convenție prin Legea nr. 69 din 15 iulie 1994 (M.Of. nr. 211 din 12 august 1994).

dorința de a nu obliga unele state membre să-și modifice legislația internă într-un sens străin culturii lor juridice, reticentă față de admiterea răspunderii penale a persoanelor juridice. Desigur, nimic nu le împiedică însă, în absența unor atari rezerve, a prevedea sancțiuni de o asemenea natură și în privința acestora.

De remarcat că, inițial, Comisia Europeană a dorit să se impună statelor membre să prevadă pedeapsa închisorii ori amenzii grele pentru infracțiunile comise „în circumstanțe agravante”, respectiv având consecințe deosebit de grave, precum „o daună substanțială adusă mediului”¹⁰⁷. Propunerea sa a fost amendată însă de Parlamentul European în sensul art. 5 și 7 din Directivă, pentru a se ține seama de hotărârea CJCE din 23 octombrie 2008 care, recunoscând competența Comunității pentru a impune statelor membre sancționarea penală a celor responsabili de vătămări aduse mediului, a precizat că determinarea tipului și nivelului sancțiunilor penale de aplicat nu aparține Uniunii. În aplicarea acestei jurisprudențe, toate dispozițiile privind pedeapsa închisorii ori cuantumul amenzii au fost înlăturate în versiunea definitivă a directivei adoptate la 19 noiembrie 2008.

C. Răspunderea persoanelor juridice

În condițiile art. 6 și 7 ale directivei, și persoanele juridice își pot vedea angajată răspunderea penală în materie. Astfel, acestea pot fi considerate răspunzătoare pentru infracțiunile menționate la art. 3 și 4, în cazul în care au fost comise în beneficiul lor, de orice persoană care deține o poziție de conducere în cadrul său și care a acționat fie individual, fie în calitate de membru al unui organ al persoanei juridice, pe baza: a) unei împuterniciri din partea persoanei juridice; b) unei prerogative de a lua decizii în numele persoanei juridice; sau c) a unei prerogative de control în cadrul persoanei juridice. În plus, art. 6 alin. (2) arată că persoanele juridice trebuie să poată fi considerate răspunzătoare în cazul în care lipsa supravegherii sau a controlului din partea unei persoane menționate mai sus a făcut posibilă comiterea unei infracțiuni precizate la art. 3 și 4, în beneficiul persoanei respective, de către o persoană sub autoritatea sa (o combinație a mecanismelor responsabilității penale a persoanei juridice și a răspunderii penale așa-zise „pentru fapta altuia”). În sfârșit, alin. (3) al art. 6 precizează că „răspunderea unei persoane juridice în temeiul alin. (1) și (2) nu exclude procedurile penale împotriva persoanelor fizice care sunt implicate în infracțiunile menționate la art. 3 și 4 în calitate de autori, instigatori sau complici”. Având în vedere regimul juridic prevăzut de directivă referitor la sancțiunile aplicabile și precauția astfel luată în privința limitării armonizării răspunderii penale a persoanelor juridice în materie de mediu, se cuvin câteva precizări. Obiectivul declarat al directivei (art. 1) este acela de a stabili „măsuri de natură penală pentru a asigura o protecție mai eficace a mediului”. Ca măsuri sunt prevăzute, pe de o parte, incriminarea drept infracțiuni a faptelor prevăzute în lista menționată la art. 3 și 4, iar pe de alta, stipularea sancțiunilor aferente în art. 5 și 7 ale directivei. Neconcordanța dintre natura penală a faptelor și natura nedefinită unional (comunitar) a sancțiunilor ce trebuie aplicate de legislația națională în privința persoanelor juridice pleacă de la diferențele existente în domeniul sistemului infracțiunilor în dreptul intern al statelor membre ale UE. Astfel, în împărțirea tripartită a acestora în contravenții, delikte și crime, spectrul sancțiunilor de ordin penal, în înțeles de pedeapsă (cu închisoarea, amendă ș.a.) este mai larg. Dimpotrivă, într-o concepție „monistă”, în care fapta penală poate fi numai infracțiune, iar sancțiunea numai pedeapsă penală, se impun o serie de ajustări cu caracter cantitativ, indiferente naturii penale sau administrative, consacrată formal în dreptul intern.

2.3.3. Corelația între Directiva 2004/35/CE privind răspunderea de mediu și Directiva 2008/99/CE privind apărarea mediului prin intermediul dreptului penal.

Directiva privind răspunderea de mediu își delimitează obiectul de aplicare dintr-o dublă perspectivă. Mai întâi, limitează acțiunea mecanismului său specific de reparare la daunele de mediu definite în art. 2. pct. 1, cele cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate, care au efecte negative grave asupra constituirii sau menținerii unei stări favorabile de conservare asupra unor asemenea habitate sau specii, daunele aduse apelor, care produc efecte negative grave asupra stării ecologice, chimice și/sau cantitative și/sau asupra potențialului ecologic al apelor în cauză ori solului, orice contaminare a solului care creează un risc semnificativ de consecințe negative asupra sănătății umane. Apoi, acesta daune trebuie să provină, conform art. 3, prin exercitarea uneia dintre activitățile profesionale enumerate în anexa III și cele aduse speciilor și habitatelor naturale protejate prin exercitarea uneia dintre activitățile profesionale, altele decât cele anterioare, în cazul în care operatorul a emis o eroare sau o neglijență.

¹⁰⁷ Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit penal, COM (2007), 51 final, 9 février, 2007, 18 p.

Referitor la Directiva 2008/99/CE, se poate observa că numai actele ilicite susceptibile să degradeze în mod substanțial mediul sunt vizate de art. 3 și trebuie să constituie infracțiuni, sancționate ca atare. Din acest punct de vedere, ea se întâlnește cu Directiva 2004/35/CE și ambele conduc la concluzia că regimul unional-european de răspundere privind prevenirea și repararea daunelor de mediu are o aplicare limitată la situațiile cele preocupante, acelea în care acțiunea comunitară, conform principiului subsidiarității, va fi cu adevărat mai eficace decât acțiunea națională.

Astfel, răspunderea de mediu și protecția mediului prin dreptul penal urmăresc, în mod complementar, o mai eficace prevenire și o mai bună reparare a daunei ecologice. Acest sistem de răspundere sporită este cu atât mai coerent cu cât mecanismul răspunderii penale completează, în anumite privințe, mecanismul instituit prin Directiva 2004/35/CE.

Deosebit de semnificativ este în acest sens faptul că propunerea inițială de directivă privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal preconiza repararea daunelor aduse mediului ca o sancțiune alternativă sancțiunii penale, urmărind să acționeze în mod clar în completarea directivei privind răspunderea de mediu. Chiar dacă în final această propunere nu a fost reținută, ea își păstrează o anumită semnificație, în sensul că, pe de o parte, o atare abordare poate fi adoptată în plan național, iar, pe de alta, un domeniu rămâne în afara câmpului de acțiune al Directivei 2004/35/CE: cel al pagubelor cauzate prin poluarea de către nave. Directiva 2009/123/CE din 21 octombrie 2009 care integrează în dreptul UE. Convenția MARPOL 73/78, introduce sancțiuni și măsuri penale și în privința prejudiciilor cauzate prin poluarea de către nave și întregeste sistemul unional-european de răspundere pentru prejudicii ecologice.

În concluzie, evoluțiile reglementărilor UE și transpuse în dreptul intern al statelor membre, denotă o consolidare a regimului de răspundere penală pentru vătămările grave aduse mediului; sistemul unional-european în materie trebuie analizat în legătură și complementar cu celelalte regimuri de răspundere având ca obiect prevenirea și repararea daunelor ecologice: răspunderea de mediu, precum și răspunderea din fapta deșeurilor. Curtea de Justiție a UE a statuat că producătorul de hidrocarburi – devenite deșeuri în urma deversării lor în mare după un naufragiu – trebuie să suporte costul aferent eliminării deșeurilor.

Se poate astfel observa că, treptat, la nivel unional-european are loc, pe lângă multiplicarea regimurilor de răspundere, un proces de constituire a acestora într-un adevărat sistem general de răspundere fondat de principiile poluatorului plătește și precauției, având ca obiect prevenirea și repararea daunelor aduse mediului¹⁰⁸.

Secțiunea a 2-a. Problema răspunderii de mediu în dreptul național (român)

§1. Răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic. Considerații generale

Multă vreme, dreptul a conceput și a admis responsabilizarea și, în mod corelativ, obligarea la repararea numai a prejudiciilor suferite de către om; dreptul la reparare nu exista decât dacă victima era subiect de drept (respectiv persoană fizică sau persoană juridică în înțeles societar). Apariția și recunoașterea juridică a prejudiciului ecologic au forțat însă lărgirea spectrului de aplicare și adecvarea regimului de răspundere la noile realități a concepției clasice a răspunderii civile. Primul element l-au constituit, în acest sens, apariția și consacrarea noțiunii de daună (prejudiciu) ecologic, urmat relativ rapid de stabilirea unui regim special de răspundere adaptat particularităților acesteia. Răspunderea civilă apare în dreptul mediului ca un mijloc la care se recurge în ultimă instanță, prioritatea fiind acordată celorlalte tehnici și instrumente, cu precădere celor de natură economico-fiscală.

Din această perspectivă și având în vedere fundamentul său specific, ea apare mai degrabă ca o reparare, și mai puțin ca o răspundere în înțeles clasic. În același timp este de remarcat faptul că, și atunci când activitatea poluantului este exercitată conform regulilor administrative stabilite, nu se împiedică răspunderea civilă, în măsura în care autorizațiile administrative sunt eliberate sub rezerva drepturilor terților. Activitatea vătămătoare ilicită nu este mai puțin prejudiciabilă și se impune deci și în această situație o reparare. Așadar, poluantul nu poate niciodată să se ascundă de răspundere în spatele prescripțiilor administrative, chiar dacă le respectă integral.

¹⁰⁸ Pentru mai multe detalii, a se vedea: Mircea Dușu, *Introducere în dreptul penal al mediului*, Ed. Universul Juridic, București, 2013.

1.1. Specificitatea prejudiciului ecologic

Potrivit unei definiții larg acceptate – de legislațiile naționale și reglementările internaționale – dauna ecologică reprezintă prejudiciul cauzat naturii sălbatice, neapropriabilă, *res nullius*, ori intereselor colectivității prin intermediul mediului receptor – aer, apă, sol, independent de lezarea directă a unui interes uman.

Conform legii-cadru românești în materie (O.U.G. nr. 195/2005), prejudiciu înseamnă „efectul cuantificabil în cost al daunelor asupra sănătății oamenilor, bunurilor sau mediului, provocat de poluanți, activități dăunătoare ori dezastre”.

În vederea explicării acestei „noțiuni revoluționare” pentru dreptul civil clasic s-a recurs în principal la două argumente teoretice.

Primul consideră că la originea acceptării conceptului de „daună ecologică” se află teoria inconvenientelor de vecinătate, în sensul că, treptat, o asemenea teorie a lărgit noțiunea de vecinătate geografică la cea de vecinătate socială, prin introducerea conceptului de patrimoniu comun. Ca atare, prejudiciul ecologic a putut fi definit ca o atingere a patrimoniului ecologic comun. Acest tip de pagubă se distinge și nu se confundă cu suma diferitelor atingeri aduse patrimoniului ecologic al indivizilor; victima tulburării este în acest caz colectivitatea deținătoare a unui patrimoniu distinct de ansamblul patrimoniilor personale ale subiecților de drept.

Într-o altă perspectivă se consideră că noțiunea (conceptul) de pagubă ecologică este legată de proprietate, a cărei valoare economică este determinantă. Paguba poate consta în pierderea ori deteriorarea unui bun care are o valoare de piață, într-o pierdere de venit ori în daune vizând interese morale, estetice și științifice. Această concepție economizantă ridică însă probleme pentru protecția speciilor faunei și florei sălbatice care nu sunt exploatate și nu au deci nicio valoare de piață, precum și pentru ecosistemele și peisajele a căror valoare economică nu poate să fie evaluată. Totodată, evaluarea valorii economice a altor elemente de mediu, precum diversitatea biologică, echilibrul ecosistemelor, este deosebit de dificil de realizat.

În același timp, măsurarea ori evaluarea pagubelor în scopul atribuirii unei indemnizații ridică și alte aspecte importante, ca de exemplu pragul ori nivelul minim de pagubă care atrage răspunderea, constatarea daunei, în special când este vorba despre efecte pe termen lung, la mare distanță ori cauzate de actori multipli, și, în sfârșit, posibila ireversibilitate a prejudiciului. De altfel, această ultimă problemă rămâne, în mare parte, ignorată de drept.

Indiferent de viziunea acceptată, repararea prejudiciului ecologic nu este asigurată decât în mod imperfect, fie pentru că acesta nu este reparabil în natură (atingerile ireversibile ale echilibrului natural), fie că este diluat astfel încât nicio reparație nu este posibilă și că sursa de poluare este prea imprecisă pentru a identifica autorul.

O problemă discutată și discutabilă rămâne și aceea de a ști de la ce grad al efectelor negative pentru mediu se deschide dreptul la repararea pagubelor; pentru a găsi o soluție general acceptabilă, jurisprudența franceză, de exemplu, a consacrat noțiunea de „cauză probabilă și credibilă”, atunci când nicio altă cauză decât poluarea ori deteriorarea mediului nu poate fi considerată în mod rezonabil drept cauză principală a daunei.

1.2. Repararea prejudiciului

Particularitățile prejudiciului ecologic au dus la considerarea și afirmarea de noi tipuri de pagube și la recunoașterea unor moduri de reparare originale. Referitor la primul aspect, apar ca noi tipuri de prejudicii: prejudiciul nefinanciar, măsurile de salvagardare, prejudiciul de dezvoltare și prejudiciul cauzat mediului natural.

Prejudiciul nefinanciar se referă mai ales la indemnizarea unei pierderi de agreement, o pagubă neidentificabilă material și care nu aduce atingere unui patrimoniu economic, cu alte cuvinte, un prejudiciu moral pentru daune ecologice.

Măsurile de salvare constituie o noțiune lansată prin Convenția de la Bruxelles din 29 noiembrie 1969 privind responsabilitatea civilă pentru pagube datorate poluării prin hidrocarburi și se referă la obligația de indemnizare a colaboratorilor ocazionali și spontani ai unei operațiuni de luptă contra poluării, dacă aceștia au intervenit în mod util. Cheltuielile legate direct de operațiunile de luptă contra poluării, de spălare ori de restaurare sunt indemnizabile de către autorul pagubei. Un serviciu public poate beneficia de rambursarea cheltuielilor vizând măsurile luate în scopul prevenirii unei poluări.

Prejudiciul de dezvoltare apare ca o aplicare a principiului precauției, răspunde obligației de securitate subsecventă răspunderii obiective și justifică răspunderea civilă bazată pe risc. Este vorba despre o pagubă încă nedetectabilă, dar apreciabilă de către tribunale sub unghiul dreptului contractual și al răspunderii delictuale. Referitor la modurile de reparare, acestea se referă în special la încetarea poluării, repararea în natură și repararea pecuniară.

Prejudiciul cauzat mediului natural rezidă în vătămări aduse naturii, biodiversității sau peisajului, cum ar fi, de exemplu, dispariția unei specii de plante sau animale. Este greu, dacă nu imposibil de evaluat în bani și se rezumă, în privința reparării, la măsuri de aducere în starea anterioară ori de „reparare în natură”.

1.3. Fundamentul și regulile regimului specific răspunderii pentru prejudiciu ecologic

În privința fundamentului răspunderii civile pentru pagube ecologice, acesta diferă de la un sistem juridic la altul. Astfel, în țările de drept continental, fondat pe Codul civil napoleonian (Franța, Belgia, Germania, Olanda, România), acțiunile sunt intentate cel mai adesea ca urmare a încălcării unor reguli precise, indiferent că actul prejudiciabil este considerat un delict sau un „cvasidelict”. În țările cu *common law*, conceptul de bază este *tort*, adică o conduită incorectă ori nerezonabilă a autorului prezumat al actului al cărui rezultat este o pagubă sau o vătămare. Răspunderea poate fi fondată, de asemenea, pe concepte specifice, precum violarea proprietății, activități periculoase ori neglijență.

De asemenea, regimul juridic al răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic este caracterizat, în contextul unei tendințe de uniformizare, printr-o serie de reguli novatoare, derogatorii de la regimul clasic al răspunderii civile delictuale.

Prima se referă la caracterul obiectiv, independent de culpă al răspunderii în materie de mediu, recunoscută la nivelul legislațiilor naționale, dar și al convențiilor internaționale; o atare regulă are meritul de a stimula comportamentul preventiv al titularilor activităților economice și sociale cu risc ecologic, în sensul adoptării tuturor măsurilor necesare, specifice pentru evitarea producerii pagubelor de mediu. Să mai remarcăm faptul că excepțiile admise de la acest principiu (forța majoră, culpa victimei, fapta unui terț și prescripția) sunt limitate și strict reglementate, iar conformitatea cu reglementările în vigoare ori posedarea unei autorizații administrative nu exonerează de răspundere. Ea este însoțită și completată cu regula canalizării răspunderii către exploatantul activității periculoase, în contextul aceleiași preocupări de a asigura o reparare cât mai rapidă și mai completă a prejudiciului ecologic.

Urmează regula răspunderii solidare, în situațiile în care sunt ținuți răspunzători pentru același prejudiciu mai mulți autori.

În privința întinderii reparației, aceasta are un caracter integral, în sensul că se referă atât la pagubele suferite de către victimă, cât și la degradările produse mediului, precum și la costul măsurilor de depoluare, de readucere în starea anterioară.

La aceste reguli specifice răspunderii se adaugă o alta, care evidențiază caracterul preponderent de reparație al răspunderii pentru prejudiciul ecologic, respectiv obligația asigurării în cazul activităților cu risc major de poluare. Situațiile practic-legislative sunt diverse, mergând de la asigurarea obligatorie la un fond mutual organizat pe tipuri de activități și până la autoasigurare ori garanție financiară din partea statului.

Un rol important în uniformizarea regulilor speciale ale răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic l-au avut o serie de documente internaționale, precum: Convenția asupra responsabilității civile în domeniul energiei nucleare (Paris, 29 iulie 1960), Convenția privind răspunderea civilă în materie de pagube nucleare (Viena, 21 mai 1963) și mai ales Convenția privind răspunderea civilă pentru daune rezultând din activități periculoase pentru mediu (Lugano, 21 iunie 1993).

La nivelul Uniunii Europene, într-o primă etapă s-a adoptat o abordare sectorială, prin inserarea unei clauze de responsabilitate fără culpă în domeniul deșeurilor ori al deversărilor. După respingerea a două inițiative de către statele comunitare, Comisia Europeană a optat pentru o abordare globală, publicând în 1993 o Carte verde privind repararea pagubelor cauzate mediului. Cu referiri directe la Convenția de la Lugano, documentul comunitar a abordat probleme referitoare la noțiunea de daună ecologică, proba legăturii de cauzalitate, limitarea răspunderii, dreptul de a sta în justiție și asigurabilitatea riscului de mediu. În privința fundamentului răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic, Comisia Europeană și-a manifestat preferința pentru responsabilitatea obiectivă, independent de culpă.

1.4. Determinarea responsabilului pentru producerea pagubei ecologice

1.4.1. Legătura de cauzalitate

Oricare ar fi regimul juridic sub care se plasează pentru a fi despăgubită, victima trebuie să probeze că daunele rezultă dintr-un act al părții chemate în justiție. Din acest punct de vedere, pagubele ecologice ridică o serie de probleme specifice.

Odată prejudiciul individualizat, două sunt atitudinile posibile: fie socializarea indemnizării daunei, fie căutarea unei legături de cauzalitate pentru a identifica autorul.

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

A. Stabilirea unei legături de cauzalitate. Sarcina probei acesteia incumbă victimei, lucru greu de îndeplinit, întrucât vătămarea se produce adesea după un anumit timp, fie că acțiunea s-a declanșat atunci când o expertiză tehnică a devenit imposibilă. Totodată, la ora actuală, cunoștințele științifice nu permit să se distingă legătura de cauzalitate dintre o expunere la o poluare și o pagubă. Această absență de certitudine permite să se opună victimei alte explicații științifice ale pagubei, a cărei reparare se cere celui desemnat ca fiind autorul. De aici, problema prezumției probabilității legăturii de cauzalitate.

B. Prezumția probabilității legăturii de cauzalitate. Fără a merge până la răsturnarea sarcinii probei, se poate să se ajungă însă la suplinirea condițiilor privind stabilirea legăturii de cauzalitate. În timp ce, în virtutea concepției clasice a Codului civil, s-a respins sistematic orice acțiune fondată pe existența unui prejudiciu indirect, în cazul daunelor ecologice s-a făcut o excepție, care a devenit apoi regulă.

C. Pluralitatea cauzelor pagubei. Dificultățile stabilirii legăturii de cauzalitate sunt amplificate adesea de pluralitatea surselor potențiale ale pagubei. Factorii care sunt, frecvent, totodată victimele și vectorii pagubei, se adăunează pentru a se dizolva în elemente, precum apa, solul, atmosfera.

Adiționarea lor poate crea o sinergie care sporește paguba; există, de asemenea, ipoteze în care fiecare factor luat izolat nu este vătămător, în timp ce conjugarea mai multora este de natură a antrena consecințe grave și prejudiciabile.

La nivelul actual al reglementărilor legale și practicii judiciare, faptul că o pagubă ecologică ar putea fi imputabilă și altor cauze nu-i nici exoneratoriu, niciun factor de atenuare pentru autorul unei surse de pagubă.

Fiecare este responsabil pentru întreaga pagubă, în măsura în care nu se face proba unei culpe a victimei ori a unui fapt exterior. Totodată, pluralitatea autorilor unei pagube nu împiedică de a cere reparația integrală unuia singur dintre ei.

În sfârșit, numai culpa victimei poate constitui o cauză de exonerare, care să permită poluatorului să scape de obligația de indemnizare. În caz de concurs parțial al victimei, regula cauzalității integrale nu trebuie să facă obstacol la indemnizarea totală.

Aceste principii au dus la plasarea regimului juridic al acțiunii în repararea pagubei ecologice în afara „imperului Dreptului”, după expresia lui M. Despax. Este vorba deci despre un regim derogator de la cel al răspunderii civile, fără baze corespunzătoare la nivelul reglementărilor legale.

1.4.2. Modalități de desemnare a responsabilului pentru daunele ecologice

În domeniul mediului, stabilirea unei legături de cauzalitate este dificilă mai ales din cauza caracterului difuz al daunelor. Ca urmare a acestui lucru, într-un mare număr de cazuri, reglementările juridice au construit un responsabil, determinabil în mod prealabil realizării pagubei¹⁰⁹. S-au remarcat în acest sens trei sisteme:

- prima ipostază constă în canalizarea responsabilității. Aplicarea acestui mecanism presupune desemnarea, înainte de survenirea prejudiciului, a persoanei care va suporta povara răspunderii și care, pentru aceasta, va trebui să subscrie o garanție. Ca exemplu tipic în acest sens este citată responsabilitatea pentru prejudiciile consecutive deversării hidrocarburilor în mare.

Unele sisteme de drept au cunoscut principiul canalizării răspunderii în materia accidentelor de sănătate determinate de poluare. Astfel, o lege japoneză din octombrie 1973 stabilea un fel de prezumție de cauzalitate pentru unele maladii zise specifice, determinate de poluanți, precum mercurul, cadmiul și arsenicul. Indemnizarea acestor pagube este suportată în mod direct de către poluatori, proporțional cu contribuția la poluare în zona determinată în prealabil;

¹⁰⁹ Ca de pildă Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act, 1980.

- o altă tehnică de desemnare a responsabililor rezidă în constituirea unui fond de indemnizare alimentat prin cotizațiile poluatorilor¹¹⁰;
- la rezultate asemănătoare se poate ajunge și prin intermediul reglementărilor fiscale. În acest sens, redevența percepută de către agențiile financiare de bazin din Franța constituie un exemplu edificator.

1.4.3. Desemnarea victimei

Victima abilitată să acționeze rămâne însă, de cele mai multe ori, titularul unui drept ori interes – în înțelesul strict – care a fost atins, ceea ce plasează în planul nondreptului pagubele cauzate elementelor naturii care nu au reprezentanți abilitați ori interesele în cauză sunt prea difuze sau eventuale. Examenul reglementărilor în materie arată că cei îndreptățiți pot fi grupați în trei categorii:

- unii care invocă o vătămare a integrității lor fizice;
- alții care reclamă repararea unei vătămări a unui interes de natură patrimonială;
- în sfârșit, cei care acționează în virtutea stării de gestiune ori de apărare a anumitor elemente de mediu.

În ceea ce privește această ultimă situație, este de remarcat că, în mod frecvent, cei abilitați să acționeze, în baza funcțiilor pe care le ocupă ori sarcinilor care le revin, sunt cei care produc prejudiciul care se impune a fi reparat. Unele progrese notabile s-au înregistrat în cazul în care legiuitorul a recunoscut asociațiilor neguvernamentale dreptul de a acționa pentru obținerea reparării vătămarilor cauzate intereselor colective.

Dar și aici există o serie de dificultăți legate mai ales de legitimitatea apărării intereselor de această natură de către persoane private ori de concurența dintre diferiți intervenienți care reclamă repararea aceleiași pagube.

Importante contribuții are în acest sens dreptul comparat. Astfel, în dreptul brazilian, de exemplu, s-a recunoscut asociațiilor de apărare a mediului posibilitatea de a reclama Ministerului Public punerea în mișcare a acțiunii civile publice (Legea nr. 7347 din 24 iulie 1985). Interesul unei asemenea reglementări rezidă, înainte de toate, în aceea că asociațiilor li se conferă rolul de inițiatori ai acțiunii și auxiliari ai Ministerului Public, fără a le recunoaște dreptul de a privi, într-o manieră privată, produsul rezultatului acestora.

În același sens s-a orientat și dreptul federal american, unde legiuitorul a prevăzut că administrațiile ori serviciile specializate pot fi desemnate ca trusturi de resurse naturale. Cu acest titlu ele sunt abilitate să facă evaluarea pagubelor ecologice și să exercite acțiunea în justiție. În sfârșit, și Legea românească nr. 137/1995 recunoaște calitatea procesuală activă în materie de mediu organizațiilor neguvernamentale, măsură abrogată însă în mod inexplicabil în iunie 2002!

§2. Situația din dreptul român

2.1. Răspunderea pentru pagubele aduse mediului sub imperiul vechiului Cod civil românesc

Înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 137/1995, sub imperiul reglementărilor generale privind răspunderea civilă delictuală cuprinse în art. 988 și urm. din vechiul Cod civil de la 1864 s-au invocat mai multe fundamente ale răspunderii civile pentru pagubele aduse mediului: culpa, răspunderea comitentului pentru fapta prepusului, abuzul de drept, tulburările anormale de vecinătate și mai ales răspunderea fără culpă pentru fapta lucrului. În privința acesteia din urmă, în literatura juridică din țara noastră s-a considerat că, în lipsa unei reglementări speciale în domeniul protecției mediului, răspunderea pentru prejudiciul cauzat de lucruri era dreptul comun în materie.

În consecință, în acele ipoteze în care poluarea mediului se producea, iar cazul prejudiciului rezultat nu se putea identifica printr-o încălcare a dispozițiilor din reglementarea specială (Legea nr. 9/1973, Legea nr. 61/1974) cu privire la temeiul juridic al răspunderii, acesta trebuia găsit în art. 1000 alin. (1) din Codul civil de la 1864.

În favoarea unei asemenea poziții se invoca și faptul că, întotdeauna, poluarea mediului se realizează printr-un lucru (sau printr-o energie), iar potrivit unei decizii din 1953 a instanței judecătorești supreme, prin lucru se înțelege orice formă materială, inclusiv energie.

Totuși considerăm că, în principiu, răspunderea civilă pentru daune ecologice își putea găsi foarte rar fundamentul în fapta lucrului.

Este cel puțin bizar să considerăm, de exemplu, că fumul sau mirosurile sunt fapta lucrului aflat sub paza judiciară a proprietarului unităților industriale.

¹¹⁰ M. Hertzog, *La fiscalité de l'environnement*, Fiscalité et Environnement, nr. special, P.U.F., 1984.

În altă ordine de idei, și în acest caz s-ar extinde aplicația unui text de lege, atribuindu-i sens și finalități la care legiuitorul nici nu s-a putut gândi la data edictării. Din acest punct de vedere, nici în practica judiciară nu s-a cristalizat într-o soluție fermă, datorită și complexității pe care o prezintă răspunderea pentru daune ecologice.

Pe de altă parte, în condițiile în care o interpretare unanim acceptată cu privire la alin. (1) al art. 1000 C.civ. din 1864 – unii văzând în el o răspundere bazată pe culpă, iar alții un caz de răspundere pentru risc – fapta lucrului ca fundament al răspunderii civile în domeniu era pusă sub semnul întrebării.

În plus, o serie de reticențe ale judecătorului de a fonda responsabilitatea pentru poluare pe aceste baze puteau apărea și pentru faptul că ar fi fost (cel puțin pentru etapa actuală) un regim prea favorabil pentru victime (pentru că nu presupune nici culpă, nici inconveniente anormale de vecinătate).

În ciuda unor asemenea inconveniente, se considera necesar uneori că un asemenea fundament putea fi invocat în cazul pagubelor produse prin poluări accidentale.

Într-o atare situație devenea clar că, pentru repararea corespunzătoare a prejudiciilor ecologice, în specificitatea lor se impunea un regim juridic particular, constând în primul rând în caracterul obiectiv, pentru risc, al răspunderii.

În concepția devenită clasică, răspunderea obiectivă se fondează pe ideea de risc; orice activitate care creează pentru altul un risc, face pe autorul său responsabil pentru prejudiciul pe care îl poate cauza, fără a fi necesar a se dovedi o atitudine culpabilă.

Teoria răspunderii pentru risc a pornit, inițial, de la ideea de justiție potrivit căreia orice activitate umană urmărește un profit; în consecință, este just ca orice prejudiciu pe care îl provoacă să fie reparat (*ubi emolumentum, ibi onus*).

Dezvoltarea fără precedent a forțelor de producție, intensificarea și diversificarea activității umane (sociale) și a impactului lor asupra naturii și, în același timp, dependența tot mai acută a societății de calitatea mediului său au un impact profund asupra caracteristicilor răspunderii civile pentru pagubele produse prin poluare. Într-adevăr, orice activitate umană prezintă, într-un anumit sens, o acțiune asupra mediului ambiant, pe care îl modifică și căruia îi afectează calitățile naturale, sub o formă sau alta, mai mult sau mai puțin. Iar atunci când aceste efecte depășesc anumite praguri sau limite, este necesar să fie antrenată răspunderea celui care a determinat o asemenea situație, în vederea reparării vătămării generate.

Răspunderea pentru riscul creat față de mediul și echilibrul ecologic – care, considerăm noi, constituie (sau trebuie să reprezinte) de fapt forma de manifestare specifică a răspunderii civile în materie ecologică – nu-și diminuează sau anulează rolul preventiv-corectiv pe care îl vizează răspunderea pentru culpă; acest rol își mută semnificațiile pe alte trepte de realizare a reparării prejudiciilor astfel provocate. În condițiile în care poluarea este determinată în primul rând de activitatea generală a unor agenți economici, trebuie deci să angajeze răspunderea acestora pentru risc, a cărei consecință urmează să se repercuteze la nivel colectiv sau individual. Din această perspectivă, răspunderea pentru riscul ecologic își păstrează și chiar își amplifică funcția de prevenire și combatere a efectelor negative asupra calității mediului ambiant.

Pentru circumstanțierea cât mai exactă a dimensiunilor unei asemenea răspunderi devine necesară relevarea anumitor particularități ale riscului ecologic. După cum este cunoscut, poluarea (sub toate formele sale) reprezintă de cele mai multe ori un pericol latent, de o gravitate deosebită. Ea nu constituie, de regulă, un eveniment brusc, ci este rezultatul acumulării lente a unor efecte negative, care, necontrolate și neremediate la momentul oportun, ating în timp anumite limite, care depășesc pragurile naturale de echilibru, producând consecințe deosebit de periculoase pentru existența și funcționarea sistemului natural. Mai mult decât atât, interdependența și intercondiționările ce caracterizează mediul ambiant amplifică și conferă dimensiuni particulare consecințelor negative, determină propagarea lor în lanț asupra diferiților factori naturali și la toate nivelurile de organizare a acestora.

Iată de ce caracterul specific al riscului impune cu necesitate reguli particulare și în privința răspunderii juridice pentru prejudiciile astfel create.

După cum este cunoscut, regimul răspunderii civile pentru risc prezintă o serie de avantaje, mai ales în materie ecologică, în raport cu răspunderea bazată pe culpă. Mai întâi, indemnizarea victimei va avea loc întotdeauna, contrar teoriei răspunderii pentru culpă, când, uneori, se întâlnesc cazuri în care nu se poate antrena răspunderea, și, în consecință, repararea prejudiciului astfel produs. Chiar cazurile de exonerare de răspundere sunt reglementate restrictiv la forța majoră, acesteia recunoscându-i-se efectele absolvirii în anumite condiții.

În domeniul ecologic este deosebit de important a se asigura în toate cazurile o reparare a prejudiciului, datorită specificului și consecințelor deosebit de grave pe care le pot genera pagubele.

Apoi, sunt unele situații în care stabilirea exactă a autorului prejudiciului este imposibilă, iar consecințele produse nu pot rămâne neacoperite, mai mult, pot să se agraveze dacă nu sunt remediate în timp util. Era necesar de aceea, mai ales în privința poluării, ca dispozițiile legale în materie să asigure o reparare completă, eficientă, oportună a oricărui prejudiciu adus mediului ambiant; instituirea regulii unui regim de răspundere civilă pentru risc permitea totodată, pe baza stimulării atitudinii diligente și prudente, a folosirii raționale a factorilor de mediu, instituirea și perfecționarea unui sistem de asigurări adaptat noilor cerințe ale vieții economico-sociale.

Caracterul de interes național al protecției și ameliorării mediului și celelalte considerente pertinente expuse anterior au impus așadar adoptarea unui sistem de răspundere cât mai sigur, care să asigure repararea integrală, eficientă și, pe cât posibil, în natură a pagubelor cauzate mediului.

Un pas semnificativ în această direcție s-a realizat în țara noastră prin Legea nr. 137/1995 (cu modificările ulterioare), iar apoi prin O.U.G. nr. 195/2005.

2.2. Regimul răspunderii pentru prejudiciul ecologic instituit prin O.U.G. nr. 195/2005

În condițiile lipsei unor reglementări speciale privind răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic, art. 41 alin. (6) din Constituția din 1991 [devenit art. 44 alin. (7) în urma Legii de revizuire nr. 429/2003] a introdus (indirect) două posibile fundamente ale răspunderii în materie: nerespectarea de către proprietar a sarcinilor privind protecția mediului și, respectiv, nerespectarea obligației de asigurare a bunei vecinătăți.

Acestea operează cu predilecție în materia pagubelor produse prin poluare. De altfel, din punct de vedere istoric și în absența unei reglementări legale exprese, fundamentul curent, pentru răspunderea civilă (obiectivă) a întreprinderilor poluatoare, a fost și este încă în unele țări (Franța, de exemplu) reprezentat de tulburările anormale de vecinătate.

Legea nr. 137/1995 privind protecția mediului a rezolvat această dilemă și a adus importante noutăți în domeniul răspunderii pentru prejudiciul ecologic. Astfel, abandonând regimul clasic al răspunderii civile delictuale stabilit prin art. 998 și urm. din vechiul Cod civil, actul normativ a consacrat trei reguli generale (speciale) și complementare în materie de răspundere pentru prejudiciu: răspunderea obiectivă, independent de culpă, răspunderea solidară, în cazul pluralității autorilor, și obligația de asigurare a riscului de pagubă ecologică. Noua reglementare-cadru privind protecția mediului, O.U.G. nr. 195/2005 a marcat un oarecare regres în materie, abandonând obligația de asigurare, care marchează și ea specificul răspunderii pentru daune ecologice.

Astfel, potrivit art. 95 alin. (1) din ordonanță, răspunderea pentru prejudiciu adus mediului are caracter obiectiv, independent de culpă; în cazul pluralității autorilor, răspunderea este solidară. În alineatul următor al aceluiași articol se stipulează că „În mod excepțional, răspunderea poate fi și subiectivă pentru prejudiciile cauzate speciilor protejate și habitatelor naturale, conform reglementărilor specifice”, prevederi evident superflue, fiind cunoscut faptul că excepțiile sunt reglementate expres și sunt de strictă interpretare. Precizarea că prevenirea și repararea prejudiciului adus mediului se realizează conform prevederilor ordonanței și a reglementărilor specifice [art. 95 alin. (3)] încearcă să suplinească eliminarea obligației de asigurare prin trimiterea la o viitoare lege specială.

După cum se poate observa este vorba, în primul rând, despre o adaptare a instituției răspunderii civile delictuale la specificul domeniului protecției mediului, în sensul satisfacerii cerințelor principiilor fundamentale ale precauției și „poluatorul plătește”.

Apoi, se asigură în același timp o protecție sporită a victimei prejudiciilor ecologice, prin absolvirea acesteia de la sarcina probei culpei făptuitorului și creșterea posibilității de reparare a pagubei prin consacrarea răspunderii solidare în cazul pluralității autorilor prejudiciului. Reglementările legale în materie consacră pe deplin teza că „răspunderea pentru prejudiciul ecologic” reprezintă mai degrabă o reparare în sens modern decât o responsabilitate în sens clasic, în condițiile în care, substanța acesteia, atitudinea subiectivă a autorului este suprimată dintre condițiile angajării răspunderii și prin aceasta eliminată și funcție preventivă a acesteia.

2.2.1. Câmpul de aplicare a regimului special de răspundere

Criteriul principal, determinant, îl reprezintă în acest sens natura prejudiciului. Astfel, în art. 95 alin. (1) din O.U.G. nr. 195/2005 se folosește expresia de „prejudiciu adus mediului” mai precisă decât termenul de „prejudiciu ecologic”, utilizat de Legea nr. 137/1995, iar înțelesul conferit nu este identic.

Ca atare, ori de câte ori va fi vorba despre un asemenea „prejudiciu adus mediului”, se vor aplica principiile specifice (al răspunderii obiective și al răspunderii solidare, după caz), derogatoare de la dreptul comun, urmând ca în completarea lor să se aplice regulile compatibile cu specificul ecologic ale legislației civile ordinare.

În această perspectivă, se poate observa că dacă în condițiile Legii nr. 137/1995 erau supuse regimului special de răspundere trei categorii de daune: prima reprezentată de daunele provocate sănătății umane, cea de-a doua, de pagubele produse bunurilor (materiale, corporale sau necorporale ș.a.), iar cea de-a treia, de prejudiciile cauzate mediului, în toate cazurile provocate de poluanți, activități dăunătoare, accidente ecologice sau fenomene naturale periculoase, O.U.G. nr. 195/2005 utilizând expresia „prejudiciul adus mediului” vizează numai această din urmă categorie. În înțelesul aceleiași reglementări-cadru, *poluantul* constituie orice substanță, preparat sub formă solidă, lichidă, gazoasă sau sub formă de vapori ori de energie, radiație electromagnetică, ionizantă, termică, fonică sau vibrații care, introdusă în mediu, modifică echilibrul constituenților acestuia și al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale. În privința efectului, este de observat că exigența întrunirii cumulative a celor două cerințe (de afectare deopotrivă a echilibrului constituenților mediului, al organismelor vii și de a aduce daune bunurilor materiale) este excesivă, contravine primului element al definiției și anulează multe semnificații definitorii ale noțiunii. Termenul de „activități dăunătoare” nu este definit, dar din coroborarea sa cu cel de „deteriorare a mediului” (precizat de lege) ar fi vorba despre alterarea caracteristicilor fizico-chimice și structurale ale componentelor naturale ale mediului, reducerea diversității și productivității biologice a ecosistemelor naturale și antropizate, afectarea echilibrului ecologic și a calității vieții prin supraexploatarea resurselor, gospodărirea și valorificarea lor deficitară, ca și prin amenajarea teritoriului.

Prin intermediul mediului, sunt astfel afectate interese colective și în mod indirect, fapt pentru care reparația nu putea fi asigurată corespunzător în condițiile dreptului clasic, ce presupunea lezarea unor interese individuale, clar identificate.

A doua categorie o constituie prejudiciile cauzate mediului, independent de lezarea directă a unui interes uman. În această situație, mediul natural nu mai este numai „vectorul” daunelor, ci chiar obiectul acestora. În condițiile actualei reglementări, numai acestea sunt supuse regimului special de reparare.

2.2.2. Răspunderea obiectivă, independentă de culpă

Ținând seama de riscurile tot mai mari pe care le prezintă activitățile umane pentru mediu, legea instituie pentru prejudiciu o răspundere „cu caracter obiectiv, independent de culpă”.

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

2.2.3. Răspunderea solidară în caz de pluralitate a autorilor

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

2.2.4. Principiul precauției și răspunderea obiectivă

Rezolvarea acestei complicate probleme trebuie să plece de la faptul că principiul precauției nu a fost construit ca un principiu de responsabilitate. El vizează orientarea procesului de luare a deciziei, constituind un principiu de procedură, care impune respectarea cerințelor precauției în prezența unui risc incert, a unei îndoieli legitime asupra unui risc potențial. Aceste măsuri de precauție impun, de exemplu, adoptarea de proceduri de confruntare a intereselor concurente sau producerea de cunoștințe asupra riscului în paralel cu dezvoltarea activității susceptibile de a fi creatoare de asemenea riscuri. De aici, riscul alunecării spre răspundere este evident. Ca atare, chiar dacă principiul precauției nu este un principiu de responsabilitate, judecătorul va fi înclinat în mod natural să aprecieze răspunderea operatorului prin referință la măsurile de precauție pe care le-a întreprins ori a renunțat să le adopte. În acest context s-ar putea observa acceptarea tezei răspunderii pentru culpă, întrucât judecătorul nu va putea ignora în aprecierea responsabilității prescripțiile pozitive ale măsurilor de prevenire. Numai că o atare poziție ar contrazice reguli deja statuate de jurisprudență și chiar de dreptul pozitiv. Astfel, în mod tradițional, s-a considerat

că autorizațiile administrative și prescripțiile care le însoțesc sunt date sub rezerva dreptului terților; respectarea acestora nu constituie o cauză de exonerare de răspundere. Așadar, operatorul acționează sub o dublă constrângere: pe de o parte, cea a interesului general pe care îl exprimă decizia administrativă și prescripțiile pe care aceasta le impune și care sunt sancționate de dreptul penal sau cel administrativ; pe de altă parte, cea a intereselor private, care, la rândul lor, sunt apărute prin angajarea răspunderii, al cărei regim poate să se supună unei logici independente de cea aferentă măsurilor preventive. Această construcție tradițională prezintă o serie de avantaje, în frunte cu neobligarea victimei, pentru obținerea reparației, de a proba culpa celui pe care îl urmărește. Concluzia care se impune este aceea că principiul precauției trebuie să se aplice exclusiv în materia procesului de adoptare a deciziei și, în consecință, să nu aibă implicații asupra regimului de răspundere.

2.2.5. Principiul „poluatorul plătește” și problema răspunderii pentru daune ecologice

În esență sa, principiul presupune ca poluarea să fie imputabilă unui agent economic care, pe această cale, trebuie să fie desemnat ca plătitor. Astfel, stabilirea unei legături de cauzalitate devine una dintre condițiile punerii în practică a principiului „poluatorul plătește”. După cum este cunoscut, la originea sa, acest principiu s-a bazat pe o idee negativă, respectiv că bugetul național nu trebuie să suporte costul pagubelor cauzate mediului prin activități private, și, în consecință, povara dezdăunării trebuie deplasată și imputată unui poluator pentru a-l obliga la internalizarea costurilor externe, ceea ce implică desemnarea unuia sau mai multor poluatori identificabili, ceea ce ne trimite la stabilirea unei legături de cauzalitate. Având în vedere particularitățile domeniului, nu poate fi vorba despre o cauzalitate a certitudinii și se cuvine să se accepte existența uneia eminamente probabile. Se pune apoi problema măsurii, care trebuie să ia în calcul toate elementele în prezență, astfel încât să nu se ajungă la negarea necesității acestuia, dar nici la o certitudine maximă! O contribuție semnificativă la realizarea efectelor principiului o are răspunderea contravențională; astfel constituie contravenție și se sancționează în consecință, încălcarea obligațiilor persoanelor fizice și juridice de a suporta costul pentru repararea unui prejudiciu și de a înlătura urmările produse de acesta, restabilind condițiile anterioare producerii prejudiciului, potrivit principiului „poluatorul plătește” [art. 96 alin. (3) pct. 14 din O.U.G. nr. 195/2005] ori a obligațiilor persoanelor juridice de a acoperi costurile măsurilor necesare pentru prevenirea și/sau reducerea consecințelor efectelor adverse ale activităților ca organisme genetice [art. 96 alin. (3) pct. 10].

2.2.6. Transpunerea în dreptul intern a Directivei 2004/35/CE

Directiva 2004/35/CE a fost transpusă în dreptul intern prin O.U.G. nr. 68/2007 privind răspunderea de mediu cu referire la prevenirea și repararea prejudiciului asupra mediului¹¹¹, având ca obiect declarat „stabilirea cadrului de reglementare al răspunderii de mediu, bazată pe principiul «poluatorul plătește», în scopul prevenirii și reparării prejudiciului asupra mediului”.

Documentul preia prevederile actului normativ comunitar, prevăzând, totodată, o serie de măsuri naționale pentru aplicarea sa. Se precizează că ordonanța se aplică fără a aduce atingere legislației UE și celei naționale care: a) reglementează mai sever desfășurarea oricăror activități ce intră sub incidența sa; b) prevede reguli în scopul conflictelor de jurisdicție [art. 3 alin. (3)]; nu aduce atingere prevederilor legislației speciale din domeniul gospodăririi apelor, protecției speciilor, habitatelor naturale și solului (art. 43); nu aduce atingere prevederilor legislației privind recuperarea prejudiciului cauzat proprietății sau persoanei (art. 44). Astfel, autoritate competentă pentru stabilirea și luarea măsurilor preventive și reparatorii, precum și pentru evaluarea caracterului semnificativ al prejudiciului asupra mediului, a fost desemnată agenția județeană pentru protecția mediului (art. 6). Deciziile conducătorului agenției privind stabilirea măsurilor preventive sau reparatorii se motivează în fapt și în drept, se comunică operatorului în cauză în termen de 24 de ore de la luarea lor, iar litigiilor aferente li se aplică Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Autoritatea competentă pentru constatarea prejudiciului asupra mediului, a unei amenințări iminente cu astfel de prejudiciu, precum și pentru identificarea operatorului responsabil este Garda Națională de Mediu, prin comisariatele județene (art. 9).

Dreptul la acțiune aparține oricărei persoane fizice sau juridice care este afectată sau posibil a fi afectată de un prejudiciu asupra mediului sau care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim și constă în îndrituirea: a) de a transmite comisariatului județean al Gărzii Naționale de Mediu orice observații referitoare la producerea unui prejudiciu asupra mediului sau a unei amenințări iminente cu un astfel de prejudiciu; b) de a solicita agenției județene pentru protecția mediului, în scris sau prin mijloace electronice de comunicare, să ia

¹¹¹ M.Of. nr. 446 din 29 iunie 2007, aprobată prin Legea nr. 19/2008, cu modificările ulterioare

măsurile prevăzute de ordonanță. Același drept de a se adresa comisariatului județean al Gărzii Naționale de Mediu și, respectiv, agenției județene pentru protecția mediului aparține și oricărei organizații neguvernamentale care promovează protecția mediului și care îndeplinește condițiile cerute de legislația în vigoare, considerându-se că aceasta este vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim [art. 20 alin. (2)].

În situația în care solicitarea și informațiile care o însoțesc arată, într-o manieră plauzibilă, că există un prejudiciu asupra mediului, agenția județeană pentru protecția mediului o analizează și cere, în scris, operatorului în cauză opinia sa asupra solicitării și informațiilor anexate, în termen de 5 zile de la primirea acestei solicitări. Operatorul are la dispoziție un termen de 5 zile de la primirea cererii din partea agenției pentru a transmite acesteia opinia sa. În termen de 15 zile de la transmiterea cererii către operator, agenția județeană pentru protecția mediului informează persoanele fizice, juridice sau organizațiile neguvernamentale care au trimis comentarii, despre decizia de a acționa sau de a refuza să acționeze; aceasta se motivează în fapt și în drept și i se aplică regimul prevăzut de Legea nr. 554/2004. În cazul unei amenințări iminente cu un prejudiciu, informarea are loc numai după luarea măsurilor necesare conform legii (art. 24).

Pentru a ataca, din punct de vedere procedural sau substanțial, actele, deciziile sau omisiunile autorităților competente, persoanele care au dreptul la acțiune se pot adresa instanței de contencios administrativ competente. O.U.G. nr. 68/2007 preia și adoptă definițiile (termenii și expresiile) aferente, precizează domeniul de reglementare, competențele, măsurile preventive și reparatorii, stabilește suportarea și recuperarea costurilor, instrumentele financiare și cooperarea cu statele membre ale Uniunii Europene.

Ca o particularitate a regimului de răspundere instituit prin această ordonanță, pentru asigurarea respectării unora dintre regulile sale, se stabilesc o serie de contravenții (art. 40-41) și infracțiuni (art. 42, în prezent abrogat) în materie.

De asemenea, se stipulează expres că este interzisă recuperarea dublă a costurilor în situația acțiunii concurente a autorităților competente și a persoanei a cărei proprietate a fost afectată de prejudiciul asupra mediului (art. 39).

Transpunerea directivei impune și adoptarea de acte normative subsecvente prin care să fie definite formele de garanție financiară, inclusiv pentru cazurile de insolvență, și măsurile pentru dezvoltarea ofertei de instrumente financiare privind răspunderea în domeniul mediului, care să permită operatorilor utilizarea acestora în scopul garantării obligațiilor ce le revin conform noului regim de răspundere.

2.3. Răspunderea civilă pentru pagube nucleare

Folosirea pe scară tot mai largă și în tot mai multe state a energiei nucleare în scopuri pașnice a pus probleme deosebite și în ceea ce privește securitatea desfășurării acestor activități, precum și răspunderea civilă, ceea ce a determinat instituirea unui regim special în materie.

Alături de stabilirea unor norme severe de securitate impuse de industria nucleară, gravitatea potențialelor pagube și dificultatea soluționării cererilor de reparare a lor au reclamat adoptarea unor reglementări adecvate în plan național și internațional.

În același timp, așa cum au demonstrat accidentele nucleare de până acum (în special cel de la Cernobîl din 26 aprilie 1986), consecințele acestora depășesc granițele politice. Ca atare, pentru a fi suficient, orice sistem special de răspundere civilă pentru pagube nucleare trebuie să fie cât mai uniform la nivel internațional. Nu este întâmplător deci faptul că regimul juridic în materie a urmat mai întâi calea reglementării internaționale.

În țara noastră, Legea nr. 61 din 30 octombrie 1974 cu privire la desfășurarea activităților în domeniul nuclear în România a reglementat, în condițiile în care România nu era parte la niciuna dintre convențiile internaționale în materie, problemele autorizării în domeniul nuclear, obligațiile titularilor de autorizație și ale persoanelor fizice care desfășoară activități în domeniul nuclear, supravegherea stării de sănătate a personalului expus profesional în domeniul nuclear, a populației și a mediului, răspunderea civilă pentru pagube nucleare și a instituit o serie de sancțiuni contravenționale și penale.

Prin Legea nr. 106/1992, România a aderat la Convenția privind răspunderea civilă în materie de pagube nucleare, încheiată la Viena la 21 mai 1963, și la Protocolul comun referitor la aplicarea Convenției de la Viena și a Convenției de la Paris.

De asemenea, prin Legea nr. 203/1998 țara noastră a ratificat Protocolul de amendare a Convenției, adoptat la Viena la 12 septembrie 1997.

Prin aderarea României la Convenția de la Viena privind răspunderea civilă în materie de pagube nucleare, regimul răspunderii în materie a fost guvernat de prevederile acestui document, coroborate cu dispozițiile capitolului al VI-lea (art. 33-38) din Legea nr. 61/1974 (în măsura în care nu au fost implicit modificate).

Adoptarea și intrarea în vigoare a Legii nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare au adus unele precizări suplimentare în domeniu. În primul rând s-au instituit noi reglementări vizând regimul de autorizare, obligațiile titularului autorizației și ale altor persoane fizice sau juridice și regimul de control al activităților nucleare. Apoi a fost abrogată expres Legea nr. 61/1974; s-a prevăzut obligația guvernului de a prezenta spre adoptare proiectul legii privind răspunderea civilă pentru daune nucleare și, cu titlu provizoriu, s-a stabilit că, până la intrarea în vigoare a acestui act normativ, în această materie „se aplică regimul prevăzut de convențiile internaționale la care România este parte”. În sfârșit, prin Legea nr. 703/2001 privind răspunderea civilă pentru daune nucleare¹¹² s-a reglementat regimul intern al „răspunderii civile pentru repararea daunelor rezultate din activitățile de utilizare a energiei nucleare în scopuri pașnice”¹¹³.

2.3.1. Reglementările internaționale în domeniu

Primul document internațional în materie a fost *Convenția asupra răspunderii civile în domeniul energiei nucleare*, semnată la 29 iulie 1960 la Paris (și intrată în vigoare la 1 aprilie 1968), sub auspiciile Agenției pentru Energie Nucleară a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (AEN/OCDE), în scopul de a oferi un regim special uniform al răspunderii civile pentru daune nucleare în Europa de Vest¹¹⁴.

Această convenție a fost completată prin Convenția de la Bruxelles din 31 ianuarie 1963, care a prevăzut punerea la dispoziția victimelor unui accident nuclear a unei indemnizări adiționale, prin intermediul fondurilor publice, de către părțile contractante.

Semnificația principală a acestei convenții constă în stabilirea principiilor de bază ale răspunderii civile în materie nucleară, însușite ulterior de toate reglementările internaționale în domeniu și de legislațiile naționale¹¹⁵.

La 29 aprilie 1963 a fost semnată la Viena, sub egida Agenției Internaționale pentru Energia Atomică (AIEA), *Convenția privind răspunderea civilă pentru daune nucleare* (intrată în vigoare la 12 noiembrie 1977), care vizează stabilirea unui regim cu vocație internațională, bazat pe aceleași principii ca și Convenția de la Paris¹¹⁶.

De asemenea, în 1962 a fost adoptată *Convenția asupra răspunderii civile a exploatanților de nave nucleare*, cuprinzând dispoziții analoage celor ale convențiilor de la Paris și Viena, în scopul de a acoperi domeniul reactoarelor instalate ca mijloace de propulsie a navelor.

În domeniul răspunderii pentru transporturile maritime de materii nucleare, după unele dificultăți, în 1971 a fost adoptată *Convenția referitoare la regulile juridice ale răspunderii civile aplicate în caz de accident în timpul transportului de materii nucleare*. Mai recent, în 1988, Convențiile de la Paris și Viena au fost legate între ele prin adoptarea, sub auspiciile AEN/OCDE și AIEA, a unui protocol comun, ce reprezintă un pas important spre o mai bună înțelegere și uniformizare a regimurilor de răspundere civilă nucleară (intrat în vigoare la 27 aprilie 1992)¹¹⁷.

¹¹² M.Of. nr. 818 din 19 decembrie 2001.

¹¹³ Pentru o prezentare a conținutului noii legi a se vedea și *L. Pop*, Răspunderea civilă pentru daunele nucleare, în *Dreptul* nr. 7/2002, p. 53-61.

¹¹⁴ Pentru conținutul documentelor internaționale și reglementările interne în materie, a se vedea vol. *Responsabilité civile*, editat de către AEN/OCDE, Paris, 1990.

¹¹⁵ Avem în vedere următoarele: răspunderea obiectivă și exclusivă, dirijarea răspunderii spre exploitant, caracterul limitat al răspunderii (reparării daunelor), obligația de asigurare sau altă garanție financiară, nediscriminarea, unitatea de jurisdicție.

¹¹⁶ Pentru o prezentare generală a convenției, a se vedea *S. Van Geldem*, Responsabilidad civil por danos nucleares, *Ambientes y Recursos Naturales*, vol. VI, nr. 4/1989, p. 22-30. Pentru literatura juridică românească, a se vedea: *M. Ghelemegeanu*, La responsabilité civile pour dommages nucléaires dans les conventions internationales concernant l'utilisation pacifiques de l'énergie atomique, în *Revue roumaine de sciences sociales, serie de sciences juridiques* nr. 2/1968, p. 195 și urm.; *I. Anghel*, Probleme de răspundere care se ridică în legătură cu folosirea în scopuri pașnice a energiei nucleare, Răspunderea civilă, de *I. Anghel*, *Fr. Deak*, *M. Popa*, Ed. Științifică, București, 1970, p. 216 și urm.; infra, Răspunderea civilă pentru pagube produse prin folosirea în scopuri pașnice a energiei atomice, în R.R.D. nr. 2/1971, p. 66 și urm.; *M. Duțu*, Răspunderea civilă pentru pagubele nucleare, în *Dreptul* nr. 10-11/1993, p. 47 și urm.

¹¹⁷ Înaintea existenței protocolului comun, victimele situate pe teritoriul statelor-părți la una dintre convenții nu erau protejate dacă un accident survenea într-o instalație situată pe teritoriul unei părți la cealaltă convenție. Documentul extinde aplicarea celor două convenții față de victimele situate pe teritoriul statelor contractante, la fiecare dintre ele. Asupra conținutului, semnificațiilor și istoricului adoptării protocolului, a se vedea *V. von Busekist*, Le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et la Convention de Paris; une passerelle entre les deux conventions sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires, în *Bulletin de droit nucléaire* nr. 43/1989, p. 10-45. În privința regimului răspunderii civile în statele occidentale, a se vedea OCDE, La réparation des dommages nucléaires dans les pays membres de l'OCDE, în *Bulletin de droit nucléaire* nr. 20/1977, p. 54-82; *M. Pelzer*, La responsabilité civile dans le domaine nucléaire au lendemain de l'accident de Tchernobyl. Un point de vue allemand, în *Bulletin de droit nucléaire* nr. 39/1987, p. 69-80.

În vederea extinderii aplicabilității, a măririi cuantumului răspunderii operatorului unei instalații nucleare și a ameliorării mijloacelor de obținere a unei reparări adecvate și echitabile, Convenția de la Viena a fost amendată prin Protocolul din 12 septembrie 1997.

2.3.2. Definiții

O problemă prealabilă o reprezintă cea a stabilirii semnificațiilor unor termeni specifici, respectiv cei de instalație, accident și daune nucleare.

Noțiunea de instalație nucleară. Exploatantul unei instalații nucleare este ținut să răspundă pentru orice daună nucleară survenită în această instalație nucleară

(art. II. parag. 1. lit. a din Convenția de la Viena). Ca atare, regimul special este aplicabil instalației nucleare, noțiune mai largă decât cea de centrală nucleară.

Astfel, în înțelesul textului original al Convenției și al art. 3 lit. g) al Legii nr. 703/2001, prin expresia „instalație nucleară” se înțelege fie orice reactor nuclear (cu excepția celui cu care este echipat un mijloc de transport maritim sau aerian spre a fi folosit ca o sursă de putere, dacă este pentru propulsie sau în orice alt scop), fie orice uzină care folosește combustibil nuclear pentru producerea de materiale nucleare și orice uzină de prelucrare a materialelor nucleare, inclusiv orice uzină de retratare a combustibilului nuclear iradiat.

Prin Protocolul din 1997, aplicarea convenției a fost extinsă și la „alte instalații în care se află combustibil nuclear, produși radioactivi sau deșeuri radioactive”, după cum va stabili, la anumite intervale de timp, consiliul guvernatorilor Agenției Internaționale pentru Energie Atomică. În mod expres, convenția nu se aplică în cazul instalațiilor nucleare utilizate în scopuri nepacifiste. Legea românească a preluat și a amendat acest text, în sensul că instalația nucleară cuprinde și orice instalație în care sunt stocate materiale nucleare, cu excepția depozitării lor în vederea transportului de materiale nucleare.

Accident și daună nucleară sunt două noțiuni strâns legate între ele, definite similar în reglementările internaționale în materie. Potrivit Convenției de la Viena, accident nuclear înseamnă orice fapt sau orice succesiune de fapte având aceeași origine care cauzează o daună nucleară sau creează o amenințare gravă și iminentă de a produce daune de această natură, dar numai cu privire la măsurile preventive. Prin daună nucleară, conform art. 3 lit. d) din Legea nr. 703/2001, se înțelege:

1. orice deces sau orice rănire;
2. orice pierdere sau orice deteriorare a bunurilor;
3. orice pierdere economică care rezultă dintr-o daună la care s-a făcut referire la pct. 1 și 2, neinclusă în aceste prevederi, dacă este suferită de către o persoană îndreptățită să ceară despăgubiri în ceea ce privește o astfel de pierdere;
4. costul măsurilor de refacere a mediului înconjurător deteriorat în urma producerii unui accident nuclear, dacă o astfel de deteriorare este semnificativă, dacă astfel de măsuri sunt luate sau urmează să fie luate și dacă nu sunt incluse în pct. 2;
5. orice pierdere a veniturilor care derivă dintr-o dizolvare a unui agent economic față de orice utilizare a mediului înconjurător, datorată deteriorării semnificative a mediului înconjurător și dacă nu este inclusă la pct. 2;
6. costul măsurilor preventive și orice pierderi sau daune cauzate de astfel de măsuri;
7. orice altă daună economică, alta decât cea cauzată de degradarea mediului, dacă este admisă de legislația privind răspunderea civilă a instanței competente.

Pierderile sau daunele prevăzute la pct. 1-5 și 7 sunt considerate daune nucleare în măsura în care pierderea sau dauna:

- ia naștere ca rezultat al radiației ionizante emise de orice sursă de radiație care se află într-o instalație nucleară sau emise de combustibilul nuclear, de produșii radioactivi sau de deșeurile radioactive dintr-o instalație nucleară ori de materialul nuclear provenit din, venind de la sau trimis spre o instalație nucleară;
- este rezultatul proprietăților radioactive ale unui astfel de material sau al unei combinații de proprietăți radioactive cu proprietăți toxice, explozive ori cu alte proprietăți periculoase ale unui astfel de material.

Putem remarca că, potrivit acestor definiții, accidentul nuclear nu corespunde sensului clasic al termenului de accident, adică poate să nu întrunească întotdeauna un caracter „accidental”. Astfel, de exemplu, contaminarea în urma unei scurgeri din circuit, nepercepută o anumită perioadă, este o succesiune de fapte și nu are un caracter brusc. Dar accidentul nuclear nu angajează regimul special de răspundere civilă, decât atunci când este vorba fie

despre combustibili nucleari, produse sau deșeuri radioactive deținute în instalație, fie despre materiale nucleare care provin sau au ca destinație această instalație.

Combustibilul nuclear este definit ca orice material sau ansamblu mecanic care conține materie primă sau material fuzionabil special destinat producerii de energie printr-o reacție în lanț de fuziune nucleară într-un reactor nuclear; *deșeu radioactiv* constituie acele materiale rezultate din activități nucleare, pentru care nu s-a prevăzut nicio întrebuințare, care conțin sau sunt contaminate cu radionuclizi în concentrații superioare limitelor de exceptare [art. 3 lit. e)], iar *material nuclear* înseamnă orice combustibil nuclear, altul decât uraniul natural sau sărăcit, capabil să producă energie printr-o reacție în lanț de fisiune nucleară în afara unui reactor nuclear sau în combinație cu alte materiale, precum și orice produs sau deșeu radioactiv.

Daunele nucleare reparabile. Daunele nucleare care dau naștere dreptului la reparație, conform regimului special, sunt cele care rezultă în urma unui accident nuclear, dar sub condiția de a nu fi excluse de dispozițiile exprese ale convenției sau legislației naționale.

În legătură cu această definiție, reținem mai întâi că accidentul nuclear include atât faptul generator, cât și consecințele sale. Putem distinge, din acest punct de vedere, patru situații:

- a) faptul generator și dauna pot fi datorate, amândouă, reacției nucleare, caz în care paguba va fi considerată nucleară și repararea sa va fi supusă regimului special;
- b) faptul generator și dauna suferită sunt ambele de natură clasică, ipoteză în care dispozițiile Convenției de la Viena nu sunt aplicabile;
- c) în ipoteza unui accident de natură clasică, care provoacă o pagubă nucleară (de exemplu, rupțura unui circuit de răcire) se aplică dispozițiile Convenției de la Viena.

Pentru a înlesni acțiunea victimei, când o daună nucleară și o daună nenucleară sunt cauzate de același accident sau, conjugat, de un accident nuclear și de unul sau mai multe evenimente diferite, această altă daună, în măsura în care nu poate fi separată cu certitudine de dauna nucleară, este considerată de convenție ca o daună nucleară cauzată de un accident nuclear (art. 4). Totodată, când o daună este cauzată împreună de un accident nuclear vizat de convenție și de o emisie de radiații ionizante nevizată de aceasta, nicio dispoziție a convenției nu limitează și nici nu afectează în alt mod răspunderea față de persoanele care suferă o daună nucleară sau, pe cale de regres ori de contribuție, față de orice persoană care ar putea fi ținută răspunzătoare de această emisie de radiații ionizante.

În al doilea rând, din aceeași definiție mai rezultă necesitatea ca dauna să nu fie exceptată de la reparație de o prevedere expresă a legii.

Unele prejudicii provocate de un act sau fapt constitutiv al unui accident nuclear sunt excluse de la aplicarea regimului special. Astfel, exploatantul nu este ținut să răspundă pentru dauna nucleară cauzată lui însuși, instalației nucleare sau bunurilor aflate pe amplasamentul acestei instalații și care sunt ori trebuie să fie utilizate în raport cu ea (art. II pct. 5). Într-adevăr, este anormal ca exploatantul să pună în joc propria-i răspundere civilă pentru daunele provocate bunurilor care îi aparțin ori sunt plasate sub paza sa, în virtutea regulii clasice de drept potrivit căreia nimeni nu poate fi răspunzător față de sine însuși. De asemenea, în cazul daunei nucleare rezultate, în total sau în parte, dintr-o neglijență gravă a persoanei care a suferit-o ori dacă această persoană a acționat sau a omis să acționeze cu intenția de a cauza o daună, exploatantul poate să fie, dacă legea națională prevede, scos de sub regimul de reparare al acestei daune (art. IV pct. 2).

2.3.3. Regimul specific pentru accidentele survenite în cursul transportului

Cele două elemente ce trebuie definite sunt: noțiunea de transport de materii nucleare și stabilirea daunelor reparabile.

a) *Noțiunea de transport.* Regimul specific de răspundere se aplică transporturilor de material nuclear care provine dintr-o instalație sau este produs în aceasta și survenit aici. Materialele nucleare sunt definite în convenție ca fiind orice combustibil nuclear, altul decât uraniul natural sau sărăcit și produsele sau deșeurile radioactive. Față de accepțiunea dată combustibililor nucleari în cadrul accidentului survenit în interiorul unei instalații, suntem în prezența unei definiții mai restrictive, fiind excluși radioizotopii.

b) *Daunele reparabile.* Prima derogare de la regulile obișnuite constă în faptul că exploatantul nuclear (și nu transportatorul) răspunde pentru daunele cauzate de substanțele nucleare transportate. Ca regulă generală, exploatantul expeditor răspunde până în momentul în care o altă instalație preia materialele. Exploatantul expeditor și exploatantul destinatar pot, în același timp, să convină alte aranjamente, în baza unui contract scris. În caz de accident, identitatea exploatantului răspunzător poate fi determinată imediat, datorită unui certificat de responsabil, precum și materialele transportate, itinerarul, cuantumul și tipul garanției.

2.3.4. Principiile generale ale răspunderii civile pentru daune nucleare

Reglementările existente la nivel internațional în domeniu și în primul rând Convențiile de la Paris și Viena au conturat și au consacrat o serie de principii generale comune ale răspunderii civile pentru daune nucleare, care îi conferă un caracter special, preluate și de legislația națională. În acest sens sunt principiul răspunderii obiective și exclusive, dirijarea răspunderii spre exploatant, caracterul limitat al răspunderii (reparării), obligația de asigurare sau altă garanție financiară, nediscriminarea bazată pe cetățenie, domiciliu sau reședință, unitatea de jurisdicție. Aceste principii au fost preluate parțial și de Legea nr. 61/1974 și sunt consacrate de Legea nr. 703/2001¹¹⁸ privind răspunderea civilă pentru daune nucleare.

2.3.4.1. Răspunderea obiectivă și exclusivă

Convenția de la Viena a optat pentru o răspundere obiectivă, independentă de culpă a exploatantului pentru prejudiciile produse printr-un accident nuclear survenit în instalația sa ori implicând materiale nucleare în timpul transportului, provenind sau având ca destinație instalația acestuia.

Potrivit art. IV pct. 1, exploatantul răspunde obiectiv de orice daună nucleară, răspunderea sa fiind totodată exclusivă. Răspunderea este dirijată către exploatant, care nu dispune de un drept de regres decât într-un număr limitat de cazuri. Acest regim de răspundere dispensează victima de obligația dovedirii culpei și a identificării persoanei vinovate. Potrivit art. 4 alin. (1) din Legea nr. 703/2001, operatorul unei instalații nucleare răspunde obiectiv și exclusiv pentru orice daună nucleară dacă s-a dovedit a fi provocată de un accident nuclear: a) survenit în această instalație nucleară;

b) implicând un material nuclear care provine din această instalație nucleară.

Caracterul obiectiv al răspunderii civile a exploatantului nuclear completează natura exclusivă, ceea ce înseamnă că victimele unei pagube nucleare nu au altă posibilitate decât aceea de a se îndrepta împotriva acestuia pentru repararea prejudiciului. Această limitare a drepturilor victimelor recunoscute de regimul comun de răspundere este justificată atât de sistemul răspunderii obiective, cât și de necesitatea simplificării și accelerării procedurilor de indemnizare, întrucât toate acțiunile se îndreaptă împotriva uneia și aceleiași persoane: exploatantul nuclear. Această regulă prezintă și un evident avantaj de ordin economic, evitându-se intentarea acțiunilor împotriva furnizorilor ori asociațiilor exploatantului, care, fără această protecție, ar fi fost obligați să se asigure contra riscului nuclear.

Victima nu trebuie decât să-l identifice pe cel răspunzător de accidentul nuclear; această identificare este ușurată în mod considerabil prin faptul că, în toate statele, exploatantul unei instalații nucleare (ori transportatorul de materii nucleare) este supus unei autorizări prealabile, eliberate de către autoritățile publice. Autorizația conferă exploatantului calitatea de persoană răspunzătoare pentru accidentele nucleare. Menținând principiul răspunderii exclusive, Convenția de la Viena oferă statului pe teritoriul căreia se află instalația posibilitatea de a prevedea în legislația sa că, în condițiile care vor putea fi specificate, un transportator de materii nucleare sau o persoană care manipulează deșeuri radioactive poate, la cerere și cu consimțământul celui interesat, să fie desemnată sau recunoscută ca exploatant în locul acestuia, în ceea ce privește materialele nucleare sau deșeurile radioactive. În acest caz, atare persoane vor fi considerate ca exploatanți ai unei instalații nucleare.

Victima trebuie întotdeauna să dovedească nu numai existența și întinderea prejudiciului suferit, dar și legătura de cauzalitate dintre faptul generator și daună. Aceasta din urmă este de multe ori deosebit de dificil de dovedit. S-a dat în acest sens în literatura de specialitate exemplul leziunilor corporale care nu apar decât mult mai târziu; totodată, acestea (precum infecțiile oaselor, sângelui etc.) pot fi generate de boli canceroase, care nu au fost provocate de un accident nuclear.

Principiul răspunderii obiective cunoaște unele excepții, și anume:

a) în cazul răspunderii solidare a mai multor exploatanți, în raporturile dintre aceștia, în cazul regresului exercitat cu privire la indemnizațiile plătite terților, se va aplica dreptul comun al răspunderii conjuncte;

b) dacă exploatantul face dovada că dauna nucleară a rezultat, în totalitate sau în parte, dintr-o neglijență gravă a victimei ori ea a acționat sau a omis să acționeze cu intenția de a cauza o daună, instanța competentă poate, dacă legea prevede, să-l exonereze pe exploatant (în totalitate sau în parte) de obligația reparării daunelor suferite de către cel păgubit.

2.3.4.2. Principiul dirijării răspunderii spre exploatant

¹¹⁸ M. Of. nr. 818 din 19 decembrie 2001.

Convenția instituie un mecanism special, original, care conferă răspunderii civile unele efecte specifice. El permite identificarea ușoară a celui ce urmează să răspundă, întrucât numai exploatantul este ținut să repare daunele cauzate printr-un accident nuclear. Semnificațiile acestui principiu se exprimă prin două reguli:

- victimele nu pot acționa decât împotriva exploatantului răspunzător de daune. Explotantul reprezintă persoana desemnată ori recunoscută de către statul pe teritoriul căruia se află instalația ca exploatant al acesteia [art. I lit. c) din Convenție]. În același timp, victimele nu pot acționa decât împotriva exploatantului, nedispunând de nicio acțiune contra unui terț. Acest aspect singularizează dreptul răspunderii nucleare, caracterul exclusiv al răspunderii exploatantului excluzând orice drept de opțiune al victimei (păgubitului);

- exploatantul nu dispune de niciun regres. După indemnizarea victimelor pentru pagubele suferite, exploatantul nu se poate îndrepta împotriva altuia, spre deosebire de dreptul comun, în temeiul căruia s-ar fi putut, uneori, îndrepta împotriva altor persoane. Totuși și aici sunt două excepții: exploatantul are un drept de regres în baza unei prevederi exprese dintr-un contract scris [art. X lit. a)]; dacă accidentul nuclear rezultă dintr-o acțiune ori o omisiune săvârșită cu intenția de a cauza o daună contra persoanei fizice care a acționat sau a omis să acționeze cu această intenție [art. X lit. b)], această situație prezintă o serie de avantaje pentru furnizori, constructori, în general pentru toți cei care intervin în realizarea unei instalații nucleare, întrucât îi pune la adăpost de orice responsabilitate, în absența unei clauze contractuale exprese.

2.3.4.3. Principiul limitării răspunderii exploatantului

Răspunderea exploatantului este limitată atât în ceea ce privește cuantumul reparației financiare, cât și termenul de introducere a cererii.

Limitarea în timp. În stabilirea termenului de prescripție a dreptului la acțiune suntem în prezența a două interese contradictorii.

Pe de o parte, nu s-a putut reține termenul din dreptul comun, întrucât, uneori, ar fi fost prea lung pentru repararea diferitelor efecte ale accidentului nuclear. Pe de altă parte, un termen prea scurt ar fi lezat victimele, având în vedere efectele în timp ale unor asemenea daune și necesitatea asigurării reparației. Compromisul s-a exprimat inițial în fixarea unui termen general de prescripție de zece ani, cu posibilități de prelungire ori de scurtare a lui.

În urma amendării Convenției prin Protocolul din 1997, problema prescripției a dobândit o nouă reglementare, preluată și de Legea nr. 703/2001, în sensul că dreptul la reparație se stinge dacă o acțiune nu este intentată:

- într-un interval de 30 de ani de la data producerii accidentului nuclear, dacă este legată de deces sau de rănire;
- într-un interval de 10 ani de la data producerii accidentului nuclear, dacă este legată de orice altă daună nucleară.

De asemenea, dreptul la despăgubire împotriva operatorului se stinge dacă o acțiune nu este intentată pe parcursul unei perioade de trei ani de la data în care victima daunei nucleare a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască dauna și identitatea operatorului responsabil de ea, fără ca termenele mai sus prevăzute să fie depășite. De remarcat faptul că, dacă persoana a introdus o acțiune în despăgubire în termenele de mai sus, își poate modifica cererea, în sensul includerii oricărei agravări a daunei, chiar după expirarea acestor termene, atât timp cât o hotărâre definitivă și irevocabilă nu a fost pronunțată de către instanța competentă.

Limitarea cuantumului răspunderii. Caracterul excepțional al răspunderii civile în domeniul energiei nucleare se exprimă și în limitarea cuantumului maxim de acoperire a pagubei.

Spre deosebire de dreptul comun (ca de exemplu în materie de accidente de muncă sau de transport), această limitare nu are un caracter individual, ci unul global. Numărul indeterminabil în mod anticipat al victimelor unui accident nuclear impune această soluție.

De asemenea, la rândul său, un accident nuclear de mai mică gravitate ar putea cauza daune materiale unor numeroase persoane, ca de pildă sub forma unei contaminări radioactive.

Potrivit art. V al Convenției, statul pe teritoriul căruia se află instalația poate limita răspunderea operatorului pentru fiecare accident nuclear:

- a) la un cuantum care nu va fi inferior sumei de 300 de milioane DST;
- b) la un cuantum care nu va fi inferior sumei de 150 milioane DST, sub rezerva că ceea ce depășește această sumă până la minimum 300 milioane DST va fi alocat de către acest stat din fondurile publice, pentru repararea daunelor nucleare; sau
- c) la un cuantum tranzitoriu care nu va fi inferior sumei de 1000 de milioane DST pentru o perioadă de maximum 15 ani de la data intrării în vigoare a prezentului protocol, în ceea ce privește un accident nuclear

survenit în acea perioadă. Un quantum inferior sumei de 100 de milioane DST poate fi stabilit cu condiția ca din fondurile publice să fie alocat de către stat un quantum cuprins între acea valoare și 100 milioane DST, pentru compensarea daunelor nucleare.

Preluând aceste dispoziții, legea românească a prevăzut că răspunderea operatorului este limitată pentru fiecare accident la cel puțin echivalentul în lei a 300 milioane DST.

Cu aprobarea autorității naționale competente, răspunderea operatorului poate fi limitată pentru fiecare accident nuclear la mai puțin de echivalentul în lei a 300 milioane DST, cu condiția ca diferența până la minimum echivalentul în lei a 300 milioane DST să fie alocată de către stat din fondurile publice în vederea acoperirii daunelor nucleare în condițiile legii.

Pentru o perioadă de zece ani de la data intrării în vigoare a Legii nr. 703/2001, respectiv de la 19 decembrie 2002, cu aprobarea autorității naționale competente, răspunderea operatorului poate fi limitată pentru fiecare accident nuclear petrecut în această perioadă la mai puțin de echivalentul în lei a 150 milioane DST, dar nu mai puțin de echivalentul în lei a 75 milioane DST, cu condiția ca diferența până la echivalentul în lei a 150 milioane DST să fie alocată de către stat din fondurile publice în vederea acoperirii daunelor nucleare în condițiile prezentei legi.

În cazul reactoarelor de cercetare și al depozitelor de deșeuri radioactive și de combustibil nuclear ars, răspunderea operatorului va fi minimum echivalentul în lei a 30 milioane DST, putând fi redusă, cu aprobarea autorității naționale competente, până la echivalentul în lei a 10 milioane DST, cu condiția ca diferența până la minimum echivalentul în lei a 30 milioane DST să fie alocată de către stat din fondurile publice în vederea despăgubirii daunelor nucleare în condițiile prezentei legi.

În cazul transportului de materiale nucleare, răspunderea operatorului este limitată la echivalentul în lei a 5 milioane DST; în cazul transportului de combustibil nuclear ce a fost utilizat într-un reactor nuclear, răspunderea operatorului este limitată la echivalentul în lei a 25 milioane DST.

Aceste despăgubiri nu includ profitul și cheltuielile de judecată, iar dispozițiile privind limitarea răspunderii vor fi menținute explicit în autorizația operatorului (emisă potrivit Legii nr. 111/1996).

Ca procedură, Guvernul (ca reprezentant al statului) este organul competent să stabilească, la propunerea ministerului sau altor organe ale administrației publice în subordinea cărora se află titularul de autorizație (cu avizul Ministerului Apelor și Protecției Mediului), quantumul maxim al răspunderii (în limitele legale admise) pentru fiecare titular de autorizație. Suma astfel stabilită nu cuprinde daunele-interese ori cheltuielile acordate de instanță cu titlu de reparare a unei daune nucleare.

În cazul în care un accident survine în cursul transportului materialelor nucleare, fie într-unul și același mijloc de transport, fie în cazul depozitării, în cursul transportului, într-una și aceeași instalație nucleară și cauzează o daună nucleară care antrenează răspunderea mai multor exploatanți, răspunderea totală nu poate fi superioară quantumului celui mai ridicat aplicabil față de unul dintre ei în condițiile prevăzute pentru accidentul survenit în cazul instalației.

2.3.4.4. Obligația de garanție a statului

Sub regimul anterior, întrucât Legea nr. 61/1974 tăcea în ceea ce privește faptul că, dacă statul era obligat să verse reparația reclamată, în cazul în care sumele obținute din asigurare ori altă garanție financiară erau insuficiente, se aplica dreptul comun; așa stând lucrurile și întrucât, potrivit art. 37 al Decretului nr. 31/1954 privind persoanele fizice și juridice, statul nu era ținut să răspundă pentru obligațiile societăților publice ori ale altor organe de stat, dacă acestea aveau personalitate juridică, răspunsul era negativ.

Prin ratificarea Convenției de la Viena și potrivit Legii nr. 703/2001 se va aplica regula instituită de art. VII pct. 1 al acesteia, conform căreia statul pe teritoriul căruia se află instalația asigură plata indemnizațiilor pentru dauna nucleară, recunoscute ca fiind în sarcina exploatantului, furnizând sumele necesare în măsura în care asigurarea sau garanția financiară nu ar fi suficientă, fără ca aceste sume să poată totuși depăși limitele stabilite de document.

2.3.5. Cazurile exoneratoare de răspundere

Caracterul special al răspunderii civile pentru daune nucleare privește și cazurile exoneratoare de răspundere. Acestea au un caracter restrictiv și cuprind ipotezele în care dauna nucleară cauzată de un accident nuclear a rezultat în mod direct din acte de conflict armat, ostilități, război civil sau insurecție.

În ultimul timp, aceste cazuri de exonerare de răspundere, stabilite în Convenția de la Viena (ca de altfel și în cea de la Paris) într-un anumit context politico-militar internațional, au suscitat o serie de discuții în țările

industrializate, urmate de o serie de modificări ale legislației¹¹⁹. Printre elementele care au generat o serie de dificultăți menționăm: cazurile de terorism, care s-au multiplicat în anumite perioade în statele dezvoltate, precum și noțiunea de cataclism natural excepțional, susceptibilă să ducă la interpretări diferite în funcție de situația geografică a fiecărei țări.

Legea nr. 61/1974 limitase cauzele de exonerare a exploatantului pentru prejudiciul produs de un accident nuclear numai la cazurile în care acesta este urmarea directă a unor acte de conflict armat sau a unor calamități cu caracter catastrofal

(art. 36, în prezent implicit abrogat). Convenția de la Viena stabilește drept cauze exoneratoare de răspundere, pe lângă cataclismul nuclear cu caracter excepțional și conflictul armat, ostilitățile, războiul civil ori insurecția.

2.3.6. Repararea daunelor nucleare

Convenția de la Viena lasă la latitudinea legilor naționale în materie să determine întinderea reparației daunelor nucleare. La rândul lor, un semnificativ număr de reglementări statale referitoare la răspunderea civilă nucleară mențin aplicarea regimurilor naționale ale accidentelor de muncă și bolilor profesionale la daunele nucleare suferite de către salariați. În acest scop, în multe țări au fost stabilite liste limitative privind afecțiunile care sunt susceptibile de a fi provocate prin radiațiile ionizante. În aceste condiții, salariații care sunt victimele unui accident de muncă ori ale unei boli profesionale determinate de iradiere sunt supuși aceluiași regim de indemnizare care este aplicabil într-o instalație clasificată ca nucleară și supusă ca atare unui sistem special de responsabilitate nucleară ori într-o instalație nesupusă acestui sistem¹²⁰.

Dacă victima lucrează într-o instalație nucleară, obligația de reparare a exploatantului ținut să răspundă obiectiv poate să fie angajată indirect, pe calea regresului exercitat de către organisme care greează aceste regimuri de indemnizare.

Victima nu are astfel posibilitatea de a intenta direct o acțiune împotriva exploatantului decât numai dacă formulează cereri de despăgubire care nu sunt prevăzute de regimul de asigurări sociale. Persoanele aflate în afara sferei de aplicare a regimului accidentelor de muncă și bolilor profesionale pot introduce cererile de reparare direct împotriva exploatantului.

2.3.7. Probleme privind proba daunelor nucleare

Ca în orice răspundere obiectivă, pentru angajarea răspunderii exploatantului este suficient să se stabilească existența daunei și raportul de cauzalitate dintre aceasta și accidentul nuclear. Ca atare, cele trei elemente care trebuie dovedite spre a fi în prezența unei răspunderi civile pentru daune nucleare sunt: iradierile ori contaminarea persoanelor, bunurilor sau mediului, dauna și, în sfârșit, legătura de cauzalitate.

În privința primului aspect, particularitățile radiațiilor ionizante și mai ales faptul că efectele lor pot diferi mult în timp complică forma daunelor nucleare. Astfel, dacă unele afecțiuni corporale datorate radiațiilor sunt caracteristice și ușor identificabile (ca de exemplu, o radiodermită), alte leziuni, precum tumorile canceroase, leucemia ș.a. nu sunt specifice domeniului nuclear, și, cum se manifestă în general după o lungă perioadă, este dificil de determinat originea lor. În absența unei probe clare a unei radieri care depășește normele de securitate, nu se poate considera existența unei legături cauzale prin simpla expunere la un risc de iradiere (prin faptul desfășurării de către victimă a activității într-o instalație nucleară). Într-o asemenea situație, în țările occidentale au fost adoptate diverse soluții¹²¹.

¹¹⁹ Astfel, de exemplu, Legea privind energia atomică din Republica Federală Germania a înlăturat aceste cazuri de exonerare a răspunderii exploatantului nuclear.

¹²⁰ Ca, de pildă, un atelier de gamagrafie dintr-o uzină ori o sursă de radiații dintr-un spital.

¹²¹ Astfel, în Franța, prin art. 10 al Legii din 10 octombrie 1968 s-a prevăzut ca printr-un decret să se stabilească, în funcție de iradierea și contaminarea suferite și termenul în care afecțiunea a fost constatată, o listă limitativă a bolilor care, în absența probei contrarii, sunt prezumate ca având la origine un accident nuclear. Acest decret nu a fost niciodată publicat. Un progres real ar consta, în acest sens, în a admite cu titlu de regulă generală că proba contrară a raportului de cauzalitate ar trebui demonstrată de către exploatant (a se vedea

M. Priour, *Droit de l'environnement*, Ed. Dalloz, Paris, 1991, p. 762). În alte state, practica judiciară a admis existența unei prezumții relative între boala profesională ca efect al iradierii ionizante și activitatea desfășurată într-un mediu specific, ceea ce a generat unele neliniști în rândurile conducătorilor industriei nucleare.

2.3.8. Regimul juridic stabilit prin Legea nr. 703/2001

Legea nr. 703/2001 a preluat cu foarte mici diferențe și cu un efort minim de adaptare regimul juridic internațional al răspunderii civile pentru daunele nucleare.

Reglementarea se aplică numai pagubelor de această natură rezultate din activități de utilizare a energiei nucleare în scopuri pașnice; această răspundere specială se angajează numai pentru daunele nucleare [așa cum sunt ele definite în art. 3 lit. d) din lege] și dacă s-a probat că au fost cauzate de accidentul nuclear [noțiune definită în art. 3 lit. a)]. Răspunderea se angajează exclusiv în sarcina operatorului instalației nucleare, dacă se dovedește că accidentul nuclear care este cauza daunelor nucleare s-a produs în acea instalație ori acesta este datorat unui material nuclear care provine de la instalația nucleară respectivă sau trimis acesteia. Cu titlu de excepție, răspunderea pentru daunele nucleare cauzate de un accident nuclear survenit în timpul transporturilor de materiale nucleare revine transportatorului, acesta fiind asimilat din punct de vedere juridic operatorului nuclear.

Răspunderea pentru daunele nucleare are un caracter obiectiv, independent de culpă, de plin drept, bazată pe obligația de garanție a titularului autorizației pentru desfășurarea activității nucleare (operator) decurgând din riscul de activitate; răspunderea mai multor autori față de victimă este divizibilă în măsura în care este posibilă stabilirea cu certitudine a părții din daună care revine fiecăruia. În caz de imposibilitate a unei asemenea determinări răspunderea lor este solidară. Exonerarea de răspundere a operatorului este admisă în următoarele cazuri: dacă dauna nucleară este rezultatul direct al unor acte de conflict armat, război civil, insurecție sau ostilitate ori culpă totală sau parțială a victimei [art. 5 alin. (2)].

Răspunderea operatorului este limitată la cel mult echivalentul în lei a 300 milioane DST pentru fiecare accident nuclear; când în accidentul nuclear sunt implicate două sau mai multe instalații nucleare care aparțin aceluiași operator, el răspunde pentru fiecare instalație în parte, până la concurența sumei de mai sus. În sfârșit, termenul de prescripție este de trei ani și începe să curgă la data la care victima daunei nucleare a cunoscut sau trebuia să cunoască dauna și identitatea operatorului care răspunde de această daună.

2.3.9. Câteva concluzii

Răspunderea civilă pentru daune nucleare este supusă în prezent unui regim juridic specific, extins, sub forma unei reglementări relativ uniforme, la marea majoritate a statelor, pe baza Convențiilor de la Paris (1960) și Viena (1963). Răspunderea este dirijată spre exploatantul instalației nucleare desemnat înaintea producerii pagubei de către autoritatea competentă. Aceasta are multiple consecințe: odată legătura de cauzalitate stabilită, victimele pot acționa contra exploatantului sau, în unele situații, împotriva exploatanților coautori, transportatorului ori persoanelor subrogate (de exemplu, manipulatorii de deșeuri radioactive). În același timp, pentru a se putea repara eventualele pagube nucleare, s-a instituit obligația unei asigurări ori a altor garanții financiare ale exploatantului instalației garantate, în anume condiții, de către stat.

Este greu de apreciat eficacitatea practică a acestui regim de reparație, care până acum (din fericire) nu a cunoscut proba practicii¹²². Principalele dificultăți au survenit în domeniul asigurării riscului nuclear.

Dintre criticile care se aduc regimului instituit de Convenția de la Viena menționăm mai întâi că, prin concepția și câmpul său de aplicare, acesta este limitat la accidente susceptibile de a surveni în marile instalații nucleare. Ca atare, cele care intervin în afara acestui cadru sunt supuse dreptului comun privind răspunderea. De asemenea, convenția tratează cu precădere și în detaliu regimul de răspundere și asigurare a exploatantului nuclear și mai puțin condițiile de reparare a daunelor potențialelor victime. În sfârșit, în ultimul timp, specialiștii se întreabă dacă chiar caracterul limitat al răspunderii nu riscă să influențeze comportamentul exploatantului nuclear, care se vede, în unele privințe, la adăpost de regimul juridic de drept comun al răspunderii civile obiective, care, adesea, cuprinde reglementări mai severe, nu limitează întinderea răspunderii etc.

¹²² În ceea ce privește accidentul de la Cernobil din 26 aprilie 1986, nicio regulă convențională privind răspunderea nu era aplicabilă în acel moment (fostei) URSS. Interpretarea dată de regulă Convenției de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferei la lungă distanță exclude aplicarea sa în privința poluării prin elemente radioactive. De asemenea, aplicarea Convenției de la Viena nu putea fi invocată, URSS nefiind parte contractantă sau neaderând la convenție. De altfel, dintre toate statele care au suportat consecințele norului radioactiv, numai fosta Iugoslavie semnase și ratificase convenția. În această situație, se putea recurge la aplicarea regulilor generale ale dreptului internațional al mediului și ale reglementărilor AIEA vizând prevenirea accidentelor, informarea statelor care puteau să fie victimele consecințelor accidentului și acordarea asistenței internaționale.

2.4. Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate mediului de aeronave

După cum este cunoscut, răspunderea pentru pagubele cauzate de aeronave persoanelor și bunurilor care nu se află la bord este reglementată prin art. 97 din C.aerian (aprobat prin Decretul nr. 516 din 30 decembrie 1953 și modificat ulterior) și este bazată pe ideea unei răspunderi obiective, independente de culpă. Interpretarea art. 97 din C.aerian a dus la formularea următoarelor reguli:

- răspunderea revine exploatantului aeronavei;
- prejudiciul trebuie cauzat persoanelor sau bunurilor acestora care nu se află la bordul navei (față de cele aflate aici, antrenându-se răspunderea contractuală);
- răspunderea este obiectivă, independentă de culpa exploatantului aeronavei sau a unei terțe persoane;
- răspunderea poate fi înlăturată numai dacă exploatantul aeronavei dovedește că prejudiciul se datorează intenției sau neglijenței grave a victimei; dovada forței majore, a cazului fortuit, a faptei terțului sau a culpei ușoare a victimei nu înlătură această răspundere.

Problema care se pune este aceea de a ști dacă în sfera prejudiciilor provocate de aeronave și supuse reparării conform acestui regim special se înscriu și daunele ecologice.

Astfel, potrivit legii, această răspundere se referă la provocarea, în timpul activității de zbor, a unor daune corporale (în înțelesul de daune privind viața și integritatea corporală) sau bunurilor persoanelor care nu se află la bord.

Dacă alături de aceasta avem în vedere și faptul că prin activitatea de zbor a unei aeronave se înțelege orice activitate realizată din momentul pregătirii aeronavei pentru zbor și până în momentul garării sale, considerăm că printre pagubele cauzate și avute în vedere de reglementarea specială se înscriu și unele de natură ecologică, precum cele provocate prin poluarea aerului sau de zgomotul produs de aeronave.

În condițiile în care însăși O.U.G. nr. 195/2005 a definit precis „prejudiciul în domeniul mediului”, în cazul poluării mediului de aeronave se aplică regimul special de răspundere instituit prin acest act normativ.

România a ratificat (prin Decretul nr. 468/1979) Convenția cu privire la răspunderea internațională pentru daunele cauzate de obiecte lansate în spațiul extraatmosferic, încheiată la Londra, Moscova și Washington la 29 martie 1972.

§3. Răspunderea contravențională în materie de mediu

3.1. Considerații generale

În dreptul mediului se recurge adesea la răspunderea administrativă (contravențională) pentru prevenirea sau combaterea nerespectării prescripțiilor legale în materie, date fiind avantajele pe care le prezintă o atare formă de răspundere. Astfel, procedura de constatare și aplicare a sancțiunilor contravenționale este mult mai rapidă și mai suplă în raport cu celelalte proceduri judiciare, ceea ce este favorabil cerințelor de reparare cu prioritate a prejudiciilor ecologice. În același context, măsurile dispuse sunt executorii, permițând o intervenție urgentă în cazul unor acțiuni cu impact negativ deosebit asupra mediului, adoptarea unor măsuri de securitate și siguranță etc. De asemenea, în privința agenților abilitați să constate și/sau să aplice sancțiunile contravenționale, datorită particularităților domeniului, este nevoie de o anumită specializare pentru aprecierea gravității faptelor, a măsurilor ce se impun adoptate, precum și pentru urmărirea și controlul îndeplinirii acestora.

Din punct de vedere legal, contravenția constituie fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București [art. 1 teza a II-a din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor¹²³]. În precizarea noțiunii și precizarea din teza I a respectivului articol conform căreia „Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală, care stabilește, imperfect, apartenența contravenționalului la ilicitul penal”. De remarcat că în legislația din alte țări (cea franceză, de exemplu) contravențiile sunt „infrațiuni materiale”, în sensul că nu este necesar pentru a le caracteriza ca atare stabilirea vinovăției, poluatorul fiind sancționat în mod automat, odată ce a încălcat prevederile legale aferente.

¹²³ M.Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.

Potrivit reglementării-cadru în vigoare, prin legi sau prin hotărâri de guvern se pot stabili și sancționa contravenții în toate domeniile de activitate, iar prin hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate în care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau prin hotărâri ale guvernului. Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabili și sancționa contravenții în următoarele domenii: salubritate; activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și altor instituții de educație și cultură, întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.

Consiliul General al Municipiului București poate stabili și alte domenii de activitate din competența consiliilor locale ale sectoarelor, în care acestea pot stabili și sancționa contravenții.

Hotărârile consiliilor locale sau județene ori, după caz, ale sectoarelor municipiului sunt nule de drept. Nulitatea se constată de instanța de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate.

Așa cum rezultă din definiția de mai sus, este vorba despre o încălcare a reglementărilor juridice vizând protecția mediului cu vinovăție, fiind exclusă răspunderea fără culpă. Aici se impun câteva precizări. În primul rând, întrucât contravențiile la regimul protecției mediului vizează prin excelență încălcări ale unor obligații legale privind ocrotirea și conservarea naturii, simpla înfrângere a prevederilor acestora face să se nască prezumția de culpă.

De asemenea, fapta ilicită care constituie contravenție poate consta dintr-o acțiune sau inacțiune legată indisolubil de o anumită atitudine psihică a autorului său față de consecințele lor negative; culpa poate fi prezentă sub toate formele ei.

Sancțiunile care se aplică faptelor considerate contravenții sunt principale și complementare. Sancțiunile contravenționale principale sunt: avertismentul, amenda contravențională și prestarea unei activități în folosul comunității, iar cele complementare:

- a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;
- b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, a acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități;
- c) închiderea unității;
- d) blocarea contului bancar;
- e) suspendarea activității agentului economic;
- f) retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;
- g) desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială [art. 5 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001].

Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei; pentru una și aceeași contravenție se poate aplica numai o sancțiune contravențională principală și una sau mai multe sancțiuni complementare.

Persoana juridică răspunde contravențional în cazurile și în condițiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravențiile.

Aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de 6 luni de la data săvârșirii faptei.

3.2. Categorii de contravenții

Legea nr. 9/1973 privind protecția mediului înconjurător stabilea categorii de contravenții la reglementările vizând protecția diferiților factori de mediu: aer, sol, apă, vegetație forestieră, faună, așezări omenești, ocrotirea și conservarea peisajului și menținerea echilibrului ecologic.

În vederea actualizării și perfecționării sistemului contravențional, prin H.G. nr. 127/1994 privind stabilirea și sancționarea unor contravenții la normele pentru protecția mediului înconjurător¹²⁴ s-au instituit, în funcție de cuantumul amenzii aplicate ca sancțiune (diferențiat pentru persoanele fizice și, respectiv, persoanele juridice), trei categorii de contravenții.

În privința conținutului acestora era vorba în principal despre: neîndeplinirea obligațiilor stabilite prin diverse acte normative pentru protecția mediului [neluarea de către deținătorii de terenuri a măsurilor de salubritate și

¹²⁴ M.Of. nr. 94 din 12 aprilie 1994.

amenajare a terenurilor neocupate productiv sau funcțional din intravilan, nerealizarea de către agenții economici și serviciile publice de specialitate a atribuțiilor specifice privind asigurarea protecției mediului în sectoarele de care răspund – art. 1 alin. (1) lit. b) și alin. (2) lit. a) din H.G. nr. 127/1994] ori săvârșirea unor acte care prejudiciază calitatea factorilor naturali (de pildă, aruncarea sau depozitarea de deșeuri menajere în afara amplasamentelor autorizate, depășirea normelor de emisie de poluanți etc.).

Ca o particularitate, H.G. nr. 127/1994 prevedea că neluarea de către contravenient a măsurilor dispuse de către autoritatea pentru mediu în scopul reparării prejudiciului adus mediului prin săvârșirea faptei contravenționale constituie la rândul său o contravenție de „gradul III”, sancționată ca atare. În consecință, repararea prejudiciului, fiind separată de amendă, se ajunge la un quantum cât mai aproape de acoperirea integrală a pagubei produse.

Legea protecției mediului nr. 137/1995 consacră o serie de categorii de contravenții sancționate cu amendă, al cărei quantum se actualiza anual prin hotărâre a Guvernului.

Legea prevedea în mod expres dispozițiile legale încălcate și, corelativ, quantumul amenzii.

Noua reglementare-cadru în materie, O.U.G. nr. 195/2005 a păstrat, în general, aceeași concepție asupra contravențiilor, cu unele ajustări în privința obiectului acestora și mai ales a sancțiunilor pecuniare aplicabile (quantumul amenzilor crescând considerabil, diferența între cele aplicate persoanelor fizice și ale persoanelor juridice fiind de 6-8 ori mai mare). După criteriul quantumului amenzilor aplicabile, în art. 96 din ordonanță sunt prevăzute trei categorii de contravenții. Astfel, din prima grupă fac parte 27 de contravenții constând în încălcări ale prevederilor legale precum: obligațiile persoanelor juridice de a realiza sisteme de automonitorizare și de a raporta autorităților competente rezultatele acesteia, precum și accidente și incidentele care pot conduce la pericole de accidente, de a ține evidența strictă a substanțelor și preparatelor periculoase, de a identifica și preveni riscurile pe care acestea le pot prezenta pentru sănătatea populației și a mediului, obligația persoanelor fizice și juridice autorizate de a aplica prin sisteme proprii, programe de supraveghere a contaminării radioactive a mediului, de a menține în stare de funcționare capacitatea de monitorizare a mediului local, obligația proprietarilor de terenuri cu titlu sau fără titlu, de a menține perdelele forestiere și aliniamentele de protecție ș.a. A doua categorie (cu 34 de contravenții) cuprinde încălcări a unor prevederi legale de genul: obligației persoanelor fizice de solicitare și obținere a actelor de reglementare, obligațiile autorităților administrației publice locale privind îmbunătățirea microclimatului urban, de a informa publicul privind riscurile generale de funcționare sau existența obiectivelor cu risc pentru mediu, obligația persoanelor fizice și persoanelor juridice de a asigura măsuri și dotări speciale pentru izolarea și protecția fonică a surselor generatoare de zgomot și vibrații ș.a.

În sfârșit, cea de-a treia categorie de contravenții la regimul protecției mediului, considerate cele mai grave, cel puțin din perspectiva amenzilor aplicabile, cuprinde un număr de 15 încălcări ale legii, ca de exemplu: obligația persoanelor fizice și juridice de a diminua, modifica sau înceta activitățile generatoare de poluare la cererea motivată a autorităților generatoare de poluare la cererea motivată a autorităților competente, de a realiza în totalitate și la termen măsurile impuse, în conformitate cu actele de reglementare și prevederile legale, în urma inspecțiilor de mediu, obligațiile persoanelor fizice și juridice de a suporta costul pentru repararea unui prejudiciu și de a înlătura urmările produse de aceasta, restabilind condițiile anterioare producerii prejudiciului, potrivit principiului „poluatorul plătește” ș.a.

Actuala reglementare-cadru nu mai stipulează actualizarea periodică (anuală) a quantumului amenzilor.

Ca expresie a principiului poluatorul plătește, unele acte normative, precum Legea nr. 24/2007 privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din zonele urbane, prevăd că, pe lângă aplicarea amenzii, contravenienții trebuie să repare prejudiciile aduse mediului prin săvârșirea faptei contravenționale. Astfel, potrivit art. 22 alin. (1) din Legea nr. 24/2007 prejudiciile cauzate spațiilor verzi se recuperează pe baza hotărârii judecătorești definitive; în cazul deteriorării spațiilor verzi în urma incendiilor, se stabilește compensarea nu numai a pagubei pricinuite acestora, ci și a cheltuielilor suportate pentru stingerea incendiului și curățarea teritoriului de deșeurile provenite în urma acestuia și refacerea zonei verzi [art. 22 alin. (2)]; în situația poluării chimice a spațiilor verzi, se stabilește nu numai compensarea pagubei pricinuite spațiilor verzi, ci și a cheltuielilor suportate pentru reecologizarea zonei și a lucrărilor pe termen lung necesare pentru decontaminarea zonei, precum și a cheltuielilor medicale evaluate în cazul afectării populației [art. 22 alin. (3)].

3.3. Subiectele răspunderii contravenționale în materia protecției mediului

Fără îndoială, caracterul de interes general al protecției mediului și conservării naturii face ca subiectul pasiv al răspunderii contravenționale în materie să fie, incontestabil, întreaga comunitate, reprezentată formal-juridic de către stat. Unele probleme ridică însă identificarea subiectului activ, adică a entității asupra căreia se aplică

sancțiunile contravenționale. Din acest punct de vedere, regula în materie este aceea că subiect al răspunderii contravenționale este persoana fizică responsabilă de săvârșirea contravenției. Ca atare, este posibilă de aplicarea sancțiunii contravenționale, în condițiile legii, orice persoană fizică, indiferent de cetățenie ori rezidență. Actuala reglementare generală în materie lămurește situația persoanei juridice ca subiect al contravenției și stabilește câteva reguli precise în acest sens. Astfel, persoana juridică răspunde contravențional în cazurile și în condițiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții [art. 3 alin. (2)]; acestea intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării sau, după caz, de la data aducerii lor la cunoștință publică, potrivit legii, în afară de cazul în care în cuprinsul acestora se prevede un termen mai lung. Anumite sancțiuni complementare se aplică numai persoanelor juridice (închiderea unității, suspendarea activității etc.). În materie de mediu apar ca subiecte ale răspunderii contravenționale, alături de persoane fizice și persoane juridice în general, și unele circumstanțiate, precum: autoritățile administrației publice locale, proprietarii și deținătorii de terenuri cu titlu sau fără titlu, persoane fizice și juridice autorizate etc.

3.4. Cauze care înlătură răspunderea contravențională

Potrivit art. 11 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, caracterul contravențional al faptei este înlăturat în cazul legitimei apărări, stării de necesitate, constrângerii fizice sau morale, cazului fortuit, în cazul iresponsabilității, beției involuntare complete, erorii de fapt, precum și infirmității, dacă are legătură cu fapta săvârșită, și starea de minoritate (copilul sub 14 ani). Pentru contravențiile săvârșite de minorii care au împlinit 14 ani minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită se reduc la jumătate. De asemenea, minorul care nu a împlinit vârsta de 16 ani nu poate fi sancționat cu prestarea unei activități în folosul comunității.

Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei se constată numai de către instanțele de judecată.

„Decontravenționalizarea” operează și ea ca o cauză de impunitate, în sensul că, dacă printr-un act normativ fapta nu mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ, în aplicarea principiului constituțional potrivit căruia legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile [art. 15 alin. (2) din Constituție].

În privința prescripției, aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de șase luni de la data săvârșirii faptei; în cazul contravențiilor continue (adică în situația în care încălcarea obligației legale durează), termenul curge de la data constatării faptei. Executarea amenzii contravenționale se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat contravenientului în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii sau în termen de doi ani de la data aplicării. În sfârșit, executarea sancțiunii închisorii contravenționale se prescrie în termen de un an de la data rămânerei irevocabile a hotărârii judecătorești, dacă contravenientul nu a optat pentru prestarea unei activități în folosul comunității.

3.5. Procedura contravențională

Indiferent de natura conferită (civilă, administrativă, specific contravențională), procedura contravențională presupune ca etape constatarea contravenției, aplicarea sancțiunii și căile de atac împotriva actelor de sancționare a contravențiilor.

În privința primelor două aspecte, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunii (amenzii) se fac de către comisari și persoane împuternicite din cadrul Gărzii Naționale de Mediu și Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, autoritățile administrației publice locale și personalul împuternicit al acestora, Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare, Ministerul Apărării Naționale și Ministerul Administrației și Internelor prin personalul împuternicit, în domeniile lor de activitate, conforme atribuțiilor stabilite prin lege, precum și de personalul structurilor de administrare și custozii ariilor naturale protejate, numai pe teritoriul ariei naturale protejate (art. 97 din O.U.G. nr. 195/2005).

Hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare, cu particularitatea că motivarea acestuia nu este obligatorie, aceasta putând fi susținută și oral în fața instanței. Recursul suspendă executarea hotărârii.

§4. Răspunderea penală în materie de mediu

Criminalitatea împotriva mediului (ecologică) devine din ce în ce mai profitabilă și de aceea tot mai intensă, generând anual la nivel global o cifră de afaceri estimată între 18 și 24 miliarde euro, în special prin activitățile de

depozitare ilegală de deșeuri periculoase, trafic de substanțe toxice interzise și contrabandă de resurse naturale protejate. Comerțul ilicit cu produse provenite de la specii rare, amenințate cu dispariția asigură cel mai înalt profit, constituind cea de-a doua piață ilegală din lume, după cea a drogurilor.

Iar acest tip de criminalitate este în plină expansiune, în ciuda măsurilor luate pentru prevenirea și combaterea sa¹²⁵.

Globalizarea și beneficiile substanțiale și rapide pe care le aduce, au extins criminalitatea environmentală și în România. Importurile ilegale de substanțe toxice, defrișările masive, iraționale, comercializarea produselor din specii protejate (sturioni, vânat ș.a.) și numeroasele acte de poluare și deteriorare a mediului aduc profituri ilicite de milioane euro și produc prejudicii ecologice incommensurabile.

Asemenea fapte sunt încurajate și prin aceea că, în marea lor majoritate, deși contrare legii și de o pericolozitate socială deosebită, rămân nepedepsite. Printre cauze: o legislație penală inadecvată domeniului și o stare cronică de ineficiență în aplicarea sa.

Utilizarea mijloacelor dreptului penal pentru protejarea mediului s-a impus greu; valorile tradițional ocrotite, precum viața persoanei sau proprietatea sa erau înlocuite în acest caz cu *res nullius*, precum apa sau aerul, iar pagubele cuantificabile și reparabile economic, cu cele difuze, greu evaluabile în bani. Totuși, sub presiunea realităților, juridicul s-a adaptat și în această privință, astfel că începând cu legea germană privind lupta contra criminalității de mediu din 1980, infracțiunile ecologice și-au făcut apariția în registrul penal. Ele au fost multiplicat și diversificate treptat, înscrise în capitole speciale ale codurilor penale sau sistematizate în codurile mediului¹²⁶.

Multă vreme, legislația românească (în frunte cu Legile-cadru în materie, nr. 9/1973 și nr. 137/1995) a rămas tributară sistemului dependenței incriminării ecologice de nerespectarea unor obligații administrative (de obținerea unei autorizații sau stipulate de aceasta).

Tentativa promovării mediului la rangul valorilor esențiale protejate de dreptul penal pe calea incorporării infracțiunilor ambientale în chiar Codul penal (Legea nr. 301/2004) a rămas la acest stadiu, în condițiile în care soarta acestuia este incertă; dimpotrivă, proiectul noului Cod penal reexpulzează infracțiunile de mediu în sfera legislației speciale.

În aceste condiții, reglementarea-cadru prezentă, O.U.G. nr. 195/2005, privind protecția mediului, înregistrând unele progrese, păstrează limite majore în privința concepției și a instrumentelor de protecție penală a mediului.

Inadaptarea legislației la particularitățile ilicitului ecologic reprezintă o cauză importantă a ineficienței luptei împotriva criminalității de mediu.

Diferența dintre criminalitatea reală și cea descoperită și sancționată este enormă.

Această situație denotă, pe de o parte, o slabă preocupare de descoperire și investigare a infracționalității ecologice, iar pe de alta o necorespunzătoare activitate de aplicare a legii penale. O rată ridicată de ineficiență a acțiunilor de reprimare este inacceptabilă în orice sistem de drept!

Armonizarea legislației naționale cu reglementările europene [în primul rând cu Convenția privind protecția mediului prin dreptul penal (1998) și inițiativele UE în materie] presupune realizarea unui sistem special de reprimare a criminalității ecologice. Acesta are în centrul său recunoașterea unui delict (infracțiune) autonom de mediu, care să protegiască elementele naturale ca valori în sine, indiferent de alte condiționări (administrative, interese directe social-umane ș.a.), stabilirea unor proceduri adecvate de descoperire, instrumentare și judecare, proporționalizarea pedepselor cu gravitatea prejudiciilor ecologice ș.a.

În această perspectivă, codificarea dreptului ambiental prin elaborarea unui *Cod al mediului* (idee însușită de autoritățile competente) poate constitui și ocazia unei reforme a dreptului penal aferent, în sensul eliminării incoerențelor, acoperirii lacunelor și coordonării dispozițiilor legale.

¹²⁵ Așa, de exemplu, numai în Italia și numai traficul ilegal de deșeuri reprezintă a doua activitate a organizațiilor criminale (ale eco-mafiei), după traficul de droguri; o piață care reprezintă, ca valoare financiară, peste 100 milioane de Euro anual (după estimările oficialităților) sau chiar de aproape trei miliarde de Euro (conform aprecierilor organizațiilor neguvernamentale). *L. Stephan*, *Les choux gras de l'ecomfia*, *Liberation* 21 noiembrie 2006.

¹²⁶ Pentru dreptul comparat, a se vedea: *Criminal Enforcement of Environmental Law in the EU* (edited by Michael Faure & Gunther Heine), Ed. Bruylant, 2005; *F. Comte*, *Crime contre l'environnement et police en Europe: panorama et pistes d'action*, în *Revue européenne de droit de l'environnement* nr. 4/2005; *B. Schuneman*, *Zur Dogmatik und Kriminalpolitik der Umweltstrafrechts*, *Festschrift für Otto Triefner*, Viena/New York, 1996, p. 437 și urm.; *Sauvegarde de l'environnement et droit pénal*, sous la direction de Roselyne Nérac-Croisier, Ed. L'Harmattan, Paris, 2005.

4.1. Particularități ale penalului în domeniul protecției mediului

În domeniul răspunderii pentru atingerile aduse mediului, rolul principal revine mijloacelor de tip preventiv, celor de natură civilă sau administrativă, celor de drept penal, cu un preponderent caracter represiv și cu o intervenție mai ales pe tărâmul „răului înfăptuit” – jucând un rol subsidiar și fiind guvernate de principiul intervenției minime.

Totuși, contribuția dreptului penal la realizarea obiectivului protecției mediului și conservării naturii nu poate fi ignorată, mai ales din perspectiva adaptării sale la nevoile noilor realități și sporirii pericolului acțiunilor distructive pentru patrimoniul natural.

Încă din 1977, Rezoluția nr. 5 a Consiliului European de Drept al Mediului sublinia că, „valoare fundamentală, precum viața ori proprietatea privată și publică, mediul trebuie să fie protejat cu același titlu de dreptul penal: alături de omor sau de furt, fiecare cod penal trebuie să cuprindă una sau mai multe incriminări de poluări, vătămări, distrugerii, degradări ori alte atingeri aduse naturii”.

Procesul de adaptare a mijloacelor juridice penale la cerințele protecției mediului cunoaște două laturi principale. Prima pornește de la insuficiența aderenței reglementărilor și instituțiilor juridice penale clasice la specificul problemelor ecologice, explicată mai ales din perspectivă istorică și care a presupus un evident efort de adaptare. Așa de exemplu, evantaiul pedepselor tradiționale s-a dovedit insuficient și neadaptat exigențelor protejării mediului, iar aplicarea necorespunzătoare a prevederilor legale existente, prin analogie ori/și extindere forțată, la care s-a adăugat în practică raritatea condamnărilor, a diminuat considerabil efectul disuasiv și, în general, eficacitatea măsurilor penale în domeniu.

Pentru a depăși acest handicap inacceptabil, legislația penală a trebuit să cunoască mutații semnificative la nivelul condițiilor de incriminare, al sancțiunilor (pedepselor) aplicabile și al mijloacelor procesuale de realizare a răspunderii penale. De pildă, „pericolul social”, ca trăsătură esențială a infracțiunii și expresie a atingerii valorilor de maximă importanță pentru societate, a trebuit să-și asimileze și valorile de ordin ecologic, în frunte cu „protecția mediului”, clasificată ca „obiectiv de interes public major”, cu consecința directă a incriminării drept infracțiuni a unor fapte de încălcare a regimului legal de protecție a mediului. Așa au apărut infracțiuni noi, de la simpla poluare intenționată a apelor până la terorismul ecologic!

Tot așa, în planul pedepselor, nevoia unor dimensiuni noi, inedite, s-a exprimat, printre altele, prin apariția, pe lângă sancțiunile tradiționale, precum amenda și închisoarea, a altora noi, ca de exemplu formele de răspundere a persoanei juridice: închiderea pe o anumită perioadă sau definitivă a activităților poluante, plasarea sub supraveghere judiciară, excluderea de pe piețele publice, interdicția pentru o anumită perioadă de a emite cecuri, interdicția de a face apel public la împrumuturi, interdicția de a exercita anumite activități sociale sau profesionale, dizolvarea persoanei juridice care a deturnat scopul ori obiectul său de activitate pentru comiterea infracțiunii, afișarea și difuzarea hotărârii judecătorești de condamnare ș.a. La nivel procedural au apărut expertiza tehnică ecologică, cazierul judiciar ecologic ș.a. Soluția acestei situații o reprezintă, fără îndoială, pe termen scurt constituirea unui fascicul de „infracțiuni ecologice”, iar treptat și pe termen mediu, formarea unui veritabil „drept penal al mediului”, ca subramură a dreptului mediului. Funcția sa definitorie este aceea de a proteja valorile naturale recunoscute ca importante pentru societate, incriminând fapte și aplicând sancțiuni specifice.

Regimul juridic specific aferent se constituie în mod treptat, deopotrivă la nivel conceptual și în privința mijloacelor tehnice propriu-zise de aplicare efectivă.

Prima stavilă care va trebui depășită este aceea a extinderii „umanului” la sfera naturalului, până la stadiul asimilării și reciprocității dintre cele două stări ale universului existențial. Ca și în cazul răspunderii civile, se cuvine să distingem dintru început între atingerile privind integritatea și interesele persoanelor fizice prin intermediul mediului natural degradat (poluant) și vătămarea produsă mediului, îndeobște natural, independent de orice interes uman. În acest moment, reglementările legale penale vizează mai ales prima categorie de vătămări și de sancțiuni aferente acestei grupe de infracțiuni.

Luarea în calcul a valorii mediului ca atare, cu particularitățile aferente, ar duce la crearea unui grup special de infracțiuni cu trăsături specifice bine definite în raport cu genul proxim.

În condițiile reglementărilor penale actuale, răspunderea penală pentru încălcarea normelor juridice privind protecția mediului manifestă unele particularități în raport cu natura obiectului ocrotit și specificul consecințelor faptelor incriminate. Pentru angajarea răspunderii penale, faptele incriminate ca infracțiuni trebuie săvârșite cu vinovăție. Caracterul penal este conferit de gradul de pericol social deosebit pe care îl prezintă fapta săvârșită, aceasta trebuind să exprime o serioasă amenințare pentru „sănătatea umană, animală sau vegetală”.

Infracțiunile „ecologice” propriu-zise vizează atingeri aduse nu atât intereselor indivizilor, bunurilor și drepturilor lor, ci unor interese colective. Sunt protejate deci elementele naturale independent și fără a fi necesară o vătămare suferită de către victime identificabile.

Tehnicitatea excesivă a dreptului mediului și multitudinea textelor legale nu facilitează nici interpretarea și nici abordarea riguroasă a ceea ce este calificat drept infracțiune, în condițiile în care principiul legalității pedepselor (*nulla poena sine lege*) este deosebit de riguros. În privința urmăririi infracțiunilor ecologice apar o serie de dificultăți legate de necesitatea existenței unor mijloace și dotări speciale de constatare și de probă, de o anumită calificare a agenților instrumentatori, de caracterul difuz ori dificil de constatat al efectelor poluării ș.a.

La nivelul dreptului pozitiv, toate legislațiile naționale incriminează faptele grave de poluare ca infracțiuni, o atenție particulară acordându-se răspunderii persoanelor juridice.

Răspunderea penală a indivizilor pentru fapte de poluare este prevăzută și la nivelul reglementărilor internaționale. Cum însă dreptul internațional nu poate aplica direct măsuri penale în afara creării de jurisdicții internaționale speciale, tratatele încredințează, în unele cazuri, statelor-părți dreptul de a adopta și a aplica legislația necesară pentru asigurarea respectării lor. Este cazul mai ales al infracțiunilor la regimul internațional de protecție a mediului marin. Așa de pildă, Convenția internațională pentru prevenirea poluării de către nave (MARPOL), din 2 noiembrie 1973, prevede că orice violare a documentului comisă în jurisdicția unei părți este sancționată prin legislația acestui stat. Sancțiunile astfel adoptate trebuie să fie, prin rigoarea lor, de natură a descuraja contravenienții eventuale și de o severitate egală, indiferent care ar fi locul ori infracțiunea comisă.

Într-un alt domeniu, Convenția de la Bamako din 30 ianuarie 1991 privind interdicția importării de deșeuri periculoase și mișcarea lor transfrontalieră în Africa declară că importul acestor deșeuri este ilicit și pasibil de sancțiuni penale [art. 4 alin. (1)]. Problema este abordată global prin Convenția asupra protecției mediului prin dreptul penal, pregătită în cadrul Consiliului Europei și adoptată la Strasbourg la 4 noiembrie 1998.

O analiză atentă a reglementărilor juridice în materie arată că dreptul penal al mediului ocupă un loc subsidiar în dreptul intern al statelor, ilustrat mai ales prin tehnica incriminării accesorie; infracțiunea este considerată accesorie în sensul că ea asigură sancțiunea unei norme tehnice și administrative, independent de vătămarea mediului: de exemplu, exploatarea fără autorizare a unei instalații care prezintă pericol pentru mediu ori deversarea în apă în afara condițiilor stabilite în autorizație.

Desigur, utilizarea unei atare tehnici se explică, în absența unui consens asupra definirii precise a infracțiunii ecologice, prin necesitatea de a satisface exigențele de legalitate ale dreptului penal general.

În practică, deși legiuitorul agravează pedepsele pecuniare ori pe cele privative de drepturi sau de libertate, judecătorul le aplică cu o anumită clemență. Pedepsele cu închisoarea sunt foarte rar aplicate. Sancțiunea pecuniară aplicată persoanelor fizice sau persoanelor juridice este îndoielnică, întrucât valoarea amenzii este adesea nesemnificativă pentru cifra de afaceri a întreprinderii.

În asemenea cazuri, amenda echivalează practic cu un „permis de poluare”, al cărui cost este luat în calcul în activitatea economică a persoanei juridice. Unele amendamente au fost deja făcute în vederea sporirii eficacității sancțiunii, precum amenda zilnică sau plata diferențiată.

Pedepsele complementare se dovedesc a fi mai bine adaptate luptei împotriva vătămărilor aduse mediului decât sancțiunile penale principale, precum aducerea în starea anterioară ordonată sub executare silită, închiderea temporară ori definitivă a activității poluante, interdicția exercitării unei profesii, confiscarea mijlocului sau produsului infracțiunii, publicarea hotărârii de condamnare ș.a.

4.2. De la dependența administrativă absolută, la autonomia specifică

Evoluțiile de până acum în domeniul răspunderii penale în materie de mediu arată că ilicitul penal a fost incriminat și pedepsit inițial și apoi pentru o importantă perioadă în dependență strictă cu reglementarea administrativă. Astfel, dispozițiile penale s-au prevăzut în legile-cadru și/sau actele normative speciale privind protecția mediului și a elementelor sale componente, în prelungirea și ca o garanție a prescripțiilor majore de drept administrativ (sisteme de autorizare, restricții și alte măsuri de poliție administrativă, norme tehnice ș.a.). Astfel, interesele juridice ecologice nu sunt și nu pot fi apărute și promovate în mod direct prin dreptul penal, care rămânea în registrul minor al dreptului mediului. Mai ales sub impuls internațional [european și comunitar, respectiv Convenția Consiliului Europei privind protecția mediului prin dreptul penal (Strasbourg, 4 noiembrie 1998) și Decizia-cadru a CE din 27 ianuarie 2003] este în curs o tendință de depășire a acestei situații prin afirmarea unor infracțiuni autonome și specifice la regimul de protecție a mediului, alături de și în completarea sistemului clasic. Sub raportul metodologiei și tehnicii juridice, cu implicații semnificative în plan conceptual, se

manifestă o tendință deopotrivă de subliniere a specificului răspunderii penale de mediu (prin consacarea regulilor particulare în legea-cadru și dezvoltarea lor în reglementările subsecvente, specifice) și a importanței sale deosebite prin ridicarea la o formă superioară de sistematizare (pe calea consacării în Codul penal sau într-un Cod al mediului).

4.3. Sancționarea penală a nerespectării unor obligații administrative. Dependența penală ecologică de dreptul administrativ

Faptul că exigențele protecției mediului sunt asigurate adeseori prin utilizarea de proceduri de instrumente (avize, acorduri, autorizații ș.a.) de sorginte administrativă (devenite în legislația românească „acte de reglementare”) face ca dispozițiile penale să intervină spre a sancționa nerespectarea unor obligații esențialmente administrative (de a obține anumite autorizații ori de a îndeplini prescripțiile acestora). În aceste cazuri, interesele ecologice nu sunt protegute decât în mod indirect și pe cale de consecință¹²⁷.

Deci, faptul de poluare nu este direct sancționat penal, ci numai atunci când acesta constituie, în același timp, și consecința violării obligațiilor administrative; aceasta înseamnă că nu vătămarea environmentală în sine este pedepsită de lege, ci nerespectarea cerințelor administrative. În situațiile în care obligațiile administrative sunt respectate ori nu sunt determinate, mediului nu îi este acordată o protecție penală¹²⁸.

Totuși, nu se poate ignora că asemenea exigențe administrative au fost stipulate tocmai în vederea prevenirii și/sau limitării poluării și deteriorării mediului, iar neîndeplinirea lor creează un anumit pericol (abstract) pentru valorile environmentale astfel vizate. În orice caz, în asemenea situații, dreptului penal nu-i revine decât o funcție de sprijinire a îndeplinirii regulilor de natură preponderent administrativă.

Privită din alt plan, problema dependenței răspunderii penale de ilicitul administrativ comportă și alte semnificații. În aceste cazuri, autoritățile administrative sunt cele care determină, în cele din urmă, caracterul represibil al anumitor fapte de poluare; ele stabilesc obligația și condițiile de autorizare, a căror nerespectare este penalizată. Ca atare, condițiile angajării răspunderii penale sunt, în realitate, definite nu de legiuitor, ci de autoritățile administrative de mediu.

Deosebit de semnificativă pentru ilustrarea limitelor dependenței absolute a penalului ecologic de reglementarea administrativă rămâne sentința din 8 mai 1987 a Tribunalului corecțional din Anvers (Belgia), pronunțată în cauza *Bayer*. Câțiva lucrători ai acestei uzine au fost urmăriți și trimiși în judecată de ministerul public sub aspectul săvârșirii faptei de poluare a apei. Potrivit art. 41 al Legii belgiene din 26 martie 1971 privind apele de suprafață, cel care, cu nerespectarea art. 5, fără autorizație prealabilă ori fără a respecta condițiile autorizării acordate, deversează ape uzate în apele vizate în art. 1 ori în canalizarea publică era pedepsit penal. În fapt, s-a stabilit că întreprinderea nu dispunea de autorizație de mediu, dar o solicitase încă din 1974; ea nu-i putuse fi eliberată pentru că autoritățile competente omiseseră să fixeze norme sectoriale pentru deversările de ape uzate provenite din producerea de dioxid de titan. Potrivit tribunalului, această lipsă de reglementare crea un „vid juridic”, în condițiile în care solicitantul de autorizație nu putea să acționeze altfel, decât să aștepte ca autorizația să-i fie acordată.

În afară de asta, instanța a reținut că administrația, care primise cererea de autorizare, nu formulase niciodată vreo observație privind respectivele deversări, chiar dacă era bine și efectiv informată despre acestea, prin eșantioanele de apă uzată care fuseseră prelevate. În aceste împrejurări, tribunalul a conchis că „inculpații au invocat, pe bună dreptate, o situație de eroare invincibilă pentru a justifica faptele puse în sarcina lor”. Instanța a estimat că Legea din 26 martie 1971 privind apele de suprafață penaliza numai faptul de a nu deține o autorizație pentru deversări ori pentru a acționa cu nerespectarea condițiilor impuse de aceasta. Inculpații au fost astfel achitați, considerându-se că puteau invoca eroarea invincibilă. În cadrul cercetărilor nu a prezentat interes și nu s-a verificat deloc dacă deversările au cauzat o poluare notabilă a apelor de suprafață, considerându-se astfel că legea sancționa penal numai obligația de autorizare; dacă nicio pedeapsă nu putea fi aplicată pentru aceasta (din cauza erorii invincibile, de exemplu), instanța nu avea posibilitatea de a verifica dacă în concret a avut loc sau nu o

¹²⁷ „În numeroase țări dreptul mediului este, în mare parte, un drept administrativ... În numeroase state, dispozițiile penale din legile mediului sancționează esențialmente nerespectarea obligațiilor administrative”, *M.G. Faure*, Vers un nouveau modèle de protection de l'environnement par le droit pénal, în *Revue européenne de droit de l'environnement* nr. 4/2005.

¹²⁸ Caracterul limitat al acestui sistem este explicat astfel de prof. *A. Naum*: „De o manieră teoretică putem afirma că dependența administrativă implică faptul ca bunul juridic direct protejat să nu fie mediul. Acesta este proteguit numai în mod indirect, în măsura în care dispozițiile administrative salvgardează mediul. Fiecare caz de poluare nu va constitui infracțiune în mod

poluare. În orice caz, o asemenea modalitate de stabilire a infracțiunilor de mediu prezintă și o serie de avantaje. Ea apare astfel, în consonanță cu exigențele legalității din dreptul penal, conform căruia legiuitorul trebuie să descrie comportamentul socotit infracțional cu cea mai mare precizie. Or, prin definirea exactă a obligațiilor administrative respective, o asemenea cerință este îndeplinită. Apoi, o anumită dependență administrativă este aproape indispensabilă în practică, pentru că o operațiune de penalizare a poluării ori degradării mediului ar fi altfel foarte imprecisă în a determina care comportamente ar trebui considerate ca ilicite în plan penal. De asemenea, formularea de obligații administrative contribuie la concretizarea ilicitului penal; ca atare revine mai întâi rolul administrației (specializate, de mediu) de a determina în ce măsură o anumită poluare este admisibilă sau nu, în funcție de anumite criterii tehnico-științifice, mai mult sau mai puțin periculoasă pentru mediu, astfel încât să se înscrie în raportul de pericol social aferent unei infracțiuni. În sfârșit, o anumită dependență administrativă poate fi justificată și prin semnificațiile principiului unității ordinii juridice, care ar presupune ca un comportament să fie considerat, în anumite condiții, drept infracțiune, dacă este considerat ca ilicit și din punct de vedere administrativ. Astfel, abandonarea completă a tezei dependenței administrative ar putea conduce, cel puțin teoretic, ca o anumită formă sau prag de poluare să fie admise prin eliberarea unei autorizații administrative, iar legea penală să le considere totuși ca infracțiuni, ceea ce ar crea confuzii, instabilitate și neclarități, străine spiritului oricărei ordini juridice.

4.4. Cazul generării unui pericol concret

O a doua situație în care intervine incriminarea de mediu este aceea în care au loc emisii, afectări ilicite ale mediului, adică unele contrare dispozițiilor legale sau celor prevăzute în actele de reglementare și care creează un pericol concret pentru mediu. Este vorba de o protecție directă a elementelor și factorilor ecologici, chiar dacă mai persistă o anumită dependență administrativă. În acest context, nu orice poluare ori deteriorare a mediului este penalizată, ci numai cele care încalcă prevederile legale (în sens larg) în vigoare pertinente. Și în acest caz

automat. Aceasta nu va fi cazul decât dacă acțiunea ori omisiunea constituie în același timp o atingere a unei obligații în materie de autorizare”. *A. De Naum*, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Ed. Gand, Mys et Breesch, 1994, p. 84. admisibilitatea poluării trebuie să fie determinată de autorități (în principiu, cele administrative specializate), în raport cu mai multe criterii și elemente.

Dacă un act de reglementare este eliberat, emisia este justificată și nicio sancțiune penală nu mai poate fi aplicată. Chiar dacă însă, în virtutea principiului unității ordinii juridice, existența autorizării ori conformarea condițiilor prevăzute de aceasta constituie o cauză justificativă, judecătorul își rezervă posibilitatea de control a legalității actelor de reglementare respective.

Dacă acestea se dovedesc și se consideră drept ilegale, atingerea adusă mediului rămâne ilicită și răspunderea penală este angajată.

4.5. Un delict ecologic autonom

Evoluțiile înregistrate la nivelul receptării, asimilării și exprimării juridice a problemelor mediului au condus și în privința dreptului penal la configurarea unor infracțiuni autonome la regimul protecției mediului. În acest caz, valoarea proteguită direct și exclusiv devine mediul, elementele sale constitutive și factorii de existență (din care face parte și omul, sănătatea și bunurile sale).

Dacă pericolul concret pentru mediu și om (prin intermediul mediului poluat, degradat) este demonstrat, atunci autorizarea administrativă a activității nu mai constituie o cauză justificativă. Așadar, eliberarea unei autorizații nu constituie o „carte albă” pentru acțiuni ilicite¹²⁹.

Astfel, protecția asigurată de dreptul penal este detașată de dreptul administrativ, cu consecințele aferente. Desigur, în planul general al unității ordinii juridice nu este ruptă orice legătură, mai ales că, potrivit teoriei administrative, nicio autorizație nu conferă dreptul de a cauza o pagubă terților.

¹²⁹ H. Engelhard, *Protection de l'environnement par le droit pénal*, în *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1991, p. 304-305.

S-a considerat că dispoziții penale autonome privind mediul nu ar trebui să fie introduse decât pentru a face față atingerilor grave aduse mediului, care au consecințe dezastruoase și pentru care nu se pune problema de aprecieri și intervenții divergente între dreptul administrativ și dreptul penal.

4.6. Situația din dreptul românesc

Situația regimului răspunderii penale de mediu în dreptul românesc este marcată de o multitudine de factori de ordin istoric, conjunctural și de situația României de membru al UE.

Astfel, primele „infracțiuni de mediu” au fost inserate în prima lege-cadru privind protecția mediului (Legea nr. 9/1973) cu toate limitele aferente timpului (obiective de natură socio-politică), treptat fiind particularizate în legislația specifică. Nu putem ignora în acest context faptul că legislația de mediu a acreditat astfel, pentru prima dată, răspunderea contravențională (penală) a persoanei juridice în dreptul român, pentru atingerile aduse mediului, evident cu limitele de rigoare. Această practică s-a păstrat până astăzi, când cel de-al treilea act normativ-cadru în domeniu, O.U.G. nr. 195/2005, a păstrat același sistem de răspundere penală în materie, cu o serie de ajustări impuse de evoluția dreptului comparat, a doctrinei și a jurisprudenței aferente.

În legislația penală românească în vigoare, infracțiunile la regimul protecției mediului sunt prevăzute în Codul penal, în legi ne penale cu dispoziții penale și în reglementarea-cadru în materie, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, care constituie și sediul principal al problemei de față.

Codul penal din 1969 nu consacră o subdiviziune distinctă infracțiunilor ambientale ci, în mai multe titluri ale acestuia, întâlnim infracțiuni în cazul cărora mediul constituie, de regulă, obiect juridic secundar. Este vorba, pe de o parte, de unele infracțiuni la regimul anumitor activități cu impact asupra mediului: nerespectarea regimului materialelor nucleare sau a altor materii radioactive (art. 279¹), nerespectarea regimului materialelor explozibile (art. 280) și nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri sau reziduuri (art. 302²), iar pe de altă parte, de câteva infracțiuni dintre cele la regimul sănătății publice (capitolul II din Titlul IX: Infracțiuni care aduc atingere unor relații privind conviețuirea socială), precum: răspândirea bolilor la animale sau plante (art. 310), infectarea apei (art. 311), traficul de stupefiante (art. 312).

Codul penal din 2004 (Legea nr. 301/2004), care nu a ajuns însă să intre în vigoare, a optat pentru o soluție de principiu revoluționară, cea a consacrării unui capitol special protecției mediului: capitolul V „Crime și delictе contra mediului înconjurător”, aparținător Titlul VIII „Crime și delictе de pericol public”. Optând pentru o abordare sectorială, actul normativ a prevăzut crime și delictе privind încălcarea regulilor privind protecția atmosferei (art. 395), încălcarea regulilor privind protecția apei (art. 396), încălcarea regulilor de gospodărire a apelor (art. 397), încălcarea regulilor privind utilizarea apei potabile (art. 398), distrugerea lucrărilor de protecție a apelor (art. 399), încălcarea regulilor privind protecția fondului forestier (art. 401), poluare fonică (art. 402), poluarea accidentală (art. 403).

Din păcate, pe conținut progresul era aproape inexistent, fiind vorba de o simplă preluare din legislația existentă, reproducere tale quale și amplasare într-un articol și capitol al Codului penal, în lipsa unui efort creator semnificativ, și, lucru cel mai important, fără crearea unui cadru comun specific, a unui regim juridic incriminator și sancționator „de interes public major”, a unei incriminări-tip și specifice domeniului, și a unei panoplii de infracțiuni care să exprime penal, specificitatea protecției mediului și în absența unei dispuneri coerente, corelate și adecvate, în context propriu, și cel al titlului și materiei generale a unui cod penal post-modern și european.

Dincolo de orice rămâne, cel puțin pentru istorie, tentativa de a face din protecția mediului, prin intermediul dreptului penal, o materie a Codului penal și, prin aceasta, accentuarea fenomenului de „autonomizare” a dreptului penal al mediului printr-o (relativă și aproximativă) definire a specificului său și o structurare mai clară a abordării penale, pe calea corelării cât mai adecvate a infracțiunilor de pericol și a celor de rezultat ecologic și într-o concepție a unei intervenții penale (aparent paradoxale!) minimaliste, dar absolut necesare.

Într-o perspectivă asemănătoare Codului penal din 1969, *noul Cod penal – Legea nr. 286/2009* cuprinde o serie de infracțiuni care, deși nu privesc în mod principal, direct și efectiv protecția mediului au consecințe care vizează într-o anumită măsură și indirect un atare obiectiv. Se înscriu în această categorie infracțiunile: de nerespectarea regimului materialelor nucleare sau al altor materii radioactive (art. 345), de nerespectarea regimului materiilor explozive (art. 346), de răspândirea bolilor la animale sau plante (art. 355), infectarea apei (art. 356) și traficul de produse sau substanțe toxice (art. 359).

Deși Legea nr. 187 din 24 octombrie 2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal și-a afirmat „ca principal obiectiv”, „punerea de acord a legislației penale existente cu prevederile acestuia”, o atare cerință nu a operat în domeniul dreptului penal al mediului. De altfel, un asemenea demers era aproape

imposibil în condițiile în care noul Cod penal nu cuprinde un capitol special consacrat infracțiunilor ecologice și nu stabilește reguli particulare sau care să intereseze cu precădere această materie. Ca atare, numeroasele modificări aduse legislației mediului prin intermediul actului normativ de aplicare, în cadrul Titlului II „Dispoziții privind modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții penale” nu reprezintă decât simple ajustări de etapă, fără nicio legătură directă cu obiectivul autodeclarat, ale unor incriminări și sancțiuni în domeniu. Din păcate, majoritatea dintre acestea anulează o serie de dispoziții specifice pozitive, adoptate de-a lungul timpului, aducându-le la „numitorul comun” al Codului penal constituind astfel un regretabil regres, inclusiv în afirmarea unui drept penal al mediului, care se impune rapid corectat.

Se înscriu în categoria regreselor evidente abrogarea art. 41-43 și art. 45 din O.U.G. nr. 59/2000¹³⁰ privind Statutul personalului silvic, unele modificări dintre cele aduse art. 98 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, precum incriminării prevăzute în art. 98 (3) pct. 1 în sensul transformării dintr-o infracțiune de pericol, adecvată domeniului („continuarea activității după dispunerea încetării acesteia”) într-una de rezultat („continuarea activității care a cauzat poluarea după dispunerea încetării acesteia”) și mai ales anularea tuturor progreselor realizate în materia regimului infracțiunilor silvice realizate prin Legea nr. 46/2008 – Codul silvic, prin abrogarea art. 107 și 120, restructurarea incriminărilor și relaxarea regimului sancționator, abrogarea art. 46 și modificarea art. 46¹ din Legea nr. 407/2006 ș.a., chiar dacă justificate din punct de vedere tehnic, ca urmare a noii definiții a infracțiunii (căreia i-a fost amputată cerința pericolului social).

Se remarcă, de asemenea, o opacitate crescândă la surprinderea și exprimarea specificului ecologic penal, iar asemenea involuții și evoluții sinuoase relevă necesitatea și importanța consacrării exprese și respectării principiului represiunii dreptului mediului.

În urma modificărilor și completărilor aduse prin art. 159 pct. 3 din Legea nr. 187/2012¹³¹ pentru punerea în aplicare a Codului penal – Legea nr. 286/2009, potrivit art. 42 (3) lit. b) (în prezent abrogat) din Legea nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului constituie, de asemenea, acte de terorism și se pedepsește cu închisoarea de la 7 la 15 ani și interzicerea unor drepturi, săvârșirea, în unul dintre scopurile prevăzute în art. 1 al legii, a faptei de „introducere sau răspândire în atmosferă, pe sol, în subsol ori în apă de produse, substanțe, materiale de orice fel, microorganisme sau toxine de natură să pună în pericol sănătatea oamenilor ori a animalelor sau mediului înconjurător ori în scopul provocării de incendii, inundații sau explozii care au drept efect punerea în pericol a vieților umane”. În completare, conform art. 42 (3) lit. c), constituie aceeași infracțiune de terorism „perturbarea ori întreruperea aprovizionării cu apă, electricitate sau orice altă resursă naturală fundamentală, care au ca efect punerea în pericol a vieților umane”.

Legile nepenale cu dispoziții penale care prevăd cu adevărat infracțiuni ambientale sunt, în principal, reglementări sectoriale vizând protecția anumitor elemente și factori de mediu ori unele activități în strânsă conexiune cu acestea. Numărul acestora este consistent și cu tendință de creștere, în condițiile în care nu există preocupări în direcția unei sistematizări adecvate¹⁴⁷. Dintre acestea, rolul principal revine, desigur, O.U.G. nr. 195/2005.

4.6.1. Sediul materiei: O.U.G. nr. 195/2005

Încercând nu numai să-și asume, dar și să-și manifeste rolul de reglementare-cadru și în materia răspunderii, inclusiv a celei penale, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului nu a reușit, din păcate, să construiască și să consacre o infracțiune de mediu tip, care să exprime specificul domeniului, deopotrivă în privința conținutului, obiectului și sancțiunilor aplicabile, rămânând tributară concepției tradiționale, cu un efect minim de particularizare la domeniul protecției mediului.

În cadrul unui singur articol, cu caracter eteroclit, s-au incriminat numeroase fapte, multe diferite ca natură, într-o sistematizare simplistă, ținând seama de criteriul pedepsei corespunzătoare nivelului abstract al gravității, avându-se în vedere urmarea imediată care poate consta fie într-o stare de pericol, fie într-o urmare materială. Astfel, în art. 98 din actul normativ în cauză sunt prevăzute 25 infracțiuni tip și patru agravante (29 de modalități normative), cu un conținut mult diferit, grupate, în funcție de pedepsele stabilite, în patru categorii; în marea lor majoritate, faptele stabilite sunt incriminate „dacă au fost de natură să pună în pericol viața ori sănătatea umană, animală sau vegetală”. Formele agravante ale unora dintre acestea [cele prevăzute la alin. (3) și (4) ale art. 98 din O.U.G. nr. 195/2005] intervin în situația în care infracțiunile au pus în pericol sănătatea sau integritatea corporală

¹³⁰ [M.Of. nr. 238 din 30 mai 2000.](#)

¹³¹ [M.Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012](#)

a unui număr mare de persoane, au avut vreuna din urmările prevăzute în art. 194 din noul Cod penal¹⁴⁸ (Legea nr. 286/2009) (vătămări corporale grave) ori au cauzat o pagubă materială importantă, sau în cazul când s-a produs moartea uneia sau mai multor persoane ori pagube importante economiei naționale; în aceste cazuri tentativa se pedepsește [art. 98 alin. (6)].

Sub raportul manierei de incriminare, în unele situații persistă dependența administrativă, precum infracțiunile de continuare a activității după suspendarea acordului de mediu sau autorizației/autorizației integrate de mediu [art. 98 alin. (2) pct. 6], continuarea activității după dispunerea încetării acesteia [art. 98 alin. (4) pct. 1]; incriminarea depinde de respectarea normelor tehnice instituite [infracțiunea de producere de zgomote peste limite admise, art. 98 alin. (2) pct. 4] sau de cea a restricțiilor sau interdicțiilor stipulate de lege [precum cele pentru protecția apei și a atmosferei, art. 98 alin. (2) pct. 1 ori vizând vânatul și pescuitul unor specii protejate art. 98 alin. (2) pct. 5]. Se întâlnesc și infracțiuni ecologice propriu-zise, ca poluarea prin evacuare, cu știință, în apă, în atmosferă sau pe sol a unor deșeuri sau substanțe periculoase [art. 98 alin. (2) pct. 1], arderea miriștinilor,

¹⁴⁷ Dintre legile nepenale care prevăd infracțiuni privitoare la protecția mediului, menționăm: a) Legea apelor nr. 107/1996: poluarea apelor prin deversare de ape uzate, deșeuri, reziduuri sau produse de orice fel (art. 92), nerespectarea prevederilor legale referitoare la avizul și autorizația de gospodărire a apelor (art. 93), restrângerea cu caracter sistemic a utilizării apei potabile pentru populație în folosul altor activități (art. 94), distrugerea sau efectuarea unor lucrări fără autorizație (art. 95); b) Legea nr. 111/1996 republicată privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare: executarea unor activități în domeniul nuclear (art. 45), nerespectarea regulilor privind armele sau dispozitivele nucleare (art. 46), actele de terorism în domeniul nuclear (art. 461); c) O.U.G. nr. 78/2000 abrogată prin Legea nr. 211/2011 privind regimul deșeurilor (aprobată cu modificări prin Legea nr. 426/2001): nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri și reziduuri (art. 53); d) O.U.G. nr. 243/2000 abrogată prin Legea nr. 104/2011 privind protecția atmosferei: neelaborarea planurilor pentru situații de urgență [art. 49 alin. (1) lit. a)], neoprirea în caz de pericol major sau iminent a funcționării instalațiilor care constituie sursă de pericol cu impact asupra calității

aerului și pentru neanunțarea autorităților competente [art. 49 alin. (1) lit. b)]; e) Legea nr. 289/2002: ocuparea fără drept, în întregime sau în parte, a perdelelor forestiere de protecție (art. 23), distrugerea, degradarea sau aducerea în stare de neîntrebuințare prin incendiere a perdelelor forestiere de protecție (art. 24), tăierea sau scoaterea din rădăcini, fără drept, de arbori, puieți sau lăstari din perdelele forestiere de protecție (art. 25); f) Legea nr. 407/2006 a vânătorii și protecției fondului cinegetic: braconajul (art. 42) și infracțiunea de nerespectare a regimului juridic de ocrotire a fondului cinegetic național (art. 44); g) O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și a faunei sălbatice: scoterea definitivă sau temporară din circuitul agricol ori silvic de terenuri de pe raza ariei naturale protejate pentru alte obiective decât cele prevăzute de lege [art. 52 alin. (1) lit. a)], vânărea speciilor de păsări protejate în perioada de reproducere și creștere a puilor [art. 52 alin. (1) lit. e)], vânărea speciilor de păsări migratoare prevăzute de lege în perioada lor de reproducere sau pe parcursul rutei de întoarcere [art. 52 alin. (1) lit. f)], capturarea sau uciderea speciilor de faună sălbatică cu metode sau mijloace interzise [art. 52 alin. (1) lit. g)], capturarea sau uciderea speciilor sălbatice cu mijloace nelegale [art. 52 alin. (1) lit. h)]; h) Codul silvic – Legea nr. 46/2008: ocuparea fără drept, în întregime sau în parte, a unor suprafețe din fondul forestier (art. 110), distrugerea, degradarea sau aducerea în stare de neîntrebuințare a vegetației (art. 111), folosirea fără drept a dispozitivelor speciale de marcat (art. 112), falsificarea dispozitivelor speciale de marcat (art. 113); i) O.U.G. nr. 23/2008 privind pescuitul și acvacultura: nedeținerea licenței (autorizației) de pescuit comercial, pescuit recreativ/sportiv sau de procesare, după caz [art. 64 lit. a)], pescuitul prin orice metode al reproducătorilor, în perioada de prohibiție [art. 64 lit. b)], pescuitul neautorizat al sturionilor [art. 64 lit. c)], deținerea, transportul, comercializarea sturionilor, produselor și subproduselor de sturion fără documente sau marcaje justificative legale [art. 64 lit. d)], pescuitul comercial în perioada de prohibiție și în zonele de protecție [art. 64 lit. g)], pescuitul electric [art. 65 lit. a)], pescuitul cu omorârea deliberată a mamiferelor marine [art. 65 lit. c)] ș.a. ¹⁴⁸ M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009.

stufului, tufărișurilor și vegetației ierboase din ariile protejate și de pe terenurile supuse refacerii ecologice [art. 98 alin. (1) pct. 1] ș.a.

În urma modificărilor aduse art. 98 din O.U.G. nr. 195/2005 prin art. 171 pct. 1 din Legea nr. 187/2012 s-au operat o serie de ajustări de text și regroupări ale incriminărilor, păstrându-se criteriul gravității sancțiunilor aplicate. Astfel, dintr-o primă categorie (pedepsite cu închisoarea de la 3 luni la un an sau cu amendă) fac parte infracțiuni precum: arderea miriștinilor, stufului, tufărișurilor și vegetației ierboase din ariile protejate și de pe terenurile supuse refacerii ecologice ori poluarea accidentală datorită nesupravegherii lucrărilor sau activităților [art. 98(1)]. O a doua grupă de infracțiuni ecologice (pedepsite cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă) este reprezentată de fapte, ca de exemplu: poluarea prin evacuare, în atmosferă sau pe sol, a unor deșeuri ori substanțe periculoase; producerea de zgomote peste limitele admise, dacă prin aceasta se pune în pericol sănătatea umană; continuarea activității după suspendarea acordului de mediu sau a autorizației, respectiv a autorizației integrate de mediu; importul sau exportul unor substanțe și preparate periculoase interzise sau restricționate; nerespectarea interdicțiilor privind utilizarea pe terenuri agricole de produse de protecție a plantelor sau îngrășămintelor chimice ș.a. [art. 98 (2) lit. a)-g)]. A treia categorie (cu pedepse cu închisoarea de la 6 luni la 3

ani) cuprinde infracțiuni cum sunt: nesupravegherea și neasigurarea depozitelor de deșeuri și substanțe periculoase, precum și nerespectarea obligației de depozitare; introducerea pe teritoriul României a deșeurilor de orice natură în scopul eliminării acestora; producerea sau importul în scopul introducerii pe piață, precum și utilizarea unor substanțe și preparate periculoase fără respectarea prevederilor legale; transportul și tranzitul de substanțe și preparate periculoase cu încălcarea dispozițiilor legale; desfășurarea de activități cu organisme modificate genetic sau produse ale acestora fără acord sau autorizație ș.a. [art. 98(3) lit. a)-e)]. A patra grupă (cu pedepse cu închisoare de la un an la cinci ani) se referă la incriminări ca, de pildă: provocare, datorită nesupravegherii surselor de radiații ionizante, a contaminării mediului și/sau a expunerii populației la radiații ionizante, omisiunea de a raporta prompt creșterea peste limitele admise a contaminării mediului; descărcarea apelor uzate și a deșeurilor de pe nave sau platforme plutitoare direct în apele naturale ori provocarea, cu știință, de poluare, prin evacuarea sau scufundarea în apele naturale, direct ori de pe nave sau platforme plutitoare, a unor substanțe sau deșeuri sau substanțe periculoase [art. 98(4) lit. a)-b)]. În fine, a cincea categorie (cu pedepse cu închisoarea de la 2 la 7 ani) se referă la infracțiuni ca: neluarea măsurilor de eliminare totală a substanțelor și preparatelor periculoase care au devenit deșeuri; continuarea activității care a cauzat poluarea după dispunerea încetării acesteia, refuzul intervenției în cazul poluării accidentale ș.a. [art. 98(5) lit. a)-d)].

4.6.2. Deficiențe generale

Analiza legislației românești referitoare la „infracțiunile de mediu” ne arată, mai întâi, existența unui număr mare de reglementări în materie, dar aproape deloc a unui „drept penal” al mediului, în sensul constituirii unui fascicul bine încheiat, în cadrul unui sistem propriu al „infracțiunilor de mediu”, unitar și eficient. Această situație se reflectă, printre altele, în existența a numeroase incriminări, adesea venite în concurs, în care aceeași împrejurare de fapt este prevăzută ca infracțiune de mai multe texte legale aflate în vigoare în același timp. Redactarea deficitară, inadecvată, favorizată și de tehnicitatea ridicată a domeniului și multiplicitatea textelor (o faptă putând fi încadrată juridic în două, trei sau chiar patru texte normative) se repercutează negativ asupra aplicării normelor penale ambientale, făcând-o deosebit de dificilă, și deci ineficientă.

Folosirea excesivă a normelor incomplete reprezintă un alt neajuns al legislației penale de mediu; este adevărat că acest domeniu al reglementării este unul prin excelență tehnic și interdisciplinar, ceea ce atrage după sine un caracter corespunzător al normelor respective. Într-o asemenea situație, fără îndoială, folosirea normelor incomplete nu este, în principiu, greșită, dar aceasta ar trebui să constituie excepția, iar nu regula, așa cum se întâmplă în legislația penală de mediu. Cea mai mare parte a normelor penale ambientale sunt astfel de norme de trimitere sau de referire la alte texte complinitoare, fapt care îngreunează considerabil interpretarea lor juridică. Insuficienta claritate a textului, neglijențele de tehnică legislativă manifestate în formularea normelor care guvernează domeniul sau dinamica accentuată a modificărilor legislației în materie sunt alte aspecte negative care afectează reglementările penale de mediu.

O deficiență majoră a legislației penale românești referitoare la mediu o constituie în prezent slaba sa efectivitate, aplicarea concretă în litera și spiritul său. În acest sens și ca o confirmare a sa, pentru a corecta tendința manifestată în practica juridică de a se aplica excesiv prevederile art. 181 din Codul penal de la 1969 în domeniu și în vederea asigurării unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive, unele legi sectoriale (art. 120 C.silvic – abrogat prin art. 202 pct. 7 din Legea nr. 187/2012 – art. 46¹ din Legea nr. 407/2006 a vânătorii și a protecției fondului cinegetic, cu modificările și completările ulterioare – abrogat prin art. 188 pct. 4 din Legea nr. 187/2012) au stipulat expres că faptele pe care le incriminează „prezintă gradul de pericol social al unei infracțiuni, indiferent de modul și de mijloacele de săvârșire a faptei, de scopul urmărit, de împrejurările în care fapta a fost comisă, de urmarea produsă sau care s-ar fi putut produce, precum și de persoana și condițiile făptuitorului”. În acest mod, prin voința legiuitorului, se statuează că infracțiunile respective aduc atingere unei valori sociale majore, ocrotită prin legea penală – pădurea și fondul cinegetic – „bunuri de interes public”, a căror protecție constituie o cerință a dreptului oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic și, în consecință, prin dispozițiile legale respective, s-a eliminat posibilitatea conferită judecătorului de a diminua până la anihilare una din trăsături infracțiunilor silvice și cinegetice în funcție de criteriile prevăzute în vehicul articol 181. Măsura de siguranță a confiscării extinse introdusă în legislația penală română prin Legea nr. 63/2012 pentru modificarea și completarea Codului penal al României și a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal vizează și unele infracțiuni în legătură cu protecția mediului.

În prezent, printre infracțiunile enumerate în art. 118² din Codul penal actual (referitor la confiscarea extinsă) se află și: cele din legislația privind prevenirea și combaterea terorismului [respectiv cele de terorism

ecologic, prevăzute de art. 32 alin. (3) lit. b) și c) din Legea nr. 535/2004] [lit. g)]; infracțiunile privitoare la respectarea regimului armelor și munițiilor, materialelor nucleare sau al altor materii radioactive și materiilor explozive [lit. k)]; cele vizând nerespectarea dispozițiilor privind importul de deșeuri și reziduuri [lit. m)].

4.6.3. Transpunerea în dreptul român a Directivei 2008/99/CE.

Transpunerea în dreptul român a Directivei 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal s-a realizat prin Legea nr. 101/2011, republicată, pentru prevenirea și sancționarea unor fapte privind degradarea mediului și s-a limitat la preluarea a minima a actului legislativ unional-european, cu unele „inovații” nu întotdeauna inspirate, în privința oportunităților de tehnică legislativă și care chiar, în unele privințe, se abat de la litera și spiritul dreptului UE.

Astfel, în privința „definițiilor”, expresia de „contrare legii” („încălcarea dispozițiilor legale în domeniu” în textul legii de transpunere) este preluată în mod restrictiv, în sensul că se omit ipotezele prevăzute la art. 2 lit. (a) pct. (i) și pct. (ii), din moment ce textul art. 2 lit. a) din Legea nr. 101/2011 acoperă numai (parțial!) dispozițiile art. 2 lit. a) pct. (iii) ale directivei! Prin aceeași lipsă de surprindere și ignorare a „logicii comunitare” a directivei în crearea unui cadru comun de represiune penală, statele membre fiind ținute, în virtutea acesteia, să „prevadă în legislația lor națională sancțiuni penale pentru încălcări grave ale dispozițiilor din dreptul unional-european privind protecția mediului” (Preambul, considerentul 10), dar în continuarea acestui „defect de transpunere” Anexa nr. 1 a legii conține lista actelor normative care cuprind prevederi a căror nerespectare reprezintă o încălcare a dispozițiilor legale în domeniu potrivit art. 2 lit. a) din lege și care transpun actele juridice prevăzute în anexa A la Directiva 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, iar Anexa nr. 2 la lege lista actelor normative care transpun actele juridice prevăzute în anexa B la directivă.

Pe aceeași logică juridică, în definirea „speciilor de faună și floră sălbatică” se face referire numai la speciile prevăzute în anexele A și B la Regulamentul (CE) nr. 338/97 al Consiliului din 9 decembrie 1996 privind protecția speciilor, faunei și florei sălbatice prin controlul comerțului cu acestea, omițându-se, din rațiuni de falsă raționalizare legislativă, preluarea și a prevederilor art. 2 lit. b) pct. (i) al directivei. Tot așa, termenul de „habitat în cadrul unui sit protejat” [art. 2 lit. (c) din Directiva 2008/99/CE] nu este definit (expres) în legea de transpunere. Dimpotrivă, se introduc definiții inexistente în textul unional-european, unele preluate din alte acte normative pe cale de trimitere, precum: comerț [preluată din art. 2 lit. u) din Regulamentul (CE) nr. 338/97, cu modificările ulterioare], materiale nucleare [astfel cum sunt definite de art. 1 pct. 1 lit. h), din Convenția privind răspunderea civilă pentru daune nucleare, încheiată la Viena la 21 mai 1963, la care România a aderat prin Legea nr. 106/1992, cu modificările ulterioare], altele asimilate, pe conținut, din texte juridice relevante în domeniu: instalații în care se desfășoară o activitate periculoasă [art. 2 lit. f)], materiale [art. 2 lit. g)], materiale radioactive periculoase [art. 2 lit. h)].

Ca un lucru relativ pozitiv la acest capitol, se poate remarca introducerea definiției noțiunii de „prejudiciu semnificativ adus mediului” (care să înlocuiască expresia de „daune semnificative aduse calității aerului, calității solului sau calității apei ori animalelor sau plantelor”, folosită, dar nedefinită, în textul directivei), considerat „o daună ireversibilă sau de lungă durată, cuantificabilă ori nu în bani, produsă în orice mod asupra mediului, sau care a provocat ori este de natură să provoace decesul sau vătămarea gravă a integrității corporale ori a sănătății unei persoane” [art. 2 lit. e) din Legea nr. 101/2011 republicată], dar care, prin redactare, introdus în definiția infracțiunilor, generează o anumită redundanță, nepermisă textului legislativ.

Referitor la incriminări, în art. 3-8 ale legii sunt considerate infracțiuni și pedepsite în consecință, cu unele ajustări nu întotdeauna corecte, faptele prevăzute la art. 3 din Directiva 2008/99/CE. Se menționează că faptele astfel incriminate se pedepsesc potrivit legii de transpunere dacă nu constituie, conform legislației românești în vigoare, infracțiuni mai grave (art. 12).

În vederea sublinierii caracterului eficient al represiunii penale în materie ecologică, se prevede obligația oricărei persoane care în exercitarea atribuțiilor legale constată săvârșirea unei infracțiuni prevăzute de Legea nr. 101/2011 republicată de a sesiza de îndată organele de urmărire penală (art. 13).

Introducerea, peste conținutul textului unional-european, în definirea laturii obiective a infracțiunilor a cerinței ca fapta respectivă să fie săvârșită „cu încălcarea dispozițiilor legale în domeniu”, mai degrabă un

reflex automat al stilului judiciar rămas din ultimele decenii, pe lângă faptul că introduce condiții de incriminare mai restrictive decât directiva și deci contravine obiectivului acesteia prevăzut în art. 1 (acela de „a stabili măsuri de natură penală pentru a asigura o protecție mai eficace mediului”, ignoră specificul dreptului penal al mediului, în sensul că, în virtutea principiului precauției, de pildă, o faptă poate constitui o infracțiune și atrage, în consecință, pedepsirea celor vinovați, chiar dacă se respectă „dispozițiile legale în domeniu”, de exemplu, autorizarea administrativă, pentru că, prin depășirea pericolului permis sau gravitatea efectelor au relevanță penală!).

Se remarcă, de asemenea, unele diferențe de termeni utilizați între versiunea oficială în limba română a Directivei 2008/99/CE și Legea nr. 101/2011 republicată de transpunere a sa, uneori cu semnificative implicații juridice (spre exemplu, textul art. 3 din lege se referă la „supraveghere”, sau acțiuni întreprinse de „brokeri”, iar cel corespunzător al directivei la „control” și, respectiv, la „comercianți intermediari”, în art. 3. lit. b).

Dintr-o altă perspectivă, faptele incriminate prin art. 3-9 alin. (1) din Legea nr. 101/2011 republicată sunt infracțiuni de pericol (formale), ce nu presupun o urmare materială (un rezultat).

În ceea ce privește variantele agravate prevăzute de alin. (2)-(3) ale art. 9, acele urmări sunt preterintenționate, se produc tocmai din cauza culpei făptuitorului ce se suprapune peste activitatea intenționată incriminată.

Doar în acest caz (art. 9 din Legea nr. 101/2011 republicată), situația descrisă la acest punct (urmarea imediată a faptei constă într-un prejudiciu adus mediului, cât și în vătămarea din culpă/uciderea unei persoane), va constitui concurs între infracțiunea de efectuare de operațiuni cu materiale nucleare ori radioactive, cu încălcarea dispozițiilor legale [în varianta agravată prevăzută de art. 9 alin. (2) sau (3) din Legea nr. 101/2011 republicată] cu infracțiunea ce incriminează prejudiciul efectiv produs mediului (întrucât nu se precizează în ce constă acest prejudiciu).

Pentru celelalte fapte incriminate în art. 3-8, situația descrisă la acest punct (urmarea imediată a faptei constă într-un prejudiciu adus mediului, cât și în vătămarea din culpă/uciderea unei persoane), va constitui concurs între una (sau mai multe) dintre aceste fapte (incriminate prin art. 3-8 din Legea nr. 101/2011 republicată), infracțiunea de vătămare corporală din culpă (atunci când se produce vătămarea corporală a unei persoane) sau infracțiunea de lovituri sau vătămări cauzatoare de moarte (atunci când se produce decesul unei persoane), și infracțiunea ce incriminează prejudiciul efectiv produs mediului (întrucât nu se precizează în ce constă acest prejudiciu). Referitor la răspunderea penală a persoanei juridice, aceasta este reglementată atât în Codul penal din 1969 (art. 191, 402, 711-7, 122, 126), cât și în noul Cod penal (art. 135151).

CAPITOLUL 5

Perspectivele unui drept penal al mediului

Considerații introductive. Existența unui drept penal al mediului ca domeniu special de reglementare juridică și ca disciplină științifică autonomă rămâne încă un subiect în discuție.

Codurile penale în vigoare consacră arareori un capitol „infracțiunilor la regimul protecției mediului”, codurile mediului, acolo unde există, oferă sistematizări parțiale și incriminări mai mult sau mai puțin adecvate materiei, în absența lor, legilecadru și legislația specială prevăd incriminări disparate, iar programele de studiu ale facultăților de drept nu le fac decât incidental și accidental loc în amfiteatre.

Apariția în lumea ideilor și pe piața cărții a primelor lucrări pe această temă a avut rolul declanșator al unui proces în care „lucrarea este pe cale să-și creeze obiectul său”¹³². Chiar dacă unii specialiști au considerat inițial că însăși ideea unui drept penal al mediului ar fi inutilă, treptat ea s-a impus și s-a constituit astfel un nou capitol în cursurile (volumele) de dreptul mediului.

Efortul teoretic de investigare și structurare a problematicii penal-ecologice din perspectiva legislației existente în materie și a fundamentelor sale teoretice a relevat, mai întâi, o stare de lucruri caracterizată prin deficiențe majore, de structură, cu multiple explicații, dar fără justificări în fața gravității impactului social-economic și de altă natură al problemelor protecției mediului.

Utilizarea mijloacelor dreptului penal pentru protejarea mediului s-a impus greu; valorile tradițional ocrotite, precum viața persoanei sau proprietatea sa erau înlocuite, în acest caz, cu *res nullius*, precum apa sau aerul, iar pagubele cuantificabile și reparabile economic, cu cele difuze, dificil dacă nu imposibil de evaluat în bani. Se pune, apoi, în mod logic, întrebarea: din moment ce orice activitate aduce modificări mediului, cum identificăm și pe ce bază considerăm că anumite atingeri sau, în unele cazuri, de la ce prag aduse acestuia merită un răspuns penal?

Postulatele de bază ale dreptului penal, riguros dezvoltate de o dogmatică de înalt nivel, au făcut foarte dificilă tipificarea unor conduite și elaborarea unor matrice penale, care să satisfacă deopotrivă exigențele conceptelor penale de bază și specificul accentuat al protecției mediului. Dacă, în mod tradițional, valorile protejate de dreptul penal erau viața, integritatea fizică sau libertatea persoanei și bunurile acesteia, în orice caz, cu concretețea și definiția pe care o presupun, dimpotrivă cele ale mediului se prezintă ca o realitate deosebit de suplă și imprecisă și, în consecință, transpersonală. Pentru a se ajunge totuși și la un răspuns punitiv, doctrina penală a dezvoltat, în acest sens, teoria așa-ziselor bunuri juridice macrosociale, între care se

¹³² În Franța, J.-H. Robert și M. Rémond-Gouilloud au publicat primul *Droit pénal de l'environnement* (Dreptul penal al mediului), în 1983 (Edition Masson, Paris).

numără sănătatea publică și mediul. O asemenea determinare generică a mediului ca valoare juridică protejată, fără o anumită precizie, generează o a doua problemă importantă, cea a tipificării conduitelor care, pentru atentarea împotriva unor asemenea valori de o manieră relevantă, să fie considerate infracțiuni. Astfel spus, ce tipuri de agresiuni la adresa mediului să fie incriminate și ce criterii de determinare a „pericolului social” să se folosească. Soluțiile posibile sunt încă în faze de experimentare, iar o rezolvare tranșantă se lasă așteptată.

Treptat, în plan normativ reglementările penale vizând mediul s-au multiplicat și diversificat, dar fără să-și rezolve contradicțiile fundamentale de ordin metodologico-conceptual, astfel că dacă infracțiunile formal au proliferat, mai vechea preocupare de a se ajunge la o incriminare autonomă a vătămării aduse mediului nu a găsit încă împlinirea legislativă.

Pe teren judiciar situația este și mai precară; puțina jurisprudență afirmată până acum în materie de mediu, ține mai ales de contenciosul administrativ și este cvasiabsentă în domeniul penal. Încercările de adaptare a principiilor dreptului penal general la specificitatea contenciosului tehnic, în cazul de față ecologic, rămân cu rezultate nesemnificative, iar eforturile creative, absolut necesare în această privință se dovedesc încă modeste și reținute.

Astfel apărut ca subiect de dezbatere și analiză științifică, mai ales sub impulsul realităților eco-sociale, dreptul penal al mediului câștigă tot mai mult teren în preocupările specialiștilor și are o rezonanță crescândă la nivelul opiniei publice. Mai mult decât atât, pe lângă intensificarea analizelor teoretice multidisciplinare și multiplicarea reglementărilor legale, devin prioritare aspectele vizând efectivitatea și eficiența sa¹³³.

1. Valori protejate prin dreptul penal al mediului. Paradigma infracțiunii ecologice (contra mediului) este în plin proces de construire. Mișcarea de penalizare a comportamentelor care prezintă un risc pentru mediu este în creștere, deopotrivă în plan intern, unional-european și internațional, iar aceasta presupune ca reper stabilirea unui sistem ferm de valori astfel stabilite și prioritizate. Din această perspectivă, pot fi avute în vedere două abordări fundamentale. Prima, inspirată de ecologia umanistă vizează protejarea valorii patrimoniului comun al umanității; cea de-a doua, aferentă *deep ecology*, acordă valoare intrinsecă viului neuman.

Patrimoniul comun al umanității exprimă o poziție prin excelență antropocentristă și pornește de la ideea potrivit căreia incriminarea comportamentelor care atenuează grav și cu intenție la mediu ar putea reflecta protecția mediului ca patrimoniu comun al speciei umane. De altfel, această noțiune a apărut pentru prima dată într-un text de drept internațional destinat să protejeze mediul, respectiv fundurile marine situate dincolo de jurisdicția națională a statelor (punctul 1 al

¹³³ A se vedea D. Guihal, *Le droit pénal de l'environnement peut-il être efficace?*, în „Melanges en l'honneur du professeur Jacques-Henri Robert”, Ed. Lexis Nexis, Paris, 2012, p. 329-342.

Declarației ONU din 17 decembrie 1970 privind principiile care guvernează fundul mărilor și oceanelor).

Ulterior prevederile de acest gen s-au înmulțit, conceptul vizând astăzi interdicția oricărei aproprieri naționale ori private, devoluția tuturor drepturilor asupra resurselor întregii omeniri, utilizarea lor în scopuri exclusiv pașnice și interzicerea comportamentelor care atentează grav la mediu.

În dreptul intern al statelor întâlnim uneori noțiuni relativ apropiate ca semnificații, atașate protecției mediului, în legislația pertinentă (patrimoniul comun al națiunii, resurse de interes public, obiectiv de interes public major, etc.). Atașarea mediului natural la noțiunea de patrimoniu comun al umanității ar putea permite extinderea răspunderii umane în scopul de a depăși și cuplul (spațiu, animal), pentru a îngloba complexul (ecosistemul, specia) și de a merge dincolo de locul și actual pentru a înțelege globalul și viitorul.¹³⁴ Totuși, abordarea pur umanistă și deci subiectivă a protecției mediului prin paradigma patrimoniului comun al omenirii rămâne prea restrânsă pentru a oferi o percepere și ocrotire optimă a mediului din partea dreptului penal.

Depășirea acestui inconvenient evident poate avea loc prin recunoașterea unei *valori intrinsece mediului, respectiv viului neuman*. Incriminarea comportamentelor care pun grav în pericol mediul la vârful valorilor protejate de drept, independent de raporturile dintre mediu și ființa umană și alături de principiul respectării demnității umane.¹³⁵ Teza cunoaște și se impune prin mai multe justificări. Din punct de vedere pragmatic, se invocă faptul că interesul unei preservări durabile a mediului este departe de a coincide întotdeauna cu interesele prezente ale ființelor umane. Din perspectivă filosofică se pleacă de la aprecierea lui Hans Joans din binecunoscuta sa lucrare *Principiul responsabilității* conform căreia „considerabila extindere a dimensiunii cauzale” a actelor noastre, ne face responsabili de soarta naturii.¹³⁶ Aceasta ar impune omului să respecte integritatea naturii „dincolo de aspectul său utilitar”, adică de a o respecta în sine. Astfel spus, conștientizarea responsabilității noastre față de viață face să apară această finalitate primordială: a apăra, a proteja și chiar a salva viața.¹⁵⁴ În fine, din punct de vedere juridic, s-ar cuveni să construim o obligație *erga omnes* de a nu vătăma mediul, ca un corolar al noțiunii de siguranță a planetei și de echilibru al biosferei.

2. Evoluția reglementărilor în materie. Din punct de vedere istoric, normele penale sunt considerate printre primele care au fost utilizate pentru protecția mediului. Astfel, ca reacție la unele efecte majore ale revoluției industriale, în secolul al XIX-lea, o serie de acte normative din țările Europei (Codul industrial german din 1845, Legea Waterworks Clauses din Marea Britanie, din 1845, Legea franceză a

¹³⁴ F. Ost, *La Nature hors la loi*, Ed. Découverte, Paris, 1995, p. 306.

¹³⁵ M. Delmas-Marty, I. Fouchard, E. Fronza, L. Neyret, *La crime contre l'humanité*, PUF, Paris, p. 110-111.

¹³⁶ H. Jonas, *Le Principe responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, Le Cerf, Paris, 1995, p. 180.

¹⁵⁴ E. Morin, *La Méthode, 2. La Vie de la vie*, Le Seuil, Paris, 1980, p. 430.

activităților comerciale și industriale periculoase (1879) ori Legea apelor din Spania (1879) au stipulat prevederi sancționatorii penale vizând combaterea consecințelor diverselor contaminări ale mediului acvatic asupra sănătății publice¹³⁷.

Din anul 1858, tribunalele penale franceze au început să folosească tot mai frecvent prevederile dreptului penal, mai ales în vederea respectării reglementărilor în domeniul utilizării și protejării apelor. Efectele acestor dispoziții legislative erau limitate, obiectivele ecologice fiind obținute în mod indirect, principalele ținte fiind reprezentate de sănătatea publică și salubritate .

Criza ecologică majoră declanșată la jumătatea secolului trecut a conferit problemei o dimensiune universală și stringentă. Mișcarea ecologistă născută în acest context, cu un puternic caracter contestatar s-a alimentat teoretic din neîncrederea, mai mult sau mai puțin recunoscută, față de industrie și consecințele sale asupra mediului. Continuatoare, într-un anumit fel, a pozitivismului penal, ea a imputat degradările aduse mediului mai ales organizării economiei și mai puțin indivizilor, al căror comportament este determinat, în mare parte, de infrastructura economică. Așadar, acțiunea împotriva poluării trebuia îndreptată cu precădere spre actorii industriali, iar sancțiunile prevăzute în acest scop de codurile penale, precum: confiscarea, încetarea activității periculoase, supravegherea judiciară, interzicerea de a desfășura o anumită activitate ș.a., la care se adăuga măsura specifică legislației de mediu, de readucere a sitului afectat în starea anterioară erau considerate ca potrivite spre a reduce drastic poluarea industrială. Această perioadă inițială, de încredere absolută în dreptul penal existent avea să fie repede depășită. Ea a fost grăbită și de atitudinea judecătorilor de a se dovedi deosebit de reținuți în aplicarea întregului evantai de sancțiuni și cu severitatea reclamată de nevoia protecției mediului. Într-o asemenea situație singura soluție devenea intervenția legiuitorului pe calea unor reglementări juridice speciale, adaptate particularităților domeniului.

Primele demersuri au avut loc la nivel regional, în cadrul Consiliului Europei și al Comunităților Europene adoptându-se o serie de documente cu caracter declarativ, dar care au avut un rol incitativ pentru legislațiile naționale. Rezoluția din 28 septembrie 1977 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind contribuția dreptului penal la protecția mediului a invitat la dezvoltarea panopliei amenziilor, utilizarea sumelor rezultate din aplicarea acestor sancțiuni în scopuri vizând protecția mediului, generalizarea dreptului organizațiilor neguvernamentale de a se constitui parte civilă în procesele judiciare, excluderea de la amnistie a infracțiunilor relative la mediu, introducerea, în unele cazuri, a răspunderii persoanelor juridice. Consiliul European de Drept al Mediului, prin rezoluția nr. 5 din 1977 s-a pronunțat, la rândul său, pentru introducerea, în Codul penal, alături de infracțiunile contra persoanei și exprimând aceeași importanță pe cele împotriva naturii, care să fie distincte de infracțiunile bazate numai pe nerespectarea

¹³⁷ A se vedea: J.J.P. De-Gregorio Capella, *El proceso penal medioambiental*, Editorial Centro de Estudios Ramon Areces, S.A.Madrid, 1999, p. 9-11; J. Esteve Pardo, *Derecho del medio ambiente*, Ediciones jurídicas y sociales, Madrid, 2005, p. 119-131.

prescripțiilor legale administrative. Tot așa, conferința miniștrilor europeni de justiție de la Istanbul (1990) a aprobat Rezoluția nr. 1/1990 vizând aceeași problemă.

Consiliul Europei a adoptat la 4 noiembrie 1998 o convenție privind protecția mediului prin dreptul penal care, deși neintrată încă în vigoare, a jucat un rol stimulator în domeniu. Documentul are ca scop consolidarea protecției mediului la nivel european descurajând, prin recurgerea la dreptul penal, comportamentele care pot cauza grave daune mediului și armonizarea legislațiilor naționale în acest domeniu. Statelor-părți le revine obligația de a introduce în dreptul penal intern dispoziții specifice ori de a modifica prevederile existente în materie. Convenția consideră infracțiuni un anumit număr de fapte comise cu intenție sau din culpă, atunci când cauzează sau pot să cauzeze daune durabile calității atmosferei, solului și apelor, animalelor ori vegetalelor, ori de a antrena decesul sau producerea de grave vătămări persoanelor. Este definită, printre altele, noțiunea de răspundere penală a persoanelor fizice și a persoanelor juridice, se preconizează măsurile pe care statele trebuie să le ia pentru confiscarea bunurilor și delimitarea competențelor și se organizează cooperarea internațională pertinentă.

În cadrul Uniunii Europene, după recomandarea Consiliului European de la Tampere din octombrie 1999, care solicita intensificarea eforturilor în vederea adoptării de definiții, incriminări și sancțiuni comune în domeniile mai importante ale criminalității, printre care se afla enumerată și infracționalitatea vizând mediul, o primă tentativă de reglementare a constituit-o decizia-cadru nr. 2003/80 din 27 ianuarie 2003 a Consiliului, relativă la protecția mediului prin dreptul penal, anulată de Curtea de Justiție a U.E. (C.J.U.E.) din motive ținând de competență și bază legală de adoptare, printr-o hotărâre din 13 septembrie 2005¹³⁸. Ea a fost însă urmată de directiva nr. 2008/99 din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, care a contribuit major la dezvoltarea dreptului penal european al mediului și a celui intern.

În plan național, prima și cel mai adecvat a reacționat legislația germană, prin reformele Codului penal din 1980, 1987 și 1994 introducându-se un capitol special „delicte contra mediului”, exemplul său fiind urmat, din păcate, doar parțial la nivelul celorlalte țări europene. În același timp, s-au stabilit o serie de proceduri speciale și chiar jurisdicții specializate. Unele progrese s-au înregistrat și în planul jurisprudenței, mai ales pe calea inovațiilor precum în cea franceză, unde pentru a răspunde exigențelor protecției mediului, vechile delikte pur materiale au fost transformate în delikte de intenție directă.

Sub presiunea realităților însă, dreptul, juridicul s-a adaptat și în această privință, astfel că infracțiunile ecologice și-au făcut apariția și s-au afirmat în registrul reglementărilor penale. Ele au fost multiplicat și diversificate dreptat, înscrise în

¹³⁸ A se vedea C.J.C.E., hotărârea din 13 septembrie 2005, în cauza Comisie *contra* Consiliului, nr. C-176/03, în Rec. C.J.C.E. I-7879.

capitole speciale ale codurilor penale sau sistematizate în codurile mediului ori cel puțin în legile-cadru și legislația sectorială¹³⁹.

3. Necesitatea (obligația) afirmării unui drept penal al mediului.

Dincolo de rațiunile de ordin obiectiv, social-economic și ecologic necesitatea protejării prin mijloace de drept penal a mediului este recunoscută și impusă de dreptul internațional și de dreptul U.E. al mediului.

Astfel, o serie de convenții interstatuale prevăd obligația părților de a adopta în ordinea lor juridică (internă) o legislație care să sancționeze penal vătămările grave aduse mediului¹⁴⁰. În prelungirea reglementărilor internaționale și sporirea eficienței acestora, prin directiva nr. 2008/99/CE privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal la nivelul statelor membre ale U.E. s-a stabilit un cadru comun de acțiune în materie. În fine, dezvoltarea legislației penale ca instrument de realizare a protecției mediului apare în unele state drept o obligație constituțională, aferentă garantării semnificațiilor dreptului uman fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic¹⁴¹.

Utilizarea dreptului penal în vederea protecției mediului prezintă avantaje evidente: o dimensiune etică majoră (aplicarea de sancțiuni penale exprimă o dezaprobare socială superioară celei pe care o presupun sancțiunile administrative ori indemnizarea civilă), implică recunoașterea unei valori noi sociale care merită protejată, a unor bunuri de mediu cu statut propriu și, nu în ultimul rând, angajează o procedură specifică de instrumentare și judecată, finalizată prin pronunțarea unei hotărâri, ceea ce determină o funcție preventivă specială.

¹³⁹ Pentru dreptul comparat, a se vedea: *Criminal Enforcement of Environmental Law in the E.U.* (edited by M. Faure & G. Heine), Editions Bruyellant, 2005; F. Comte, *Crime contre l'environnement et police en Europe: panorama et pistes d'action*, în „Revue européenne de droit de l'environnement” nr. 4/2005; B. Schuneman, *Zur dogmatik und Kriminalpolitik der Umweltstrafrechts*, în vol. „Festschrift für Otto Triefner”, Viena/New York, 1996, p.437 și urm.; *Sauvergarde de l'environnement et droit pénal*, sous la direction de R. Nérac-Croisier, Editions L'Harmattan, 2005.

¹⁴⁰ Așa, de exemplu, Convenția de la Bamako privind interzicerea importului de deșeuri periculoase și controlul mișcărilor lor transfrontaliere în Africa (30 ianuarie 1991) stipulează că un asemenea import este ilicit și pasibil de sancțiuni penale, iar fiecărui stat parte îi revine obligația de a adopta o legislație în acest sens, care să prevadă pedepse severe și cu efect disuasiv. În plan european, Convenția de la Strasbourg din 4 noiembrie 1998 privind protecția mediului prin dreptul penal cuprinde angajamentul statelor semnatare de a adopta, în dreptul intern, măsuri de a califica drept infracțiuni unele fapte comise cu intenție ori din culpă, precum deversările, emisia ori introducerea anumitor substanțe în apă, sol, atmosferă, în condiții determinate. În privința dreptului U.E. actul normativ cel mai relevant rămâne directiva nr. 2008/99/CE din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal, având ca termen de transpunere în dreptul intern 26 decembrie 2010 și care instituie obligația de a incrimina și sancționa penal anumite comportamente care constituie atingeri grave aduse mediului.

¹⁴¹ Așa, de exemplu, Constituția Spaniei din 1978, după ce consacră dreptul la un mediu adecvat și obligația de a-l conserva, în art. 43 (3) prevede că „pentru cei care încalcă ceea ce s-a dispus anterior, în termeni pe care legea îi fixează, se vor stabili sancțiuni penale ori, după caz, administrative, precum și obligația de a repara prejudiciul cauzat”. O responsabilitate constituțională de acest gen, indirectă și cu caracter mult mai difuz, poate fi desprinsă oarecum și din prevederile art. 35 al Constituției României, republicată, unde, după ce în alin.(1) „Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic”, în alin.(2) se stipulează că acesta „... asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept”.

4. Contribuția directivei nr. 2008/99/CE la impunerea și dezvoltarea dreptului penal al mediului. Protecția mediului reprezintă un obiectiv „transversal” al reglementărilor juridice unional-europene, enunțat în art. 2 al Tratatului privind Uniunea Europeană (T.U.E.), iar în privința caracterului său „orizontal” prevederile art. 6 stipulează că exigențele sale trebuie să fie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor sectoriale ale U.E. Totodată, politica unional-europeană de mediu trebuie să asigure un nivel ridicat de protecție.

Preocupată de creșterea numărului de infracțiuni împotriva mediului și de efectele lor transfrontaliere și pornind de la constatarea că sistemele anterioare de sancționare nu au fost suficiente pentru a garanta respectarea în totalitate a legislației mediului, U.E. a considerat că o astfel de respectare trebuie consolidată prin prevederea de sancțiuni penale „care demonstrează o dezaprobare socială de natură diferită din punct de vedere calitativ în comparație cu sancțiunile administrative sau cu un mecanism de compensare întemeiat pe dreptul civil”.

În acest sens a fost adoptată directiva nr. 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal¹⁴². În baza sa, statele membre „sunt obligate să prevadă în legislația lor națională, sancțiuni penale pentru încălcări grave ale dispozițiilor din dreptul comunitar privind protecția mediului” (considerentul 10)¹⁴³.

Directiva are meritul de a prelua și contribui la sporirea efectivității dispozițiilor dreptului internațional penal al mediului (reprezentat de Convenția Consiliului Europei și de celelalte instrumente convenționale pertinente), adăugându-i aspecte notabile în privința faptelor vizate, determinarea caracterului ilicit și lărgirea acțiunii elementului moral al incriminărilor.

Totuși, recurgerea la directivă are ca efect limitarea semnificațiilor incriminărilor la probleme care sunt reglementate de dreptul U.E., ceea ce conduce la concluzia paradoxală conform căreia comportamente (fapte) similare ar putea să trebuiască să fie incriminate ori nu după cum ating aspecte reglementate sau nu de actele legislative unional-europene .

5. Sediul materiei. Experiența statelor în această privință ne arată două mari situații: inserarea dispozițiilor legale privind protecția mediului în Codul penal ori amplasarea lor în legile anexe (sub această formulă fiind desemnate și codificările extrapenale de genul Codului mediului). Includerea infracțiunilor ecologice în Codul penal exprimă deopotrivă o opțiune simbolică și juridică¹⁴⁴. Este vorba, mai întâi, de

¹⁴² Publicată în “Jurnalul oficial al Uniunii Europene” L 328/29 din 6 decembrie 2008; pentru o analiză a directivei, a se vedea: M. Duțu, *Implicații ale transpunerii în dreptul român a Directivei 2008/99/CE din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal*, în „Dreptul” nr. 6/2010, p. 210-224.

¹⁴³ Directiva a fost transpusă în dreptul român prin Legea nr. 101/2011 pentru prevenirea și sancționarea unor fapte privind degradarea mediului, publicată în M. Of., Partea I, nr. 449 din 28 iunie 2011.

¹⁴⁴ A se vedea G. Giudicelli-Delage, *Le droit pénal de l'environnement*, în „Droit pénal des affaires en Europe”, sous la direction de G. Giudicelli-Delage, PUF, Paris, 2006, p. 479.

respingerea unei concepții pur tehnice și disciplinare, afirmându-se caracterul important al acestui interes protejat, al bunului public comun și consolidarea percepției sociale a gravității anumitor comportamente care rămâne încă, pe scară largă, subestimată. Apoi, astfel protecția mediului se înscrie în ierarhia valorilor pe care le consacră un cod, se permite o accesibilitate și lizibilitate mai mare a legii, iar regimul incriminărilor se supune dreptului penal comun¹⁴⁵.

În majoritatea statelor însă „dreptul penal al mediului” s¹⁴⁶e găsește prevăzut în așa-zisa „legislație anexă”, respectiv fie în cadrul sistematizat al Codului mediului (cazurile Franței ori Suediei, de exemplu), fie în legile-cadru privind protecția mediului, completate cu reglementările sectoriale (speciale), precum în situația României și a majorității celorlalte state¹⁴⁷.

Dintr-o altă perspectivă complementară, incriminare (definiție) globală a unei fapte-tip o întâlnim numai în Codul penal spaniol, care în art. 325 înglobează atingerile aduse atmosferei, solului, subsolului și apelor de suprafață, maritime și subterane¹⁴⁸. În restul cazurilor însă asistăm la o regroupare (ordonare) a diferitelor texte incriminatoare în jurul unui „nucleu dur” prevăzut în Codul mediului sau în legea-cadru în materie. Se consideră că acestei abordări sectoriale i-ar corespunde o viziune pragmatică (legiferarea potrivit nevoilor specifice), derulată într-o perspectivă evolutivă, istorică, fără a nega ci, dimpotrivă, a exprima emergența treptată a unei concepții globale asupra mediului (și de interdependență a elementelor sale) și a protecției sale penale, cu caracter complementar și integrator.

6. Particularități ale penalului în domeniul protecției mediului.

În domeniul răspunderii pentru atingerile aduse mediului, rolul principal revine mijloacelor de tip preventiv, de natură civilă sau administrativă, cele de drept penal, cu un preponderent caracter represiv și cu o intervenție mai ales pe tărâmul „răului înfăptuit” jucând un rol subsidiar și fiind guvernate de principiul intervenției minime.

Legăturile întreținute de dreptul penal cu disciplinele juridice extrapenale se manifestă sub o dublă fațetă, după cum acesta îndeplinește un rol de „urmăritor” ori de „pilot” amândouă întâlnite, într-o anumită măsură și în privința raporturilor cu dreptul mediului.

S-a considerat astfel că, în raport cu dreptul mediului (la fel ca și în cazul dreptului civil, dreptului rural etc.), dreptul penal ar avea un caracter „urmăritor”, cu

¹⁴⁵ De exemplu: Codul penal spaniol din 1995 consacră capitolul III din titlul XVI infracțiunilor contra resurselor naturale și mediului; Codul penal german conține un asemenea capitol în urma modificărilor și completărilor din 1980 și, mai ales, a celor aduse prin legea din 27 iunie 1994 privind criminalitatea de mediu; proiectul noului Cod penal italian consacră titlul VI bis, infracțiunilor contra mediului; Codul penal român din 2004 (Legea nr.

¹⁴⁶ /2004), adoptat, neintrat în vigoare și abrogat, cuprindea capitolul V „Crime și delicta contra mediului înconjurător” din cadrul titlului VIII „Crime și delicta de pericol public”.

¹⁴⁷ De pildă, Environmental Protection Act, în Marea Britanie, Basic environmental law (1993) în Japonia, Konsolideret Miljøbeskyttelsesloven (1998) în Danemarca, Legea federală a protecției mediului (1983) din Elveția ș.a.

¹⁴⁸ Pe larg: A.M. Estrella, *El delito ecológico del artículo 325 del Código penal*, Editura Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

statut dependent, de servitute, tributar regulilor a căror nerespectare o sancționează. Marca represivă l-ar face astfel o disciplină de sprijin, spre a servi celui ce nu este penal fapt care se remarcă deopotrivă prin amploarea (întinderea) și flexibilitatea sa. Vocația dreptului penal de a dubla prin sancțiunile sale alte ramuri de drept, inclusiv dreptul mediului este imensă; „clauza penală” nu lipsește mai niciodată din capitolul de „sancțiuni” al actelor normative. Caracterul subsecvent al dreptului penal se manifestă și în flexibilitatea răspunsului penal, care provine mai ales din caracterul normelor pe care le sprijină în realizarea lor. Rezultă astfel o puternică dependență, dreptul penal se vede ținut să integreze filosofia dispozițiilor pe care le sancționează, de a nu afecta evoluția lor, de a merge în sensul adaptărilor care se impun. Sancțiunea penală nu reprezintă nimic prin ea însăși, ea nu este decât expresia exacerbată a normei sancționate. În acest proces de dependență, în exercitarea funcției sale sancționatoare dreptul penal urmează concepțiile și mutațiile celorlalte ramuri de drept. Dar spre deosebire de situația raporturilor cu acestea, în primul rând cu cele tradiționale care cunosc o tendință de depenalizare, în privința dreptului mediului mișcarea e în sens invers, de accentuare a rolului dreptului penal și asigurarea aplicării și eficienței regulilor juridice de protecție a mediului.

Ca „drept pilot”, dreptul penal se manifestă deopotrivă în termenii de elaborare, cât și în cei de aplicare a normelor; în prima ipostază ca un drept „conceptor”, iar în a doua ca „drept ascendent”. Folosirea sancțiunii penale ca instrument de valorizare este evidentă în dreptul mediului, prin concepte precum cel al „bunurilor juridice colective”.

Iată de ce, contribuția dreptului penal la realizarea obiectivului protecției mediului și conservării naturii nu poate fi ignorată, mai ales din perspectiva adaptării sale la nevoile noilor realități și sporirii pericolului acțiunilor distructive pentru patrimoniul natural.

Încă din anul 1977, rezoluția nr. 5 a Consiliului European de Drept al Mediului sublinia că, „Valoare fundamentală, precum viața ori proprietatea privată și publică, mediul trebuie să fie protejat cu același titlu de dreptul penal: alături de omor sau de furt, fiecare cod penal trebuie să cuprindă una sau mai multe incriminări de poluări, vătămări, distrugerii, degradări ori alte atingeri aduse naturii”.

Procesul de adaptare a mijloacelor juridice penale la cerințele protecției mediului cunoaște două laturi principale. Prima pornește de la insuficiența aderenței reglementărilor și instituțiilor juridice penale clasice la specificul problemelor ecologice, explicată mai ales din perspectivă istorică și care a presupus un evident efort de adaptare. Așa, de exemplu, evantaiul pedepselor tradiționale s-a dovedit insuficient și neadaptat exigențelor protejării mediului, iar aplicarea necorespunzătoare a prevederilor legale existente, prin analogie ori/și extindere forțată, la care s-a adăugat în practică raritatea condamnărilor, a diminuat considerabil efectul disuasiv și, în general, eficiența măsurilor penale în domeniu.

Pentru a depăși acest handicap tot mai inacceptabil, legislația penală a trebuit să cunoască mutații semnificative la nivelul condițiilor de incriminare, al sancțiunilor

(pedepselor) aplicabile și al mijloacelor procesuale de realizare a răspunderii penale. De pildă, „pericolul social”, ca trăsătură esențială a infracțiunii și expresie a atingerii valorilor de maximă importanță pentru societate, a trebuit să-și asimileze și valorile de ordin ecologic, în frunte cu „protecția mediului”, clasificată ca „obiectiv de interes public major”, cu consecința directă a incriminării drept infracțiuni a unor fapte de încălcare a regimului legal de protecție a mediului. Așa au apărut infracțiuni noi, de la simpla poluare intenționată a apelor până la terorismul ecologic!

Tot așa, în planul pedepselor, nevoia unor dimensiuni noi, inedite, s-a exprimat, printre altele, prin apariția, pe lângă sancțiunile tradiționale, precum amenda și închisoarea, a altora noi, ca, de exemplu, formele de răspundere a persoanei juridice: închiderea pe o anumită perioadă sau definitivă a activităților poluante, plasarea sub supraveghere judiciară, excluderea de pe piețele publice, interdicția pentru o anumită perioadă de a emite cecuri, interdicția de a face apel public la împrumuturi, interdicția de a exercita anumite activități sociale sau profesionale, dizolvarea persoanei juridice care a deturnat scopul ori obiectul său de activitate pentru comiterea infracțiunii, afișarea și difuzarea hotărârii judecătorești de condamnare ș.a. La nivel procedural, au apărut expertiza tehnică ecologică, cazierul judiciar ecologic ș.a. Soluția acestei situații o constituie, fără îndoială, pe termen scurt, constituirea unui fascicul de „infracțiuni ecologice”, iar treptat și pe termen mediu, formarea unui veritabil „drept penal al mediului”, ca un domeniu aflat la intersecția dreptului mediului cu dreptul penal. Funcția sa definitorie este aceea de a proteja valorile naturale recunoscute ca importante pentru societate, incriminând fapte și aplicând sancțiuni specifice.

Regimul juridic specific aferent se constituie în mod treptat, deopotrivă la nivel conceptual și în privința mijloacelor tehnice propriu-zise de aplicare efectivă.

Prima stavilă care va trebui depășită este aceea a extinderii „umanului” la sfera naturalului, până la stadiul asimilării și reciprocității dintre cele două stări ale universului existențial. Ca și în cazul răspunderii civile, se cuvine să distingem dintru început între atingerile privind integritatea și interesele persoanelor fizice prin intermediul mediului natural degradat (poluant) și vătămarea produsă mediului, îndeobște natural, independent de orice interes uman. În acest moment, reglementările legale penale vizează mai ales prima categorie de vătămări și de sancțiuni aferente acestei grupe de infracțiuni.

Luarea în calcul a valorii mediului ca atare, cu particularitățile aferente, ar duce la crearea unui grup special de infracțiuni cu trăsături specifice bine definite în raport cu genul proxim.

În condițiile reglementărilor penale actuale, răspunderea penală pentru încălcarea normelor juridice privind protecția mediului manifestă unele particularități în raport cu natura obiectului ocrotit și specificul consecințelor faptelor incriminate. Pentru angajarea răspunderii penale, faptele incriminate ca infracțiuni trebuie săvârșite cu vinovăție. Caracterul penal este conferit de gradul de pericol social

deosebit pe care îl prezintă fapta săvârșită, aceasta trebuind să exprime o serioasă amenințare pentru „sănătatea umană, animală sau vegetală”.

Infracțiunile „ecologice” propriu-zise vizează atingeri aduse nu atât intereselor indivizilor, bunurilor și drepturilor lor, ci unor interese colective. Sunt protejate deci elementele naturale independent și fără a fi necesară o vătămare evidentă suferită de victime identificabile.

Tehnicitatea excesivă a dreptului mediului și multitudinea textelor legale nu facilitează nici interpretarea și nici abordarea riguroasă a ceea ce este calificat drept infracțiune, în condițiile în care principiul legalității pedepselor (*nulla poena sine lege*) este deosebit de riguros. În privința urmăririi infracțiunilor ecologice, apar o serie de dificultăți legate de necesitatea existenței unor mijloace și dotări speciale de constatare și de probă, de o anumită calificare a agenților instrumentatori, de caracterul difuz ori dificil de constatat al efectelor poluării ș.a.

La nivelul dreptului pozitiv, toate legislațiile naționale incriminează faptele grave de poluare ca infracțiuni, o atenție particulară acordându-se răspunderii persoanelor juridice.

Răspunderea penală a indivizilor pentru fapte de poluare este prevăzută și la nivelul reglementărilor internaționale. Cum însă dreptul internațional nu poate aplica direct măsuri penale în afara creării de jurisdicții internaționale speciale, tratatele încredințează, în unele cazuri, statelor părți dreptul de a adopta și a aplica legislația necesară pentru asigurarea respectării lor. Este cazul, mai ales, al infracțiunilor la regimul internațional de protecție a mediului marin. Așa, de pildă, Convenția internațională pentru prevenirea poluării de către nave (MARPOL), din 2 noiembrie 1973, prevede că orice violare a documentului comisă în jurisdicția unei părți este sancționată prin legislația acestui stat. Sancțiunile astfel adoptate trebuie să fie, prin rigoarea lor, de natură a descuraja contravenienții eventuale și de o severitate egală, indiferent care ar fi locul ori infracțiunea comisă.

Într-un alt domeniu, Convenția de la Bamako, din 30 ianuarie 1991, privind interdicția importării de deșeuri periculoase și mișcarea lor transfrontalieră în Africa declară că importul acestor deșeuri este ilicit și pasibil de sancțiuni penale [art. 4 alin. (1)].

O analiză atentă a reglementărilor juridice în materie arată că dreptul penal al mediului ocupă un loc subsidiar în dreptul intern al statelor, ilustrat mai ales prin tehnica incriminării accesorie; infracțiunea este considerată accesorie în sensul că ea asigură sancțiunea unei norme tehnice și administrative, independent de vătămarea mediului: de exemplu, exploatarea fără autorizare a unei instalații care prezintă pericol pentru mediu ori deversarea în apă în afara condițiilor stabilite în autorizație.

Desigur, utilizarea unei atare tehnici se explică, în absența unui consens asupra definirii precise a infracțiunii ecologice, prin necesitatea de a satisface exigențele de legalitate ale dreptului penal general.

În practică, deși legiuitorul agravează pedepsele pecuniare ori pe cele privative de drepturi sau de libertate, judecătorul le aplică cu o anumită clemență.

Pedepsele cu închisoarea sunt foarte rar aplicate. Sancțiunea pecuniară aplicată persoanelor fizice sau persoanelor juridice este îndoielnică, întrucât valoarea amenzii este adesea nesemnificativă pentru cifra de afaceri a întreprinderii.

În asemenea cazuri, amenda echivalează practic cu un „permis de poluare”, al cărui cost este luat în calcul în activitatea economică a persoanei juridice. Unele amendamente au fost deja făcute în vederea sporirii eficacității sancțiunii, precum amenda zilnică sau plata diferențiată.

Pedepsele complementare se dovedesc a fi mai bine adaptate luptei împotriva vătămărilor aduse mediului decât sancțiunile penale principale, precum aducerea în starea anterioară ordonată sub executare silită, închiderea temporară ori definitivă a activității poluante, interdicția exercitării unei profesii, confiscarea mijlocului sau produsului infracțiunii, publicarea hotărârii de condamnare ș.a.

7. De la dependența administrativă absolută, la autonomia

specifică. Evoluțiile de până acum în domeniul răspunderii penale în materie de mediu arată că ilicitul penal a fost incriminat și pedepsit, inițial și apoi pentru o importantă perioadă, în dependență strictă cu reglementarea administrativă. Dispozițiile penale s-au prevăzut în coduri ori legile-cadru și/sau actele normative speciale privind protecția mediului și a elementelor sale componente, în prelungirea și ca o garanție a prescripțiilor majore de drept administrativ (sisteme de autorizare, restricții și alte măsuri de poliție administrativă, norme tehnice ș.a.). Astfel, interesele juridice ecologice nu sunt și nu pot fi apărate și promovate în mod direct prin dreptul penal, care rămânea în registrul minor al dreptului mediului. Mai ales sub impuls internațional [european și unional-european, respectiv Convenția Consiliului Europei privind protecția mediului prin dreptul penal (Strassbourg, 4 noiembrie 1998) și Directiva 2008/99], este în curs o tendință de depășire a acestei situații prin afirmarea unor infracțiuni autonome și specifice la regimul de protecție a mediului, alături de și în completarea sistemului clasic.

Modelarea protecției penale a valorilor ecologice pe prescripția administrativă, face din reglementarea în materie o dispoziție *in alb*, bazată pe un sistem de incriminare prin trimitere la norme extrapenale, ale căror izvoare originale pot să fie internaționale (de exemplu, convențiile în materie maritimă), unionaleuropene, statele, ale căror efecte pot să fie contrastante, dispersante, cu consecințele aferente.

Tehnica trimiterii ridică, mai întâi, problema legitimității față de principiul legalității, întrucât se transferă altora decât legiuitorului sarcina de a defini comportamentele ilicite și se operează o cenzură (delimitare), nu numai între norme, dar și între autorități, între compartimente și sancțiuni. Nu în ultimul rând, astfel se reduce accesibilitatea și lizibilitatea protecției penale, având în vedere că o cunoaștere suficientă a conținutului incriminării presupune și pe cea a prescripțiilor și interdicțiilor din reglementări extrapenale.

Întrucât nu de puține ori factorul economic reprezintă un criteriu important în incriminarea unei fapte, contravențiile și infracțiunile de mediu se pretează la o analiză a eficienței lor din această perspectivă.

Astfel, într-o atare logică, acțiunea ilicită este întreprinsă atunci când câștigul urmărit este superior celui pe care îl oferă activitatea legală. Din aceasta trebuie să se deducă sancțiunea „anticipată”, care este, la rândul ei, produsul probabilității de descoperire, prin luarea în calcul a mediei legale. Dacă sancțiunea este pur și simplu egală supraprofitului obținut de operator, ea nu e disuasivă decât în ipoteza în care rata de detectare e de 100% . Cum aceasta nu se întâmplă niciodată, trebuie ca sancțiunea să fie întotdeauna superioară în raport cu supraprofitul rezultat din săvârșirea contravenției sau din comiterea infracțiunii divizat prin probabilitatea de descoperire.

8. Sancționarea penală a nerespectării unor obligații administrative. Dependenta de dreptul administrativ. Faptul că exigențele protecției mediului sunt asigurate adeseori prin utilizarea de proceduri de instrumente (avize, acorduri, autorizații ș.a.) de sorginte administrativă (devenite în legislația română „acte de reglementare”) face ca dispozițiile penale să intervină spre a sancționa nerespectarea unor obligații esențialmente administrative (de a obține anumite autorizații ori de a îndeplini prescripțiile acestora). În aceste cazuri, interesele ecologice nu sunt protegute decât în mod indirect și pe cale de consecință¹⁶⁶.

Deci faptul de poluare nu este direct sancționat penal, ci numai atunci când acesta constituie, în același timp, și consecința violării obligațiilor administrative; aceasta înseamnă că nu vătămarea mediului în sine este pedepsită de lege, ci nerespectarea cerințelor administrative. În situațiile în care obligațiile administrative sunt respectate ori nu sunt determinate, mediului nu îi este acordată o protecție penală.¹⁴⁹

Totuși, nu se poate ignora că asemenea exigențe administrative au fost prevăzute tocmai în vederea prevenirii și/sau limitării poluării și deteriorării mediului, iar neîndeplinirea lor creează un anumit pericol (abstract) pentru valorile mediului astfel vizate. În orice caz, în asemenea situații, dreptului penal nu-i revine decât o funcție de sprijinire a îndeplinirii regulilor de natură preponderent administrativă.

Privită din alt plan, problema dependenței răspunderii penale de ilicitul administrativ comportă și alte semnificații. În aceste cazuri, autoritățile administrative sunt cele care determină, în cele din urmă, caracterul represibil al anumitor fapte de poluare; ele stabilesc obligația și condițiile de autorizare, a căror nerespectare este

¹⁴⁹ Caracterul limitat al acestui sistem este explicat astfel de prof. Alain de Nauw: „De o manieră teoretică putem afirma că dependența administrativă implică faptul că bunul juridic direct protejat să nu fie mediul. Acesta este proteguit numai în mod indirect, în măsura în care dispozițiile administrative salvgardează mediul. Fiecare caz de poluare nu va constitui infracțiune în mod automat. Aceasta nu va fi cazul decât dacă acțiunea ori omisiunea constituie în același timp o atingere a unei obligații în materie de autorizare” (*Les metamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Editions Gand, Mys et Breesc, 1994, p. 84) .

penalizată. Ca atare, condițiile angajării răspunderii penale sunt, în realitate, definite nu de legiuitor, ci de autoritățile administrative de mediu¹⁵⁰.

¹⁶⁶ „În numeroase țări, dreptul mediului este, în mare parte, un drept administrativ (...) În numeroase state, dispozițiile penale din legile mediului sancționează esențialmente nerespectarea obligațiilor administrative”, M.G. Faure, *Vers un nouveau modèle de protection de l'environnement par le droit pénal*, în „Revue européenne de droit de l'environnement” nr. 4/2005, p. 191.

În orice caz, o asemenea modalitate de stabilire a infracțiunilor de mediu prezintă și o serie de avantaje. Ea apare astfel în consonanță cu exigențele legalității din dreptul penal, conform căruia legiuitorul trebuie să descrie comportamentul socotit infracțional cu cea mai mare precizie. Or, prin definirea exactă a obligațiilor administrative respective, o asemenea cerință este îndeplinită. Apoi, o anumită dependență administrativă este aproape indispensabilă în practică, pentru că o operațiune de penalizare a poluării ori degradării mediului ar fi altfel foarte imprecisă în a determina care comportamente ar trebui considerate ca ilicite în plan penal. De asemenea, formularea de obligații administrative contribuie la concretizarea ilicitului penal; ca atare, revine mai întâi rolul administrației (specializate, de mediu) de a determina în ce măsură o anumită poluare este considerată admisibilă sau nu, în funcție de anumite criterii tehnico-științifice, mai mult sau mai puțin periculoasă pentru mediu, astfel încât să se înscrie în raportul de pericol social aferent unei infracțiuni. În sfârșit, o anumită dependență administrativă poate fi justificată și prin semnificațiile principiului unității ordinii juridice, care ar presupune ca un comportament să fie considerat, în anumite condiții, drept infracțiune, dacă este socotit ca ilicit și din punct de vedere administrativ. Astfel, abandonarea completă a tezei dependenței administrative ar putea conduce, cel puțin teoretic, ca o anumită formă sau prag de poluare să fie admise prin eliberarea unei autorizații administrative,

¹⁵⁰ Deosebit de semnificativă pentru ilustrarea limitelor dependenței absolute a penalului ecologic de reglementarea administrativă rămâne sentința din 8 mai 1987 a Tribunalului corecțional din Anvers (Belgia), pronunțată în cauza Bayer. Câțiva lucrători ai acestei uzine au fost urmăriți și trimiși în judecată de Ministerul Public sub aspectul săvârșirii faptei de poluare a apei. Potrivit art. 41 al legii belgiene din 26 martie 1971 privind apele de suprafață, cel care, cu nerespectarea art. 5, fără autorizație prealabilă ori fără a respecta condițiile autorizării acordate, deversează ape uzate în apele vizate în art. 1 ori în canalizarea publică era pedepsit penal. În fapt, s-a stabilit că întreprinderea nu dispunea de autorizație de mediu, dar o solicitase încă din 1974; ea nu-i putuse fi eliberată pentru că autoritățile competente omiseseră să fixeze norme sectoriale pentru deversările de ape uzate provenite din producerea de dioxid de titan. Potrivit tribunalului, această lipsă de reglementare crea un „vid juridic”, în condițiile căruia solicitantul de autorizație nu putea să acționeze altfel, decât să aștepte ca autorizația să-i fie acordată.

În afară de asta, instanța a reținut că administrația, care primise cererea de autorizare, nu formulase niciodată vreo observație privind respectivele deversări, chiar dacă era bine și efectiv informată despre acestea, prin eșantioanele de apă uzată care fuseseră prelevate. În aceste împrejurări, tribunalul a conchis că „inculpații au invocat, pe bună dreptate, o situație de eroare invincibilă pentru a justifica faptele puse în sarcina lor”. Instanța a estimat că legea, din 26 martie 1971, privind apele de suprafață penaliza numai faptul de a nu deține o autorizație pentru deversări ori de a acționa cu nerespectarea condițiilor impuse de aceasta. Inculpații au fost astfel achitați, considerându-se că puteau invoca eroarea invincibilă. În cadrul cercetărilor, nu a prezentat interes și nu s-a verificat deloc dacă deversările au cauzat o poluare notabilă a apelor de suprafață, considerându-se astfel că legea sancționa penal numai obligația de autorizare; dacă nicio pedeapsă nu putea fi aplicată pentru aceasta (din cauza

iar legea penală să le considere totuși ca infracțiuni, ceea ce ar crea confuzii, instabilitate și neclarități, străine spiritului oricărei ordini juridice .

9. *Cazul generării unui pericol concret.* O a doua situație în care intervine incriminarea de mediu este aceea în care au loc emisii, afectări ilicite ale mediului, adică unele contrare dispozițiilor legale sau celor prevăzute în actele de reglementare și care creează un pericol concret pentru mediu. Este vorba de o protecție directă a elementelor și factorilor ecologici, chiar dacă mai persistă o anumită dependență administrativă. În acest context, nu orice poluare ori deteriorare a mediului este penalizată, ci numai cele care încalcă prevederile legale (în sens larg) în vigoare pertinente. Și în acest caz, admisibilitatea poluării trebuie să fie determinată de autorități (în principiu, cele administrative specializate), în raport cu mai multe criterii și elemente.

Dacă un act de reglementare este eliberat, emisia este justificată și nicio sancțiune penală nu mai poate fi aplicată. Chiar dacă însă, în virtutea principiului unității ordinii juridice, existența autorizării ori conformarea condițiilor prevăzute de aceasta constituie o cauză justificativă, judecătorul își rezervă posibilitatea de control a legalității actelor de reglementare respective.

Dacă acestea se dovedesc și se consideră drept ilegale, atingerea adusă mediului rămâne ilicită și răspunderea penală este angajată.

10. *Un delict de mediu autonom.* Așa cum s-a remarcat în doctrină, dreptul penal nu poate să ia în calcul și să exprime, prin mijloace specifice,

erorii invincibile, de exemplu), instanța nu avea posibilitatea de a verifica dacă, în concret, a avut loc sau nu o poluare.

globalitatea problemelor ecologice și interacțiunea dintre om și mediul natural de existență. Și cum nu este posibil să se modifice locul și rolul elementelor care constituie sistemul mediului și asigură echilibrul ecologic, se impune să modificăm regulile și principiile dreptului penal pentru a le adapta la cerințele și particularitățile noului domeniu social¹⁵¹. O rezolvare a acestui impas poate consta în recunoașterea legislativă a unei infracțiuni autonome de vătămare a mediului, care ar avea meritul de a incrimina și reprimă printr-un text unic comportamente diverse, vizate altfel de diferite texte și de a extinde represiunea la domenii care scapă în prezent acțiunii legii penale. În plus, sporul de coerență, de surprindere a specificității materiei și deci de eficiență este evident.

În plan practic, infracțiunilor „preventive” de mediu li se reproșează un succes modest în termenii numărului și cuantumului condamnărilor, care s-ar explica, pe de o parte, prin slaba lor coloratură morală, iar, pe de alta, prin complexitatea problematicei și dependența autorității judiciare de expertiza administrativă.

¹⁵¹ A se vedea M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 6^e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2011, p. 1036.

Dimpotrivă, incriminările autonome, fără o dependență administrativă, ale vătămarilor aduse mediului ar prezenta avantajul vizibilității valorilor eco-sociale fundamentale de care sunt legate și ar convinge judecătorii să pronunțe pedepse adecvate. Legitimitatea lor, de pildă, în ipotezele introducerii voluntare sau din imprudență de contaminanți în apă, aer sau sol nu este, în general, contestată. Asemenea comportamente pot să fie percepute sub trei forme principale, susceptibile de a se combina între ele: a) substanțele nocive fac obiectul unei identificări prealabile și al unei interdicții de deversare totală ori după anumite praguri, singura ignorare a acestor reguli realizând infracțiunea; b) incriminarea poartă asupra deversării oricăror substanțe despre care apare *a posteriori* că prezintă un pericol dovedit. Prima metodă a fost supusă criticilor în privința regulilor de prag: inadaptarea normelor generale la caracteristicile mediilor receptoare și la riscurile reale de expunere a populației, greutatea intereselor economice în decizia administrativă. Ea prezintă însă avantajele simplității și securității juridice; în caz de incertitudine științifică permite integrarea exigențelor principiului precauției, al cărui domeniu trebuie să se situeze în exercitarea activității normative și nu *a posteriori*, în pretoriul judecătorului penal.

Incriminarea riscului dovedit de daună și dauna consumată se impune pentru a marca valoarea socială care se leagă atât de sănătatea umană, cât și de conservarea calității mediului. În plus, se justifică prin aceea că autoritățile de reglementare – unional-europene și/sau naționale – nu sunt în măsură de a reglementa toate substanțele potențial poluante, fie din lipsa consensului politic, fie mai ales din cea a datelor științifice pertinente.

Expertiza, care se situează în amonte de procesul represiv în caz de interdicție *a deversării*, devine, în situația incriminării riscului ori a pagubei, element al probei urmăririi penale sau cercetării judecătorești.

Incriminările ai căror termeni autorizează proba infracțiunii prin singura demonstrație a toxicității *deversării* constituie o soluție mult mai pragmatică.

Evoluțiile înregistrate la nivelul receptării, asimilării și exprimării juridice a problemelor mediului au condus și în privința dreptului penal la configurarea unor infracțiuni autonome la regimul protecției mediului. În acest caz, valoarea proteguită direct și exclusiv devine mediul, elementele sale constitutive și factorii de existență (din care fac parte și omul, sănătatea și bunurile sale).

Dacă pericolul concret pentru mediu și om (prin intermediul mediului poluat, degradat) este demonstrat, atunci autorizarea administrativă a activității nu mai constituie o cauză justificativă. Așadar, eliberarea unei autorizații nu constituie o „carte albă” pentru acțiuni ilicite¹⁵².

Astfel, protecția asigurată de dreptul penal este detașată de dreptul administrativ, cu consecințele aferente. Desigur, în planul general al unității ordinii

¹⁵² A se vedea H. Engelhard, *Protection de l'environnement par le droit pénal*, în „Revue de droit pénal et de criminologie”, 1991, p. 304-305.

juridice, nu este ruptă orice legătură, mai ales că, potrivit teoriei administrative, nicio autorizație nu conferă dreptul de a cauza o pagubă terților.

S-a considerat că dispoziții penale autonome privind mediul nu ar trebui să fie introduse decât pentru a face față atingerilor grave aduse mediului, care au consecințe dezastruoase și pentru care nu se pune problema de aprecieri și intervenții divergente între dreptul administrativ și dreptul penal.

11. Considerații de drept comparat privind incriminările de mediu.

Caracterul accesoriu al multor incriminări în materie, care depind de existența unor reglementări extrapenale (interne sau unional-europene) determină o serie de particularități ale regimului acestora. Rolul preventiv al măsurilor administrative se asigură prin autorizări, notificări, instituii de prescripții cu caracter tehnic ș.a., ceea ce face ca incriminarea aferentă să presupună stipularea unor infracțiuni de omisiune (neobținerea autorizării, neefectuarea notificării, nerespectarea prescripției tehnice). Proliferarea acestui tip de infracțiuni contravine însă regulii generale potrivit căreia incriminarea omisiunii constituie excepția¹⁵³.

Adeseori reglementarea legală (aparținând dreptului U.E. și transpusă în dreptul intern) definește actele (precum: emisie, introducere, tratament, eliminare, stocare) ce reprezintă elementele constitutive ale incriminării penale.

De multe ori câmpul penal este restrâns la comportamente care au un rezultat prejudiciabil major (infracțiuni de rezultat): moartea ori vătămarea corporală gravă a persoanelor, poluarea ori degradarea durabilă și substanțială a calității elementelor de mediu.

Rezultatul poate fi efectiv sau potențial, acesta din urmă cu o probabilitate accentuată de materializare.

Infracțiunile de pericol sunt și ele prezente. În dreptul spaniol și cel german punerea în pericol (a mediului, persoanelor sau bunurilor) trasează frontiere între dreptul penal și dreptul administrativ, în sensul că în lipsa acesteia fapta nu constituie infracțiune, ci abatere administrativă. Legislațiile din Franța, Italia și Marea Britanie anticipează, în ceea ce le privește, mai mult represiunea penală prin instituirea unor delict-obstacole decât prin infracțiuni propriu-zise. Se dezvoltă sisteme în care incriminările, cu câteva excepții, nu descriu decât comportamentele fără referință la o daună ori un pericol, care nu se analizează decât ca pure violări de perceptive pur formale. Delimitarea dintre infracțiune și abatere administrativă devine astfel

¹⁵³ Așa, de exemplu, în Marea Britanie, trimiterea prin dispoziții penale la: licența de gestiune a deșeurilor [secțiunea 33 din Environmental Protection Act din 1990 (EPA)], autorizarea exploatării unei activități industriale (secțiunea 33 a EPA; Regulation 32 a Pollution Prevention and Control Regulation din 2000), autorizația de descărcare (secțiunea 85 Water Resources Act din 1991), autorizarea depozitării (secțiunea 32 din Radioactive Substances Act din 1993), la prescripțiile formulate în permis, cele cerute pentru punerea în întârziere (Reg. 32 PPC Reg.) etc.; în Italia, incriminările penale trimit la autorizarea deversărilor și a prescripțiilor aferente, la valorile limită fixate de lege (poluarea apei, art. 59 din Legea nr. 152/1999), autorizarea construcțiilor ori continuarea funcționării, prescripțiilor conținute în autorizații, valorilor limită fixate prin lege (poluarea aerului, art. 24, 25 din Decretul 2003/1998); în Germania, Codul penal trimite la autorizarea ori la concesionarea și la condiții și prescripții (poluarea apei paragr. 324 St. GB; paragr. 4 WHG), la autorizarea prealabilă a construcțiilor (vătămări, paragr. 325 St.GB) ș.a.

superfluă, depinzând de prezumția de impact mai mult sau mai puțin puternic asupra mediului pe care legiuitorul îl atribuie anumitor comportamente¹⁵⁴.

Ca în orice delict-obstacol, absența de referință la pericole ori daune nu exclude ca temeiul incriminărilor să fie protecția unei valori.

Referitor la risc, conceperea sa cunoaște unele diferențieri. Astfel, în timp ce în dreptul francez, italian ori englez riscul este, indiscutabil, un risc abstract, astfel că absența riscului ori daunei realizate nu modifică cu nimic represiunea, în alte țări, ca Spania și Germania soluțiile rămân deschise. În dreptul spaniol, după o jurisprudență care considera că pericolul trebuia să fie concret, prevederile art. 325 al noului Cod penal din 1995 sunt interpretate în sensul că se instituie o infracțiune de pericol abstract; ea ar corespunde unei categorii particulare a acestui tip de infracțiune (un fel de categorie intermediară între infracțiunile de rezultat și infracțiunile formale): delictul apte de a produce o daună ori chiar delictul de punere în pericol au rezultate materiale, dar în care pericolul ar fi abstract.

În dreptul german concepția generală este aceea că infracțiunile de mediu sancționează comportamente, independent de leziuni imediate, în temeiul pericolului pe care acestea îl prezintă în viitor, exigență de natură să facă astfel ca respectivul pericol să varieze cu incriminările.

Asemenea poziții se întâlnesc și în privința abordării gravității (riscului ori daunelor).

Legislațiile germană și spaniolă dezvoltă, fiecare în manieră proprie, o gradare după o mai mare sau mai mică gravitate a pericolelor sau prejudiciilor, spre deosebire de cele engleză, franceză și italiană.

În Spania, prevederile art. 325.1 din Codul penal presupun acte „care ar putea dăuna grav echilibrului sistemelor naturale”, gravitatea pericolului fiind un element constitutiv al infracțiunii. Această gravitate este înțeleasă, potrivit doctrinei, după criterii precum: gradul de probabilitate a producerii daunei, extensia spațială a atingerii, prelungirea ei în timp ori intensitatea sa. Exigența gravității nu figurează într-un mod atât de net în legislația germană; ea se subînțelege în definiția anumitor incriminări ori în delimitările între administrativ și penal.

Dimpotrivă, gravitatea nu este un element ordonator în drepturile englez, francez și italian, în sensul că aceasta nu constituie niciun fundament și nu implică nicio modulare a represiunii. Totuși ea este subadiacentă prescripțiilor administrative de care depind o serie de incriminări penale.

Referitor la vinovăție, ca regulă generală este cerută sub forma intenției, dar cu o serie de excepții. În Spania infracțiunile de mediu sunt infracțiuni săvârșite cu intenție; dolul trebuie să privească toate elementele obiective ale infracțiunii. Subiectul trebuie să aibă conștiința și voința de a realiza un act de poluare care nu respectă reglementarea administrativă care protejează mediul. În plus, cum respectivele infracțiuni sunt „delictul cu aptitudine de a produce o daună”, el trebuie să

¹⁵⁴ A se vedea G. Giudicelli-Delage, *op. cit.*, p. 491.

acționeze știind că acest act de poluare este apt de a prejudicia grav echilibrul sistemelor naturale ori să cauzeze o vătămare gravă sănătății persoanelor.

În dreptul german acționează același principiu: un comportament nu e infracțional atâta timp cât autorul său a acționat cu intenție, cu excepția cazurilor în care legea incriminează și faptele săvârșite din culpă. Din acest punct de vedere, infracțiunile ecologice sunt infracțiuni comise cu intenție. Legislația Marii Britanii prevede că în materie de mediu marea majoritate a incriminărilor presupun o responsabilitate fără culpă (care nu cere proba nici a intenției și nici a culpei propriuzise). Această situație se explică prin aceea că legiuitorul nu indică decât arareori dacă o culpă este ori nu cerută, jurisprudenței revenindu-i acest rol. Or, tribunalele consideră, în general, că „infracțiunile pentru bunul public” (*public welfare offence*) ori „infracțiunile reglementare” (*regulatory offence*) sunt ipoteze de răspundere fără culpă. Dreptul italian este puternic atașat de principiul vinovăției, dar infracțiunile ecologice sunt mai ales contravenții care nu cer, pentru săvârșirea lor, decât simpla conștiință și voință (imputabilitate) a autorului lor. Numai în mod excepțional legea cere existența dolului ori a unei culpe grave.

Situația din dreptul francez are un caracter intermediar. Un număr de infracțiuni ecologice sunt contravenții care nu cer demonstrarea – cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege – culpei.

Delictele de mediu presupun însă existența intenției.

12. Crima internațională de mediu. Declarația de la Rio (iunie 1992) a prevăzut că, „Statele trebuie să respecte dreptul internațional relativ la protecția mediului în timp de conflict armat” (principiul 24). Particularizând la domeniul penal o atare obligație internațională, Statutul Curții Penale Internaționale (C.P.I.) din 1998 stipulează că faptul de a dirija un atac știind că acesta va cauza daune „întinse, durabile și grave mediului natural”, constituie o crimă de război, care trebuie sancționată ca atare. Nu sunt incluse în această categorie conflictele civile interne. În fine, Convenția ENMOND (încheiată la New York, la 10 decembrie 1976) interzice utilizarea modificărilor aduse mediului în scopuri militare ori în oricare alte scopuri ostile.

13. Dreptul penal al mediului și fenomenul mondializării.

Mondializarea conceptelor și a instrumentelor eco-juridice apare ca o necesitate evidentă, având în vedere caracterul de universalitate al unei materii care ignoră frontierele¹⁵⁵.

Dreptul penal joacă un rol major în materie de mondializare, permițând stabilirea legăturilor, pe de o parte, cu globalizarea economică, ce deschide frontierele

¹⁵⁵ Asupra problemei, a se vedea: *Mondialisation et globalisation des concepts juridiques: l'exemple du droit de l'environnement*, sous la direction de J. Morand-Deville et J.-C. Bénichot, IRJS Editions, Paris, 2010; *La circulation des concepts juridiques: le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, sous la direction de H. Ruiz Fabri et L. Gradoni, Société de Législation Comparée, Paris, 2009.

pieței practicilor, în primul rând comerciale, dar și celor infracționale transnaționale, iar, pe de altă parte, cu dreptul mediului vizând valorile ecologice planetare și, respectiv, dreptul drepturilor omului, care postulează existența și afirmarea unor valori umane universale, ambele impunând o protecție de tip supranațional.

Infraționalitatea globală are o importantă componentă de mediu și se suprapune criminalității din fiecare țară, amplificându-i dimensiunile și intensificându-i consecințele.

Răspunsul dreptului penal constă într-o adaptare cât mai deplină a mecanismelor existente (apropierea și armonizarea legislațiilor, cooperarea judiciară, dezvoltarea și instituționalizarea dreptului penal internațional) la particularitățile ilicitului ecologic și chiar dezvoltarea unor elemente noi. Este și cazul interacțiunilor dintre responsabilitatea socială a întreprinderilor și răspunderea penală în domeniul mediului.

Mondializarea, în primul rând de natură economică, dar cu accente tot mai evidente și în alte domenii, precum cel al dreptului și acțiunii sale se caracterizează, printre altele, prin afirmarea întreprinderilor transnaționale ca principalii săi actori, care dispun de structuri diluate și complicate, concentrează mijloace importante și desfășoară activități cu un grad ridicat de pericolozitate, inclusiv pentru mediu. Ca o reacție la asemenea fenomene, asistăm, pe de o parte, la instituirea conceptului și promovarea practicii răspunderii sociale a întreprinderii, având ca scop impunerea respectării interesului public (inclusiv a celui ecologic), iar, pe de altă, la „penalizarea” vieții afacerilor, ca reflex particular al unei mișcări mai largi tinzând la moralizarea raporturilor globale și prevenirea riscurilor legate de noile metamorfoze și dimensiuni ale pieței și activității economice¹⁵⁶.

Răspunderea socială a întreprinderilor se întemeiază pe violarea valorilor fundamentale ale unei societăți globale, ai cărei principali actori devin acestea, precum protecția mediului (planetar) sau a drepturilor fundamentale ale omului. Noțiunea a luat naștere nu întâmplător în mediul juridico-cultural nord-american, promotor al unei concepții contractualiste asupra justiției și în special a celei penale, în care răspunsul la infracțiune trebuie să permită protejarea societății delincventului¹⁵⁷, dar și să restabilească legătura socială¹⁷⁶. Dimpotrivă, răspunderea penală presupune în mod necesar comiterea unei infracțiuni, prevăzută de o lege națională ori de dreptul internațional. Menținerea și promovarea principiului legalității incriminărilor și a pedepsei rămân importante și prin aceasta implicarea statului și a cooperării interstatale își păstrează virtuțile în materie. Drept al sancțiunii externe prin excelență, dreptul penal se opune unei răspunderi asumate spontan și ale cărei contururi sunt în mod liber legate de întreprinderea însăși, lipsită de orice sancțiune, în orice caz de cele reglementate și instituționalizate.

¹⁵⁶ A se vedea C. Mauro, *Responsabilité sociale des entreprises et droit pénal*, în „Mélanges en l'honneur du professeur Jacques-Henri Robert”, Ed. LexisNexis, Paris, 2012, p. 495-522.

¹⁵⁷ A se vedea L.-M. Friedman, *Crime and Punishment in American History*, Basic Books, New-York, 1993.

¹⁷⁶ A se vedea H. Zehr, *Little Book of Restorative Justice*, Good Books, Intercourse, 2005.

Totuși, responsabilitatea socială și răspunderea penală au un obiectiv comun: prevenirea atingerilor aduse mediului! Acțiunea lor în acest sens trebuie conjugată și, pe cât posibil, complementarizată, mai ales prin intermediul unor elemente comune, precum răspunderea penală a persoanei juridice.

14. *Drept penal sau drept represiv al mediului?* Particularitățile răspunsului penal în privința protecției mediului au generat controverse și în privința denumirii noului domeniu de reglementare și de analiză științifică. Astfel o serie de autori, îndeosebi francezi au optat pentru denumirea de *drept represiv al mediului*, înțeles ca „un penal care se extinde în jos, în dimensiuni administrative”.¹⁵⁸ Această sintagmă ar corespunde perfect unei atari grupări de reglementări penale privind protecția mediului, care „amestecă” în mod intim penalul cu administrativul. Dreptul penal al mediului este considerat în acest sens ca un drept penal accesoriu, în cadrul căruia ar exista câteva incriminări autonome, dar în cea mai mare parte presupun violarea unei prescripții (reglementări) administrative. Această situație ar fi confirmată și de strategia adoptată în materie de Uniunea Europeană, atunci când a impus statelor membre protejarea mediului prin dreptul penal pe calea instituirii ca infracțiuni a unor „comportamente ilicite”, care contravin unei norme unionaleuropene (anexa directivei 2008/99/CE vizând peste 70 de instrumente juridice, directive sau regulamente) ori unor norme de transpunere în dreptul intern.

În ciuda unei dependențe administrative evidente a penalului ecologic, considerăm că această caracteristică a majorității normelor sale nu este în măsură să ducă la alterarea naturii sale, până la a-l aduce la o nouă stare, indefinită de „represiv”, ci, dimpotrivă, consolidarea tendinței sale de autonomizare impune sublinierea statutului „penal” al dispozițiilor sale. De altfel, chiar directiva unionaleuropeana din domeniu se referă la protecția mediului, prin intermediul „dreptului penal”. O atare opțiune corespunde, cel puțin pentru moment și semantic, tradițiilor juridice comune continentale și pozițiile doctrinale din imensa majoritate a statelor lumii. Desigur, într-o perspectivă pe termen mai lung și având în vedere particularitățile domeniului, a sancționa (pedepsi) înseamnă, în dreptul mediului, a repara și, în plus, cu caracter preventiv, a suporta în termeni pecuniari superiori consecințele unei atari conduite, ceea ce ar transforma penalul tradițional în represivul post-modern.

15. *Elemente pentru o definiție. Concluzii.* Prin particularitățile și funcțiile sale, dreptul penal al mediului este considerat o manifestare, printre altele, a fenomenului de proliferare a „drepturilor sancționatoare tehnice”, appendice al reglementărilor de disciplină socială¹⁵⁹.

Dispozițiile sale se disting încă dificil de masa complexă a regulilor relative la protecția naturii și a cadrului de viață, până într-acolo încât, fără să știe, fiecare

¹⁵⁸ G. Giudicelli-Delage, *Propos conclusifs*, în „Revue juridique de l'environnement”, numero special 2014, „Le droit répressif: quelques perspectives pour le droit de l'environnement?”, Actes du colloque annuel de la Société Française pour le Droit de l'Environnement, La Rochelle, 21-22 novembre 2013, p. 242-243.

¹⁵⁹ A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, 3^e édition mise à jour, PUF, Paris, 2011, p. 487-488.

cetățean poate să se afle într-o situație de infracțiune ecologică¹⁶⁰. El reprezintă ansamblul dispozițiilor represive care previn și sancționează degradarea de către om a mediului fizic ori biologic în care el trăiește¹⁶¹. Se caracterizează printr-o întrepătrundere a raporturilor dintre administrativ, omniprezent în domeniu (infracțiuni definite prin referință la prescripțiile administrative, autorizarea de către administrație a faptului incriminat, competențele organelor administrative în cercetarea, constatarea și urmărirea infracțiunilor ș.a.) și penal, cu specificul său. Secondând, în multe privințe, administrația publică în punerea în aplicare de simple reguli de „disciplină colectivă”, dreptul penal își pierde din substanța sa definitorie: principiul legalității incriminărilor este diluat de incriminări prin trimitere, exigența răspunderii personale deformată prin recurgerea la prezumția de vinovăție, slăbirea legitimității pedepsei prin absența coloritului moral al infracțiunilor. Această „ramură a dreptului penal” ar răspunde la trei funcții esențiale ale „dreptului penal general”: o funcție represivă, aparținând esenței sale, ce-i permite să sancționeze comportamentele periculoase pentru ordinea publică ori cel puțin contrare exigențelor vieții în societate, o funcție protectoare asigurând securitatea fără de care nicio libertate nu poate să fie pe deplin exercitată și, în fine, o funcție de exprimare a valorilor esențiale ale societății, demonstrând întregul interes pe care legiuitorul îl acordă respectării anumitor dispoziții¹⁶². Totuși, dreptul penal al mediului nu este considerat „o ramură autonomă (într-atât) a dreptului penal”, care scapă acțiunii principiilor acestuia; dimpotrivă, el se supune principiilor dreptului penal general, procedeele de raționament și de calificare ale acestuia¹⁶³.

Dintr-o altă perspectivă, dreptul penal al mediului este considerat o componentă a dreptului penal al afacerilor (economic) – alături de dreptul penal al societăților pe capitaluri, dreptul penal al procedurilor colective, dreptul penal al bursei ori dreptul penal al muncii –, acesta fiind definit ca o „ramură a dreptului penal care sancționează, pe de o parte, atingerile aduse ordinii financiare, economice și ecologice, pe de altă parte, vătămrile aduse proprietății, încrederii, integrității persoanelor, atunci când autorul a acționat în cadrul unei întreprinderi, fie pe seama acesteia dacă mecanismul infracțiunii este legat de existența puterii de decizie esențială pentru viața întreprinderii”¹⁶⁴¹⁶⁵.

Fără îndoială, suntem în prezența unui drept „de intersecție”, între dreptul mediului și dreptul penal, interdisciplinar – juridic-penal și ecologic –, cu caracter „transversal”, vizând prin rolul său integrator practic toate domeniile activității

¹⁶⁰ A se vedea M. Delmas-Marty, Préface a J.-H. Robert et M. Rémond-Gouilloud, *Droit pénal de l'environnement*, Ed. Masson, Paris, 1983.

¹⁶¹ A se vedea J. Lasserre Capdeville, *Le droit pénal de l'environnement: un droit encore à l'apparence redoutable et à l'efficacité douteuse*, în „Sauvagerie de l'environnement et droit pénal”, sous la direction de R. Nérac-Croisier, Ed. L'Harmattan, Paris, 2005, p. 17.

¹⁶² A se vedea J. Lasserre Capdeville, *op. cit.*, p. 17-18.

¹⁶³ A se vedea J.-H. Robert et M. Rémond-Gouilloud, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁴ *Introduction*, Droit pénal des affaires en Europe, sous la direction de G. Giudicelli-Delage, PUF, Paris, 2006, p.

¹⁶⁵ .

economico-sociale, puternic impregnat științifico-tehnic (ceea ce presupune implicarea specialiștilor în elaborarea și necesitatea expertizei în realizarea prescripțiilor sale).

Răspândite, într-o primă etapă, în legislația mediului și mai puțin în Codul penal, incriminările ecologice cunosc un fenomen de sistematizare a reglementărilor aferente și o tendință de autonomizare a naturii, conținutului și semnificațiilor infracțiunilor. Puternicul specific ecologic acționează în sensul autonomizării infracțiunilor privind mediul, pe de o parte, prin asumarea protejării unor valori ecologico-sociale, independent de o condiționare administrativă, iar, pe de alta, prin particularizarea condițiilor de incriminare, sancțiunilor aplicabile și procedurii de constatare, urmărire și judecată la specificul materiei. În ciuda aparentului privilegiu de inserare a lor în Codul penal, infracțiunile la regimul protecției mediului se constituie într-un sistem, care poate fi cel mai bine structurat și exprimat într-un cod al mediului. Legătura cu Codul penal poate fi cel mai bine realizată, după modelul spaniol, prin incriminarea de către acesta a unei „infracțiuni-cadru”, „generică”, de mediu, ale cărei modalități particulare pot fi precizate în legislația specifică.

Caracterul preponderent tehnic al normelor dreptului mediului se răsfârge și în materie penală, punând problema suficienței clarității și previzibilității necesare, astfel încât să permită autorilor faptelor incriminate o înțelegere deplină a acestora.

Ca o referire expresă la infracțiunile prevăzute în art. 108-110 din Codul silvic, printr-o decizie de speță, Curtea Constituțională, pornind și de la faptul că art. 121 din respectivul act normativ menționează că, „Prevederile prezentului titlu se completează cu dispozițiile Codului penal și ale Codului de procedură penală”, a apreciat că „nu se poate susține că legea nu întrunește toate condițiile de previzibilitate și accesibilitate”. Dimpotrivă, „examinarea textelor de lege criticate prin excepția de neconstituționalitate scoate în evidență că acestea definesc în măsură suficientă infracțiunile pe care le prevăd, descriind comportamentul ilegal incriminat și stabilind în mod expres pedepsele aplicabile ...”¹⁶⁶

¹⁶⁶ Curtea Constituțională, dec. nr. 1593 din 9 decembrie 2010 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 108 și art. 110 din Legea nr. 46/2008 – Codul silvic..., publicată în M. Of., Partea I, nr. 73 din 28 ianuarie 2011: „Este adevărat că prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior este stabilit, în baza art. 123 din Codul silvic, prin ordin al conducătorului autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, dar această determinare se face în baza unei împuterniciri date prin lege organică, în acord cu art. 73 alin. (3) lit.h) din Constituție, iar evaluarea pagubelor are la bază criterii stabilite de lege (anexa nr. 1 la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 85/2006 privind stabilirea modalităților de evaluare a pagubelor produse vegetației forestiere din păduri și din afara acestora, în cazul în care prejudiciul este produs prin fapte care, potrivit legii, constituie contravenții sau infracțiuni).

Așadar, determinarea prețului mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior se realizează în baza unor criterii obiective și legale, cu înlăturarea oricăror elemente subiective sau discreționare ce ar putea duce la încălcarea principiului legalității incriminării. În plus, nu poate fi primită nici critica autorului potrivit căreia prevederile contestate afectează principiul egalității în drepturi a cetățenilor în fața legii, deoarece stabilirea valorii materialului lemnos sustras se face raportat la o limită minimă și maximă față de prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior. Or, chiar dacă valoarea acestui preț oscilează de la an la an, limitele minime și maxime (de exemplu, de 5 până la 20 de ori inclusiv mai mare) care sunt determinate în stabilirea pedepselor vor

„În sfârșit, nu poate fi primită nici critica referitoare la imposibilitatea subiecților activi de a cunoaște exigențele incriminatoare, prin aceea că legea utilizează un limbaj tehnic și greu accesibil destinatarilor săi, deoarece textele contestate au o redactare cu înțeles univoc, nefiind susceptibil de o interpretare abuzivă sau arbitrară.”¹⁸⁵ În plus, așa cum a stabilit C.E.D.O. în hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în cauza *Wingrove contra Marii Britanii*, legea internă pertinentă, care înglobează atât dreptul scris, cât și pe cel nescris, trebuie să fie formulată cu o precizie suficientă pentru a permite persoanelor interesate – care pot apela, la nevoie, la sfatul unui specialist – să prevadă, într-o măsură rezonabilă, în condițiile speței, circumstanțele care pot rezulta dintr-un act determinat.

Contenciosul represiv privind mediul se caracterizează, în practică, printr-o importantă implicare a persoanelor juridice, fie ca titulare (promotoare) ale acțiunii civile, fie ca pârâte în acțiunile publice (penale), civile și, adesea, fiscale. În fine, dreptul penal al mediului este un drept militant, în sensul că, grație măsurilor legislative adoptate, punerea în mișcare a acțiunilor civile ori susținerea ei în procesul penal este încredințată organizațiilor neguvernamentale, iar inițiativa Parchetului este susținută public de societatea civilă și mass-media.¹⁸⁶

Dar sub impulsul problemelor mediului, dreptul penal modern ajunge să-și schimbe într-anumite privințe natura, în măsura în care impune justițiabililor respectarea unei discipline sociale, indiferentă preocupărilor umaniste care inspirau penaliștii de altă dată.

În orice caz, cu toate imperfecțiunile sale, dreptul penal al mediului constituie astăzi o realitate juridico-conceptuală, în plină evoluție, cu perspective majore de autonomizare și eficientizare.

16. Dreptul penal forestier (silvic). În ciuda fenomenului major de „ecologizare” a reglementărilor în domeniu, dispozitivul penal în materie silvică își păstrează autonomia în raport cu regimul juridic de reprimare a infracțiunilor și al măsurilor de reparare a prejudiciului de mediu, prevăzut în legislația specifică (în frunte cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005), constituind un veritabil „drept penal forestier” (silvic). Rațiunile unei atari situații sunt diverse, ținând mai ales de puternica tradiție a legislației silvice, structurată într-un cod propriu, care reprezintă sediul principal al materiei (art. 106-114), de existența și consistența – pe lângă funcțiile de factor ecologic – a unui puternic rol economic al pădurii, de persistența separării referitoare la represiunea infracțiunilor vizând protecția naturii și a celor care privesc nerespectarea obligațiilor (administrative) de protecție a mediului *stricto-sensu* etc.

Criteriul principal de particularizare a acestui fascicul de infracțiuni silvice îl reprezintă „obiectul juridic multiplu... constând în relațiile sociale menite să protejeze fondul forestier, ca factor esențial în menținerea calității mediului la un nivel

fi aceleași. Altfel spus, existența infracțiunilor silvice este condiționată nu de valoarea, ci de volumul masei lemnoase extrase. În felul acesta se dă satisfacție deplină principiului legalității incriminării și se elimină arbitriul în calificarea juridică a infracțiunilor silvice”.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ A. Guegan-Lécuyer, *Droit pénal et droit de l'environnement*, în vol. „Droit pénal et autres branches du droit.

Regards croisés”, sous la direction de J.-C. Saint-Pan, Ed. Cujas, Paris, 2012, p. 333-348.

optim”¹⁶⁷. O asemenea precizare pe calea jurisprudenței constituționale este de natură să contribuie la accentuarea dimensiunii ecologice a reglementărilor silvice și afirmarea apartenenței dreptului penal forestier la dreptul penal al mediului. Din aceasta, potrivit aceleiași decizii, întrucât „responsabil pentru atingerea principiilor continuității recoltelor de lemn, eficacității funcționale, asigurării conservării și ameliorării biodiversității, este în principal statul”, decurge legitimarea și calitatea sa „de subiect pasiv principal al unor astfel de infracțiuni”. Această calitate atrage după sine posibilitatea transformării în parte civilă a acestuia în cazul în care, așa cum a statuat Înalta Curtea de Casație și Justiție prin Decizia nr. 2 din 15 martie 2010, în examinarea unui recurs în interesul legii, proprietarul fondului forestier astfel afectat este subiect activ al infracțiunii. Exploatarea și, în general, gestiunea fondului forestier se face prin respectarea regimului silvic (înțeles drept sistem unitar de norme tehnice silvice, economice și juridice privind amenajarea, cultura, exploatarea, protecția și paza fondului forestier în scopul asigurării gestionării durabile, dominat de principii conform cărora fondul forestier constituie un bun de interes național, pluralității drepturilor de proprietate în privința sa, gestiunii durabile a pădurilor).

Responsabil pentru atingerea adusă principiilor continuității recoltelor de lemn, eficacității funcționale, asigurării conservării și ameliorării biodiversității este, în principal statul, fapt de natură să legitimeze calitatea sa de subiect pasiv principal al infracțiunilor la regimul silvic. Această calitate atrage după sine posibilitatea transformării în parte civilă a acestuia. O atare interpretare jurisprudențială are meritul ca, pe lângă consecințele de ordin concret, să marcheze trecerea dreptului silvic român, cel puțin în planul reglementărilor penale, în sfera de concepție, principială și de particularitate a dreptului mediului. Valorile ocrotite prin mijloacele dreptului vizează astfel, în mod preponderent, funcția ecologică a pădurii și calitatea fondului forestier de factor esențial în menținerea calității mediului și, prin aceasta, a asigurării dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

O altă prevedere pozitivă, semnificativă în favoarea protecției mediului, a fost cuprinsă în art. 120 din Codul silvic (din păcate abrogată prin art. 202 pct. 7 din

¹⁶⁷ Curtea Constituțională, dec. nr. 755/2012, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 105 și 108 din Legea nr. 46/2008 – Codul silvic, publicată în „M. Of., Partea I, nr. 717 din 22 octombrie 2012. Cu această ocazie, instanța constituțională a considerat drept conformă legii fundamentale incriminarea tăierii, ruperii, distrugerii, degradării ori scoaterii din rădăcini „fără drept”, de arbori, pueți, sau lăstari din fondul forestier național și din vegetația forestieră situată pe terenuri din afara acestuia, indiferent de forma de proprietate. Așadar, în condițiile legii, chiar și proprietarul pădurii poate fi subiect activ al acestei infracțiuni și datorează plata arborilor tăiați către ocolul silvic, caz în care statul devine parte civilă, așa cum a statuat și Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 2 din 15 martie 2010 pentru examinarea unui recurs în interesul legii (publicată în M. Of., Partea I, nr. 414 din 22 iunie 2010) proprietarul fondului forestier astfel afectat este subiect activ al infracțiunii.

Legea nr. 187/2012) și stabilește că faptele prevăzute la art. 106-113 din respectivul act normativ „prezintă gradul de pericol social al unei infracțiuni, indiferent de modul și de mijloacele de săvârșire a faptei, de scopul urmărit, de împrejurările în care fapta a fost comisă, de urmarea produsă sau care s-ar fi putut produce, precum și de persoana și de conduita făptuitorului.” Această măsură, care face inaplicabile în materia infracțiunilor silvice prevederile art. 18¹ din Codul penal privind fapta care nu prezintă pericolul social al unei infracțiuni, a fost menită deopotrivă să elimine practica aplicării abuzive a acestui articol și să sublinieze noua perspectivă a obiectului juridic al acestor infracțiuni, dominat de aspecte de ordin ecologic.

În acest sens, prin câteva decizii succesive, Curtea Constituțională a statuat că posibilitatea conferită judecătorului de a diminua până la anihilare una dintre trăsăturile infracțiunilor silvice în funcție de atingerea minimă adusă uneia dintre valorile sociale apărute, de modul și mijloacele de săvârșire, de scopul urmărit, de persoana și conduita făptuitorului, precum și alte criterii intrinseci ale faptei, nu este de rang constituțional, și are drept scop preservarea pădurii ca bun de interes public. În considerarea unor situații de interes public, Parlamentul României poate stabili ca anumite fapte sociale să fie catalogate drept infracțiuni, autorii lor urmând a suporta consecințele ce decurg din aceasta. O asemenea reglementare este justificată de scopul urmărit privitor la preservarea fondului forestier și, nu în ultimul rând, de preocuparea de a recunoaște și conferi oricărei persoane dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.¹⁶⁸

În fine, Codul silvic introduce noțiunea de „prejudiciu adus pădurii”, care se evaluează, indiferent de natura juridică a proprietății, potrivit regulilor stabilite de lege, de către personalul silvic împuternicit și se recuperează de ocolul silvic care asigură serviciile silvice sau administrarea pădurii ori, după caz, de autoritatea publică centrală pentru finanțe publice, ca reprezentant al statului român [art. 105 alin. (2) și (4)]. Sumele reprezentând valoarea prejudiciului care se recuperează se distribuie în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

Printre faptele incriminate, se află: reducerea fondului forestier național fără respectarea dispozițiilor în materie [art. 106 (1)], schimbarea destinației obiectivului pentru care s-a obținut aprobarea de scoatere din fondul forestier național sau de ocupare a fondului forestier național, dacă schimbarea destinației se produce în termen de 5 ani de la aprobarea scoaterii din fondul forestier [art. 106 (2)], ocuparea fără drept, în întregime sau în parte, a unor suprafețe din fondul forestier național (art. 107 articol abrogat prin art. 202 pct. 1 din Legea nr. 187/2012), tăierea, ruperea, distrugerea, degradarea ori scoaterea din rădăcini, fără drept, de arbori, puieți sau lăstari din fondul forestier național și din vegetația forestieră situată pe terenuri din afara acestuia, indiferent de forma de proprietate (art. 108), pășunatul în pădurile sau

¹⁶⁸ Curtea Constituțională, dec. nr. 999/2012 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 120 din Legea nr. 46/2008 – Codul silvic, publicată în M. Of., Partea I, nr. 5 din 4 ianuarie 2013; în același sens, a se vedea: Curtea Constituțională, dec. nr. 568/2011 (M. Of., Partea I, nr. 471 din 5 iulie 2011); Curtea Constituțională, dec. nr. 1309/2010 (M. Of., Partea I, nr. 748 din 9 noiembrie 2010).

în suprafețele de pădure în care acesta este interzis (art. 109), distrugerea, degradarea sau aducerea în stare de neîntrebuințare prin incendierea pădurilor, a perdelor forestiere de protecție, a vegetației forestiere terenurile degradate ameliorate prin împăduriri, a jnepenișurilor și a vegetației forestiere din afara fondului forestier național (art. 111 abrogat prin art. 202 pct. 5 din Legea nr. 187/2012).

După cum se poate observa, obiectivul principal urmărit îl reprezintă păstrarea integrității fondului forestier național și numai în subsidiar conservarea calității sale naturale, în măsura în care se conjugă cu prima cerință. De altfel, utilizarea drept criteriu de incriminare, stabilire a unor forme agravante și a pedepselor aplicabile a valorii metrelor cub de material lemnos arată persistența concepției utilitariste.

Ca o reacție la starea de infraționalitate din domeniul silvic și la particularitățile sale din ultimul timp, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2000 privind Statutul personalului silvic (aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 427/2001), cuantumul pedepselor aplicate în cazul infracțiunilor săvârșite împotriva personalului silvic a fost majorat în mod considerabil. Astfel, potrivit art. 41 alin. (1) din respectivul act normativ, infracțiunile prevăzute la art. 180 (lovire sau alte violențe), art. 181 (vătămare corporală), art. 182 (vătămare corporală gravă), art. 183 (lovire sau vătămări cauzatoare de moarte), art. 184 (vătămare corporală din culpă), art. 189 (lipsire de libertate în mod ilegal) din Codul penal, săvârșite asupra personalului silvic aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu acestea se sancționează cu pedepsele prevăzute de lege ale căror limite se majorează cu jumătate din cuantumul acestora. De asemenea, aceste infracțiuni, precum și infracțiunea de amenințare prevăzută de art. 193 C. pen. săvârșite împotriva soțului/soției, copiilor sau părinților personalului silvic în scop de intimidare sau de răzbunare pentru acte sau fapte îndeplinite în exercitarea atribuțiilor de serviciu, se sancționează cu pedepsele prevăzute de legea penală ale căror limite se majorează cu jumătate din cuantumul acestora [art. 41 alin. (2)].

Prin majorarea în acest mod a pedepsei nu se poate depăși limita maximă prevăzută la art. 53 pct. 1 lit. b) C. pen.

Totodată, omorul săvârșit asupra personalului silvic în condițiile stabilite de Codul penal la art. 175 alin. 1 lit. f) se pedepsește cu detenția pe viață (art. 42 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 59/2000). Și în acest caz, prin dispozițiile art. 85 din Legea nr. 187/2012, art. 41-43 și 45 din O.U.G. nr. 59/2000 privind Statutul personalului silvic se abrogă.

17. Dreptul penal al urbanismului. Ca ramură de drept aflată în strânsă conexiune cu dreptul mediului, dreptul urbanismului se definește printr-un ansamblu de obligații privind condițiile de ocupare a solului și a spațiului, care revin atât actorilor publici, cât și celor privați, și a căror nerespectare atrage conform legii răspunderea civilă, contravențională ori penală, după caz, aceasta din urmă contribuind la afirmarea unei veritabile drept penal al urbanismului. El este supus, în principiu, regulilor comune ale represiunii penale, materia cunoscând totuși o serie de

particularități exprimate în determinarea infracțiunilor, sancțiunile aplicabile și declanșarea urmăririi penale.¹⁶⁹

Infracțiunile de urbanism privesc mai ales nerespectarea regimului de autorizare în domeniu și majoritatea lor au un caracter continuu, în sensul că sunt constituite dintr-o acțiune sau o omisiune care se prelungește în timp și presupune reiterarea constantă a voinței infracționale a autorului actului inițial.

Legislația română în domeniu utilizează în mică măsură răspunderea penală ca instrument de asigurare a respectării regulilor și măsurilor de urbanism. Dacă Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul¹⁷⁰ nu stabilește, la capitolul sancțiuni, nicio infracțiune, rezumându-se la instituirea a o serie de contravenții [art. 63 alin. (2)], Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată¹⁷¹, incriminează patru fapte ca infracțiuni la regimul autorizării construcțiilor. Astfel, potrivit art. 24 din respectivul act normativ, constituie infracțiuni: a) executarea, fără autorizație de construire sau de desființare, ori cu nerespectarea prevederilor acesteia, a lucrărilor de construcții; b) continuarea executării lucrărilor după dispunerea opririi acestora de către organele de control competente, potrivit legii; c) întocmirea ori semnarea proiectelor tehnice, precum și a proiectelor pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții pentru alte specialități decât pentru cele certificate prin diplomă universală; d) refuzul emiterii certificatului de urbanism. După cum se poate observa, toate infracțiunile de urbanism sancționează nerespectări ale unor obligații vizând măsuri administrative destinate asigurării scopurilor stabilite în privința afectării și utilizării spațiului urban. Chiar și în urma modificărilor și completărilor neinspirate operate în materie prin art. 36 din Legea nr. 187/2012, specificul infracțiunilor de urbanism persistă.

Ca o particularitate procedurală, în cazul săvârșirii acestor fapte incriminate, organele de control în materie prevăzute de lege, care au constatat fapta, sunt obligate să sesizeze organele de urmărire penală (art. 25, abrogat însă prin art. 36 pct. 2 din Legea nr. 187/2012).

18. Dreptul penal imobiliar. În țările în care se recunoaște existența autonomă, ca sector de reglementare și disciplină științifică dreptul imobiliar, s-a acreditat teza unui drept penal „lateral ori accesoriu”, chemat să protejeze interesele consumatorului imobiliar ori pe cele generale în materie de situri și peisaje. Ca și celelalte „drepturi penale speciale” și cel imobiliar este marcat de complexitatea domeniului principal, pe care îl secondează și oferă protecția penală.¹⁹²

¹⁶⁹ P. Soler-Conteaux, *Droit de l'urbanisme*, 4^e edition, Ed. Dalloz, Paris, 2008, p. 566-567; R. Leost, *Droit pénal de l'urbanisme*, Ed. Le Moniteur, Paris, 2001.

¹⁷⁰ Publicată în M. Of., Partea I, nr. 373 din 10 iulie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁷¹ Republicată în M. Of., Partea I, nr. 933 din 13 octombrie 2004, cu modificările și completările ulterioare. ¹⁹² P. Dechelette-Tolot, Al. de Kornn, *Le risqué penal dans les opérations immobilières*, Editions de Moniteur, Paris, 2009, p. 10.

19. Dreptul penal al consumului este un sector nou, aferent infracțiunilor născute din nerespectarea prevederilor Codului consumului, în modalități și cu consecințe incriminate penal (de Codul penal sau de legislația specifică domeniului). Este vorba mai ales de infracțiunea de „înșelăciune consumistă”, ori „delictul băcanului” („delit d’épiceier”, după celebra expresie a profesorului Delmas Sain-Hilaire¹⁷²), iar jurisprudența, cea franceză, de exemplu, s-a dezvoltat prin cauze puternic mediatizate, precum cea a sângelui contaminat (1994), hormonilor de creștere (2005) ori consecințelor catastrofice ale accidentului nuclear de la Cernobîl (2012).¹⁷³

¹⁷² J.-P. Delams Saint-Hilaire, *L’affaire du sang contaminé: la triple ambibuité de l’arrêt de la chambre criminelle du 22 juin 1994*, în „Gazette du Palais”, 1994, p. 1135 și urm.

¹⁷³ Pentru aceasta, a se vedea: C. Ambroise-Castérot, *Chronique de jurisprudence – Droit pénal de la consummation*, în „Revue de science criminelle et de droit penal comparé”, janvier-mars 2013.

Bibliografie selectivă:

- Mircea Duțu, Dreptul mediului. Tratat, Ed. CH BECK, București, 2007;
- Mircea Duțu, Dreptul internațional al mediului, Ed. Economică, București, 2004;
- Mircea Duțu, Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului, București, 2005;
- Mircea Duțu, Andrei Duțu, Dreptul mediului. Curs universitar, Ed. CH BECK, București, 2014;
- Mircea Duțu, Andrei Duțu, Răspunderea în dreptul mediului, Editura Academiei Române, București, 2015;
- Mircea Duțu, Dreptul Mediului și al Climei Vol. I Partea Generală, Ed. Universul Juridic, București, 2022
- Andrei Duțu (coord.), Dreptul și schimbările climatice. Răspunsuri, preocupări, perspective, Ed. Universul Juridic, București, 2021
- Mircea Duțu, Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice, Ed. Universul Juridic, București, 2021