

UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT
MASTER DREPT INTERN ȘI INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI

DREPT ROMÂN AL MEDIULUI
- *suport de curs* -

Prof. univ. dr. Mircea Duțu

2024-2025

INTRODUCERE

Cursul de Drept Român al Mediului are ca obiectiv asimilarea de către studenți a instituțiilor juridice ce caracterizează legislația aferentă acestei discipline juridice, urmând indeaproape structura acesteia. Materia ce face obiectul cursului este divizată în două părți, generală și specială.

Partea generală constituie introducerea necesară pentru orice ramură de drept, în care se prezintă conceptele, ideile și tehnicile ce reflectă diferența specifică față de genul proxim. În cazul Dreptului mediului, specificitatea este și mai accentuată – din cauza particularităților obiectului supus reglementării –, iar sublinierea sa din perspectivă juridică rămâne mult mai dificil de surprins și relevat, având în vedere că reglementările privind protecția mediului au apărut inițial în cadrul ramurilor tradiționale, autonomizându-se treptat, fără a se putea desprinde total de original.

De aceea, în prima parte a lucrării au fost incluse mai întâi problemele comune ale definirii unei ramuri de drept, precum evoluția istorică a reglementărilor în materie, izvoarele, delimitarea de alte ramuri de drept, criterii de individualizare precum obiectul, metoda de reglementare, caracterul normelor juridice componente, formularea unei definiții. Pe conținut, problemele generale se referă la principiile de bază, dreptul la mediu sănătos și echilibrat ecologic, instituțiile mediului, instrumente și tehnici juridice de protecție a mediului, răspunderea în materie.

Partea specială este consacrată prezentării legislației românești sectoriale, planul lucrării urmând pe conținut cu fidelitate structura actualei reglementări-cadru în materie, respectiv Ordonanța de urgență nr. 195/2005 privind protecția mediului (aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 265/2006), respectiv: regimul substanțelor și preparatelor periculoase, regimul deșeurilor, regimul îngrășămintelor chimice și al produselor de protecție a plantelor, regimul activităților nucleare, conservarea biodiversității și arii naturale protejate, protecția apelor și a ecosistemelor acvatice, protecția atmosferei, schimbările climatice, gestionarea zgomotului ambiental, protecția solului, subsolului și a ecosistemelor terestre, protecția așezărilor umane, fără a păstra însă și ordinea acesteia în expunerea materiei.

Cursul este structurat în capitole, fiecare având afectate câte două ore de curs și două ore de seminar. Fiecare capitol beneficiază de un număr de teme de control, ce constituie potențiale subiecte pentru examenul final.

Examenul va consta în tratarea a două teme de sinteză, iar timpul de desfășurare va fi de 45 de minute.

Activitatea studentului la seminarii va putea avea o pondere de până la două puncte, în cadrul notei finale.

BIBLIOGRAFIE selectivă:

Mircea Duțu - *Tratat de dreptul mediului*, ediția a IV-a, CH BECK, București, 2014;

Marinescu D., *Tratat de dreptul mediului*, ediția a II-a. Editura Univesul Juridic, București, 2007;

Lupan E., *Tratat de dreptul protecției mediului*, Editura C.H.Beck, București, 2009;

M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, 5-ème edition, Dalloz, 2004;

J. Morand-Deville, *Le droit de l'environnement*, 7-ème editions, Paris, PUF, col. „Que sais-je“, 2006.

PARTEA GENERALĂ

Capitolul I

NOȚIUNEA, TRĂSĂTURILE DEFINITORII ȘI DEFINIȚIA DREPTULUI MEDIULUI

Evoluțiile generale înregistrate în ultimele decenii au determinat un proces amplu de formare și afirmare a unei ramuri noi, distincte în cadrul sistemului juridic, dreptul mediului depășind stadiul unor simple dezvoltări în cadrul ramurilor tradiționale¹.

1. Trăsături definitorii

1.1. Obiectul dreptului mediului

Ca urmare a transformărilor care au avut loc în cadrul raporturilor dintre om (societate) și mediu, a luat naștere și se dezvoltă continuu o categorie de relații sociale privind protecția, conservarea și ameliorarea mediului ambiant, cu trăsături specifice, care nu constituie obiect de reglementare pentru nici una dintre ramurile tradiționale ale dreptului.

Considerăm astfel că, în circumscrierea grupului de norme ale dreptului mediului, trebuie să pornim de la precizarea noțiunii de mediu și a semnificațiilor sale în plan juridic, precum și a înțelesurilor legale ale noțiunilor de protecție,

¹ Asupra problematicei generale a dreptului mediului a se vedea, în special: J. Lamarque, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, LGDJ, 1973, lucrarea fondatoare pentru dreptul francez; M. Despax, *Droit de l'environnement*, Paris, Litec, 1980; M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, 5-ème edition, Dalloz, 2004; J. Morand-Deville, *Le droit de l'environnement*, 7-ème editions, Paris, PUF, col. „Que sais-je”, 2006; Agathe Van Lang, *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002; Veronique Insergent-Brisset, *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, 2005; Claudia Pasqualini Salsa, *Diritto ambientale*, VIII edizione, Maggiori Editore, 2005; D.Hughes ș.a. *Environmental Law*, 4-th editions, Butterworths Lexis Nexis, London, 2002; Ramon Martin Mateo, *Tratado de derecho ambiental*, Edisofer, Madrid, 2003; P.A. Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro*, Malheiros, Editoris, Sao Paulo, 2005; Daniela Marinescu, *Tratat de drept al mediului*, Editura All Beck, București, 2003; Mircea Dușu, *Dreptul mediului*, tratat, vol.I-II, Editura Economică, București, 2003.

conservare și dezvoltare a acestuia. Și acestea mai ales pentru a introduce un minimum de precizie absolut necesară juridicului.

1.1.1. Definiția noțiunii de mediu

Termenul de mediu („environment“, „umwelt“, „milieu“) a fost folosit începând din secolul al XIX-lea în sens biologic, ca ambianță naturală a viețuitoarelor; ulterior, în domeniul geografiei (K. Rifler, P.V. de la Blanche, S. Mehedinți ș.a.), este definit ca spațiul locuit și influențat de către om. Frecvența sa utilizare, inclusiv la nivelul limbajului comun, despovărată de un sens juridic precis creează alte dificultăți.

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

El a fost definit în „Le Grand Larousse“ din 1972 ca fiind „ansamblul elementelor naturale și artificiale care condiționează viața umană“. Dicționarul Webster preferă o definiție generală a mediului, care ar fi „circumstanțele, obiectele ori condițiile care înconjoară persoana“, urmată de precizarea „ansamblul factorilor fizici, chimici și biotici (precum climatul, solul și ființele) care acționează asupra unui organism ori unei comunități ecologice și determină în definiție forma și supraviețuirea lor“, la care se adaugă „ansamblul condițiilor sociale și culturale care influențează viața unui individ ori a unei comunități“.

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“.

O dată 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 (precum *National Environmental Policy Act*, S.U.A., 1969), precum și în documentele primei Conferințe a Națiunilor Unite privind mediul (Stockholm, iunie 1972).

În același timp, acțiunile concrete – de natură economică, juridică, instituțională etc. – în vederea prevenirii și combaterii poluării au reclamat circumscrierea și definirea mai precisă a conceptului de mediu și a elementelor sale componente. Astfel, potrivit consiliului internațional de limbă franceză al colocviului internațional „Enseignement et Environnement“ (Aix en Provence, 1972), mediul reprezintă „ansamblul, existent la un moment dat, al aspectelor fizice, chimice, biologice și sociale, susceptibile de a crea un efect direct sau

indirect, imediat sau ulterior asupra viețuitoarelor, omului și activităților umane“. În cadrul aceluiași colocviu, comisia pentru limba engleză formulează o definiție în care consideră mediu „ansamblul tuturor ființelor și lucrurilor care compun spațiul apropiat și îndepărtat al omului, care îi poate determina sau schimba existența și poate influența total sau parțial modul său de viață“.

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

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

Pentru Comunitățile Europene, mediul reprezintă „ansamblul elementelor care, în complexitatea lor relațională, constituie cadrul și condițiile vieții omului“. Un document al Consiliului Europei stabilea că „mediul înseamnă apă, aer și sol în interacțiunea lor, precum și raportul dintre acestea și orice alt organism viu“ (art. 2, „Council Directive“ din 27 iunie 1967). Alte documente comunitare, precum directivele referitoare la informațiile privind mediu, arată că acestea din urmă vizează starea **elementelor** de mediu (cum sunt aerul și atmosfera, apa, solul, suprafața terestră, peisajul și ariile naturale, inclusiv zonele umede, marine și costiere, diversitatea biologică și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre aceste elemente) și **factorii** (cum sunt substanțele, energia, zgomotul, radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte evacuări în mediu, ce afectează sau pot afecta elementele de mediu).

În documentele ONU, termenul de „mediu“ nu este de obicei precis definit, iar sensul în care este utilizat este amplu și, de aceea, ambiguu.

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

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

² J. Lamarque, *op. cit.*, p. 21 și urm. Pentru alte definiții în materie a se vedea *Dictionnaire de l'Ecologie*, Enciclopedia Universalis, Albin Michel, Paris, 1999.

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

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 venezuelană 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 malaeziană 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.

Potrivit OUG nr.195/2005, mediul³ reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea mediului.

Tot reglementarea-cadru privind protecția mediului definește noțiunea de mediu geologic ca fiind ansamblul structurilor geologice de la suprafața pământului în adâncime: sol, ape subterane, formațiuni geologice. Ordonanța de urgență nr.236/2002 privind regimul ariilor protejate, conservarea habitatelor naturale a florei și faunei sălbatice, utilizează și definește conceptul de mediu natural considerat a fi ansamblul componentelor, structurilor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea intrinsecă de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acestora (art.4 lit. a).

³ OUG nr.195/2005, folosește în mod corect termenul de „mediu”, și nu expresia pleonastică „mediu înconjurător” potrivit DEX, mediul reprezintă „natura înconjurătoare în care se află lucrurile și ființele”. Din păcate, în română nu avem două vocabulare pentru a desemna un mediu fizic (ex.fr.”milieu”) și mediul ca ansamblu (fr.environnement”). Pentru această problemă a se vedea Th.Hristea, „Un pleonasm evitabil: „Mediu înconjurător”, în Revista română de drept al mediului, nr.1/2003, p.71-79.

O definiție legală a protecției mediului, în sens urbanistic, o găsim în legea nr.350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului, în sensul „ansamblul de acțiuni și măsuri privind protejarea fondului natural și construit în localități și în teritoriul înconjurător.

Așa cum afirma profesorul Michel Prieur, în ciuda dezvoltărilor din ultimele decenii, mediul constituie astăzi o „noțiune-cameleon”⁴.

În general, după cum se poate observa din analiza diverselor puncte de vedere exprimate, întâlnim două sensuri curente ale termenului de mediu:

a) cel reieșit și afirmat de științele naturii și aplicat la realitățile societăților umane (abordarea ecologică), care îl definește drept ansamblul de elemente și echilibre de forțe concurente, de natură diversă, care condiționează viața unui grup biologic;

b) cel specific vocabularului arhitecților și specialiștilor în urbanism, care îl consideră drept zona de contact între un spațiu construit și mediul ambiant (natural și artificial).

Abordarea și definiția mediului acceptate de către juriști diferă și ele. Așa de exemplu, potrivit unei asemenea viziuni, mediul se situează între o concepție prea restrânsă, protecția naturii, și o protecție prea globală, atrăgând spre acesta ansamblul problemelor referitoare la calitatea vieții⁵. La rândul său, natura este un alt concept vag; „natura” văzută în globalitatea sa regroupează siturile și peisajele, precum și ecosistemele. Orice nu face obiectul unei intervenții umane ar fi natură⁶.

Mediul, ca noțiune antropocentrică, se concepe astfel precum cadrul, determinat de natură, dar prelucrat de către om, în care se desfășoară activitățile umane.

Urmând îndeaproape abordarea lui M. Prieur și având în vedere laxitatea și diversitatea prevederilor juridice în materie, considerăm și noi că este absolut necesară o definiție legală globală cât mai exactă a mediului, pentru a face astfel operaționale diversele reglementări în materie. Din această perspectivă, într-o aproximație generală, mediul constituie ansamblul factorilor (naturali sau creați prin activități umane) care acționează asupra condițiilor de viață și existență ale omului (societății)⁷.

⁴ M. Prieur, *op. cit.*, p. 2.

⁵ J. Morand-Deville, *op. cit.*, p. 6.

⁶ M. Prieur, *op. cit.*, p.4

⁷ De obicei, în accepțiunea noțiunii de *mediu* nu sunt cuprinse problemele mediului muncii (chiar dacă expunerile profesionale la zgomot ori la poluări nu sunt deloc diferite în natura lor). În concepția Organizației Internaționale a Muncii, „mediul muncii este un element important al mediului”, iar „ameliorarea mediului muncii se repercutează, în consecință, asupra mediului în general” (*Rezoluția O.I.M. din 27 iunie 1972*).

Așadar termenul de „mediu“ poate descrie un sector limitat ori un spațiu și factori în număr aproape infinit. În accepția sa fizică cea mai largă, mediul este descris ca fiind „habitatul creat pe pământ pentru ființele vii“. Ca o concluzie, cuvântul „mediu“ corespunde ideii relativ clare în nucleul său central și imperfect în contururile sale.

Dincolo de varietatea unor asemenea definiții, este de domeniul evidenței că definiția mediului are numeroase consecințe și implicații asupra dreptului mediului. De aceea este foarte important ca reglementările speciale în materie să cuprindă o definiție „legală“, la care să se raporteze cei chemați să le aplice și, totodată, cei preocupați de dimensiunea teoretică a acestei noi ramuri de drept. Aceasta trebuie să ofere elemente concrete, astfel încât să devină operațională la nivel concret, în primul rând juridico-administrativ.

1.1.2. Elemente ale obiectului de reglementare

Ca ramură distinctă a sistemului dreptului, dreptul mediului reglementează acele relații sociale care iau naștere în procesul de protecție, conservare și ameliorare a calităților naturale ale mediului. Măsurile de conservare și protecție au apărut primele în timp; ulterior, o dată cu diversificarea preocupărilor și conturarea unei concepții moderne în materie, s-a trecut la instituirea unor sisteme care să favorizeze gestionarea și utilizarea rațională a resurselor mediului și, pe această cale, chiar ameliorarea calităților lor naturale. De aceea, un rol deosebit îl ocupă, în precizarea dimensiunilor sale, relevarea semnificațiilor acestor elemente definitorii.

Protecția mediului. În sens larg, protecția cuprinde în linii generale toate problemele prevenirii și combaterii degradării mediului, conservării și ameliorării sale, dar nu se reduce la acestea și nu le presupune întotdeauna. Din perspectivă juridică se urmărește, pe de o parte, evitarea activităților nocive, iar pe de altă parte, adoptarea unor măsuri pozitive pentru împiedicarea deteriorării mediului. Așadar protecția vizează un obiectiv mult mai larg decât conservarea, care se limitează în principiu la domeniul resurselor naturale. În același timp, protecția nu angajează cu necesitate conceptul de ameliorare, care implică o creștere, o amplificare a calităților naturale ale factorilor de mediu. În sfârșit, în ultimii ani se afirmă o viziune integrată, conform căreia protecția presupune elaborarea și aplicarea unei planificări și gestiuni ecologice globale, cuprinzând reglementări, proceduri, instituții existente la nivel național și internațional.

Se realizează prin instituirea anumitor obligații, stabilirea unor condiții speciale și stipularea unor interdicții privind utilizarea rațională a resurselor naturale, prevenirea și combaterea poluării mediului și a efectelor dăunătoare ale fenomenelor naturale asupra elementelor sale componente.

Conservarea mediului ambiant. Urmărește reproducerea și întreținerea dimensiunilor naturale ale acestuia, menținerea la un nivel calitativ durabil a resurselor naturale. Din acest punct de vedere se impune respectarea legilor conservării mediului, care se referă în special la faptul că mediul ambiant este un sistem a cărui integritate este asigurată prin funcționarea echilibrată a subsistemelor sale (naturale și umane); resursele sale sunt finite, el însuși are o capacitate limitată de absorbție și neutralizare a acțiunilor nocive, prezintă echilibre fragile, iar sistemul teritorial care reprezintă unitatea teritorială fundamentală trebuie să funcționeze astfel încât suma intrărilor și ieșirilor să fie o mărime relativ stabilă în timp. În ultimul timp, conservarea, în sens larg, este considerată elementul central al obiectului dreptului mediului. O asemenea concepție a fost exprimată de „Strategia mondială pentru conservare“ (1980) prin definirea conservării ca „gestiune a utilizării biosferei pentru ființa umană, astfel încât să producă un mai mare și durabil beneficiu pentru generațiile actuale, dar cu menținerea potențialului său pentru a satisface și necesitățile generațiilor viitoare“. Așadar este vorba despre gestiunea resurselor renovabile și evitarea gaspilajului resurselor naturale nerenovabile. Randamentul durabil optim semnifică faptul că o resursă naturală renovabilă trebuie să fie exploatată fără a trece de limita care garantează refacerea sa și, pe această bază, supraviețuirea resursei. În sfârșit, să precizăm că păstrarea mediului, existența sa nu privesc într-o manieră integrală calitatea, tinzând numai la menținerea condițiilor necesare pentru reproducerea resurselor permanente.

O.G. nr.236/2000 definește conservarea, dintr-o perspectivă naturist-sectorială ca fiind ansamblul de măsuri care se pun în aplicare pentru menținerea sau refacerea habitatelor naturale și a populațiilor de specii de faună și floră sălbatică, într-o stare favorabilă (art.4 lit.p).

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

3.1.3. Alți termeni. Alături de aceste noțiuni, vocabularul juridic a reținut și alți termeni ai ecologiei, fără a le da întotdeauna o definiție precisă în planul dreptului; ei devin însă noțiuni-cheie și pentru dreptul mediului; de aceea ne vom opri asupra câtorva dintre aceștia, relevându-le semnificațiile curente conferite⁸.

⁸ Noțiunile sunt prezentate în special pe baza lucrării **Dictionnaire de l'Ecologie**, Encyclopedia Universalis, Ed. Albin Michel, Paris 1999.

Natura – este definită, în termeni generali, ca reprezentând acea parte a mediului care nu a făcut în mod direct obiectul intervenției omului, cuprinzând, în consecință, siturile, peisajele și ecosistemele.

Calitatea vieții – a devenit un fel de complement indispensabil al mediului, evidențiind faptul că acesta privește nu numai natura, ci și omul în raporturile sale sociale, de muncă, timp liber etc. După J. Lamarque, calitatea vieții „nu poate constitui un vag fundament moral al protecției mediului, ea nu poate fi obiect de drept”⁹.

Termenul a fost folosit pentru prima dată în sensul actual de către B. de Jouvenel în 1958, care consideră că „problema esențială din punctul meu de vedere este ca formele viitoare de progres trebuie să poarte asupra calității vieții”¹⁰.

Dintre definițiile legale cuprinse în OUG nr.195/2005 și care interesează acest capitol arătăm:

- **deteriorarea mediului** - alterarea caracteristicilor fizico-chimice și structurale ale componentelor naturale și antropice ale mediului, reducerea diversității sau productivității biologice a ecosistemelor naturale și antropizate, afectarea mediului natural cu efecte asupra calității vieții, cauzate, în principal, de poluarea apei, atmosferei și solului, supraexploatarea resurselor, gospodărirea și valorificarea lor deficitară, ca și prin amenajarea necorespunzătoare a teritoriului;

- **dezvoltare durabilă** - dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități;

- **echilibrul ecologic** – ansamblul stărilor și interrelațiilor dintre elementele componente ale unui sistem ecologic, care asigură menținerea structurii, funcționarea și dinamică ideală a acestuia;

- **poluant** – orice substanță, preparat sub formă solidă, lichidă, gazoasă sau sub formă de vapori ori de energie, radiație electromagnetică, ionizantă, termică, fonică sau vibrații care, introdusă în mediu, modifică echilibrul conținutului acestuia și al organismelor vii și aduce daune bunurilor materiale;

- **poluare** - introducerea directă sau indirectă a unui poluant care poate aduce prejudicii sănătății umane și/sau calității mediului, dăuna bunurilor materiale ori cauza o deteriorare sau o împiedicare a utilizării mediului în scop recreativ sau în alte scopuri legitime;

⁹ J. Lamarque, *op. cit.*, p. XIV; *Dictionnaire de l'ecologie...* Documentele internaționale și actele normative interne au preluat tehnica definirii exprese a principalilor termeni ecologici utilizați. A se vedea în acest sens termenii și expresiile definite în art.2 al O.U.G. nr.195/2005.

¹⁰ B. de Jouvenel, *Organization du travail et aménagement de l'existence*, în rev. *Arcadie*, 1980, p. 160.

1.2. Metoda de reglementare

În privința metodei de reglementare, criteriu subsecvent de delimitare, datorită faptului că protecția, ocrotirea și dezvoltarea mediului reprezintă o problemă de interes național, statul intervine în mod direct, conferind un caracter de autoritate, imperativ reglementării juridice a raporturilor sociale din acest domeniu de activitate.

Dar ceea ce este specific, din punctul de vedere al analizei științifice, pentru dreptul mediului este metoda sistematică de analiză. Într-adevăr, complexitatea elementelor componente ale mediului și a relațiilor dintre acestea impun utilizarea metodei sistematice pentru o abordare juridică adecvată a problemelor protecției naturii. Mediul se constituie ca un sistem multidimensional, care cuprinde în sens larg nu numai elementele fizico-chimice, ci și factori culturali și sociali, deci inclusiv dreptul¹¹.

Ca atare, pentru a construi un drept al mediului corespunzător este necesară elaborarea unei perspective teoretice pe baza analizei sistematice. Desigur, obstacolul principal în calea unui asemenea demers îl reprezintă conceperea unor norme globale care rămân operaționale în sectoare particulare, adoptarea unor reguli de competență materială și teritorială într-un context diversificat și mai ales izolarea sistemului dreptului mediului de sistemul judiciar în ansamblul său¹².

Avantajele care ar rezulta dintr-o construcție și funcționare sistemică a dreptului mediului (care s-ar putea sprijini și pe informatica juridică) ar fi multiple. În primul rând, s-ar realiza o mai bună integrare a preocupărilor ecologice în ansamblul sistemului juridic, fără ca dreptul mediului să dispară ca ramură specială (cu riscul deloc neglijabil ca integrarea să consacre subordonarea intereselor mediului altora mai importante); apoi s-ar elimina contradicțiile și paralelisme dintre regulile juridice concurente, s-ar permite abordări orizontale de-a lungul unor categorii verticale de mediu și de spații care alcătuiesc mediul, s-ar putea institui o ierarhizare mai bună a diferitelor niveluri de organizare și coerență (internațională, regională, națională), garantându-se totodată autonomia necesară a acestora, s-ar valoriza corespunzător conceptul de resurse naturale ori „bunuri ale mediului” ca patrimoniu comun și, în sfârșit, s-ar facilita eventuala elaborare a unui cod al mediului. Poate că în nici o altă ramură și disciplină juridică nu asistăm, ca

¹¹ C. de Vilmorin, **Protection de l'environnement et perspective juridique**, în *Revue d'urbanisme*, nr. 171/1979, p. 24.

¹² Asupra limitelor analizei sistematice fondate pe modele a se vedea **Les limites de la modelisation globale**, în *Revue internationale des sciences sociales*, nr. 2/1972, p. 299.

în cazul dreptului mediului, la o împletire mai strânsă, până la confundare, a celor două ipostaze ale dreptului: dreptul-cercetare, creator, și, dreptul-regulă, aplicativ.

Alături de caracterul sistematic, deosebit de evidentă este și interdisciplinaritatea dreptului mediului. Astfel, pentru normele sale, „legile naturii“ sunt de o importanță maximă și de aceea știința este utilizată pentru a prevedea și a regla consecințele comportamentului uman asupra fenomenelor naturale. În același timp, evitarea transferului poluării dintr-un mediu într-altul presupune adoptarea unor măsuri integrate, corelate și coordonate. Totodată, dinamica și evoluția procesuală a factorilor de mediu impun o flexibilitate deosebită a reglementărilor și politicilor de mediu.

1.3. Caracterul normelor juridice

Întrucât respectarea prescripțiilor lor prezintă astăzi o importanță deosebită, normele acestei noi ramuri a sistemului de drept sunt în mare parte norme imperative (onerative sau prohibitive).

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

Într-adevăr, numeroase norme juridice privind mediul ambiant sunt la origine norme tehnice care urmăresc optimizarea acțiunii umane (sociale) în raport cu natura, în sensul obținerii unui maximum de rezultat tehnico-economic, în condițiile conservării și dezvoltării calităților naturale ale mediului.

Ca atare, dreptul mediului este marcat în substanța sa de strânsă interdependență cu științele naturii și tehnologia.

Înțelegerea semnificațiilor normelor sale – condiție prealabilă și indispensabilă a realizării lor – reclamă un minimum de cunoștințe ecologice și impune o abordare pluridisciplinară.

Așa de exemplu, regulile „de poliție“ în materie de poluare sunt exprimate sub formă de prescripții tehnice, fizice, chimice și acustice, formând o adevărată „ordine publică tehnologică“¹³; în consecință, judecătorul nu poate declanșa de unul singur reacția socială; pentru aprecierea corectă a situației de fapt și aplicarea corecției se impune recurgerea la expert, care participă la determinarea semnificațiilor normei de drept.

¹³ Pentru literatură a se vedea: M. Pollak, **La régulation technologique: le difficile mariage entre le droit et la technologie**, R.F.S.P., 1982, 165; T. Ivainer, **De l'ordre technique à l'ordre public technologique**, în *Jurisclasseur périodique*, 1912, I.2495.

De altfel, se vorbește pe bună dreptate despre faptul că dreptul mediului nu poate fi disociat de studiul biologiei, fizicii, chimiei, geografiei, sociologiei etc.

Cu toate acestea normele juridice nu reprezintă, în acest caz, o simplă transcripție de date științifice, iar între datul construit și norma de drept se intercalează numeroși factori: multiple operațiuni de calificare socială și juridică a obiectelor și problemelor, confruntarea numeroaselor strategii de acțiune din partea grupurilor sociale ori actorilor administrativi și economici, în sfârșit, autonomia ordinii juridice înseși, ce instituie o ordine socială producând un sistem coerent de diferențe simbolice care nu poate fi o simplă transpunere de categorii științifice. Ele rămân în ultimă instanță norme de drept cu un conținut special.

„Tehnicitatea“ dreptului mediului favorizează unificarea și uniformizarea reglementărilor în materie, prin armonizarea legislațiilor naționale și adoptarea unor documente internaționale globale.

1.4. Calitatea subiectelor raporturilor juridice

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

2. Denumire

În literatura de specialitate, această nouă ramură a dreptului cunoaște denumiri diferite: dreptul protecției naturii și a mediului, dreptul mediului și conservării, drept ambiental, drept ecologic, dreptul mediului (înconjurător) etc. („droit de la protection de la nature et de l'environnement“, „droit de l'environnement“, în limba franceză, „derecho ambiental“, în limba spaniolă, „environmental law“, „environmental law“ în limba engleză ș.a.).

Inițial, atunci când înseși conceptele de natură și ecologie nu erau pe deplin conturate, s-a folosit în general denumirea de „dreptul protecției naturii și a mediului“, iar ulterior, prin generalizarea noțiunii de mediu, și dreptul s-a raportat, și în ce privește denumirea, mai ales la acest concept.

Din această perspectivă, considerăm ca mai adecvată specificului și obiectivelor definitorii ale acestei noi ramuri denumirea de *dreptul mediului*. Întrădevar, în condițiile contemporane, dreptul trebuie să reglementeze toate aspectele mediului: gestionarea resurselor naturale, protecția mediului, prevenirea și combaterea poluării, repararea daunelor ecologice, răspunderea pentru nerespectarea normelor legale în materie etc. El depășește astfel perspectiva ecologică (interacțiunea dintre om și natură), dar și simpla protecție, așa că cea mai adecvată denumire, capabilă să surprindă complexitatea și dinamica noului domeniu al reglementării juridice, ni se pare a fi cea de *dreptul mediului*.

3. Definiție

Pe baza unor asemenea considerații privind necesitatea, rolul și dimensiunile acestei noi ramuri de drept putem formula și o definiție a dreptului mediului¹⁴.

Astfel, *dreptul mediului reprezintă, în abstract, ansamblul reglementărilor juridice și instituțiilor stabilite în vederea protecției, conservării și ameliorării mediului, conform obiectivelor de dezvoltare durabilă*.

Rezultă de aici o definiție circumstanțiată prin două elemente fundamentale: un obiectiv direct și imediat (protecția, conservarea și ameliorarea mediului) și altul indirect și pe termen lung (dezvoltarea durabilă).

În privința primului aspect, semnificațiile termenilor fundamentali sunt următoarele:

□ protecția mediului (prin utilizarea rațională a resurselor naturale, prevenirea și combaterea poluării și a efectelor dăunătoare ale fenomenelor naturale);

□ conservarea mediului (menținerea și reproducerea calității factorilor naturali prin instituirea unor măsuri speciale de ocrotire și conservare);

□ ameliorarea (prin ameliorarea calității factorilor naturali, dezvoltarea valorilor naturale, asigurarea unor condiții de viață tot mai bune generațiilor actuale și viitoare).

Obiectivul dezvoltării durabile urmărește integrarea și armonizarea problemelor mediului în și cu procesul general al unui tip de dezvoltare care să

¹⁴ Pentru diverse definiții ale dreptului mediului a se vedea R. Barnes Ballesteros, **Las diversas interpretaciones del derecho ambiental**, *Journées sur l'environnement et le droit*, Madrid, CIFCA, 1983; M. Duțu, **Despre necesitatea...**, *Dreptul*, nr. 5/1989, p. 21. O definiție cu puternice reminiscențe socializante formulează A. Capcelea: „Totalitatea normelor de drept ce reglementează relațiile sociale în domeniul utilizării naturii și resurselor ei, protecției mediului și asigurării securității ecologice a populației” (*Dreptul ecologic*, p. 10).

răspundă nevoilor prezentului, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare de a și le satisface pe ale lor.

Ca urmare a caracterului său „orizontal“ și totodată globalizant, dreptul mediului are tendința de a pătrunde practic în toate sectoarele dreptului, într-o proporție mai mare ori mai mică. În contextul acestui „imperialism“, el le influențează prin „ecologizare“ și suferă, la rândul său, amprenta acestora.

Din perspectiva diferitelor „palieri“ de edictare și aplicare a reglementărilor juridice, dreptul mediului apare sub trei ipostaze principale:

□ **dreptul național** (românesc) al mediului, format din totalitatea reglementărilor juridice interne ale statelor, vizând protecția, conservarea și ameliorarea mediului. În cazul nostru, obiectivul îl reprezintă dreptul românesc al mediului, cu propria sa istorie, dimensiunile specifice și perspectivele de dezvoltare, în context regional și universal;

□ **dreptul comunitar al mediului** cuprinde dreptul comunitar originar și dreptul derivat (regulamentele și directivele, explicitate și precizate în semnificațiile lor prin politicile, programele, recomandările și alte documente adoptate în cadrul Uniunii Europene), și

□ **dreptul internațional al mediului**, constituit din tratatele, cutuma și celelalte izvoare specifice de drept internațional public referitoare la această materie, care cunoaște importante variante regionale și având ca obiect protejarea biosferei contra deteriorărilor majore și dezechilibrelor care ar putea să-i perturbe funcționarea normală.

În altă perspectivă, toate aceste trei „drepturi ale mediului“ aparțin unor ordini juridice diferite, dar constituie un ansamblu ale cărui elemente se află într-o stare de interdependență. „Baza“ o reprezintă dreptul național, urmat, în cazul țărilor membre ale Uniunii Europene, de dreptul comunitar și continuând cu dreptul internațional al mediului. Toate aceste norme se manifestă sub o formă sau alta la nivelul reglementărilor naționale. Tratatelor internaționale ratificate conform legii aparțin, potrivit Constituției României, dreptului intern, iar ca urmare a aderării la UE, prevederile tratatelor constitutive ale Comunităților Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne.

Dreptul mediului (în sens autocuprinzător) se integrează celor trei sisteme juridice: național, comunitar/al Uniunii Europene și internațional, formând în cadrul acestora un subansamblu constituit din elemente interdependente.

Ordinile juridice naționale ale statelor trebuie să integreze dreptul internațional pentru a-l face obligatoriu la nivel intern. Modalitățile și mecanismele de aplicare variază, dar regula fundamentală este aceea că dreptul internațional este obligatoriu

pentru state, care, la rândul lor, pot determina procedura juridică a punerii în practică.

Astfel, referitor la situația din țările europene, unele constituții prevăd explicit că dreptul internațional general se aplică automat, cu putere de lege, în cadrul statelor (de exemplu art. 25 din Constituția Germaniei). În cazul altor state este necesară o declarație pozitivă a guvernului, care să afirme că regula de drept cutumiar a fost acceptată de către statul respectiv; altele cer ca norma în cauză să fie încorporată în dreptul național scris.

Aproape toate constituțiile prevăd o procedură de adeziune a statelor la tratatele internaționale, în general mijlocită de o procedură de semnare, urmată de o ratificare ori de o acceptare și o publicare. Ca regulă generală, tratatele astfel acceptate fac parte din dreptul intern, chiar dacă în unele cazuri, precum cel al Marii Britanii, este necesară o lege suplimentară pentru a transforma tratatul într-o lege aplicabilă în interiorul statului.

Statutul în dreptul intern al dreptului internațional provenit din cutumă și locul său în ierarhia regulilor care pot fi aplicate de către un tribunal sunt de asemenea variabile în țările europene.

În unele cazuri, dreptul internațional general este considerat ca superior legilor interne, chiar dacă acestea cuprind prevederi contrare (art. 28 (1) din Constituția Greciei). În alte cazuri, dreptul internațional cutumiar are același statut ca dreptul național, fiind chiar superior dreptului statului ori dreptului local (art. 9 din Constituția Austriei).

Referitor la tratate, locul lor în ierarhia dreptului național diferă de asemenea de la un stat la altul, chiar dacă se consideră curent că tratatele ratificate prevalează asupra legilor naționale în caz de conflict cu acestea (art. 55 din Constituția Franței, art. 66 din Constituția Olandei, jurisprudența Tribunalului Federal Elvețian etc.).

În ceea ce privește dreptul comunitar, Curtea de Justiție a CEE a considerat, în numeroase decizii, că legislația națională anterioară a statelor membre nu ar putea subzista dacă ar fi incompatibilă cu dreptul comunitar, și judecătorii trebuie să nu-i confere efecte juridice. Caracterul particular al dreptului comunitar rezidă în faptul că în cazul său nu este vorba despre un tratat, ci despre instrumente juridice adoptate conform acestuia – directive și regulamente – documente care au un caracter obligatoriu. Regulamentele se aplică direct în toate cazurile, în timp ce directivele sunt integrate dreptului național și se aplică prin intermediul său.

Datorită acestui număr mare de izvoare de drept și niveluri de acțiune, o problemă importantă pentru dreptul mediului o constituie coordonarea diverselor reglementări în vederea evitării contradicțiilor ori conflictelor de legi.

Uniunea Europeană a recunoscut realitatea și importanța acestei probleme, stabilind că „pentru fiecare categorie de poluare este necesar să se definească nivelul de acțiune (local, regional, național, comunitar, internațional) care

corespunde tipului de poluare și zonei geografice ce trebuie să fie protejată“ (Primul program de acțiune, principii 10).

Trebuie remarcate extraordinara permeabilitate și permanenta influențare dintre ordinea juridică internațională, cea a Uniunii Europene și ordinile juridice naționale. Așa de exemplu, procedura studiului de impact ecologic născută în legislația internă s-a extins rapid în cadrul dreptului comunitar, și ulterior, la nivelul dreptului internațional. În sens invers, o serie de principii, precum cel al precauției și al dezvoltării durabile, formulate în dreptul internațional au fost preluate și de reglementările interne.

Oricum, datorită caracterului global al unor probleme ecologice și efectului transfrontalier și „în lanț“ al poluării, crește tot mai mult rolul reglementărilor regionale (comunitare) și internaționale – deopotrivă prin volum și importanță – în cadrul dreptului mediului. Așa de pildă, pentru unele state vest-europene, și fenomenul este perceptibil și în România, o parte din ce în ce mai importantă a dreptului intern al mediului nu reprezintă decât o transcriere a unor angajamente internaționale în materie. În plus, fenomenul de mondializare, perceptibil deocamdată mai ales la nivel economic și al comunicațiilor, accelerează procesul de uniformizare, tehnicizare și universalizare a reglementărilor juridice ecologice. În favoarea sistemului natural care trebuie protejat, conservat și ameliorat în privința calității, se conjugă tot mai mulți factori ca o reacție socială regularizată și exprimată juridic uniformă. De asemenea, devine tot mai evidentă tendința creării unor structuri de coordonare la nivel mondial, a cooperării în domeniu (ONU, reuniunea părților în cadrul unor convenții cu caracter mondial – Convenția- cadru privind schimbările climatice, Convenția privind protecția stratului de ozon etc.).

Din această perspectivă integraționistă și a criteriului finalist, dreptul mediului se constituie ca un ansamblu de norme juridice privind conservarea, protejarea și ameliorarea calității mediului, dispus în mai multe „straturi“ de reglementare, în funcție de creatorii și destinatarii regulilor stabilite. Într-un domeniu supus reglementării independent deopotrivă în mod natural și socioeconomic, nu se mai poate face o disjungere netă în materiile tradiționale: drept național (intern), drept internațional public și drept comunitar (regional). Criteriul finalității devine prioritar și determinant, iar cele referitoare la modul de creare și destinatarii reglementărilor dobândesc un rol subsidiar. Ca atare, o problemă internă de mediu poate fi supusă concomitent acțiunii normelor juridice interne, reglementărilor internaționale sau comunitare, după caz. De altfel se poate afirma că s-a constituit deja un „drept comun al mediului“ la nivel mondial, promovat și format preponderent pe calea reglementărilor internaționale. Influența intern-internațional fiind reciprocă, structura juridică se omogenizează și ea. De aceea, neputând ignora diferențele evidente care mai persistă, am optat totuși pentru o prezentare integratoare a dreptului mediului, acordând o importanță prioritară finalității urmărite, acțiunii normelor juridice existente și nevoii coordonării și sporirii

eficienței acesteia și mai puțin izvorului și particularităților sale extrinseci. Fără îndoială, această uniformitate a reglementărilor impusă de factori obiectivi nu poate ignora particularitățile regionale și locale; dimpotrivă, sintagma „a gândi global, a acționa local“ surprinde foarte bine o atare realitate și trăsătură specifică a acestei ramuri de drept.

Capitolul II

IZVOARELE DREPTULUI MEDIULUI

Urmând abordarea clasică în domeniu, ne vom referi la izvoarele formale ale dreptului mediului, acelea care conferă unei reguli caracterul de drept pozitiv. Vom lăsa la o parte deci problematica așa-numite izvoare materiale ori reale, cuprinzând ansamblul fenomenelor sociale care contribuie la formarea substanței, materiei dreptului (nevoile practice, conjuncturile economico-politice etc.)¹⁵.

În acest sens, izvorul principal de drept al mediului în plan intern îl reprezintă legea în sens larg, ca text scris adoptat de către o autoritate competentă (constituția, legea propriu-zisă, actele guvernamentale ș.a.), urmate, în secundar, de cutumă, precum și de o serie de mijloace auxiliare (jurisprudența, doctrina și dreptul comparat).

1. Legea

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

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

1.1. Constituția

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

¹⁵ Pentru noțiunea generală de izvor de drept a se vedea Claude Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la psychologie du droit*, Ed. Delachaux & Niestle S.A., Neuchatel-Paris, 1967, p. 47-91.

sănătos, crearea unor instituții ale mediului ș.a., ceea ce face din constituție un tot mai important izvor de drept al mediului.

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

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

1.2. Legea propriu-zisă

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

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

¹⁶ De exemplu Legea nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, Legea Apelor nr.107/1996 (modificată prin Legea nr.112/2006, Legea nr.360/2003 privind regimul substanțelor și preparatelor chimice periculoase, Legea nr.407/2006, a vânătorii și protecției fondului cinegetic, Legea nr.24/2007, privind reglementarea și administrarea spațiilor verzi din zonele urbane.

juridice, sancțiuni. În baza și dezvoltarea prevederilor sale s-au adoptat numeroase reglementări cu caracter de detaliu, specific.

1.3. Decretele-lege

Constituie izvor de drept al mediului în măsura în care reglementează probleme care fac obiectul acestuia. Dat fiind caracterul lor excepțional, aceste acte normative se regăsesc greu în această calitate¹⁷. În plus, frecvența lor caracterizează un regim politic autocratic sau, oricum, inadecvat pentru o democrație, ceea ce justifică prezența lor doar accidentală în cadrul izvoarelor dreptului.

1.4. Tratatelor internaționale

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

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

¹⁷ Cum au fost Decretul CFSN nr. 11/28 decembrie 1989 privind înființarea Ministerului Apelor, Pădurilor și Mediului Înconjurător, Decretul-lege nr. 48/4 februarie 1990 privind abrogarea Legii nr. 2/1976, Decretul CPUN nr. 221/11 mai 1990 privind funcționarea și atribuțiile Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare ș.a.

2. Actele guvernamentale

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

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

□ hotărâri (emise pentru organizarea executării legilor)¹⁸;

□ ordonanțe (emise în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de acestea) (art. 107 din Constituție) și ordonanțe de urgență. În măsura în care aceste acte normative se referă la protecția, ameliorarea și conservarea mediului, constituie izvoare ale acestei ramuri¹⁹.

De asemenea, ordinele ministeriale în materie pot avea o atare calitate²⁰.

3. Actele autorităților publice locale

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

¹⁸ Ca, de exemplu, Hotărârea Guvernului nr.1076/2004, privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe, H.G. nr.878/2005 privind accesul publicului la informația privind mediul; H.G. nr.1213/2006 privind stabilirea procedurii cadru de evaluare a impactului asupra mediului pentru anumite proiecte publice și private; H.G. nr.28/2006 privind transportul transfrontieră al organismelor modificate genetic.

¹⁹ De pildă, Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului, Ordonanța de urgență nr.152/2005 privind prevenirea și controlul integrat al poluării, Ordonanța de urgență nr.196/2005 privind Fondul pentru mediu.

²⁰ Ca, de exemplu, Ordinul nr.117/2006 al MMP pentru aprobarea Manualului privind aplicarea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe, Ordinul comun nr.221/325/2006 al MAPDR și MMP pentru definirea bunelor condiții agricole și de mediu din România, Ordinul nr.237/2006 al MAPDR privind autorizarea cultivatorilor de plante modificate genetic, Ordinul comun nr.520/1318 al MMP/MAI privind aprobarea Procedurii de investigare a accidentelor majore în care sunt implicate substanțe periculoase, ș.a.

4. Cutuma

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

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

5. Uzurile internaționale

Uzurile stabilite într-un mediu comercial și care servesc la completarea ori interpretarea contractelor pot să se refere și la obiceiuri, norme sau standarde ecologice folosite.

6. Mijloace auxiliare

Dintre mijloacele auxiliare, jurisprudența, doctrina și dreptul comparat se regăsesc și în cadrul dreptului mediului.

6.1. Jurisprudența (practica judiciară)

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

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

Referind-ne la situația concretă din România, cel puțin până în prezent, jurisprudența în domeniul mediului fiind nesemnificativă, și efectele sale asupra dreptului pozitiv nu sunt notabile²¹.

6.2. Doctrina

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

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

6.3. Dreptul comparat

Apariția și dezvoltarea de „drepturi ale mediului” în diverse țări ale lumii fac indispensabil studiul comparativ al acestora. El urmărește în primul rând desprinderea tendințelor generale ale evoluției reglementărilor naționale, de armonizare și chiar de unificare a lor (ca de exemplu în cadrul UE)²³. În același timp, experiențele și soluțiile adoptate în legislația altor state pot influența procesul de elaborare și/sau aplicare a dreptului mediului în altele. Pentru țările asociate Uniunii Europene un rol deosebit de important joacă în acest sens procesul de

²¹ Totuși, cu titlu exemplificativ, putem cita două decizii ale Curții Supreme de Justiție. Prima se referă la recunoașterea bazei constituționale a dreptului la un mediu sănătos, „fiind vorba despre art. 134, alin. 2, lit. 2, care obligă statul să asigure refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic” (C.S.J., secția de contencios administrativ, decizia nr. 1112 din 12 iunie 1997). Cea de-a doua a recunoscut necesitatea ca măsurile economice aferente regimului special de protecție și conservare al Rezervației Biosferei „Delta Dunării” să contribuie la realizarea acestui obiectiv și să nu urmărească cu pasivitate profitul economic (C.S.J., secția de contencios administrativ, decizia nr.1113/1998).

²² Primul studiu asupra necesității recunoașterii noțiunii și trăsăturilor dreptului mediului (ecologic) în România a fost Mircea Duțu, „**Despre necesitatea, conceptul și trăsăturile definitorii ale dreptului ecologic**”, în *Revista română de drept*, nr. 5/1989, p. 21-28. Ulterior au fost publicate o serie de cursuri universitare, studii și articole.

²³ M. Brothe, „*Tendances actuelles de la politique et du droit de l’environnement*”, IUCN, Suisse, 1980, p. 28 și urm.

aproximare a legislației naționale cu reglementările dreptului comunitar al mediului, care va duce la uniformizarea continentală accelerată a normelor juridice.

Capitolul III

PRINCIPIILE DREPTULUI MEDIULUI

1. Situația din dreptul românesc

Adoptată „având în vedere necesitatea îndeplinirii angajamentelor asumate de țara noastră în procesul de integrarea europeană”, Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului (aprobată prin Legea nr.265/2006) a reformulat sistemul principiilor dreptului românesc al mediului prin preluarea, aproape tale quale, a formulărilor existente în reglementările juridice comunitare. Având în vedere locul și rolul prevăzute în dreptul comunitar acestei problematice se poate aprecia că noul act normativ înregistrează unele regrese în raport cu Legea nr.137/1995, chiar dacă păstrează aceeași concepție generală asupra acestei instituții juridice fundamentale.

Astfel, O.U.G. nr.195/2005 distinge între, pe de o parte, principii și elemente strategice (înțelese ca având aceleași funcții și semnificații generale), iar pe de alta modalitățile de implementare a lor.

Ca principii sunt prevăzute: a)principiul integrării cerințelor de mediu în celelalte politici sectoriale (art.3 lit.a), în mod evident, așa cum se întâmplă și în dreptul comunitar, mai degrabă o regulă generală de politică și mai puțin juridică; b)principiul precauției în luarea deciziei (art.3 lit.b); c)principiul acțiunii preventive (art.3 lit.c); principiul reținerii poluanților la sursă (art.3 lit.d, prevedere mai strictă decât cea din dreptul comunitar, care cuprinde și mențiunea „cu prioritate ...”); principiul poluatorul-plătește (art.3 lit.e); principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural (art.3 lit.f). Drept „elemente strategice” sunt considerate și consacrate: a)utilizarea durabilă a resurselor naturale (art.3 lit.g); b)informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în probleme de mediu (art.3 lit.h) și c)dezvoltarea colaborării internaționale pentru protecția mediului (art.3 lit.i). În mod evident persistă multe confuzii, în absența unor definiții și concepții clare asupra unor noțiuni precum cele de „principii”, „elemente strategice” ș.a. În orice caz, informarea și participarea publicului nu sunt simple „elemente strategice”, ci mai degrabă, drepturi procedurale ale dreptului fundamental la mediu.

În sfârșit, ca modalități de implementare a principiilor și a elementelor strategice sunt stabilite de reglementarea-cadru (art.4): prevenirea și controlul

integrat al poluării prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile pentru activitățile cu impact semnificativ asupra mediului (lit.a); adoptarea programelor de dezvoltare, cu respectarea cerințelor politicii de mediu (b); corelarea planificării de amenajare a teritoriului și urbanism cu cea de mediu (c); efectuarea evaluării de mediu înaintea aprobării planurilor și programelor care pot avea efect semnificativ asupra mediului (d); evaluarea impactului asupra mediului în faza inițială a proiectelor cu impact semnificativ asupra mediului (e); introducerea și utilizarea pârghiilor și instrumentelor economice stimulative sau coercitive; rezolvarea, pe niveluri de competență, a problemelor de mediu, în funcție de amploarea acestora (f); promovarea de acte normative armonizate cu reglementările europene și internaționale în domeniu (g); stabilirea și urmărirea realizării programelor pentru conformare (i); crearea sistemului național de monitorizare integrată a calității mediului; recunoașterea produselor cu impact redus asupra mediului, prin acordarea etichetei ecologice (k); menținerea și ameliorarea calității mediului (e); reabilitarea zonelor afectate de poluare (m); încurajarea implementării sistemelor de management și audit de mediu (n); promovarea cercetării fundamentale și aplicative în domeniul protecției mediului (o); educarea și conștientizarea publicului, precum și participarea acestuia în procesul de elaborare și aplicare a deciziilor privind mediul (p); dezvoltarea rețelei naționale de arii protejate pentru menținerea stării favorabile de conservare a habitatelor naturale, a speciilor de floră și faună sălbatică ca parte integrantă a rețelei ecologice europene-Natura 2000 (q); aplicarea sistemelor de asigurare a trasabilității și etichetării organismelor modificate genetic (r); înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor (s).

Din preambulul actului normativ-cadru rezultă că aceste principii „guvernează întreaga activitate de protecție a mediului”, trasează „direcțiile de reglementare a activităților economice în vederea atingerii obiectivelor dezvoltării durabile” și „vizează interesul public”. De asemenea, în art.1 protecția mediului este caracterizată drept „obiectiv de interes public major”, iar principiile și elementele strategice cum că „conduc la dezvoltarea durabilă”;

2. Protecția mediului: o problemă de interes general

Statutul mediului, de patrimoniu comun al umanității, ce trebuie conservat spre binele generației prezente și transmis în bună stare generațiilor viitoare, face ca protejarea sa să constituie o problemă de interes general, atât din perspectiva individuală, cât și din cea colectivă: comunități, popoare și state. Caracterul de „interes general planetar” al protecției mediului, larg recunoscut la nivel mondial, a fost considerat de către unii autori drept un „concept primordial” reflectat de toate

principiile dreptului mediului²⁴. Din perspectiva contextului sociojuridic și a implicațiilor sale instituțional-legislative, apreciem că valoarea excepțională pe care o reprezintă mediul pentru viață în general și pentru specia umană în special impune considerarea protecției sale ca interes general sociouman drept un principiu esențial, dominant al dreptului mediului, care determină finalitățile celorlalte principii generale și ale reglementărilor componente.

În plan mondial, acest principiu se exprimă ca „interes general al umanității”, protecția mediului planetar interesând omenirea ca specie.

Importante semnificații ale sale au fost relevate de către Curtea Internațională de Justiție în avizul său din 8 august 1996 privind liceitatea amenințării ori utilizării armelor nucleare (par. 29), reafirmate prin Decizia din cauza Nagymaros-Gabcikovo din 25 septembrie 1997 (par. 53 și 112). Conform acestora, mediul nu este o abstracție, ci mai ales spațiul unde trăiesc ființele umane și de a cărui calitate depind viața și sănătatea lor, inclusiv pentru generațiile care vor veni. Ca atare, principiul interesului comun al umanității trebuie tradus în realități concrete, în special în ceea ce privește spațiul, fără a uita dimensiunea temporală.

Principiul a fost exprimat expres și într-o serie de convenții internaționale. Astfel, încă la 2 decembrie 1946, Convenția internațională pentru reglementarea vânătorii balenelor recunoaște că „națiunile lumii au interesul de a salva, în profitul generațiilor viitoare, marile resurse naturale reprezentate de specia balenieră” („Preambul”). Preluată și de Convenția africană pentru conservarea naturii și a resurselor naturale din 1968, ideea a fost dezvoltată și prin Convenția de la Washington din 3 martie 1973 asupra comerțului internațional cu specii de faună și floră sălbatice amenințate cu dispariția („Preambul”), Convenția de la Bonn din 23 iunie 1979 privind conservarea speciilor migratoare aparținând faunei sălbatice („Preambul”) ș.a.

Dezvoltări importante ale conținutului său găsim în convențiile-cadru privind probleme globale, încheiate în ultimele două decenii, precum Convenția-cadru privind schimbările climatice ori Convenția privind biodiversitatea, din 1992.

La nivel național, indiferent de calificarea conferită, realizarea sa cunoaște două modalități (concepții) practice de afirmare.

Prima este cea care consideră că, în virtutea interesului general pe care îl poartă, protecția mediului trebuie să constituie o responsabilitate în primul rând publică a statului. Ca atare, realizarea sa presupune edictarea de reglementări legale stricte și precise, un control public accentuat (prin intermediul serviciilor publice specializate) și un contencios bine structurat. Bazată pe concepția și practica

²⁴ Al. Kiss, Dinah Shelton, *Traité de droit européen de l'environnement*, Editions Frison-Roche, Paris, 1995, p. 40; Al. Kiss, J.-P. Beurier, *Droit international de l'environnement*, 2^e edition, Editions Pedone, Paris, 2004, p.51.

juridică continentală (de inspirație franceză), această poziție este cea mai răspândită și acordă o importanță deosebită legii.

A doua recunoaște importanța și interesul general al protecției mediului, dar consideră că realizarea sa are loc cel mai bine în cadrul și prin mecanismele proprii economiei de piață. Aferentă sistemului juridic de „common law” (anglo-saxon), această concepție reclamă un minimum de reglementare juridică și intervenție statală și acordă rolul determinant asimilării aspectelor ecologice și autoreglării proprii acestui sistem economico-social.

Referitor la legislația românească, Constituția din 1991 se referă în mod indirect la acest principiu atunci când stabilește obligația statului de a exploata resursele naturale „în concordanță cu interesul național” (art. 134, alin. 2, lit. d).

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

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

3. Principiul conservării

Obiectiv fundamental al problematicei protecției mediului, conservarea urmărește să mențină un nivel durabil al resurselor ecologice. Aceasta presupune în

acest sens un management adecvat al resurselor renovabile și o atenție deosebită utilizării resurselor nerenovabile.

Potrivit *Strategiei mondiale de conservare* a UICN (1980), conservarea presupune:

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

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

Așadar, într-o accepțiune generală, conservarea presupune menținerea nivelurilor cantitative și calitative durabile ale resurselor mediului; ea nu vizează în general calitatea mediului, ci numai menținerea condițiilor minimale necesare pentru existența resurselor permanente. În textele juridice mai recente, conservarea este completată și chiar înlocuită cu referirile la conceptul de „dezvoltare durabilă”, înțeles ca asigurare a productivității continue a resurselor naturale exploatabile și preservare a speciilor faunei și florei. Prevăzut expres în art. 3, lit. c din Legea protecției mediului, este formulat drept „principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural”.

Totodată, potrivit art. 134 (2), lit. e din Constituție, statul trebuie să asigure, printre altele, și „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic”.

În concepția legii românești (nr. 137/1995), lato sensu, conservarea semnifică protecția ecosistemelor, conservarea biodiversității și gospodărirea durabilă a resurselor naturale. În același timp, conservarea trebuie privită în mod conjugat cu „elemente strategice” precum utilizarea durabilă, menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate. Suntem în prezența unei accepțiuni în consens cu documentele internaționale.

Principiul este aplicabil mai ales în privința protecției resurselor naturale și conservării biodiversității, implicând, printre altele, crearea de arii protejate și proclamarea de monumente ale naturii. Potrivit art. 34, alin. 2 din Legea nr. 137/1995, protejarea unor specii și organisme rare amenințate cu dispariția, conservarea biodiversității și instituirea de arii protejate sunt prioritare în raport cu alte interese.

4. Principiul ameliorării calității mediului

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

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

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

5. Principiul prevenirii

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

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

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

Sub forma măsurilor de gestiune a riscului cunoscut, principiul este prezent mai ales în dreptul internațional, precum în cazul protecției biodiversității, luptei contra deșertificării, protecției stratului de ozon. Principiul a fost evocat și în jurisprudența Curții Internaționale de Justiție, care a statuat că „... nu pierde din vedere că, în domeniul protecției mediului, vigilența și prevenția se impun mai ales

ca urmare a caracterului adesea ireversibil al prejudiciilor cauzate mediului și a limitelor inerente mecanismelor de reperare a acestui tip de pagube²⁵.

În țara noastră, consacrat prin art. 3, lit. b din Legea protecției mediului ca „principiul prevenirii riscurilor ecologice și a producerii daunelor“, acesta este recunoscut într-un sens bine determinat.

Semnificațiile sale rămân totuși imprecise, legea definind la modul general cele două elemente componente. Astfel, în înțelesul Legii nr. 137/1995, *riscul ecologic potențial* consta în probabilitatea producerii unor efecte negative asupra mediului, care pot fi prevenite pe baza unui studiu de evaluare, iar *daune (prejudicii)* desemnează efectul cuantificabil în cost al daunelor asupra sănătății oamenilor, bunurilor sau mediului provocat de poluanți, activități dăunătoare sau dezastre. Implicațiile principiului sunt evidente și în privința garanțiilor dreptului la un mediu sănătos, în art. 5 din Legea nr.137/1995 prevăzându-se printre acestea: dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit (lit. e) și dreptul de a se adresa direct sau prin intermediul unor asociații, autorităților administrative sau judecătorești în vederea prevenirii sau în cazul producerii unui prejudiciu direct sau indirect (lit. d).

6. Principiul precauției

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

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

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

Pentru a răspunde unor atare preocupări, din 1980 s-a afirmat, mai ales la nivelul politicilor și legislațiilor naționale de mediu, principiul precauției, care sugerează că anumite măsuri trebuie luate pentru ca eventualele pagube să fie

²⁵ C.I.J., Affaire Gabcikovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), arret du 25 septembre 1997, 140.

evitate înainte ca pragul riscului de mediu să fie atins. El a apărut ca o recunoaștere a incertitudinilor care afectează studiile de impact și gestiunea și care califică drept imprudentă atitudinea care ipotechează viitorul prin luarea de decizii ireversibile.

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

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

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

Consacrat ca atare prin art. 3, lit. a din Legea protecției mediului, acest principiu se află încă în stare incipientă de recunoaștere la noi în țară, mai ales că semnificațiile sale nu sunt definite. El își completează și amplifică semnificațiile cu un alt principiu fundamental, cel al prevenirii riscurilor ecologice și a producerii pagubelor, prevenirea implicând precauțiunea, dar nereducându-se la aceasta.

Unele implicații ale sale ar putea fi percepute prin consacrarea drept modalitate de implementare a principiilor a „promovării cercetării fundamentale și aplicative în domeniul protecției mediului” (art. 4, lit. g din Legea nr. 137/1995), dar mai ales prin impunerea analizei proiectelor și a alternativelor la acestea, în vederea prevenirii impactului asupra mediului și implicit a îmbunătățirii calității acestuia.

Ca o concluzie, dezbaterile de până acum nu au reușit să stabilească un sens exact și unic al principiului, care poate fi interpretat fie ca o atitudine de prudență rezonabilă, care nu implică în mod necesar căutarea unei răspunderi, fie ca un nou fundament de răspundere în univers incert, putând transforma a priori procesele de decizie.

Aplicarea principiului presupune deci fie să nu se acționeze, adică respectarea unei obligații de abținere, renunțarea la o acțiune care nu este bine cunoscută și

stăpânită, fie să se ia măsuri juridice și de altă natură pentru a limita viitoarele efecte asupra mediului și sănătății²⁶.

7. Principiul protecției mediului

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

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

8. Principiul „poluatorul plătește“

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

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

Într-adevăr, multe activități economico-sociale antrenează externalități negative sub forma poluării, afectând populația și factorii de mediu. Existența acestora duce la o adevărată „dedublare“ a realităților privind costurile și profitul agenților economici. Astfel, pe ansamblu, economia trebuie să acopere atât costurile de producție, cât și pe cele legate de existența externalităților (poluării).

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

²⁶ Legea franceză din 2 februarie 1995 privind consolidarea protecției mediului îl definește astfel: „Absența de certitudine nu trebuie să întârzie adoptarea de măsuri vizând să prevină un risc de pagube grave și ireversibile.“

„externalităților“ se „internalizează“ pe calea recunoașterii juridice a principiului „poluatorul plătește“.

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

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

Totuși conținutul său este, într-o oarecare măsură, imprecis. Astfel, în sens larg (lato sensu), principiul urmărește imputarea poluatorului a costului social al poluării pe care o provoacă. Aceasta implică antrenarea unui mecanism de responsabilitate pentru daune ecologice, care să acopere toate efectele unei poluări, atât cele produse asupra bunurilor și persoanelor, cât și cele produse asupra mediului ca atare. În acest sens, în plan juridic, se recunoaște dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic.

Dimpotrivă, în sens restrâns (stricto sensu), acesta presupune obligarea poluatorilor la a suporta numai costul măsurilor antipoluante și de curățire. Într-o asemenea situație este vorba numai despre o internalizare parțială, care permite impunerea de taxe ori redevențe de către autoritățile publice.

Într-un atare sistem, subvenționarea poluatorilor de către stat spre a-i ajuta financiar pentru investițiile antipoluante este contrară principiului poluatorului plătitor. Nici una dintre cele două accepțiuni nu implică în mod necesar utilizarea de măsuri economice stimulative (ca de pildă redevențe ori adjudecarea de drepturi de poluare), chiar dacă acestea sunt adesea în raport cu costul.

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

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

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

Din păcate, principiul „poluatorul plătește“ a rămas în prezent mai puțin un instrument juridic care să-i oblige pe cei responsabili să-și asume consecințele actelor lor, ci mai degrabă un mijloc comod de a finanța politicile în materie de mediu. Fără determinarea răspunderilor individuale, principiul are drept unică consecință impunerea ca anumite industrii să suporte responsabilitatea globală a costurilor luptei antipoluante.

Capitolul IV

DREPTUL FUNDAMENTAL LA UN MEDIU SĂNĂTOS ȘI ECHILIBRAT ECOLOGIC

Printre drepturile umane fundamentale de „generația a treia”, a drepturilor de solidaritate dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic se caracterizează printr-o dinamică deosebită în privința recunoașterii și garantării sale juridice. Proclamat inițial în plan internațional (Declarația de la Stockholm, 1972), consacrat constituțional și/sau legislativ la nivelul statelor acest drept este receptat cu dificultate, pe cale jurisprudențială de sistemul Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (CEADOLF) și de dreptul comunitar. În absența unor reglementări precise, el este recunoscut și garantat, mai ales la nivel procedural și pe cale jurisprudențială.

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

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

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

Problema prioritară a devenit acum aceea a dezvoltării mijloacelor și instrumentelor necesare garantării efectivizării semnificațiilor sale.

Așadar, procesul consacării 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 Uniunea Europeană, precum și de recunoașterea sa, cu valoare supra legislativă, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și încununarea sa prin recunoașterea constituțională.

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

Prin legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 aprobată prin referendumul național din 18-19 noiembrie 2003 a fost introdus, în titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, capitolul II „Drepturile și libertățile fundamentale” un articol nou (nr.35), intitulat „Dreptul la un mediu sănătos”.²⁷

Plasat în economia capitolului legii fundamentale între dreptul la ocrotirea sănătății (art.34) și dreptul la vot (art.36)²⁸ noul text constituțional prevede: „(1) Statul recunoaște dreptul oricărei persoane la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic. (2) Statul asigură cadrul legislativ pentru exercitarea acestui drept. (3) Persoanele fizice și juridice au îndatorirea de a proteja și a ameliora mediul înconjurător”. În acest mod art.35 a devenit sediul principal al reglementării constituționale a acestui drept, la care se mai adaugă prevederile art. 44 (7) aferente dreptului de proprietate și potrivit cărora „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului ...”, precum și cele ale art. 135 (2) lit. e conform cu care Statul trebuie să asigure, printre altele, și: „refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum menținerea echilibrului ecologic” (articol

²⁷ În recunoașterea expresă a dreptului la un mediu sănătos un rol important l-a avut decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003 a Curții Constituționale privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României 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 pentru menținerea echilibrului ecologic”) „este contrară logicii sistematizării materialului normativ” a conchis „Pentru asigurarea realizării scopului propunerii legislative, Curtea consideră că este necesar să se insereze la capitolul II al titlului II din Constituție dreptul omului la un mediu sănătos, cu obligația corelativă a tuturor de a contribui la ocrotirea și refacerea mediului”.

²⁸ Plasarea art.35 în structura titlului II, cap. II din Constituție nu prezintă nici o relevanță asociativă, fiind pur aleatorie, în sensul că nu permite atașarea lui la o grupă sau alta de drepturi fundamentale ale omului.

plasat însă în titlul IV „Economia și finanțele publice”). Semnificațiile acestor texte constituționale se completează reciproc, în sensul că prevederile art. 135 (2) lit. e se adaugă practic la cele ale art. 35, întrucât o îndatorire a statului are, în planul instituției drepturilor omului, reflexul corelativ al unui drept fundamental, în cazul nostru dreptul la mediu. În acest mod se consacră o concepție avansată privind dreptul la mediu, prezentă și în Convenția de la Aarhus, în care se are în vedere atât dimensiunea procedurală a acestuia (prin asumarea de către autoritățile publice a obligației de a asigura cadrul legislativ pentru exercitarea sa), cât și pe cea materială (prin obligația Statului de a asigura refacerea și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic). Drepturile procedurale nu sunt percepute ca drepturi în sine, ci ca mijloace de atingere a obiectivului ultim, acela al unui mediu sănătos și echilibrat ecologic, care să permită omului să trăiască într-un mediu de o calitate cât mai înaltă.

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

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 mediu, acesta din urmă având un caracter corelativ primului. Ca atare, spre deosebire de celelalte îndatoriri fundamentale care au o existență de sine stătătoare (relevantă și de clasarea lor aparte, în capitolul III al Titlului II al Constituției, 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.²⁹

²⁹ Și alte constituții, precum cea a Portugaliei din 2 aprilie 1976 (art.66) utilizează formula consacării deopotrivă a unui drept și a unei îndatoriri fundamentale.

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

1.2.1.Denumire și semnificații

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 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 ...(art.6 din Legea nr.24/2007 privind reglementarea spațiilor verzi din zonele urbane), sau la „dreptul la un mediu de calitate” (art.1 alin. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 243/2000 privind protecția atmosferei). 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”.

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 mediu sănătos el își păstrează esența antropocentrică a instituției drepturilor omului, ca imperativ pentru un mediu echilibrat ecologic își afirmă o altă 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, al conținutului specific.

În ciuda faptului că la nivel internațional, comunitar 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 prezență și tendințele de dezvoltare manifestate se pot desprinde importante componente definitorii.³⁰

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 acesta trăiește, cele două noțiuni fiind interdependente în existența și acțiunea lor. Expresia tehnicojuridică 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 comunitar. Astfel, Ordonanța de urgență nr.195/2005, prevede printre modalitățile de implantare a principiilor și a elementelor strategice și „înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitează 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 mediu semnifică inclusiv starea de sănătate umană, care este privită ca un element component indispensabil.³¹

Referitor la calitatea de „mediu echilibrat ecologic” în art.2 al OUG nr.195/2005, găsim definiția „echilibru ecologic – ansamblul stărilor și

³⁰ 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 internaționale ceea ce conferă o anumită incertitudine în privința semnificațiilor dreptului fundamental. Pentru ieșirea din impas s-a recurs la folosirea unor termeni mai exacti (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: Patricia Birme, Alan Boyle, **International law □ the environment**, second edition, Oxford University Press, 2002, p.252-271.

³¹ Astfel, de pildă, în definiția „informațiilor de mediu” 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 lanului 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 (1).

interrelațiilor dintre elementele componente ale unui sistem ecologic, care asigură menținerea structurii, funcționarea și dinamica ideală a acestuia”.³² 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 (OUG nr.195/2005) a optat pentru o definiție abstractă (conform căreia mediul reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terre: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristici 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), 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).

1.2.2. Titularii dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

Ca drept subiectiv, orice drept uman fundamental reprezintă o prerogativă conferită de lege în baza căreia titularul poate și uneori chiar trebuie să adopte o anumită conduită și să ceară altora desfășurarea unei conduite adecvate dreptului său, sub sancțiunea prevăzută de lege, în scopul valorificării unui interes personal, direct, născut și actual, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul general.³³

Desigur, dintre elementele definiției 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

³² 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.

³³ Ion Deleanu, **Instituții și proceduri constituționale – în dreptul comparat și în dreptul român** – tratat, Editura Servi-Sat, 2003, p.101

interesele fiecărui individ și ale tuturor. De asemenea și acordul dintre interesele individuale și cele generale este aici mult mai complex, în sensul că între ele există o interdependență deosebită generată de unitatea om-natură.

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

Astfel, din formularea art. 35 (1) din Constituție acest drept este recunoscut „oricărei persoane” preluată și în OUG nr.195/2005, (spre deosebire de art.5 din Legea nr.137/1995 care prevedea că statul îl recunoaște „tuturor persoanelor”).³⁴ Titularul dreptului la mediu este ființa umană, indiferent de apartenența sa la un stat, de rezidență, statul civil, ș.a., în ipoteza sa de individ (privită ut singuli), colectivă (popoare, colectivități) și specie între specii. 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 prezente și viitoare pe de alta.

Primul tip de solidaritate se exprimă în interesul comun al umanității de a asigura un mediu sănătos și echilibrat ecologic și exprimă interdependența dintre indivizii aceleiași specii și natura înconjurătoare. Cel de-al doilea, se exprimă mai ales prin conceptul de „drepturi ale generațiilor viitoare”. Deși în concepția juridică tradițională, o persoană nu dobândește drepturi decât în momentul nașterii sale, în privința dreptului de a moșteni un mediu de calitate aceasta are o fizionomie proprie. El se manifestă, într-o primă etapă, prin îndatorirea colectivă și individuală a generațiilor prezente de a menține și a ameliora calitatea mediului pe termen lung spre a-l transmite astfel generațiilor următoare. Din punct de vedere juridic o importanță deosebită o prezintă, în acest sens, consacrarea obligației de la a lua în calcul și conservarea naturii pe termen lung, în mod viabil. Această idee este

³⁴ Constituțiile naționale recunosc un asemenea drept individual fie sub formularea „fiecare/fiecăruia” art. 23 Constituția Belgiei, art.66 din Constituția Portugaliei, Constituțiile Germaniei, Finlandei, Ungariei ...) ori „toți/tuturor persoanelor” (ca, de ex. 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

evidentă în cadrul dezvoltării durabile. Astfel, după ce își stabilește drept obiectiv reglementarea protecției mediului ...” pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății” Ordonanța de urgență nr.195/2005, definește dezvoltarea durabilă ca fiind „dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități”. De asemenea, utilizarea durabilă a resurselor naturale este prevăzută ca un „element strategic”.

1.2.3. Garanțiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic

În calitatea sa de drept fundamental recunoscut constituțional dreptul la un mediu sănătos se bucură, pe de o parte, de garanțiile aferente drepturilor și libertăților fundamentale în general, iar pe de alta de garanții procedurale specifice.

4.4.3.1. Garanții generale. Teoria generală a dreptului constituțional identifică două tipuri de garanții pentru drepturile și libertățile fundamentale, cu

folosesc noțiunea mai largă de „public” (accesul publicului la informație, participarea publicului la luarea deciziei și 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 acestora (art.2 pct.4 din Convenția de la Aarhus (1998), art.2 pct.6 din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului european și a Consiliului din 28 ianuarie 2003.

caracter complementar: garanții de fond și garanții procedurale.³⁵

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

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

³⁵ Ion Deleanu, **op. cit.** p.150-157.

La nivelul reglementărilor concrete, legea-cadru în materie (OUG 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 I 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 personale fizice și juridice. Totuși, nici o sancțiune nu este prevăzută pentru cazurile de nerespectare a acestor obligații.

4.4.3.2. Garanții speciale. Realizarea dreptului la un mediu sănătos este asigurată mai ales din perspectivă 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 Convenției subintitulat „Obiective” și care stipulează: „Pentru a contribui la protejarea drepturilor oricărei persoane din generațiile actuale și viitoare de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale, fiecare parte va garanta drepturile privind accesul la justiție în probleme de mediu, conform prevederilor prezentei convenții.”³⁶

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 a Consiliului din 28 ianuarie 2003).

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

- accesul la informația privind mediul, cu respectarea condițiilor de confidențialitate prevăzute de legislația în vigoare (art.5 lit. a);³⁷
- dreptul de asociere în organizații pentru protecția mediului (art. 5 lit. b);³⁸
- dreptul de consultare în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea politicii și legislației de mediu, emiterea actelor de reglementare în domeniu, elaborarea planurilor și programelor (art.5 lit.c);³⁹
- dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu (art. 5 lit. d);
- dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit (art.5 lit. e).

În privința acestuia din urmă, s-a stabilit un regim special al răspunderii civile pentru prejudiciu ecologic, art. 95 din OUG nr.195/2005, prevăzând două reguli în acest sens: caracterul obiectiv, independent de culpă al acestei răspunderi și

³⁷ Cadrul legal general pentru exercitarea acestui drept este reprezentat de: Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; Hotărârea Guvernului nr.123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001, Hotărârea Guvernului 878 din 28 iulie 2005 privind accesul publicului la informația privind mediu. Aceasta din urmă, stabilește regimul asigurării „dreptului de acces la informația privind mediul deținută de sau pentru autoritățile publice”, stabilind condițiile, termenii de bază și modalitățile de exercitare a acestui drept.

³⁸ Domeniul asociativ este reglementat în prezent prin Ordonanța Guvernului nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații.

³⁹ Ordonanța de urgență nr.195/2005 prevede printre „elementele strategice” și participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul (art.3 lit. i); reglementări speciale organizează participarea și consultarea publicului în cadrul procedurii de evaluare a impactului asupra mediului și autorizare a planurilor, programelor și activităților economice.

răspunderea solidară în cazul pluralității autorilor. Totodată, organizațiilor neguvernamentale care promovează protecția mediului li se recunoaște dreptul la acțiune în justiție în probleme de mediu și calitatea procesuală activă, în litigiile care au ca obiect protecția mediului (art.20(6)).

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

Capitolul V TEHNICI DE PROTECȚIE A MEDIULUI

I. REGIMUL GENERAL AL TEHNICILOR DE PROTECȚIE

Prevenirea, limitarea și controlul efectelor negative ale activităților umane asupra mediului au impus dezvoltarea specifică a unor tehnici administrative clasice și apariția altora noi, speciale în frunte cu un sistem de avize, acorduri și autorizații, care să determine în ce măsură poluarea este admisă ori interzisă.

Aceasta presupune instituirea de restricții, diferite ca natură și conținut și stabilirea de condiții pentru desfășurarea activităților cu posibil impact negativ asupra mediului, cu implicații corespunzătoare pentru exercitarea anumitor drepturi fundamentale, în frunte cu dreptul de proprietate, libertatea de întreprindere ori dreptul de folosință al unor bunuri comune (apă, aer ș.a.), în numele interesului public superior al protecției mediului și al dreptului uman fundamental la un mediu sănătos.

Problema și-a găsit o rezolvare de principiu în țara noastră prin dispozițiile art. 44 alin. 7 din Constituție, care stipulează că „Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului ...” și ale art.53 (1) al legii fundamentale, în privința exigențelor „ordinii publice” (ecologice) și sănătății publice.

1. Norme tehnice de conduită

Una dintre tehnicile devenite tradiționale ale reglementării vizând protecția mediului este reprezentată de instituirea de norme ori/și standarde ecologice.

Astfel, în funcție de natura și influența negativă a unor factori asupra mediului, reglementările legale în materie prevăd, de exemplu, norme tehnice de încadrare a produselor și substanțelor în raport cu gradul de nocivitate, toxicitate și/ori inflamabilitate, norme tehnice privind ambalarea, transportul, depozitarea, manipularea și folosirea produselor și substanțelor chimice, norme tehnice privind distrugerea sau neutralizarea produselor, ori, după caz, decontaminarea după efectuarea de operații cu produse ori substanțe chimice etc.

Reglementările tehnice operează de altfel prin excelență prin edictarea de norme de mediu. Acestea pot fi de patru tipuri:

- *norme de calitate* a mediului, care fixează niveluri maxime admisibile de poluare în mediile receptoare: aer, apă, sol. Normele de calitate pot varia după utilizarea mediului dat. Ele pot acoperi zone geografice determinate (naționale,

regionale ori locale), după cum o normă de calitate a apei poate să se aplice unui întreg curs de apă ori numai unei părți a acestuia;

- *norme de emisie*, care stabilesc cantitatea de poluanți ori concentrațiile de poluanți care pot fi degajați de o sursă dată (o uzină, de pildă). Aceste norme stabilesc obligații de rezultat, lăsând poluatorului libertatea de alegere a mijloacelor pentru a se conforma exigențelor date; emisiile de substanțe poluante pot fi măsurate pe unitatea de timp ori în cursul unei operațiuni date; ca regulă, normele de emisie se aplică instalațiilor fixe și surselor mobile de poluare plasate în categoria vizată de normele de produs;

- *norme de procedeu*, care enunță un anumit număr de specificații cărora trebuie să le corespundă instalațiile fixe; acestea stabilesc obligații de mijloc și nu lasă poluatorului liberă alegere a tehnicilor prin care înțelege să reducă emisiile;

- *norme de produs*, care tind să fixeze fie proprietăți fizice și chimice pentru un anumit produs, fie reguli privind condițiile, ambalajul ori prezentarea produsului, în special pentru produsele toxice sau limitele la emisiile poluante pe care acest produs poate să le degajeze în cursul utilizării sale.

Norme tehnice pot să fie prevăzute și de codurile de bună conduită stabilite de către organismele profesionale ori altele în afară chiar a normelor obligatorii impuse de către autorități. Așa de pildă, la nivel internațional, ISO (International Standards Organisation), organizație neguvernamentală, a elaborat și standarde de mediu. În special seria de norme ISO-14000 privește gestiunea mediului și prevede auditul de mediu, urmărirea produselor în cadrul strategiilor existente și acordarea unei mărci ecologice.

2 . Autorizarea prealabilă a activităților cu impact asupra mediului

Una dintre tehnicile moderne folosite în mod curent pentru a preveni sau a limita vătămările aduse mediului constă în obligația de a obține o autorizație specială prealabilă pentru desfășurarea anumitor activități sau pentru utilizarea produselor și serviciilor care prezintă un risc din punct de vedere ecologic. Pe această cale, autoritățile publice, ca purtătoare ale interesului general de protecție a mediului, verifică îndeplinirea prealabilă a anumitor condiții de amplasare, stabilesc o serie de parametri tehnico-tehnologici de funcționare, instituie un control asupra activității și respectării normelor vizând protecția mediului.

3. Regimul juridic al actelor de reglementare privind protecția mediului în România

Orice „poliție de mediu”, în sens administrativ, presupune limitări și interdicții și se bazează pe o formulă care lasă, în general, autoritățile administrative competente o anumită marjă de manevră în privința măsurilor de protecție adoptate și al conținutului lor exact.

Instrumentul cel mai uzitat pentru aceasta îl reprezintă autorizarea administrativă (lato-sensu) prealabilă a unui proiect, plan, program sau activitate specifică, cu posibile efecte ecologice negative semnificative. Nu e posibilă și nu există, așadar, o interdicție absolută a poluării și nici o protecție deplină a intereselor ecologice, prin intermediul autorizațiilor realizându-se numai un anumit echilibru între aceste cerințe esențiale.

După criteriul genului proxim – actele, autorizațiile administrative clasice – și în exprimarea diferenței specifice – legată de protecția mediului, acestea se definesc printr-o procedură generală de emitere, caracterizată prin patru etape principale: solicitarea autorizației, instrumentarea cererii, decizia și monitorizarea condițiilor de autorizare, marcate major de particularitățile obiectivului urmărit și consecințele pe care le generează.⁴⁰

Din această perspectivă, relevarea specificului actelor de reglementare privind protecția mediului presupune surprinderea elementelor specifice ale noțiunii, categoriilor, procedurii, formei deciziei, modalităților lor, implicațiilor ș.a.

3.1. Noțiunea și caracteristicile actelor de reglementare (autorizațiilor, acordurilor și avizelor) de mediu. Tributară utilizării limbii engleze în procesul de receptare a Acquis-ului comunitar de mediu, legislația românească a optat pentru denumirea generică de „acte de reglementare” (to regulate), pentru autorizațiile, acordurile și avizele de mediu, iar Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului (aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 265 din 29 iunie 2006) a preferat o definiție prin enumerare a acestora, și nu o prezentare sintetică a respectivei noțiuni.

Potrivit art.8 (1) din Ordonanța de urgență nr.195/2005, autoritățile competente în domeniu, cu excepția Gărzii Naționale de Mediu și a structurilor subordonate acesteia, conduc procedura de reglementare și emit (mai corect, eliberează), după caz, trei categorii de acte de reglementare: avize de mediu, acorduri și autorizații/autorizații integrate de mediu.

În ciuda denumirilor diverse și diferite față de terminologia curentă, acestea sunt acte tehnico-juridice, instrumentate conform unei proceduri speciale, emise și care exprimă decizia autorităților competente în materie de mediu și stabilesc condiții pentru desfășurarea proiectelor, planurilor sau activităților, precum și drepturi și obligații pentru titularii acestora, din perspectiva asigurării protecției mediului și conservării naturii,

Cu subspeciile lor (avizele de mediu: avizul de mediu pentru planuri și programe, avizul pentru stabilirea obligațiilor de mediu, avizul de mediu pentru

⁴⁰ A se vedea: Mircea Dușu, **Regimul juridic al actelor de reglementare privind protecția mediului**, în rev. „Dreptul”, nr.12/2006, p.142-164.

produse de protecție a plantelor, respectiv pentru autorizarea îngrășămintelor chimice și aviz Natura 2000; acordurile de mediu: acord de mediu, acord de import/export plante și/sau animale sălbatice non CITES, acord de import pentru organisme modificate genetic; autorizații: autorizația de mediu, autorizația integrată de mediu, autorizația privind activitățile cu organisme modificate genetic, autorizația privind emisiile de gaze cu efect, de seră, permis CITES), acestea sunt „acte de reglementare”, emise conform unei proceduri specifice, care presupune evaluarea de mediu (concepută ca un ansamblu de operațiuni tehnico-administrative precum: elaborarea raportului de mediu, consultarea publicului și a autorităților publice interesate, luarea în considerare a concluziilor raportului de mediu și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate).

Sunt acte administrative de finalitate, „pentru mediu”, emițându-se de autoritățile competente „numai dacă planurile și programele, proiectele, respectiv programele pentru conformare privind activitățile existente prevăd prevenirea, reducere, eliminarea sau compensarea, după caz, a consecințelor negative asupra mediului, în raport cu prevederile aplicabile din normele tehnice și reglementările în vigoare” (art.15(2), din Ordonanța de urgență a guvernului nr.195/2005).

Cerințele procedurale aferente dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic, vizând informarea, consultarea și participarea publicului la luarea deciziei privind emiterea actelor de reglementare în domeniu, precum și accesul la justiție în asigurarea legalității și aplicării acestora, imprimă o serie de particularități regimului acestor acte, în privința, de exemplu, formei deciziei, modificării (revizuirii), efectelor ș.a.

Așadar, emiterea (eliberarea), reînnoirea, suspendarea, încetarea actelor de reglementare sunt supuse unui regim special, „de drept al mediului”, față de care dreptul administrativ rămâne dreptul comun, dar în multe privințe și genul proximal în raport cu care se exprimă și manifestă diferența specifică, individualizatoare.

Ca atare, din această perspectivă, cea de a fi mai întâi acte specifice de drept al mediului și în subsidiar acte administrative individuale, se cuvine examinat regimul juridic al „actelor de reglementare”.

3. 2.Categorii de „acte de reglementare”. Legislația românească în vigoare stabilește, cu unele imperfecțiuni, o serie de categorii distincte de acte de reglementare (autorizații, acorduri, avize), conform unor criterii mai mult sau mai puțin precise și supuse unor reguli specifice.

3.2.1.Avizele de mediu - avizul de mediu pentru planuri și programe, avizul pentru stabilirea obligațiilor de mediu, avizul de mediu pentru produsele de protecție a plantelor, respectiv pentru autorizarea

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

3.2.2. Acordul de mediu⁴² are o poziție intermediară, între avize și autorizații, cu un profil juridic specific, datorită scopului urmărit și regimului juridic aplicabil. Astfel, potrivit legii cadru (art.11) acesta este obligatoriu pentru proiectele publice sau private sau pentru modificarea ori extinderea activităților existente, inclusiv pentru proiecte de dezafectare, care pot avea impact asupra mediului, iar pentru obținerea sa, în cazul proiectelor publice sau private care pot avea impact semnificativ asupra mediului, prin natura, dimensiunea sau localizarea lor este necesară evaluarea impactului asupra mediului. O altă caracteristică a acordului de mediu este aceea că, spre deosebire autorizația de mediu și ca o consecință a naturii sale juridice, se emite în paralel cu celelalte „acte de reglementare” (mai corect alte acte administrative) emise de autoritățile competente, potrivit legii (art.11 alin.4 din Ordonanța de urgență nr.195/2005),

⁴¹ -**avizul de mediu pentru planuri și programe** – (definit ca actul tehnico-juridic emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care confirmă integrarea aspectelor privind protecția mediului în planul sau programul supus adoptării) este obligatoriu pentru adoptarea planurilor și programelor care pot avea efecte semnificative asupra mediului și are ca scop integrarea obiectivelor și cerințelor de mediu în conținutul acestor documente (art.9 alin1 și 2 din Ordonanța de urgență nr.195/2005);

-**avizul de mediu pentru stabilirea obligațiilor de mediu** este obligatoriu în cazul în care titularii de activități cu posibil impact semnificativ asupra mediului urmează să deruleze sau să fie supuși unei proceduri de vânzare a pachetului majoritar de acțiuni, vânzare de active, fuziune, divizare, concesiune sau în alte situații care implică schimbarea titularului activității, precum și în caz de dizolvare urmată de lichidare, faliment, încetarea activității, conform legii și se obține potrivit procedurii speciale; ca expresie a importanței

considerentelor ecologice, clauzele privind mediul cuprinse în actele întocmite în aceste proceduri au caracter public, iar îndeplinirea obligațiilor de mediu este prioritară în cazul procedurilor de dizolvare urmată de lichidare, lichidare, faliment, încetarea activității.

-avizul de mediu pentru produse de protecție a plantelor, respectiv pentru autorizarea îngrășămintelor chimice – necesar în procedura de omologare a produselor de protecție a plantelor și respectiv de autorizare a îngrășămintelor chimice, în vederea producerii, comercializării acestora în agricultură și silvicultură.

-avizul Natura 2000 – are ca obiectiv confirmarea integrării aspectelor privind protecția habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică în planul sau programul supus adoptării.

⁴² Definit de Ordonanța de urgență nr.195/2005 drept „act tehnico-juridic prin care se stabilesc condițiile de realizare a proiectului, din punct de vedere al impactului asupra mediului”, acordul de mediu reprezintă decizia autorității competente pentru protecția mediului care dă dreptul titularului de proiect să-l realizeze din punct de vedere al protecției mediului.

-acord de import pentru organisme modificate genetic – act tehnico-juridic emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care dă dreptul titularului să realizeze activitatea de import de organisme/microorganisme modificate genetic și stabilește condițiile în care acesta se poate desfășura, conform legislației în vigoare; astfel că efectul juridic al documentului supus acordului este rezultatul manifestării de voință al mai multor organe (autorități), inclusiv al celei de mediu.

Totuși, se cuvine menționat faptul că, după eliberarea acordului de mediu și în conexiunea prealabilă cu acesta se emit și alte acte administrative precum: autorizația de construire sau avize ori acorduri cerute pentru diverse alte domenii, în condițiile legii.

3.2.3. Autorizația de mediu (lato sensu)⁴³ este considerată ca fiind actul administrativ în baza căruia se pot desfășura, în mod legal, activitățile existente și începe activitățile noi cu posibil impact semnificativ asupra mediului. În sens administrativ, autorizațiile de mediu sunt autorizații libere, acte administrative individuale, care stabilesc drepturi și/sau obligații determinate pentru subiectul căruia i se adresează. Activitățile supuse astfel autorizării sunt determinate prin sistemul listei. Referitor la stabilirea consecințelor asupra mediului, pentru obținerea autorizației de mediu, în cazul activităților existente, care nu sunt conforme cu normele și reglementările în vigoare, este necesară efectuarea bilanțului de mediu (apreciată prin decizia autorității competente), urmat de programul pentru conformare (negociat cu titularul activității), iar în cazul activităților noi se impune evaluarea impactului de mediu.

În dreptul comunitar, potrivit art.1 par.2 al Directivei nr.337/85/CEE din 27

⁴³ Act tehnico-juridic emis de autoritățile competente de protecția mediului, prin care sunt stabilite condițiile și/sau parametrii de funcționare a unei activități existente sau a unei

activități noi cu posibil impact semnificativ asupra mediului, necesar pentru punerea acestora în funcțiune. În dreptul comunitar, noțiunea de „autorizație” (a proiectelor publice și private susceptibile să aibe un impact notabil asupra mediului, având în vedere, în special, natura, dimensiunile, ori localizarea lor) este definită ca „decizia autorității sau autorităților competente, care deschide dreptul titularului unei lucrări de a realiza proiectul” (art.1 par.2 din Directiva nr.85/337/CEE privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului. La noi, legea reglementează următoarele categorii de autorizații:

-**autorizația privind activități cu organisme modificate genetic**-act tehnico-juridic emis de autoritatea competentă, conform dispozițiilor legale în vigoare, care reglementează condițiile de introducere deliberată în mediu și/sau pe piață a organismelor modificate genetic și pentru utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic;

-**autorizație privind emisiile de gaze cu efect de seră**-act tehnico-juridic emis de către autoritatea publică competentă pentru protecția mediului pentru una sau mai multe instalații sau pentru părți ale instalației situate pe același amplasament și exploatate de același operator, prin care se alocă un număr de certificate de emisii de gaze cu efect de seră.

-**certificatul de emisii de gaze cu efect de seră**-titlul care conferă dreptul de a emite o tonă de dioxid de carbon echivalent într-o perioadă definită.

-**permisul CITES**-permis de export și/sau de import în condițiile art.III și pentru indivizi aparținând speciilor înscrise în anexa I a **Convenției privind comerțul internațional cu specii sălbatice de faună și floră pe cale de dispariție** (CITES), semnată la Washington, 3 martie 1973, la care România a aderat prin Legea nr.69 din 15 iulie 1994 (Publicată în Monitorul Oficial nr.211/12.08.1994).

iunie 1985 privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice sau private asupra mediului, autorizație înseamnă „decizia autorității sau autorităților competente care naște dreptul beneficiarului obiectivului de a realiza proiectul”, iar în termenii art.1 par.2 „Statele membre vor lua măsurile necesare pentru ca, înainte de obținerea autorizației, proiectele susceptibile de a avea efecte semnificative asupra mediului, mai ales în privința naturii lor, a dimensiunilor sau a localizării, să fie supuse unei evaluări a incidențelor”. Așa cum s-a statuat în jurisprudența Curții de Justiție a Comunității Europene (CJCE) „aceasta (autorizația) rămâne o noțiune comunitară care ține exclusiv de dreptul comunitar” (CJCE, cauza Diane Barker c/London Borough of Bromley, nr.C-290/03, hotărârea din 4 mai 2006).

Autorizațiile de mediu se pot grupa, în funcție de criteriul folosit, în mai multe categorii. Clasificarea principală este cea care le distinge în funcție de activitatea pe care o „reglementează”; din acest punct de vedere avem, pe de o parte, autorizațiile care permit realizarea de activități care, în mod direct ori indirect, presupun contaminarea sau deversarea asupra unei resurse naturale, iar pe de alta, autorizațiile care permit efectuarea de activități care, în plus, este posibil sau au efectiv un impact (semnificativ) asupra mediului. Diferența dintre cele două categorii este semnificativă, deopotrivă în privința poluării și cea a regimului juridic aplicabil. Astfel, în plan concret, în timp ce, în cazul permiselor de deversare, ceea ce se autorizează este impactul asupra mediului și nu activitatea

care îl produce, permisele de activități cu impact asupra mediului autorizează activitățile care produc acest impact și nu impactul însăși.

În fapt, evaluând activitatea în funcție de efectele pe care le produce și care trebuie să fie în conformitate cu normele care o reglementează, se va avea în vedere, în mod logic, impactul respectivei activități. Deci, în esență, aceste autorizații presupun un control asupra cauzelor impactului ecologic, în timp ce cele din prima categorie iau în considerație doar caracteristicile și condițiile impactului. Din această perspectivă, este vorba de un control în privința cauzei și a tuturor consecințelor asupra mediului pe care activitatea respectivă le are, iar primul tip de autorizații se referă la un control privind efectele și anumite surse de contaminare, fără a se ține seama, sau să se analizeze toate formele de impact pe care activitatea îl are sau îl produce.

Diferența dintre cele două categorii de autorizații se manifestă, mai ales, în privința procedurii de acordare a lor.

În cazul autorizațiilor de deversare sau poluare, procedura are ca obiectiv acordarea acestor autorizații, drept pentru care demersul procedural se realizează prin aprecierea condițiilor în care deversarea sau contaminarea se vor produce. Dimpotrivă, în situația celorlalte autorizații, cele vizând activități sau executarea de proiecte, se analizează nu numai problemele ecologice (impactul asupra mediului al proiectului), ci și proiectul însuși.

Din această perspectivă, sunt autorizații propriu-zise de mediu cele din prima categorie, care autorizează desfășurare de activități ce, în mod direct sau indirect, presupun un impact asupra mediului, deoarece este vorba de activități poluante (deversarea/emisiunea de substanțe, energie, gaze în atmosferă, sol sau apă).

În schimb, se poate considera că cele din a doua categorie sunt, în sens impropriu, denumite autorizații de mediu, întrucât ele permit exercitarea unei activități, dar au avut în vedere, între altele, impactul ecologic al acesteia și au inclus, pe lângă alte condiții, și pe cele necesare pentru a evita sau reduce impactul asupra mediului.

În orice caz, este de subliniat faptul că, în plan general regimul și natura autorizațiilor de mediu evoluează, după unii autori, spre situația concesiunilor, dar cu o importantă precizare.

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

În fine, se cuvine menționat faptul că, indiferent de întinderea exactă a condițiilor pe care autoritatea publică le impune solicitantului, autorizația este întotdeauna eliberată „sub rezerva drepturilor terților”. Aceasta înseamnă că ea nu conferă un drept de a vătăma mediul (a polua, a distruge) și, cel puțin teoretic, terții

victime au posibilitatea să-și valorifice drepturile lor împotriva titularului actelor de reglementare, chiar dacă acesta respectă, în mod scrupulos, condițiile stabilite.

Ca specie a primeia, **autorizația integrată de mediu**⁴⁴, se aplică în cazul activităților supuse regimului stabilit prin Ordonanța de urgență nr. 152 din 10 noiembrie 2005 privind prevenirea și controlul integrat al poluării (aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 84/2006); ea cuprinde condiții și detalii cu privire la măsurile adoptate pentru protecția aerului, apei și solului (art. 4.1(2) din Ordonanța de urgență nr. 152/2005).

Spre deosebire de acordul de mediu, autorizațiile de mediu au un caracter de sinteză, în sensul că se emit după obținerea celorlalte avize, acorduri, autorizații, după caz, ale autorităților competente, potrivit legii și exprimă cerințele definitorii pentru cazul respectiv.

3.3. Evaluarea impactului asupra mediului

Studiul de impact asupra mediului (SIM) este un instrument procedural de prevenire a vătămărilor mediului, prealabil și indispensabil eliberării autorizațiilor, care s-a generalizat practic în toate drepturile naționale, după apariția sa în SUA

⁴⁴ Cu totul neinspirat și evident incomplet, autorizația integrată de mediu este definită de lege drept „act-tehnic-juridic emis de autoritățile competente, conform dispozițiilor legale în vigoare privind prevenirea și controlul integrat al poluării”(O.U.G. nr. 195/2005), sau “actul tehnico-juridic emis de autoritățile competente potrivit dispozițiilor legale în vigoare, care acordă dreptul de a exploata în totalitate sau în parte o instalație, în anumite condiții care să garanteze că instalația corespunde prevederilor prezentei ordonanțe de urgență”(art. 2, lit.b din Ordonanța de urgență nr. 152/2005).

prin National Environmental Policy Act (NEPA) din 1969 și cunoaște importante dezvoltări în legislațiile naționale, dreptul comunitar și dreptul internațional al mediului.⁴⁵

Pe conținut, este vorba de un document cu caracter științific, care analizează și evaluează efectele, presupuse sau manifeste ale unei activități date asupra mediului și care permite, astfel, autorităților publice care decid și publicului care este consultant, să hotărască autorizarea sau nu, a respectivei activități, în cunoștință de cauză. În concepția Convenției de la Espoo, evaluarea impactului asupra mediului (definită, o procedură națională având drept scop evaluarea impactului probabil asupra mediului al unei activități propuse, potrivit art.1 „Definiții”) reprezintă un „instrument necesar în vederea îmbunătățirii calității informațiilor furnizate factorilor de decizie și permițând acestora să ia decizii raționale din punct de vedere al mediului, concentrate pe limitarea pe cat posibil a impactului negativ semnificativ al activităților” (Preambul, considerentul 7).

Reglementarea românească (definițiile aferente și art.21 din Ordonanța de urgență nr.195/2005, cu reglementările subsecvente) se circumscrie unei asemenea caracterizări⁴². Pe lângă procedura de realizare și rolul conferit, regimul său juridic

⁴⁵ La nivel comunitar, principalele reglementări în materie, receptate și în legislația românească în procesul de preaderare sunt: Directiva nr.337/85/CEE din 27 iunie 1985 privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (revizuită prin Directiva nr.97/11/CE din 3 martie 1997); Directiva nr.2001/42/CE din 27 iunie 2001 privind evaluarea incidentelor anumitor planuri și programe asupra mediului, Directiva nr.2003/35/CE din 26 mai 2003 prevăzând participarea publicului în timpul elaborării anumitor planuri și programe relative la mediu și care modifică, în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție, directivele 85/337/CEE și 96/61/CE. La nivel internațional, problema face obiectul **Convenției privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră**, adoptată la Espoo la 25 februarie 1991 (ratificată de Romania prin Legea nr.22 din 22 februarie 2001 și intrată în vigoare la 10 septembrie 1997) și al **Protocolului de la Kiev, la Convenția privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalieră, relativ la evaluarea strategică de mediu**, adoptat la 23 mai 2003. Semnificative rămân și **Obiectivele și principiile privind evaluarea impactului asupra mediului**, adoptate de Consiliul de conducere al Programului Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP) în 1990.

este definit și prin aceea că studiul de impact este realizat de persoane fizice sau juridice independente (de titularul planului, programului, proiectului sau al activității care suportă însă cheltuielile aferente elaborării), atestate de autoritatea competentă pentru protecția mediului.

În planul responsabilității aferente și în strânsă legătură cu o asemenea situație, răspunderea pentru corectitudinea informațiilor puse la dispoziția autorităților competente pentru protecția mediului și a publicului revine titularului (planului, programului, proiectului sau activității) iar răspunderea pentru corectitudinea lucrărilor de evaluare aparține autorului acestora (art.21 (4) din Ordonanța de urgență nr.195/2005).

⁴² Potrivit definiției reținute de Ordonanța de urgență nr.195/2005, **evaluarea impactului asupra mediului** reprezintă un proces menit să identifice, să descrie și să stabilească, în funcție de fiecare caz și în conformitate cu legislația în vigoare, efectele directe și indirecte, sinergice, cumulative, principale și secundare ale unui proiect asupra sănătății oamenilor și a mediului la care, prin Hotărârea Guvernului nr.1213/2006 s-a adăugat „finalizat prin raportul evaluării impactului asupra mediului”. Tot conform aceluiași act normativ, **evaluarea de mediu** constituie elaborarea raportului de mediu, consultarea publicului și a autorităților publice interesate de efectele implementării planurilor și programelor, luarea în considerare a raportului de mediu și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate. Cele două definiții, destul de prolixă, cuprind prima - elemente de conținut și secunda - aspecte procedurale ale

Dintr-o altă perspectivă, cea privind răspunderea față de terți, dacă o pagubă survine ulterior, prin faptul proiectului sau activității, care are consecințe ecologice neprevăzute în studiul de impact, titularul acestora angajează răspunderea civilă, în condițiile regimului special în materie, indiferent care ar fi, în realitate, conținutul însăși al evaluării. Previziunile studiului nu exonerează, în nici un caz, pe solicitant de răspunderea sa viitoare.

Referitor la răspunderea față de administrație, aceasta s-ar putea pune numai în situația unei evaluări de mediu intenționat eronate și care ar fi indus în eroare autoritatea de mediu. Aceasta ar putea angaja răspunderea civilă a solicitantului, dar ar fi foarte dificil de probat prejudiciul suportat de autoritățile administrative. Mai degrabă, într-o atare situație s-ar ridica problema răspunderii penale a celor vinovați (în privința elaborării proiectului).

Persoana (fizică sau juridică) atestată, care a efectuat lucrările de evaluare nu răspunde, în privința conținutului studiului, decât față de solicitant; administrația ori terții nu pot să se întoarcă astfel împotriva executantului, ci numai asupra titularului activității.

SIE. După cum se poate observa legea română nu utilizează sintagma „studiu de impact ecologic”, ci o expresie mai imprecisă, respectiv cea de „evaluarea impactului asupra mediului”, dar cu același conținut. De asemenea, ca variante ale acesteia pot fi considerate: evaluarea riscului (ca analiză a probabilității și gravității principalelor componente ale impactului asupra mediului și se stabilește necesitatea măsurilor de prevenire, intervenție și/sau remediere), bilanț de mediu (analiză tehnică prin care se obțin informații asupra cauzelor și consecințelor efectelor negative cumulate, anterioare, prezente și anticipate ale activității, în vederea autentificării impactului de mediu efectiv de pe un amplasament. Rezultatele acestor expertize sunt consemnate în documentații care pot fi: raport de mediu, raport de amplasament și raport de securitate. HG nr.1213/2006 renunță la utilizarea termenului de **evaluare de mediu** (evident, în mod ilegal!) și folosește pe cea de procedură de evaluare a impactului asupra mediului pe care o definește drept „parcursul etapelor ce au ca obiect stabilirea necesității supunerii unui proiect evaluării impactului asupra mediului, evaluarea impactului asupra mediului, consultarea publicului și a autorităților publice cu responsabilități în domeniul protecției mediului, luarea în considerare a raportului evaluării impactului asupra mediului și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate”.

Deși există tendința de a se reduce evaluarea impactului asupra mediului la un simplu element al unei proceduri speciale, rolul său rămâne mult mai complex⁴³, fără a constitui însă un act administrativ special, de sine-stătător .

⁴³ Această perspectivă este afirmată și de Comisia Europeană într-un răspuns parlamentar „Totuși, trebuie semnalat că Directiva 85/337 este o directivă de procedură și nu permite să se evalueze corectitudinea unui proiect și nici dacă este corectă decizia de autorizare. Dispozițiile pe care le conține cer ca înaintea oricărei decizii de autorizare să se

Calificată, în termeni clasici, drept o operațiune procedurală prealabilă (o expertiză științifică) evaluarea de mediu (concretizată prin studiul de impact, amplu reglementat la nivel național, internațional și comunitar, fiind considerat o regulă de formă, special protejată) prezintă un grad ridicat de „juridicitate”, prin faptul că, elementele sale pot fi contestate și deci pot genera un contencios. Astfel, procedura de realizare a sa este supusă controlului și contestării de către administrație, publicul interesat și judecător, acesta din urmă putând dispune anularea studiului pentru lipsa publicității, a consultării publicului ori a insuficienței sale (cu ocazia controlului jurisdicțional al actului final al procedurii de reglementare, avizul, acordul sau autorizația). Lipsa, neregularitatea ori ilegalitatea evaluării de mediu constituie un viciu de procedură care antrenează anularea actului de reglementare atacat. Verificarea conținutului studiului de către magistrat se face în sensul analizei dacă aceasta cuprinde elementele minimale cerute de reglementările în materie; documentul care apare suficient de serios și de circumstanțiat este legal; dimpotrivă, un studiu sumar ori imprecis, care cuprinde erori ori contradicții va antrena ilegalitatea autorizării acordate, pentru viciu grav de procedură.

Absența studiului de impact, de pildă, poate constitui un motiv de suspendare a actului de reglementare, și o cauză de nulitate absolută a actului de reglementare emis fără existența acestuia.

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

De la regula generală a competenței agenților de mediu de emitere (eliberare) există unele excepții, respectiv:

- Guvernul, prin hotărârea la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului promovează:
 - acordul de mediu și autorizația/autorizația integrată de mediu pentru activitățile miniere care utilizează substanțe periculoase în procesul de prelucrare și concentrare, pentru capacități de producție mai mari de 5 milioane de tone/an și sau dacă suprafața pe care se desfășoară activitatea este mai mare de 1000 ha (art.19);
 - acordul de mediu sau autorizația de mediu pentru instalațiile cu risc nuclear major (centrale nucleare electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale ale combustibilului nuclear ars (art.46(3)).
- Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului (Ministerul mediului și Pădurilor) emite autorizațiile și acordurile de import privind importul

efectueze un studiu pertinent privind efectele posibile ale lucrării asupra mediului și să se îndeplinească procedura corespunzătoare de informare a publicului”, Răspunsul Comisiei Europene la întrebare scrisă, E 1820/96, 1996, DOC 385/47.

organismelor/microorganismelor modificate genetic, precum și acordul și autorizația de mediu privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic și introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii, după solicitarea avizelor necesare (art.40).

3.5. Proceduri de emitere. Emiterea actelor de reglementare se efectuează potrivit unor proceduri specifice pentru fiecare categorie dintre acestea, aprobate prin hotărâre de guvern sau ordin al autorității publice centrale pentru protecția mediului.

Regimul general al acestora se caracterizează prin următoarele reguli fundamentale comune, stipulate în Ordonanța de urgență nr.195/2005:

- actele de reglementare se emit numai dacă planurile și programele, proiectele, respectiv programele pentru conformare privind activitățile existente prevăd prevenirea, reducerea, eliminarea sau compensarea, după caz, a consecințelor negative asupra mediului, în raport cu prevederile aplicabile din normele tehnice și reglementările în vigoare (art.15 (2);

- titularii activităților care fac obiectul procedurilor de reglementare, din perspectiva impactului negativ asupra mediului au obligația de a respecta termenele stabilite de autoritatea competentă de protecția mediului în derularea acestor proceduri; nerespectarea acestora conduce la încetarea de drept a procedurii și anularea solicitării actului de reglementare (art.15 alin.2 și 3);

- obligația autorităților competente de a asigura informarea, consultarea și participarea publicului la luarea deciziei privind emiterea actelor de reglementare și garantarea accesului la justiție în vederea controlului legalității acestora; organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului au drept la acțiune în justiție în probleme de mediu, având calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect protecția mediului (art.20(6)).

3.5.1. Procedura-cadru de evaluare a impactului asupra mediului pentru anumite proiecte publice sau private.

Ca parte integrantă a procedurii de emitere a acordului de mediu procedura de evaluare a impactului asupra mediului este stabilită în prezent prin Hotărârea Guvernului nr.1213 din 6 septembrie 2006, privind stabilirea procedurii-cadru de evaluare a impactului asupra mediului pentru anumite proiecte publice și private.

Legislația română utilizează sistemul listei în determinarea proiectelor supuse evaluării impactului asupra mediului, cu două subdiviziuni: prima, cuprinde proiectele prevăzute în anexa nr.1 a H.G. nr.1213/2006 precum și orice proiecte propuse a se realiza pe un amplasament situat în perimetre de protecție hidrogeologică prevăzute de legislația privind caracterul și mărirea zonelor de protecție sanitară și hidrologică și care sunt supuse evaluării de mediu, datorită

naturii, dimensiunii sau localizării lor și secunda, proiectele publice sau private în privința cărora trebuie stabilită necesitatea efectuării evaluării impactului asupra mediului, prevăzute în anexa nr.2 și realizare în cadrul unei arii naturale protejate, indirect legate de aceasta sau necesare pentru managementul ariei naturale protejate care, fie individual, fie împreună cu alte proiecte, pot avea efecte semnificative asupra ariei naturale protejate, având în vedere obiectivele de conservare a acestora, așa cum sunt prevăzute în legislația privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice; prin excepție, toate proiectele prevăzute în anexa 2, ce urmează a fi realizate în zona costieră se supun evaluării impactului asupra mediului.

Evaluarea identifică, descrie și evaluează, în mod corespunzător și pentru fiecare caz în parte, efectele directe și indirecte ale proiectului asupra următorilor factori: a) ființe umane, faună și floră; b) sol, apă, aer, climă și peisaj; c) bunuri materiale și patrimoniu cultural; d) interacțiunea dintre acești factori.

Ea stabilește măsurile de prevenire, reducere și, unde este posibil, de compensare a efectelor semnificative adverse ale proiectului asupra factorilor de mediu și contribuie la luarea deciziei de emitere a acordului de mediu sau de respingere a cererii respective.

Potrivit art.4 din H.G. nr.1213/2006, procedura de evaluare a impactului asupra mediului se realizează în etape, astfel: a) etapa de încadrare a proiectului în procedura de evaluare a impactului asupra mediului; b) etapa de definire a domeniului evaluării și de realizare a raportului evaluării impactului asupra mediului; etapa de analiză a calității raportului evaluării impactului asupra mediului.

Pentru toate proiectele supuse evaluării, titularii acestora au obligația de a furniza, în cadrul raportului evaluării impactului asupra mediului informațiile vizând descrierea proiectului, rezumatul principalelor alternative studiate și indicarea motivelor pentru alegerea finală, descrierea aspectelor de mediu posibil a fi afectate în mod semnificativ de proiectul propus, în special a populației, faunei, florei, solului, apei, aerului, factorilor climatici, bunurilor materiale ș.a. și descrierea efectelor semnificative posibile ale proiectului propus asupra mediului (rezultând din: existența proiectului, utilizarea resurselor naturale, emisiile de poluanți), descrierea măsurilor preconizate pentru prevenirea, reducerea și, unde este posibil, compensarea oricăror efecte semnificative adverse asupra mediului, un rezumat fără caracter tehnic al informațiilor astfel furnizate și indicarea dificultăților (tehnice și din lipsă de Know-how) întâmpinate de titularul proiectului în prezentarea informațiilor solicitate.

De asemenea, se aduc la cunoștința publicului, din timp și cel mai târziu imediat ce informație poate fi furnizată într-un termen rezonabil, prin anunț public și prin afișarea pe pagina proprie de internet orice solicitare de acord de mediu,

tipul deciziilor posibile etc.; de asemenea este făcută publică decizia de emitere a acordului de mediu sau de respingere a cereri aferente.

3.5.2. Procedura de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe

În spiritul reglementărilor europene și internaționale, actul normativ în materie (respectiv prin Hotărârea Guvernului nr.1076 din 8 iulie 2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe) și implicit procedura pe care o stabilește au ca obiectiv asigurarea unui „nivel înalt de protecție a mediului și de a contribui la integrarea considerațiilor cu privire la mediu în pregătirea și adoptarea anumitor planuri și programe, în scopul promovării dezvoltării durabile, prin efectuarea unei evaluări de mediu a planurilor și programelor care pot avea efecte semnificative asupra mediului”.

Potrivit legii, sunt supuse evaluării de mediu planurile și programele care pot avea efecte semnificative asupra mediului, determinate de actul normativ (în art.5 alin.2-4 din H.G. nr.1076/2006).

Evaluarea de mediu se efectuează în timpul pregătirii planului și programului și se finalizează înainte de adoptarea acestuia ori de trimitere a sa în procedură legislativă; procedura se realizează în etape, astfel: a)etapa de încadrare a planului sau programului în procedura evaluării de mediu; b)etapa de definitivare a proiectului de plan sau de program și de realizare a raportului de mediu; c)etapa de analiză a calității raportului de mediu.

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

Consultarea și concertarea între titularul planului sau programului, a autorității de sănătate publică și a autorităților interesate de efectele implementării planului sau programului, se realizează în cadrul unui comitet special constituit.

Decizia de încadrare se ia de către autoritatea competentă pentru protecția mediului, avându-se în vedere comentariile și propunerile venite din partea publicului, pe baza consultărilor realizate în cadrul comitetului, în termen de 25 de zile calendaristice de la primirea notificării. Planurile și programele care, în urma etapei de încadrare, nu necesită evaluare de mediu, urmează a fi supuse procedurii de adoptare fără aviz.

Etapă de definitivare a proiectului de plan sau de program și de realizare a raportului de mediu are, așa cum îi arată și numele, ca obiective definitivarea

proiectului de plan sau program, stabilirea domeniului și a nivelului de detaliu al informațiilor ce trebuie incluse în raportul de mediu, precum și analiza efectelor semnificative ale planului sau programului asupra mediului, operațiuni care se efectuează în cadrul unui grup de lucru, alcătuit din reprezentanți ai titularului planului sau programului, din una sau mai multe persoane fizice sau juridice interesate atestate conform legii, precum și din experți care pot fi angajați.

Pe baza recomandărilor grupului de lucru, titularul planului sau programului elaborează detaliat alternativele care îndeplinesc obiectivele de mediu relevante pentru respectivele documentele; persoanele atestate, împreună cu experții angajați, după caz, analizează efectele negative asupra mediului a alternativelor propuse de titularul planului sau programului și stabilesc măsurile de prevenire, reducere, compensare și monitorizare a efectelor semnificative ale impactului asupra mediului pentru fiecare alternativă a planului sau programului, făcând recomandări în acest sens.

Urmează, ca pași procedurali: prezentarea, de către titularul planului sau programului, grupului de lucru a alternativei finale (care reprezintă proiectul de plan sau de program) măsurilor de prevenire, reducere sau compensare a efectelor negative asupra mediului, programului de monitorizare, pe baza cărora se realizează conținutul-cadru al raportului de mediu; raportul de mediu identifică, descrie și evaluează potențialele efecte semnificative asupra mediului ale implementării planului sau programului, precum și alternativele rezonabile ale acestuia, luând în considerare obiectivele și aria geografică ale planului sau programului; publicitatea disponibilizării proiectului de plan sau programe, finalizarea raportului de mediu, locul și orarul consultării acestora și faptul că publicul poate face comentarii și propuneri scrise.

Etapă de analiză a calității raportului și de luare a deciziei cuprinde transmiterea, în termen de 5 zile calendaristice de la finalizarea raportului de mediu, de către titular, a proiectului de plan sau de program, însoțit de raport, autorităților competente pentru protecția mediului, organizarea dezbaterii publice a acestora, analiza calității raportului de mediu, luarea deciziei de emitere a avizului de mediu.

Reglementarea în materie (Hotărârea Guvernului nr.1076/2004) stabilește reguli speciale privind informarea și participarea publicului la procedura de evaluare de mediu.

3.6. Termenele de valabilitate. Actele de reglementare sunt acte administrative ale căror efecte sunt limitate în timp. În funcție de natura și particularitățile proiectului sau activității supuse autorizării termenele de valabilitate stabilite de lege (art.16) sunt:

- avizul de mediu pentru planuri și programe au aceeași perioadă de valabilitate ca și planul sau programul pentru care a fost emis, cu excepția cazului în care intervin modificări ale acestora;

- avizul de mediu pentru stabilirea obligațiilor de mediu este valabil până la îndeplinirea scopului pentru care a fost emis, cu excepția cazului în care intervin modificări ale condițiilor în care a fost emis;

- acordul de mediu este valabil pe toată perioada de punere în aplicare a proiectului; neînceperea lucrărilor de investiții aferente în termen de 2 ani de la data emiterii atrage pierderea valabilității (perimarea) acordului, cu excepția cazurilor proiectelor cu finanțare externă pentru care acordul de mediu își păstrează valabilitatea pe toată perioada desfășurării acestora, până la finalizarea investiției; perimarea nu se aplică atunci când neexecutarea lucrărilor la termen este imputabilă faptei autorităților; aceasta din urmă provoacă întreruperea termenului respectiv, ceea ce înseamnă că după dispariția pediciei, începe să curgă un nou termen și nu operează o simplă suspendare a acestuia;

- autorizația de mediu este valabilă 5 ani, iar autorizația integrată de mediu 10 ani; cu titlul de excepție cele emise cu program pentru conformare, respectiv cu plan de acțiuni sunt valabile pe toată perioada derulării programului/planului.

În orice caz, aceasta nu poate depăși ultimul termen al programului sau planului.

3.7. Revizuirea actelor de reglementare. Dacă apar elemente noi cu impact asupra mediului, necunoscute la data emiterii lor, avizul de mediu pentru stabilirea obligațiilor de mediu, acordul de mediu și autorizația de mediu, se revizuiesc. Deși textul art.17(1) al Ordonanței de urgență nr.195/2005 prevede că „În acest caz se poate cere și refacerea evaluării impactului asupra mediului și/sau a bilanțului în materie”, considerăm că, față de justificarea revizuirii (aparitia unor elemente noi cu impact asupra mediului) și specificul procedurilor în materie, refacerea studiului de impact (în sensul completării sale) nu reprezintă o simplă posibilitate la latitudinea autorității publice competente, ci o obligație a efectuării revizuirii autorizațiilor respective.

Deși legea utilizează termenul de **revizuire**, considerăm că mai potrivit este cel de **modificare** (adaptare, actualizare) a actelor de reglementare respective la situații noi apărute pe parcursul valabilității lor. Astfel, în ciuda faptului că într-o oarecare măsură instituția prevăzută la art.17 din Ordonanța de urgență nr.195/2005 evocă situația stipulată în art.322 pct.5 din Codul de procedură civilă (de unde și denumirea adoptată), totuși diferența în cazul nostru este majoră, în sensul că „revizuirea” intervine atunci când apar elemente noi cu impact asupra mediului, necunoscute (mai precis, inexistente) la data emiterii avizului, acordului și autorizației de mediu.

Așadar, nu este vorba de o revizuire impusă de cunoașterea mai exactă a situației de la momentul emiterii actelor de reglementare, prin noi dovezi, ci de o adaptare a documentelor în cauză la evoluțiile de fapt. De altfel, art.15(1) din Ordonanța de urgență nr.195/2005 se referă atât la revizuire, cât și la actualizarea actelor de reglementare de către autoritățile competente pentru protecția mediului, ceea ce impune o delimitare a celor două operații, deși expres legea reglementează numai una dintre ele. Reglementarea specifică privind autorizația integrată de mediu (Ordonanța de urgență nr. 152/2005) se referă la revizuirea și reactualizarea autorizației și actualizarea condițiilor prevăzute de aceasta, fără a exista o delimitare clară între cele trei operațiuni, ci mai degrabă o confuziune a acestora. Întocmai ca și în situațiile reglementate de Ordonanța de urgență nr. 195/2005, revizuirea este concepută ca o adaptare, din moment ce “Autoritatea competentă evaluează periodic condițiile din autorizația integrată de mediu și, acolo unde este necesar, le revizuieste”, aceasta fiind obligatorie în situațiile prevăzute în art. 25, lit. a-d din Ordonanța de urgență nr. 152/2005, precum și în caz de “modificări planificate în exploatarea instalației” (art. 26).

Din această perspectivă, revizuirea urmează să opereze în situația în care modificarea actului de reglementare respectiv este impusă de elemente noi descoperite ulterior, dar existente la momentul emiterii sale.

Inițiativa revizuirii (modificării) poate aparține atât titularului actului de reglementare vizat, cât și autorităților publice competente. Decizie distinctă, actul modificativ nu retrace actul inițial, dar nici nu face să curgă un nou termen de valabilitate al acestuia. În același timp, procedura specifică de emitere va fi reluată asupra elementelor componente modificate, în funcție de natura lor (inclusiv consultarea publicului)⁴⁴. Desigur, nu vom fi în situația unui simplu act de reglementare modificativ, ci de unul nou, substituit celui inițial, atunci când primul suferă modificări importante ori o schimbare a concepției sale generale. De altfel, art. 27 din Ordonanța de urgență nr. 152/2005 prevede că orice modificare

⁴⁴ Într-o decizie de speță, Tribunalul de Primă Instanță (TPI) a anulat o decizie a Comisiei Europene prin care aceasta declara inadmisibilă cererea Marii Britanii de creștere a cantității totale de cote de emisii de GES și pe considerentul că hotărârea Londrei nu mai putea fi modificată, întrucât anterior avusese loc consultarea publicului și se ținuse seama de observațiile sale, în caz contrar această procedură ar fi rămas fără obiect. TPI, cauza T178/05, Acțiune în anulare, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord împotriva Comisiei CE, hotărârea din 25 octombrie 2005.

De remarcat că art. 31 din Ordonanța de urgență nr. 152/2005 prevede că autoritatea competentă ia măsuri pentru ca publicului interesat să i se asigure posibilitatea de a participa, din timp și efectiv la procedura pentru: emiterea autorizației integrate de mediu pentru instalații noi, pentru orice modificare substanțială în exploatarea instalației și revizuirea autorizației sau actualizarea condițiilor unei autorizații integrate de mediu.

substanțială planificată în exploatarea instalației presupune obținerea unei noi autorizații integrate de mediu, conform procedurii legale.

În cazul activităților cu impact transfrontieră asupra mediului operează instituția juridică a reexaminării deciziei, în urma consultării statelor părți la Convenția Espoo interesate; ea intervine în situația în care apar informații suplimentare privind impactul transfrontieră semnificativ al unei activități propuse indirecte de începerea acestora, care nu erau disponibile la momentul luării deciziei privind acea activitate și care ar fi putut influența sensibil această decizie. După cum se poate observa, reexaminarea se apropie mult de instituția clasică a revizuirii. Analiza ulterioară realizării proiectului și adoptarea măsurilor necesare în urma supravegherii activității și determinării apariției oricărui impact transfrontieră negativ evocă adoptarea autorizațiilor de mediu din dreptul intern.

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

Pe perioada suspendării, desfășurarea proiectului sau activității este interzisă (art.17 alin. 4). Ca în cazul oricărui act administrativ de acest gen, dispozițiile de suspendare și, implicit, de încetare a desfășurării proiectului sau activității sunt

executorii de drept, numai instanța judecătorească, în condițiile legii speciale, putând dispune suspendarea acestora.

3.9. Revocarea (retractarea) actelor de reglementare. Actele administrative de mediu pot fi revocate (retractate) în limitele obișnuite ale revocării autorizațiilor administrative individuale creatoare de drepturi, în sensul că nu pot fi retrase decât pentru motive de ilegalitate și în termenele prevăzute de lege; autorizațiile obținute prin fraudă pot fi retractate oricând.

O situație specială o reprezintă cea a procedurii prealabile prevăzută de art.7 din Legea nr.554/2004, potrivit căreia înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un

⁴⁹ Pentru problema generală a suspendării actelor administrative, a se vedea: A.Iorgovan, **Tratat de drept administrativ**, ediția 4, vol.II, Editura All Beck, 2005, p.94-96.

drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. În aceste condiții autoritatea de mediu poate să aprecieze și să decidă asupra retractării actelor de reglementare contestate. Această instituție juridică a fost preluată și particularizată la situația autorizațiilor integrate de mediu, de Ordonanța de urgență nr. 152/2005.

Decizia de revocare a unui act de reglementare este ea însăși o decizie creatoare de drepturi în profitul terților, ceea ce presupune îndeplinirea exigențelor de legalitate.

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

Capitolul VI

RĂSPUNDEREA PENTRU VĂTĂMĂRILE ADUSE MEDIULUI

1. RĂSPUNDEREA CIVILĂ PENTRU PREJUDICIUL ECOLOGIC

1. 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 societal). Apariția și recunoașterea juridică a prejudiciului ecologic au forțat însă lărgirea spectrului de aplicare și adecvarea regimului de răspundere la noile realități a concepției clasice a răspunderii civile. Primul element l-au constituit în acest sens apariția și consacrarea noțiunii de daună (prejudiciu) ecologic, urmat relativ rapid de stabilirea unui regim special de răspundere adaptat particularităților acesteia. Răspunderea civilă apare în dreptul mediului ca un mijloc la care se recurge în ultimă instanță, prioritatea fiind acordată celorlalte tehnici și instrumente, cu precădere celor de natură economicofiscală.

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 remarcă 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.

1.1. Specificitatea prejudiciului ecologic

Potrivit unei definiții larg acceptate – de legislațiile naționale și reglementările internaționale – dauna ecologică reprezintă prejudiciul cauzat naturii sălbatice, neapropiabilă – 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 nici o 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 nici o 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 nici o 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 agrement, 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 indecelabilă, dar apreciabilă de către tribunale sub unghiul dreptului contractual și al răspunderii delictuale. Referitor la modurile de reparare, acestea se referă în special la încetarea poluării, repararea în natură și repararea pecuniară.

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

1.3. Determinarea responsabilului pentru producerea pagubei ecologice

1.3.1. 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.

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

Socializarea prezintă un avantaj și două inconveniente. Avantajul constă, în mod evident, în faptul că permite indemnizarea automată a victimelor prin simpla justificare a prejudiciului. Inconveniente se referă, pe de o parte, la modul de reparare, care se limitează la indemnizare fără să se preocupe de dispariția sursei pagubei, și pe de altă parte, la reparația pe seama colectivității a unei pagube care ar trebui să fie suportată numai de către autorul său, ceea ce evită integrarea

costului în prețul produsului ori serviciului. Este nevoie deci să nu se socializeze indemnizarea decât atunci când s-au epuizat celelalte căi de reparare. Aceasta presupune însă stabilirea unei legături de cauzalitate între act și pagubă. Dificultățile apar în acest sens la trei niveluri: stabilirea unei legături de cauzalitate, prezumția probabilității legăturii de cauzalitate și pluralitatea cauzelor pagubei.

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 exoneratorie, nici un factor de atenuare pentru autorul unei surse de pagubă.

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

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

Aceste principii au dus la plasarea regimului juridic al acțiunii în repararea pagubei ecologice în afara „imperiului 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.

1.3.2. 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 pagubei⁴⁵.

S-au remarcat în acest sens trei sisteme:

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

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

□ o altă tehnică de desemnare a responsabililor rezidă în constituirea unui fond de indemnizare alimentat prin cotizațiile poluatorilor⁴⁶;

□ 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.

1.3.3. 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:

⁴⁵ Ca de pildă **Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act**, 1980.

⁴⁶ M. Hertzog, **La fiscalité de l'environnement**, în *Fiscalité et Environnement*, nr. special, P.U.F., 1984.

- 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 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. Regimul răspunderii pentru prejudiciul ecologic instituit prin Ordonanța de urgență nr.195/2005

În condițiile lipsei unor reglementări speciale privind răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic, art. 41 (6) din Constituția din 1991(devenit art.44(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 a fost și este încă în unele țări (Franța de exemplu), pentru

răspunderea civilă (obiectivă) a întreprinderilor poluatoare, 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 Codul 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(1) din ordonanță, răspunderea pentru prejudiciu adus mediului are caracter obiectiv, independent de culpă; în cazul pluralității autorilor, răspunderea este solidară. În aliniatul 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(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 solidară 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.

1.2.1. 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 Ordonanța de urgență 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.

1.2.2. 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.

1.2.3. Răspunderea solidară în caz de pluralitate a autorilor

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

2. RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ ÎN MATERIE DE MEDIU

2.1. 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 alin 2 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor). În precizarea noțiunii și precizarea din alin.1 al respectivului articol conform căreia „Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală, care stabilește, imperfect, apartenența contravenționalului la ilicitul penal. De remarcat că în legislația din alte țări (cea franceză, de exemplu) contravențiile sunt „infrațiuni materiale”, în sensul că nu este necesar pentru a le caracteriza ca atare stabilirea vinovăției, poluatorul fiind sancționat în mod automat, odată ce a încălcat prevederile legale aferente.

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

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(3) din O.G. nr.2/2001).

Sancțiunea stabilită trebuie să fie proporționată 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.

2.2. Categoriile de contravenții

Noua reglementare-cadru în materie, Ordonanța de urgență a Guvernului nr.195/2005 a păstrat, în general, aceeași concepție asupra contravențiilor, cu unele ajustări în privința obiectului acestora și mai ales a sancțiunilor pecuniare aplicabile (cuantumul amenzilor crescând considerabil, diferența între cele aplicate persoanelor fizice și ale persoanelor juridice fiind de 6-8 ori mai mare). După criteriul cuantumului amenzilor aplicabile, în art.96 din ordonanță sunt prevăzute trei categorii de contravenții. Astfel, din prima grupă fac parte 27 de contravenții constând în încălcări ale prevederilor legale precum: obligațiile persoanelor juridice de a realiza sisteme de automonitorizare și de a raporta autorităților competente rezultatele 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 cuantumului 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.24(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 deșeurilor provenite în urma acestuia și refacerea zonei verzi (art.24(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.24 (3).

2.3.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 (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.

2.4.Cauze care înlătură răspunderea contravențională

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

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

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

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

2.5.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).

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.

3. RĂSPUNDEREA PENALĂ ÎN MATERIE DE MEDIU

3.1. 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 perspectiva integrării României în uniunea Europeană.

Astfel, primele „infrațiuni de mediu” au fost inserate în prima lege-cadru privind protecția mediului (nr.9/1973) cu toate limitele aferente timpului (obiective de natură socio-politică), treptat fiind particularizate în legislația specifică. Nu putem ignora în acest context faptul că legislația de mediu a acreditat astfel pentru prima dată răspunderea contravențională (penală) a persoanei juridice în dreptul român, pentru atingerile aduse mediului, evident cu limitele de rigoare. Această practică s-a păstrat până astăzi când, cel de-al treilea act normativ-cadru în domeniu, ordonanța de urgență nr.195/2005 (legea nr.265/2006) a păstrat același sistem de răspundere penală în materie, cu o serie de ajustări impuse de evoluția dreptului comparat, a doctrinei și a jurisprudenței aferente.

În prezent regimul juridic general al infracțiunilor ecologice este confuz și, în unele privințe, chiar contradictoriu. Într-adevăr, în contextul procesului de modernizare a legislației penale și de armonizare a reglementărilor de mediu cu exigențele comunitare, ca o măsură pozitivă noul Cod penal (Legea nr.301/2004) a

preluat (deși nu a inspirat, pe conținut) din legea-cadru sediul principal al acestei categorii de infracțiuni, prevăzând capitolul V intitulat „Crime și delikte contra mediului”, în titlul VIII „Crime și delikte de pericol public” al Părții speciale. Așa cum rezultă din chiar denumirea capitolului, unele infracțiuni de mediu au fost considerate crime, ca expresie a gradului ridicat de pericol social recunoscut astfel. Optându-se pentru o abordare sectorială, au fost prevăzute crime și delikte privind încălcarea regulilor privind protecția atmosferei (art.395), încălcarea regulilor privind protecția apei (art.396), încălcarea regulilor de gospodărire a apelor (art.397), încălcarea regulilor privind utilizarea apei potabile (art.398), distrugerea lucrărilor de protecție a apelor (art.399), încălcarea regulilor privind protecția fondului forestier (art.401), poluarea fonică (art.402), poluarea accidentală (art.403). Ca o particularitate, persoana juridică se sancționează pentru infracțiunile contra mediului. Totuși, actul normativ nu a reușit să ofere un cadru general adecvat domeniului, să creeze o infracțiune ecologică tip, pe baza căreia să se configureze întregul edificiu penal de protecție a mediului.

În plus, amânarea, practic *sine die*, a intrării în vigoare a Legii nr.301/2004 face să rămână la faza de tentativă, ridicarea ilicitului penal ecologic la nivelul codului penal, sediul principal al infracțiunilor ecologice rămânând astfel reglementarea-cadru în materie, respectiv O.U.G. nr.195/2005.

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

Sub raportul manierei de incriminare, în unele situații persistă dependența administrativă, precum infracțiunile de continuare a activității după suspendarea acordului de mediu sau autorizației/autorizației integrate de mediu (art.98 alin.2, pct.6), continuarea activității după dispunerea încetării acesteia (art.98 alin.4, pct.1); incriminarea depinde de respectarea normelor tehnice instituite (infracțiunea de producere de zgomote peste limite admise (art.98 alin.2 pct.4) sau de cea a restricțiilor sau interdicțiilor stipulate de lege /precum cele pentru protecția apei și a atmosferei (art.98 alin.2, pct.1) ori vizând vânatul și pescuitul unor specii protejate (art.98 alin.2 pct.5). Se întâlnesc și infracțiuni ecologice propriu-zise, ca poluarea prin evacuare, cu știință, în apă, în atmosferă sau pe sol a unor deșeuri sau substanțe periculoase (art.98 alin.2 pct.1), arderea miriștinilor, stufului, tufărișurilor

și vegetației ierboase din ariile protejate și de pe terenurile supuse refacerii ecologice /art.98 alin.1, pct.1) ș.a.

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

PARTEA SPECIALĂ

Capitolul VII CONSERVAREA BIODIVERSITĂȚII. REGIMUL ARIILOR PROTEJATE ȘI AL MONUMENTELOR NATURII

1.Regimul general al conservării biodiversității.

Capitolul VIII: Conservarea biodiversității și arii naturale protejate (art.4959) al Ordonanței de urgență nr.195/2005 stabilește regimul juridic general al acestor două componente majore ale protejării naturii, care cuprinde reglementări privind ariile naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice. Conservarea și utilizarea durabilă a patrimoniului natural sunt considerate „obiectiv de interes public major” și componentă fundamentală a strategiei naționale pentru dezvoltarea durabilă (art.1-O.U.G. nr.236/2000).

Reglementările legale utilizează și definesc, în acest context, trei noțiuni principale, cu importante semnificații juridice. Astfel, elementul central îl constituie în acest domeniu conceptul de **mediu natural** înțeles ca ansamblul componentelor, structurilor și proceselor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea intrinsecă de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acestora, urmat într-un alt context de cel de **patrimoniul natural** ca ansamblul componentelor și structurilor fizico-geografice, floristice, faunistice și biocenotice ale mediului natural a căror importanță și valoare ecologică, economică, științifică, biogenă, sanogenă, peisagistică, recreativă și cultural-istorică au o semnificație relevantă sub aspectul conservării diversității biologice floristice și faunistice, al integrității funcționale a ecosistemelor, conservării patrimoniului genetic, vegetal și animal, precum și pentru satisfacerea cerințelor de viață, bunăstare, cultură și civilizație ale generațiilor prezente și viitoare, iar categoria generală de „bun-mediu” este particularizată prin **bun al patrimoniului natural** considerat o componentă a patrimoniului natural care necesită un regim special de ocrotire, conservare și utilizare durabilă în beneficiul generațiilor prezente și viitoare. Printre regulile constitutive ale acestui regim se numără:

- obligativitatea procedurii de evaluare a impactului asupra mediului la proiectarea lucrărilor care pot modifica cadrul natural al unei arii protejate, urmată de avansarea soluțiilor tehnice de menținere a zonelor de habitat natural, de conservare a funcțiilor ecosistemelor și de protecție a speciilor sălbatice de floră și faună, inclusiv a celor migratoare, cu respectarea alternativei și a condițiilor impuse prin acordul de mediu, precum și automonitorizarea până la îndeplinirea acestora (art.49(5);

- obligația deținătorilor, cu orice titlu, de suprafețe terestre și acvatice supuse refacerii ecologice sau aflate într-o arie naturală protejată de a aplica și/sau respecta măsurile stabilite de autoritatea competentă pentru protecția mediului;
- scutirea de plată a impozitului pe teren (acordată pe baza unei confirmări emise de structura de administrare a ariei naturale protejate sau de autoritatea competentă pentru protecția mediului) a proprietarilor de terenuri extravilane situate în arii naturale supuse unor restricții de utilizare (art.50);
- interzicerea introducerii pe teritoriul țării, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, de culturi de microorganisme, a exemplarelor de plante și animale sălbatice vii, fără acordul pentru import al speciilor non-CITES sau, respectiv, permisului CITES pentru celelalte specii;
- realizarea exportului speciilor de plante și animale din flora și fauna sălbatică pe baza acordului pentru export al speciilor non-CITES și, respectiv, permisului CITES, pentru celelalte specii;
- posibilitatea organizării și desfășurării activităților de recoltare, capturare și/sau de achiziție și comercializare pe piața internă a plantelor și animalelor din flora și fauna sălbatică, terestră și acvatică, sau a unor părți ori produse ale acestora, în stare vie, proaspătă ori semiprelucrată, numai de persoane fizice sau juridice autorizate de autoritățile publice județene pentru protecția mediului (art.53).

2. Regimul ariilor protejate

Printre modalitățile frecvent utilizate în vederea protecției și conservării naturii un loc central îl ocupă constituirea de arii protejate și declararea de monumente ale naturii.

2.1. Regimul juridic al ariilor protejate și monumentelor naturii în România

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

2.2. Regimul juridic special al ariilor naturale protejate

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

2.2.1. Reguli generale. Categoriile de arii naturale protejate

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

De asemenea, pe teritoriul ariilor naturale protejate, pe lângă interdicțiile prevăzute în planurile de management și regulamente, sunt oprite: **a)** distrugerea sau degradarea panourilor informative și indicatoare, construcțiile, împrejurimile, barierele, plăcile, stâlpii, semnele de marcat sau orice alte amenajări aflate în inventarul ariilor naturale protejate; **b)** aprinderea și folosirea focului deschis, în afara vetrelor special amenajate și semnalizate în acest scop de către administratorii sau custozii ariilor naturale protejate; **c)** abandonarea deșeurilor în afara locurilor special amenajate și semnalizate pentru colectare dacă există; **d)** accesul cu mijloace motorizate care utilizează carburanți fosili pe suprafața ariilor naturale protejate, în scopul practicării de sporturi, în afara drumurilor permise accesului public și a terenurilor special amenajate; **e)** exploatarea oricăror resurse minerale neregenerabile din parcurile naționale, rezervațiile naturale, rezervațiile științifice, monumentele naturii și din zonele de conservare specială ale parcurilor naturale. În parcurile naturale în afara zonelor de conservare specială, exploatarea oricăror resurse minerale neregenerabile este permisă numai dacă acest lucru este prevăzut în mod explicit în planurile de management și regulamentele acestora.

Pentru realizarea măsurilor speciale de ocrotire și conservare in situ a bunurilor patrimoniului natural, legislația românească prevede categorii, diferențiate prin regimul juridic – de ocrotire, conservare și utilizare – în raport cu nivelul de stabilire: a) categorii stabilite la nivel național: rezervații științifice, parcuri naționale, monumente ale naturii, rezervații naturale și parcuri naturale; b) categorii stabilite prin reglementări internaționale: situri naturale ale patrimoniului natural universal, zone umede de importanță internațională, rezervații ale biosferei, arii speciale de conservare, arii de protecție specială avifaunistică. În privința celei de-a doua categorii, acestea sunt supuse unui regim juridic mixt, format, pe de o parte, din reglementări internaționale de tip clasic, ce reflectă semnificația mondială a obiectivului respectiv, iar pe altă parte, din legislația internă de aplicare și particularizare a dispozițiilor internaționale. Prima grupă este supusă exclusiv reglementărilor naționale.

Datorită mobilității deosebite în materie de categorisire și caracterizare a ariilor protejate, Ordonanța de urgență nr. 236/2000 prevede că aceste categorii se pot modifica și completa prin hotărâre a guvernului, la propunerea autorității publice centrale pentru protecția mediului, cu avizul prealabil al Academiei Române, luându-se în considerare recomandările organizațiilor internaționale

autorizate, precum și criteriile pentru selectarea siturilor de importanță comunitară. Actul normativ-cadru stabilește următoarele reguli generale:

□ suprafețele terestre și acvatice care la data intrării sale în vigoare (decembrie 2000) aparțineau domeniului public și care, prin valoarea patrimoniului natural, geografic, floristic, faunistic, forestier și de altă natură, necesitau instituirea regimului de rezervație științifică, rămâneau în proprietate publică și dobândeau regimul de protecție conform procedurii legale;

□ obligația autorităților publice centrale și locale de a pune sub regim provizoriu de ocrotire bunurile patrimoniului natural, până la îndeplinirea procedurilor legale de instituire a regimului de protecție și conservare;

□ caracterul prioritar al instituirii regimului de arie naturală protejată și de zonă de protecție a bunurilor patrimoniului natural în raport cu orice alte obiective, cu excepția celor care privesc asigurarea securității naționale, a securității, sănătății oamenilor și animalelor și prevenirea unor catastrofe naturale.

□ stabilirea mărimii suprafeței de teren ce se supune regimului special de ocrotire, conservare și utilizare pe bază de studii de fundamentare științifică;

□ instituirea regimului de protecție indiferent de destinația terenului și de deținător și obligativitatea respectării acestuia.

2.2.2. Procedura de instituire a regimului de arie naturală protejată

Aceasta presupune arătarea actului normativ de stabilire, inițiativa recunoașterii unei anumite categorii și unele reguli tehnice.

Astfel, în privința primului aspect, instituirea regimului de arie naturală protejată se face: a) prin lege, pentru siturile naturale ale patrimoniului natural universal și pentru rezervațiile biosferei; b) prin hotărâre a guvernului, pentru parcuri naționale, parcuri naturale, zone umede de importanță internațională, arii speciale de conservare, arii de protecție specială avifaunistică, rezervații științifice, monumente ale naturii, rezervații naturale; c) prin hotărâri ale consiliilor județene sau locale pentru arii naturale situate pe suprafețe terestre sau acvatice care aparțin domeniului public de interes județean sau local, precum și pentru cele situate pe suprafețele aflate în proprietate privată. După cum se poate observa, reglementarea în vigoare amestecă în această privință două criterii de desemnare a rangului actului normativ de instituire a categoriei ariei de protejare și regimului aplicabil aferent: categoria de conservare și protecție și regimul protejării proprietății (publice sau private).

Inițiativa (proponerile) de instituire a regimului de arie naturală protejată aparține și ea în mod diferit: pentru cazurile care necesită adoptarea de lege sau hotărâre de guvern, competența revine autorității publice centrale pentru protecția mediului, Academiei Române și autorităților locale pentru protecția mediului, altor

autorități publice, regii autonome, companiilor și societăților naționale care au în administrare suprafețe terestre și acvatice din domeniul public de interes național, președinților consiliilor județene sau primarilor, forurilor de știință, cultură și învățământ, ONG și persoanelor fizice; în situația celor instituite prin hotărâri ale comisiilor județene sau locale, aceasta aparține președinților consiliilor județene sau primarilor, autorităților teritoriale pentru protecția mediului, instituțiilor de învățământ sau științifice locale, și muzeelor, ONG locale și persoanelor fizice, proprietarilor de terenuri.

Zonele și siturile naturale care întrunesc criteriile de sit al patrimoniului natural universal, zonă umedă de importanță internațională, rezervație a biosferei, arie specială de conservare și arie de protecție specială avifaunistică dobândesc acest regim conform procedurii stabilite prin ordonanță, sub rezerva recunoașterii lor de către organismele internaționale autorizate (art. 8(4)).

În situațiile care impun luarea de urgență a măsurilor de protecție și conservare ce se impun, se poate institui regimul de arie protejată cu caracter provizoriu, în baza documentației avizate de către Academia Română, prin ordin al conducerii autorității publice centrale pentru protecția mediului, până la declararea conform procedurii legale.

Ca regulă generală, în modul de constituire și de administrare a ariilor protejate trebuie să se ia în considerare interesele comunităților locale, facilitându-se participarea localnicilor la aplicarea măsurilor de protecție, conservare și utilizare durabilă a resurselor naturale, încurajându-se menținerea practicilor și cunoștințelor tradiționale locale în valorificarea acestor resurse, în beneficiul comunităților locale (art. 10).

Documentația necesară în vederea instituirii regimului special de arie naturală protejată trebuie să cuprindă:

- a) studiul de fundamentare științifică;
- b) harta topografică, cu limitele ariei naturale protejate;
- c) suprafața și situația juridică a terenurilor, cu precizarea proprietarilor acestora;
- d) avizul Academiei Române (art. 11).

Până la finalizarea procedurilor de instituire a regimului de protecție a ariilor naturale protejate, deținătorii bunurilor cu valoare de patrimoniu natural, indiferent de destinația terenurilor, sunt ținuti să aplice și să respecte măsurile de ocrotire, conservare și utilizare stabilite de către autoritățile pentru protecția mediului, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență.

2.2.3. Alte reguli

Ariile naturale protejate și zonele de protecție trebuie evidențiate în mod obligatoriu în planurile naționale, zonale și locale de amenajare a teritoriului și de urbanism.

În perimetrele ariilor naturale protejate și în vecinătatea acestora, precum și a altor bunuri ale patrimoniului natural supuse unui regim special de protecție și conservare este interzisă orice lucrare sau activitate susceptibilă să genereze un impact negativ asupra acestora. Autorizarea activităților în perimetrul ariilor naturale protejate și în vecinătatea acestora se face cu ajutorul structurilor administrative ale ariei naturale protejate.

În sfârșit, sunt ocrotite și se conservă totodată în regim de protecție coridoarele ecologice instituite de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, cu ajutorul consiliului județean și al Academiei Române, fiind interzise orice lucrare și acțiuni care le afectează integritatea.

2.2.4. Administrarea rețelei de arii naturale protejate

Ansamblul ariilor protejate instituite conform legii, constituirea națională de arii naturale protejate, coordonarea și managementul lor sunt în responsabilitatea autorității publice centrale pentru protecția mediului, a Academiei Române și a Comitetului Național „Om-Biosferă”, conform atribuțiilor specifice.

Modalitățile de administrare a ariilor naturale protejate și a altor bunuri ale patrimoniului natural puse sub regim special de protecție și conservare sunt stabilite avându-se în vedere:

- a) categoria ariei naturale protejate;
- b) întinderea ariei naturale protejate;
- c) posibilitățile de asigurare a resurselor financiare suplimentare pentru asigurarea unei funcționări corespunzătoare a administrației.

Administrarea ariilor naturale protejate și a celorlalte bunuri ale patrimoniului natural puse sub regim special de protecție și conservare se poate face prin:

- a) structuri de administrare special constituite subordonate direct Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității;
- b) structuri de administrare special constituite în subordinea unor regii autonome, companii și societăți naționale și comerciale, autorități ale administrației publice locale, servicii descentralizate ale administrației publice centrale, instituții științifice, de cercetare și de învățământ din sectorul public și privat, muzee, organizații neguvernamentale, constituite potrivit legii;
- c) persoane fizice cu calitatea de custode.

Structurile de administrare special constituite se asigură, în mod obligatoriu, pentru rezervațiile biosferei, parc național și parc natural.

Pentru una sau mai multe situri naturale ale patrimoniului universal, arii speciale de conservare, arii de protecție specială, ari faunistice și zone umede de importanță internațională se asigură structuri de administrare special constituite.

Aceste structuri sunt reprezentate, în condițiile legii, prin:

a) administrații proprii, cu personal calificat, special angajat, care asigură administrarea ariilor naturale protejate, potrivit planurilor de management și regulamentelor de organizare și funcționare;

b) consilii consultative de administrare, organizate pe lângă administrațiile proprii, alcătuite din reprezentanți ai instituțiilor, organizațiilor economice, autorităților și comunităților locale care dețin cu orice titlu suprafețe în perimetrul ariei naturale respective și care sunt implicate și interesate în aplicarea măsurilor de protecție, conservare și dezvoltare durabilă a zonei.

Administrațiile proprii, cu personal calificat, special angajat se numesc:

a) de Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității, în cazurile în care acestea îi sunt direct subordonate;

b) de organizațiile cărora li se atribuie dreptul de a administra o arie naturală protejată și care consimt să asigure din surse proprii la asigurarea mijloacelor financiare și/sau tehnice, necesare pentru buna administrare, potrivit planului de management.

Consiliile consultative de administrare se organizează la propunerea administrației ariei protejate, cu aprobarea Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității.

Structurile de administrare special constituite pentru administrarea ariilor naturale protejate vor fi îndrumate și supravegheate de un consiliu științific.

Componenta consiliilor științifice se propune de administrația ariilor naturale protejate, cu avizul Academiei Române și se aprobă de Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității.

Consiliile științifice evaluează modul în care sunt aplicate măsurile prevăzute în planurile de management și prezintă, anual sau ori de câte ori este necesar, Academiei Române și autorității centrale pentru protecția mediului rapoarte cuprinzând constatări, propuneri și recomandări.

Evaluarea managementului ariilor naturale protejate cu structuri de administrare special constituite se face cel puțin o dată pe an, pe baza rapoartelor consiliilor științifice, de către Agenția Națională pentru Arii Naturale și protejate și Conservarea Biodiversității și de Academia Română.

Consiliile științifice ale parcurilor naționale și naturale analizează, în vederea avizării, solicitările de desfășurare a oricăror activități susceptibile să aibă impact negativ asupra ariei naturale protejate, precum și orice studii privind activități și dezvoltări ce ar urma să se desfășoare pe suprafața sau imediata vecinătate a ariilor naturale protejate.

În cazul în care pentru o investiție de interes național cu potențial impact negativ asupra unei arii naturale protejate nu există soluții alternative, iar planul sau proiectul trebuie realizat pentru un obiectiv de interes public major, inclusiv cu caracter social sau economic, statul va asigura măsuri de compensare a teritoriului, astfel încât să se protejeze integritatea rețelei de arii protejate. Acolo unde aria naturală protejată de interes comunitar are tipuri de habitate și/sau specii prioritare, planul sau proiectul trebuie să fie de interes major din punct de vedere al beneficiilor de mediu sau alte motivații imperative de interes public major.

Consiliile științifice ale parcurilor naționale și naturale analizează, în vederea avizării, solicitările de desfășurare a oricăror activități susceptibile să aibă impact negativ asupra ariei naturale protejate, precum și orice studii privind activități și dezvoltări ce ar urma să se desfășoare pe suprafața sau în imediate vecinătate a ariilor naturale protejate.

În cazurile rezervațiilor științifice, rezervațiilor naturale, monumentelor naturii și ale celorlalte bunuri ale patrimoniului natural supuse unui regim special de protecție, care nu sunt cuprinse în perimetrele rezervațiilor biosferei, ale parcurilor naționale și parcurilor naturale, ariilor speciale de conservare, ariilor de protecție specială avifaunistică, administrarea se poate asigura prin una dintre modalitățile prevăzute de lege, pe bază de convenții încheiate, după caz, cu autoritatea centrală pentru protecția mediului.

În situațiile în care în aceeași zonă există arii naturale protejate și alte bunuri ale patrimoniului natural supuse unui regim special de protecție, dar pentru care nu se constituie structuri de administrare speciale sau nu s-a dat spre administrare unor custozi administrarea lor, se poate asigura de către un singur organ de administrare, în coordonarea directă a autorității publice teritoriale a protecției mediului, cu aprobarea Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității.

Planurile de management și regulamentele ariilor naturale protejate care reglementează desfășurarea tuturor activităților din aria naturală protejată se elaborează de administratorii ariilor naturale protejate și se aprobă de Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității cu avizul Academiei Române.

Până la aprobarea planurilor de management administratorii ariilor naturale protejate se asigură în baza ordinului emis de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului.

Măsurile de management al ariilor naturale protejate se elaborează astfel încât să țină cont de exigențele economice, sociale și culturale, precum și de particularitățile regionale și locale ale zonei.

Reglementarea conținutului planurilor de management se va face prin acte normative specifice.

Modificarea planurilor de management se poate face de administratorii sau custozii ariilor naturale protejate, cu avizul consiliului științific și al Academiei Române, precum și cu aprobarea Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității.

Respectarea planurilor de management și a regulamentelor este obligatorie pentru administratorii ariilor naturale protejate, precum și pentru persoanele fizice și juridice care dețin sau administrează terenuri și alte bunuri și/sau care desfășoară activități în perimetrul și în vecinătatea ariei naturale protejate.

Planurile de amenajare a teritoriului, cele de dezvoltare locală și națională, precum și orice alte planuri de exploatare/utilizare a resurselor naturale din aria naturală protejată și din vecinătatea acesteia vor fi armonizate cu prevederile planului de management. Prevederile oricăror planuri de dezvoltare, cu excepția situațiilor specifice sunt prioritare față de prevederile oricăror planuri de dezvoltare, cu excepția situațiilor specificate de lege.

Autoritățile locale și naționale cu competențe și responsabilități în reglementarea activităților din zona ariilor naturale protejate sunt obligate să instituie, de comun acord cu structurile de administrare a ariilor naturale protejate și, după caz, cu Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității, măsuri speciale pentru conservarea sau utilizarea durabilă a resurselor naturale din ariile naturale protejate și din vecinătatea acestora, conform prevederilor planurilor de management. (art.19).

Zonarea internă a ariilor naturale protejate se face prin planul de management, prin definirea și delimitarea zonelor de conservare specială, a zonelor cu protecția strictă echivalente rezervațiilor științifice, a zonelor de interes special din punctul de vedere al biodiversității, zonelor de dezvoltare durabilă a activităților umane și a zonelor de dezvoltare turistică, conform obiectivelor specifice fiecărei arii naturale protejate.

Zonele de conservare specială cuprind cele mai valoroase elemente ale patrimoniului natural din interiorul parcurilor naționale și parcurilor naturale și sunt asimilabile integral sau pot include rezervații științifice, rezervații naturale, inclusiv de tip peisagistic, monumente ale naturii, arii speciale de conservare, arii de protecție specială avifaunistică, zone protejate pentru monumentele istorice de valoare națională excepțională, după caz.

Zone cu protecție strictă – zonele din arii naturale protejate, în care se interzice desfășurarea oricăror activități umane, cu excepția activităților de cercetare, educație și formele de turism definite în planurile de management.

Zone de interes special din punctul de vedere al biodiversității – zonele din rezervații ale biosferei, parcuri naționale, parcuri naturale, arii speciale de protecție specială avifaunistică și arii de conservare specială în care se impun măsuri speciale pentru conservarea unor habitate și/sau specii.

Zone de dezvoltare durabilă a activităților umane – zonele în care se permit activități de investiții/dezvoltare, dar cu respectarea principiului de utilizare durabilă a resurselor naturale și de prevenire a oricăror efecte negative asupra biodiversității.

Zone de dezvoltare turistică – zonele în care se permite dezvoltarea de activități turistice care presupun investiții speciale.

Prin O.U.G. nr.195/2005 (art.51 alin.5), pentru administrarea parcurilor naționale, parcurilor naturale, a siturilor de interes comunitar și a ariilor de protecție specială avifaunistice a căror suprafață este mai mare de 4000 ha, s-a înființat Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate și Conservarea Biodiversității, instituție publică, în subordinea autorității publice centrale pentru protecția mediului, finanțată din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, care are în subordine și/sau coordonare structuri de administrare special constituite, cu personalitate juridică.

2.2.5. Controlul și regimul sancționator

Reglementarea legală stabilește un regim special în privința controlului asupra respectării cerințelor legale în materie, în sensul că acesta este organizat de către autoritatea publică pentru protecția mediului și este exercitat prin persoane special împuternicite din cadrul:

- a) aparatului central al acesteia, cu atribuții de control pe întregul teritoriu al țării;
- b) autorităților județene de protecție a mediului, cu atribuții de control pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale în care acestea funcționează;
- c) personalului administrațiilor sau administratorii și custozii ariilor naturale protejate;
- d) inspectoratelor silvice și oficiilor cinegetice teritoriale, cu atribuții de control pe teritoriul lor de competență.

Controlul asupra respectării prevederilor prezentei ordonanțe de urgență referitoare la ariile naturale protejate, declarate prin hotărâri ale consiliilor județene sau locale se exercită și de către personalul special împuternicit al acestora.

Încălcarea dispozițiilor ordonanței de urgență atrage „răspunderea civilă, materială, contravențională sau, după caz, penală. Ca o particularitate, constatarea faptelor ce constituie contravenții și aplicarea sancțiunilor se fac de către persoanele împuternicite în acest scop de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, respectiv de către membrii Comisiei pentru Ocrotirea Monumentelor Naturii a Academiei Române, personalul inspectoratelor teritoriale de protecție a mediului, al inspectoratelor silvice teritoriale, al oficiilor teritoriale cinegetice, personalul administrațiilor sau administratorii și custozii ariilor naturale

protejate, precum și de către ofițerii și subofițerii de poliție, de către persoanele împuternicite de administrația publică județeană și locală“.

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

Delta Dunării este cea mai mare și mai puțin afectată zonă umedă a Europei, constituind o regiune de importanță internațională⁴⁷.

Ea este în același timp deosebit de fragilă, mediul deltaic fiind supus în ultimele decenii unei degradări grave, ca urmare a supradezvoltării navigației, exploatarei neraționale a resurselor piscicole, agriculturii și operațiunilor de regularizare, poluării sub diferite forme.

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

6.5.1. Evoluția reglementărilor vizând protecția și conservarea Deltei Dunării

Prin Decretul nr. 103 din 7 februarie 1990 au fost sistate lucrările de aplicare a programului de amenajare și exploatare integrală a Deltei Dunării, a fost abrogat Decretul nr. 92/1983 și au fost oprite oricare alte activități care ar afecta mediul deltaic. Totodată, s-a prevăzut elaborarea unui studiu din care să rezulte măsurile necesare pentru utilizarea economică a teritoriului zonei, în condiții de redresare și menținere a echilibrului ecologic. Prin Decretul nr. 187 din 30 martie 1990, România a aderat la Convenția UNESCO adoptată la 16 noiembrie 1972, iar Delta Dunării a fost înscrisă pe lista patrimoniului mondial în decembrie 1991 și a fost declarată rezervație a biosferei.

Reflectând asemenea evoluții, prin Hotărârea Guvernului nr. 983 din 29 august 1990 (privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului), pentru îndrumarea și controlul întregii activități științifice, de turism și agrement din deltă

⁴⁷ Delta Dunării se întinde pe o suprafață de 550.000 ha (dintre care peste 400.000 ha în România, și restul în Ucraina), constituind o importantă zonă a biodiversității. Apele ei găzduiesc peste 75 de specii de pești (inclusiv sturioni). Aici se găsesc formațiuni unice de stejari, crescute pe vechi plaje, care, împreună cu stepele adiacente, adăpostesc multe specii de plante și animale. Numeroase specii de păsări pe cale de dispariție se mai întâlnesc încă în deltă, precum: cormoranul pitic, gâsca cu piept roșu, pelicanii dalmațieni etc.

s-a înființat Administrația Rezervației „Delta Dunării”, instituție cu personalitate juridică în subordinea Ministerului Mediului.

Un pas important în stabilirea noului regim de protecție și conservare a mediului deltaic l-au constituit aderarea României, prin Legea nr. 5 din 25 ianuarie 1991, la Convenția asupra zonelor umede de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice (încheiată la Ramsar la 2 februarie 1971), și înscrierea Deltei Dunării (în mai 1991) pe lista aferentă acestei convenții⁵³. Toate aceste reglementări au stabilit un ansamblu de reguli internaționale aplicabile Deltei Dunării, completate cu prevederi legislative de ordin intern.

6.5.2. Reglementările internaționale privind protecția și conservarea Deltei Dunării

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

6.5.2.1. Protecția Deltei Dunării ca obiectiv al patrimoniului mondial

Primul principiu consacrat de acest document internațional deosebit de important este acela al obligației tuturor statelor de a proteja bunurile naturale și culturale excepționale care, privite în mod colectiv, aparțin întregii umanități și de a nu lua nici o măsură susceptibilă de a prejudicia direct ori indirect acest patrimoniu. Dispozițiile convenției încearcă o conciliere cât mai bună posibil între principiile suveranității și integrității teritoriale și necesitatea unei intervenții internaționale. Astfel, pe de o parte, se stabilește clar că guvernele naționale sunt responsabile de protecția siturilor, patrimoniului mondial aflat sub jurisdicția lor, iar pe de altă parte, că acestea trebuie să coopereze în acest domeniu. Bunurile naturale care fac parte din patrimoniul mondial rămân supuse legislației statului competent teritorial în ce privește proprietatea, în sensul că acestea vor continua să aparțină entităților publice, private ori particularilor.

Acest stat are competența de a identifica și a delimita diferitele bunuri care să

³ În plus, România a semnat la 5 iunie 1992 Convenția asupra biodiversității, iar prin Legea nr. 13 din 11 martie 1993 a ratificat Convenția privind conservarea vieții sălbatice și habitatelor naturale din Europa, adoptată la Berna la 19 septembrie 1979.

fi înscrise pe lista patrimoniului natural mondial supus protecției. Făcând acest lucru în privința Deltei Dunării, statul român a subscris obligațiilor de a adopta o politică generală de a conferi acestuia o funcție în viața colectivă și a integra

preocupările de protecție a mediului în programele de dezvoltare economicosocială⁴⁸.

Măsuri juridice, științifice, tehnice, administrative și financiare și, în special, existența unor servicii speciale trebuie să asigure conservarea, valorificarea și refacerea acestui patrimoniu (art. 5).

Statele trebuie să trimită periodic rapoarte asupra măsurilor pe care le-au întreprins în acest sens unui comitet special creat de convenție (art. 29).

Pe de altă parte, comunitatea internațională exercită o influență efectivă, prin intermediul UNESCO, ca autoritate morală și de acordare de asistență tehnică și financiară.

Așa se face că documentul a instituit un sistem de cooperare internațională pentru a ajuta statele sărace în eforturile lor de a asigura o protecție corespunzătoare elementelor naturale reprezentative. În acest sens a fost creat un comitet interguvernamental al patrimoniului mondial natural și cultural care, pe baza criteriilor pe care le stabilește el însuși, dar cu consimțământul statelor competente teritorial, întocmește o listă a patrimoniului mondial și o alta a patrimoniului mondial în pericol.

Tot comitetul este cel care studiază și decide în privința cererilor de asistență internațională pentru protecția, conservarea, valorificarea ori reanimarea elementelor acestui patrimoniu.

În ansamblul său, Convenția UNESCO consacră principiul conform căruia bunurile naturale care privesc întreaga omenire trebuie să fie conservate în interesul umanității și un proces de asistență internațională trebuie să ajute statele aflate în nevoie, competente din punct de vedere teritorial, și care sunt un fel de depozitar al bunurilor care fac parte din patrimoniul universal. De altfel, trebuie subliniat faptul că, respectând întocmai independența de jurisdicție a fiecărui stat, convenția încurajează statele-părți a se angaja pentru respectarea acestui patrimoniu și deschide perspective acțiunii internaționale.

În sfârșit, Convenția privind patrimoniul mondial este singurul tratat cu vocație universală privind conservarea unui patrimoniu cultural și natural aparținând întregii umanități.

6.5.2.2. Conservarea Deltei Dunării ca zonă umedă de interes

⁴⁸ Pentru o prezentare generală a celor două convenții a se vedea Al. Kiss, Ch. Beurier *Droit international de l'environnement*, Ed. Pedone, Paris, 2004; Cristina Cameron, *Caractéristiques positives et faiblesses de la Convention du patrimoine naturel*, în revista „Nature et ressources”, nr.3/1992, p. 18-21.

internațional

Ca resurse de mare valoare economică, culturală, științifică și recreativă, cele peste 300 de zone umede înscrise pe lista Ramsar, printre care și Delta Dunării, se bucură de un regim național și internațional special de protecție și conservare.

Convenția din 1971⁴⁹ stabilește pentru statele-părți în primul rând cerința de a elabora și a aplica planurile lor de amenajare, astfel încât să se favorizeze conservarea acestor zone și să asigure utilizarea rațională a resurselor lor (art. 3). Conservarea trebuie să fie promovată prin crearea de rezervații în zonele umede, acestea fiind sau nu înscrise pe listă, și prin realizarea supravegherii adecvate a stării acestora (art. 4).

Gestiunea rațională presupune măsuri legislative și administrative în vederea asigurării creșterii efectivelor la populațiile de păsări acvatice, protejării faunei și florei și a habitatelor naturale din zonă.

Orice reducere a suprafeței unei zone umede trebuie să fie compensată prin crearea de noi rezervații naturale. Totodată, documentul consacră convenția statelor semnatare de a-și coordona politicile lor de conservare.

De asemenea, este stipulată obligația de a coopera pentru statele care împart aceleași zone umede, bazine hidrografice ori aceleași populații de animale din zonele umede, ca de exemplu păsările de apă migratoare.

6.5.2.3. Conceptul de rezervație a biosferei

Conceptul de rezervație a biosferei a fost introdus de către consiliul internațional de coordonare a Programului MAB din cadrul UNESCO în anul 1970. Scopul declarat al acestuia l-a constituit stabilirea unei serii de arii protejate, legate între ele printr-o rețea de coordonare internațională, având ca obiectiv demonstrarea beneficiilor conservării pentru societate și procesul de dezvoltare.

Acest obiectiv urma să fie atins prin elaborarea unui management de conservare și gestiune a acestor zone, dezvoltarea unui sistem de monitoring, participarea colectivităților locale și informare și educație ecologică.

Prima rezervație a biosferei a fost desemnată în 1976, în prezent numărul acestora depășind 230, în circa 75 de țări, acoperind o arie de peste 1,5 milioane km pătrați⁵⁰.

⁴⁹ Intrată în vigoare în 1975, a fost amendată în 1987 pentru a permite stabilirea unei structuri administrative formate dintr-un comitet permanent și un secretariat.

⁵⁰ În 1984, consiliul MAB a lansat un plan de acțiune pentru a coordona aplicarea conceptului general de rezervație a biosferei, cuprinzând nouă obiective fundamentale și 35 de acțiuni specifice, formând împreună trei mari domenii: dezvoltarea și intensificarea rețelei, folosirea acestora pentru cercetare și monitoring și conservarea rezervațiilor.

În urma evoluțiilor de peste două decenii, conceptul actual de rezervație a biosferei exprimă drept cerințe esențiale: cuprinderea a trei zone de protecție (zona centrală, zona-tampon și zone de tranziție), îndeplinirea a trei funcții principale (conservare, cercetare și dezvoltare) și existența unei instituții având competența de a gera ansamblul zonei.

6.5.2.4. Legea privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”⁵¹

În realizarea angajamentelor internaționale și pentru constituirea unui regim adecvat de protecție și conservare a Deltei Dunării a fost elaborată și adoptată de către parlament o lege specială, respectiv Legea nr. 82 din 20 noiembrie 1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării”⁵¹.

Actul legislativ cuprinde trei mari categorii de dispoziții: a) dispoziții referitoare la regimul general și special de protecție; b) dispoziții cu caracter instituțional și de autorizare și c) sancțiuni.

Preluând elemente din convențiile de la Ramsar și UNESCO, legea definește rezervația biosferei ca zonă geografică cu suprafețe de uscat și de apă, inclusiv terenuri aflate permanent sub ape, în care există elemente și formațiuni fizicogeografice, specii de plante și animale care îi conferă o importanță biogeografică, ecologică și estetică deosebită, cu valoare de patrimoniu natural și universal, fiind supusă unui regim special de administrare în scopul conservării acesteia, prin dezvoltarea așezărilor umane și organizarea activităților economice în corelare cu capacitatea de suport a mediului deltaic și a resurselor sale naturale⁵² (art. 2).

Definiția legală surprinde, ca elemente esențiale, calitatea de patrimoniu natural mondial și zonă umedă de importanță internațională, supusă unui regim de protecție și conservare bazat mai ales de promovarea unui tip de dezvoltare durabilă.

6.5.2.4.1. Zonele de protecție ale rezervației. Protecția și conservarea teritoriului rezervației se fac în mod diferențiat, în funcție de elementele supuse ocrotirii. Astfel, conform legii, sunt delimitate trei zone funcționale⁵³: a) zone cu

⁵¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, anul V, nr. 283, din 7 decembrie 1993.

⁵² Din punct de vedere fizico-geografic, rezervația cuprinde: Delta Dunării, sărăturile Murighiol-Plopu, complexul lagunar Razim-Sinoe, Dunărea maritimă până la Cotul Pisciei, sectorul Isaccea-Tulcea, cu zona inundabilă, litoralul Mării Negre de la Brațul Chilia până la Capul Midia, apele maritime interioare și marea teritorială, până la izolația de 20 m inclusiv. Limita continentală a rezervației este reprezentată de contactul Podișului Dobrogean cu zonele umede și palustre.

⁵³ Delimitate prin hotărâre de guvern, conform art. 9 din lege.

regim de protecție integrală; b) zone-tampon cu regim diferențiat de protecție, în care se pot desfășura unele activități umane, precum și zone de reconstrucție ecologică; c) zone economice, în care se pot desfășura activități economice tradiționale (art. 3).

Regimul specific, cu precizarea măsurilor concrete de protecție și al fiecărei zone va fi stabilit prin statutul rezervației.

În acest sens, o deosebită importanță prezintă distincția în cele trei zone pe care trebuie să le cuprindă, în principiu, fiecare rezervație a biosferei și zonele prevăzute de legislațiile naționale în materie.

Totodată, în 1988, consiliul MAB a relevat o serie de schimbări care să fie operate în vederea modernizării conceptului și sprijinirii aplicării sale din punct de vedere financiar. La rândul său, Conferința UNESCO a adoptat o rezoluție prin care cere consolidarea statutului juridic al rezervației biosferei protejate. Așa de exemplu, expresia „zonă-tampon“ poate fi utilizată în două sensuri diferite, după cum este vorba despre o zonă-tampon a rezervației biosferei ori despre cea a zonei protejate care constituie zona sa centrală. Or, se știe că limitele acestor zone nu coincid. Legea stabilește regula că zonele cu regim de protecție integrală sunt protejate în mod obligatoriu de zone-tampon.

6.5.2.4.2. Regimul de administrare. Pentru aplicarea regimului general de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării“ și administrarea patrimoniului natural din domeniul public de interes național și pentru refacerea și protecția unităților fizico-geografice aferente, prin lege s-a înființat Administrația Rezervației, ca instituție publică cu personalitate juridică, cu sediul în municipiul Tulcea, în subordinea autorității centrale pentru protecția mediului⁵⁴.

Din punct de vedere structural, Administrația este condusă de către Consiliul științific (cu rol deliberativ, adoptând hotărâri în domeniile fundamentale ale rezervației) și Colegiul executiv (ca organ de aplicare a hotărârilor consiliului științific), având ambele ca președinte pe guvernator.

Data fiind importanța deosebită a participării reprezentanților colectivităților locale la adoptarea deciziilor privind teritoriul rezervației, prevederile legii, în

⁵⁴ Anterior, prin Hotărârea Guvernului nr. 983 din 9 august 1990 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului, pentru coordonarea și controlul întregii activități științifice, de turism și agrement din Delta a fost creată Administrația Deltei Dunării, rezervație a biosferei, instituție cu personalitate juridică în subordinea Ministerului Mediului. Ulterior, toate hotărârile guvernamentale privind organizarea și funcționarea ministerului de resort (inclusiv Hotărârea nr. 792 din 17 decembrie 1992 privind Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului) au prevăzut Administrația Rezervației, cu regim de serviciu public descentralizat al ministerului în unitățile administrativ-teritoriale.

sensul că din consiliul științific fac parte și trei personalități din teritoriu, propuse de către Consiliul Județean Tulcea, sunt insuficiente.

Practica internațională relevă că, de obicei, alături de administrația propriuzisă, se apelează la organisme consultative, formate din specialiști, reprezentanți ai populației locale, organizațiilor neguvernamentale etc., competente să emită o serie de avize.

Tot în componența Administrației Rezervației funcționează și corpul de inspecție și pază, având ca funcție realizarea supravegherii întregului teritoriu al rezervației și sancționarea nerespectării măsurilor de protecție stabilite în statutul rezervației.

6.5.2.4.3. Atribuțiile Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării“.

Conform legii de constituire și actelor normative subsecvente, Administrația Rezervației îndeplinește două mari categorii de atribuții: de administrare a patrimoniului natural din domeniul public de interes național al rezervației și, respectiv, de refacere și protecție a unităților fizico-geografice ale acesteia.

A. Atribuțiile de administrare. Potrivit art. 10 al actului normativ, suprafețele terestre și acvatice, inclusiv terenurile aflate permanent sub apă, care intră în componența rezervației, împreună cu resursele naturale pe care le generează, cu excepția terenurilor care formează obiectul dreptului de proprietate privată sau aparțin domeniului public ori privat, local sau județean, constituie patrimoniul natural, domeniul public de interes național aflat în administrarea Administrației Rezervației.

Terenurile care constituie domeniu public de interes județean sau local, utilizate ca amenajări agricole sau piscicole, și care datorită degradării sau altor cauze nu mai pot fi exploatate în scopul pentru care au fost amenajate vor fi integrate în regimul natural de folosință prin efectuarea lucrărilor corespunzătoare de reconstrucție ecologică, stabilite de Administrația Rezervației și de Consiliul Județean Tulcea pentru terenurile din domeniul public de interes județean, respectiv de consiliile locale pentru terenurile din domeniul public de interes local. Valorificarea resurselor regenerabile terestre și acvatice, precum și utilizarea unor terenuri pentru realizarea de obiective de investiții în zonele valorificabile din punct de vedere economic ale domeniului public de interes național pot fi concesionate în condițiile legii de Administrația Rezervației. Populația locală are drept de preemțiune.

Valorificarea resurselor naturale prin activități economice tradiționale – pășunat, cultivarea terenurilor ieșite temporar de sub ape, albinărit, recoltarea florei și a faunei naturale terestre și acvatice, practicarea serviciilor de turism și agrement, a pescuitului și vânătorii sportive, realizarea de servicii de transport pe canalele navigabile, cu excepția brațelor Dunării – desfășurate pe terenurile aparținând

domeniului public de interes național, se efectuează pe baza permisului de practicare a activităților respective, eliberat de Administrația Rezervației.

Taxele de autorizare pentru organizarea unor activități economice, de turism și agrement pe teritoriul rezervației se stabilesc, la propunerea Administrației Rezervației, de consiliul județean.

Desfășurarea de activități economice, de turism și agrement de către persoane fizice și juridice se autorizează de Consiliul Județean Tulcea pe baza acordului și autorizației de mediu emise de Administrația Rezervației. Taxele încasate din autorizări se vor constitui într-un fond special la dispoziția Consiliului Județean Tulcea, pentru finanțarea activităților cu caracter social ale autorităților publice locale din teritoriul rezervației. (art.11).

Desfășurarea activității economico-productive, de turism și agrement de către persoane fizice și juridice în legătură cu terenurile aflate în perimetrul rezervației și care sunt obiect al dreptului de proprietate privată a persoanelor fizice și juridice sau aparținând domeniului public ori privat, local sau județean se autorizează de către Consiliul Județean Tulcea, pe baza acordului și autorizației de mediu emise de către Administrația Rezervației. Ca atribuții de autorizare ecologică, emite acordul și autorizația de mediu privind organizarea și desfășurarea activităților economico-productive, de turism și agrement de către persoane fizice și juridice în concordanță cu cerințele conservării biodiversității și a structurilor ecologice specifice și exercită modul de aplicare a prevederilor acestora, (art. 6, lit. e, f).

În același context, administrația avizează, sub raportul protecției ecosistemelor, planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism ale localităților de pe teritoriul rezervației, elaborate potrivit legii (art. 6, lit. h).

Problema evaluării impactului ecologic ca premisă a integrării cerințelor conservării mediului cu necesitățile dezvoltării este de maximă importanță și trebuie înscrisă în cadrul general al regimului studiului de impact, procedură care va fi reglementată de viitoarea lege generală a mediului.

B. Atribuții de protecție și conservare a mediului, inclusiv de reconstrucție ecologică. Acestea au un caracter general, în sensul că sunt exercitate în privința întregului teritoriu al rezervației, indiferent de titularul dreptului de proprietate sau de administrare asupra diferitelor zone ale acesteia. Este vorba despre o competență generală și exclusivă a Administrației Rezervației.

Legea stabilește în acest sens mai întâi unele atribuții de evaluare ecologică, respectiv a stării ecologice a patrimoniului natural, a resurselor naturale și a nivelului de valorificare a acestora, în acord cu potențialul lor de regenerare și cu capacitatea de suport a ecosistemelor (art. 6, lit. a, d). Acestea sunt completate cu funcțiile de promovare a activității de cercetare și cooperare științifică internațională, organizarea de acțiuni de informare, educație și propagandă ecologică și de conlucrare și cooperare la nivel intern și internațional în domeniu

(art. 6, lit. j, k, l).

Atribuțiile propriu-zise de protecție se exprimă în: asigurarea măsurilor necesare conservării și protecției genofondului și biodiversității (art. 6, lit. a), stabilirea și aplicarea măsurilor de reconstrucție ecologică a ecosistemelor deltaice.

Acestea se completează cu cele de sprijin și protejare a activităților economice tradiționale ale populației locale (art. 6, lit. g).

După cum este cunoscut, în această privință dreptul poate interveni atât prin apărarea proprietății în dimensiunea sa de patrimoniu natural față de eventualele agresivități din afară (prin punerea la dispoziția proprietarului a unei serii de proceduri și acțiuni de apărare și reparare a eventualelor pagube), cât și prin impunerea unor servituți publice legale privind măsurile generale de protecție a mediului. De altfel, măsurile stabilite de lege ca servituți ale dreptului de proprietate reprezintă în prezent principala cale juridică de promovare a obiectivelor protecției și conservării mediului natural. În acest sens, legea stabilește obligația generală a persoanelor fizice sau juridice care dețin cu titlu de proprietate terenuri pe teritoriul rezervației de a le gospodări prin mijloace ecologice admise, tradiționale sau recomandate de autoritățile științifice. Mai mult, art. 8 recunoaște și garantează dreptul populației locale de a păstra obiceiurile specifice locale și activitățile economice tradiționale.

Dar această situație ridică problema deosebit de importantă a compensațiilor ce trebuie acordate proprietarilor pentru lipsa de câștig suferită ca urmare a respectării măsurilor de protecție ecologică. Din acest punct de vedere, legea oferă soluții parțiale.

Astfel, prin art. 6, lit. g stabilește ca atribuție a Administrației Rezervației sprijinirea și protejarea activităților economice tradiționale ale populației locale, iar prin art. 8 se prevede că va asigura, după caz, prin compensații continuitatea acestora (pescuit, agricultură, recoltarea stufului).

Desigur, pe calea reglementărilor de aplicare a legii este necesar să se prevadă în amănunțime procedura de evaluare și acordare a acestor compensații, altfel existând riscul inoperativității acestor prevederi legale, din cauza caracterului lor prea general.

S-ar putea de asemenea identifica și consacra și alte forme financiar-fiscale de stimulare a proprietarilor, în sensul respectării și promovării măsurilor de protecție ecologică (ca de exemplu degrevări fiscale, credite avantajoase etc.).

C. Regimul sancționator. Nerespectarea măsurilor legale instituite în vederea gospodăririi raționale, protecției și conservării rezervației este sancționată sub forma contravențiilor stabilite expres de lege (art. 12 și 13). Amenda sancționatoare poate fi aplicată atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice (în acest caz cuantumurile fiind mai ridicate), iar constatarea și sancționarea contravențiilor se

realizează de către persoanele împuternicite în acest sens de către Administrația Rezervației și organele Ministerului de Interne.

7. Protecția faunei

Reprezentând totalitatea speciilor de animale (în sens larg), fauna prezintă importanță din punct de vedere juridic sub aspectul protecției animalelor (sălbatică și domestice) și a păsărilor.

Astfel, protecția animalelor sălbatică și protecția animalelor domestice urmăresc finalități diferite: în primul rând, ocrotirea acestora de acte de cruzime, rele tratamente și abandon, iar în al doilea rând, protejarea lor față de captură, distrugere și comercializare, ca acte care pot duce la dispariția speciilor. Mijloacele și formele juridice diferă și ele, în această privință fiind mult mai perfecționate cele referitoare la protecția animalelor sălbatică.

La nivelul concepției generale, asistăm la evoluții semnificative, de la considerarea animalelor ca simple „lucruri însufletețe“, bunuri mobile, și până la a considera orice animal ca o „ființă sensibilă“ și a-i recunoaște în consecință calitatea de subiect de drept. În acest context, se are în vedere consacrarea unor „drepturi ale animalului“, cu consecințe juridice dintre cele mai diverse.

Din cauza poziționării sale în centrul geografic al Europei, pe traseele de migrație ale speciilor dinspre est spre vest și de la sud spre nord (și viceversa), precum și în apropierea refugiiilor glaciare, dar și ca rezultat al influenței reliefului major, în special al Carpaților, și acțiunii factorilor de mediu locali, României are o faună deosebit de variată calitativ și bogată cantitativ. Pe teritoriul său se interferează specii cu origini și repartiții diferite, cele mai multe fiind centraleuropene, sudice și de stepă est-europeană.

Diversitatea faunei țării noastre este estimată la aproximativ 33.900 specii, dintre care 1.000 sunt specii endemice și sub-endemice; din numărul total al acestora peste 33.0000 sunt nevertebrate și 795 sunt vertebrate. Vertebratele includ 211 specii de pești, dintre care 17 sunt periclităte și se referă la toate speciile native de sturioni, 20 specii de amfibieni dintre care 3 sunt periclităte, 23 specii de reptile, dintre care 9 sunt periclităte, 439 specii de păsări (sedentare, migratoare și accidentale), dintre care 29 sunt periclităte și 102 specii de mamifere, dintre care 10 sunt periclităte.

7.1. Statutul juridic al animalului în dreptul românesc

Codul civil românesc definește statutul juridic al animalului în capitolul II, „Despre mobile“, al cărții II, „Despre bunuri și despre osebitele modificări ale proprietății“, respectiv în articolul 473, unde consideră animalele drept „mobile

prin natura lor“, întrucât „se mișcă de la sine“. Atașate unei exploatare agricole, animalele devin „imobile prin destinație“: animalele ce proprietarul fondului dă arendașului pentru cultură (art. 467) și animalele afectate la cultură, porumbii din porumbării, lapinii ținuti pe lângă casă, stupii cu roi, peștele din iaz (art. 468). Este evident o concepție depășită, care neagă orice drept animalului, din moment ce îl asimilează unui lucru. Din această perspectivă se impune abrogarea expresă a art. 473 din Codul civil, recunoașterea, pe calea legislației speciale, a calității de subiect de drept a oricărui animal ca ființă vie, între acesta și om neexistând o diferență de natură (ambii fiind „ființe sensibile“), ci una de grad, de complexitate a organizării și manifestării materiei vii. Acest nou statut juridic s-ar putea exprima în recunoașterea și garantarea unor măsuri ferme de protecție (inclusiv sub forma unor drepturi), vizând eliminarea actelor de cruzime și rele tratamente inutile, conferirea unei demnități de coexistență lumii animale, asigurarea unei ocrotiri speciale speciilor protejate.

7.2. Regimul juridic privind protecția animalelor

Prin Legea nr.205 din 26 mai 2004 privind protecția animalelor s-au stabilit o serie de măsuri necesare pentru asigurarea condițiilor de viață și bunăstarea animalelor cu sau fără deținător.

Definind deținătorul ca fiind proprietarul, persoana care deține cu orice titlu valabil, precum și orice persoană fizică sau juridică în îngrijirea căreia se află animalul, legea îi stabilește următoarele obligații:

- să aplice normele sanitare veterinare și de zooigenă privind adăpostirea, hrănirea, îngrijirea, reproducția, exploatarea, precum și a celor referitoare la protecția și bunăstarea animalelor.

- să aibă un comportament lipsit de brutalitate față de acestea, de acestea, să le asigure condițiile elementare necesare scopului pentru care sunt crescute, precum și să le nu le părăsească sau izgonească.

- de a asigura acestora, în funcție de nevoile etologice, specie, rasă, sex, vârstă și categorie de producție, următoarele:

- a)un adăpost corespunzător;
- b)hrană și apă suficiente;
- c)posibilitatea de mișcare suficientă;
- d)îngrijire și atenție.

De asemenea, deținătorilor de animale le este interzis să aplice rele tratamente, precum: lovire, schingiuirea și alte asemenea cruzimi.

În sensul legii, prin rău tratament se înțelege comportamentul brutal, abuzul în utilizarea animalelor, maltratarea și supunerea animalelor la eforturi inutile, precum și neasigurarea condițiilor minime necesare vieții și bunăstării acestora, iar, prin cruzime față de animale:

a) omorârea animalelor, din perversitate, precum și prin practicarea tirului pe animale domestice sau captive;

b) organizarea de lupte între animale sau cu animale;

c) folosirea de animale vii pentru dresajul câinilor sau pentru a le controla agresivitatea;

d) folosirea de animale pentru expoziții, publicitate, realizare de filme sau în scopuri asemănătoare, dacă aceste activități le provoacă acestora suferințe fizice și psihice, afecțiuni sau răni;

e) abandonarea unui animal a cărui existență depinde de îngrijirea omului;

f) administrarea de substanțe destinate stimulării capacităților fizice ale animalelor în timpul competițiilor sportive, sub forma dopajului.

Autoritatea națională în domeniul protecției animalelor este Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor.

Pentru atingerea obiectivelor de protecție, legea instituie condiții privind deținerea, comerțul, transportul și folosirea animalelor în scop publicitar.

Astfel, referitor la condițiile de deținere, animalele sălbatice pot fi deținute numai pe bază de autorizație, eliberată de direcțiile județene veterinare și în condițiile prevăzute de reglementările în vigoare; deținătorii au obligația de a îngriji și trata în mod corespunzător un animal bolnav sau rănit; persoana care contribuie corespunzător la dresarea unui animal are obligația de a folosi mijloace de dresaj care să nu provoace traume psihice sau fizice, precum și de a folosi metode care să nu prejudicieze sănătatea ori bunăstarea animalului.

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, din considerente privind protecția animalelor sau conservarea speciilor de animale existente pe teritoriul țării, poate impune anumite condiții, precum și limita sau interzice importul, exportul, tranzitul și comerțul cu animale, ținând cont de reglementările comunitare.

În sfârșit, animalele nu vor fi supuse unor suferințe inutile în cazul tăierii sau uciderii; tăierea acestora se efectuează cu respectarea normelor în materie.

7.3. Protecția faunei de interes cinegetic. Fauna de interes cinegetic reprezintă totalitatea exemplarelor din populațiile din speciile de faună sălbatică existente pe teritoriul României și prevăzute de lege (în prezent în anexele nr.1 și 2 ale Legii nr.407 din 9 noiembrie 2006, a vânătorii și protecției fondului cinegetic, reglementarea-cadru în materie); ea este considerată o resursă naturală regenerabilă, bun public de interes național și internațional (art.2). Legea împarte fauna sălbatică, în fauna de interes vânătorească, la care vânarea este permisă (stabilind perioadele de vânare și cuantumul despăgubirilor în cazul unor fapte ilicite) și, respectiv, mamiferele de interes vânătorească și păsări din fauna sălbatică la care vânarea este interzisă (prevăzându-se și cuantumul despăgubirilor în cazul unor fapte ilicite).

Pentru asigurarea acestui regim special sunt prevăzute o serie de reguli juridice aferente, respectiv:

- gospodărirea faunei de interes cinegetic cu respectarea principiului durabilității, pe baza studiilor de evaluare și a planurilor de management de specialitate și prin interzicerea anumitor acțiuni vătămătoare (art.17(1) și art.23;
- obligația de realizare a pazei faunei de interes cinegetic, în condițiile legii (art.18);
- vânărea mamiferelor și păsărilor admise la vânătoare numai în cadrul cotei de recoltă aprobate, cu respectarea reglementărilor tehnice privind organizarea și practicarea vânătoriei (art.19 (1);
- exemplarele din speciile de interes vânătorească, mamifere și păsări din fauna sălbatică la care vânărea este interzisă, pot fi vânat numai dacă se constată degenerate ori dacă produc daune, în baza reglementărilor emise de autoritatea publică centrală care răspunde de protecția mediului (art.19 (3).
- instituirea și delimitarea, în fiecare fond de vânătoare, a uneia sau mai multor zone de liniște a faunei cinegetice în care exercitarea vânătoriei este interzisă și care trebuie să acopere cel puțin 10% din suprafața fondului (art.20(1), (2);
- popularea cu exemplare din speciile de vânat inexistente în fondurile de vânătoare din România numai în anumite condiții și pe bază de autorizare (art.21);
- admiterea acțiunii de capturare a vânatului viu în cadrul cotei de recoltă aprobate, prin metode și mijloace reglementate care nu vatămă exemplarul/exemplarele, numai sub directa îndrumare a personalului de specialitate (art.22).

Un instrument important de protecție în acest sens îl reprezintă reglementarea exercitării vânătoriei care, conform legii „se face în scopul asigurării echilibrului ecologic, ameliorării calității populațiilor faunei de interes cinegetic, cercetării științifice, precum și în scop didactic sau recreativ-sportiv” (art.3), la care se adaugă regimul special de administrarea și gestionare a fondului cinegetic al României.

Capitolul VIII PROTECȚIA SOLULUI, SUBSOLULUI ȘI A ECOSISTEMELOR TERESTRE

Aflate într-o strânsă interdependență, cele trei componente de mediu – solul, subsolul și ecosistemele terestre – sunt supuse atât unor reguli comune de protecție, cât și unui regim specific, particularizat la caracteristicile fiecăruia.

Din prima categorie fac parte reglementările privind protecția calității solului, subsolului, a ecosistemelor terestre și conservarea biodiversității, refacerea cadrului natural, inclusiv a standardelor de calitate a mediului, în zonele în care acestea au fost afectate de fenomene naturale sau activități cu impact asupra mediului. În același context acționează și procedura de autorizare privind problemele de protecție a mediului cuprinse în planurile de amenajare a teritoriului, amenajarea terenurilor pentru întocmirea amenajamentelor silvice, combaterea eroziunii solurilor, forjare, de studii și prospecțiuni geologice și hidrologice, precum și pentru activități miniere de extracție etc. În cea de a doua categorie se înscriu mai ales măsurile specifice de gestionare durabilă, exploatare și conservare a resurselor naturale aferente.

Referitor la România, 62% din teritoriul țării are caracter agricol dar din acest procent, mai mult de un sfert este alcătuit din pajiști și fânețe montane naturale. Totodată, pășunile amenajate, luncile folosite pentru animale și terenurile degradate care evoluează în regim natural, „scad” la aproximativ 30% suprafața arabilă, adică cea care este controlată și dirijată de om.

Pădurile ocupă aproape 27% din teritoriu: 67% în zonele montane, 25% la deal și 8% la câmpie; 35% din suprafețele împădurite reprezintă plantații.

Cele mai multe sunt ecosisteme aflate în regim de exploatare și prin aceasta expuse riscului de degradare masivă și poluare.

Din stepele și mlaștinile de odinioară au rămas cel mult 10%, ceea ce reprezintă un procent foarte mic din suprafața țării.

1.Reguli generale prevăzute de O.U.G.nr.195/2005

Conform art.65 al Ordonanței de urgență nr.195/2005, protecția solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre se efectuează prin măsuri adecvate de gospodărire, conservare, organizare și amenajare a teritoriului, care sunt obligatorii pentru toți deținătorii, cu orice titlu, ceea ce înseamnă instituirea unui regim superior de domenialitate ecologică.

Reglementarea-cadru privind protecția mediului prevede că:

- se instituie modalități legale de investigare și evaluare a poluării solului și subsolului, remedierea în zonele în care solul, subsolul și ecosistemele terestre au

fost afectate și cele referitoare la protecția calității solului, subsolului și a ecosistemelor terestre;

- se stabilește sistemul de monitorizare a calității mediului geologic în scopul evaluării stării actuale și a tendințelor de evoluție a acestuia (de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, cu consultarea celorlalte autorități publice centrale competente) (art.66);

- se organizează și exercită controlul respectării reglementărilor legale privind protecția, conservarea, amenajarea și folosirea judicioasă a solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre, de către autoritățile publice pentru protecția mediului, precum și, după caz, de alte autorități ale administrației publice competente, potrivit dispozițiilor legale (art.67).

Legea instituie, totodată, obligații specifice, în funcție de poziția juridică a titularilor și obiectul supus protecției.

Astfel, deținătorii de terenuri, cu orice titlu, precum și orice persoană fizică sau juridică care desfășoară o activitate pe un teren, fără a avea un titlu juridic, au următoarele obligații:

- a)** să prevină, pe baza reglementărilor în domeniu, deteriorarea calității mediului geologic definit de lege ca ansamblul structurilor geologice de la suprafața pământului în adâncime: sol, ape subterane, formațiuni geologice);

- b)** să asigure luarea măsurilor de salubritate a terenurilor neocupate productiv sau funcțional, în special a celor situate de-a lungul căilor de comunicații rutiere, feroviare și de navigație;

- c)** să respecte orice alte obligații prevăzute de reglementările legale în domeniu. (art.68)

De asemenea, deținătorii cu orice titlu ai fondului forestier, ai vegetației forestiere din afara fondului forestier și ai pajiștilor, precum și orice persoană fizică sau juridică care desfășoară o activitate pe un astfel de teren, fără a avea un titlu juridic, au următoarele obligații:

- a)** să mențină suprafața împădurită a fondului forestier, a vegetației forestiere din afara fondului forestier, inclusiv a jnepenișurilor, tufișurilor și pajiștilor existente, fiind interzisă reducerea acestora, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;

- b)** să exploateze masa lemnoasă în condițiile legii precum și să ia măsuri de reîmpădurire și, respectiv de completare a regenerărilor naturale;

- c)** să gestioneze corespunzător deșeurile de exploatare rezultate, în condițiile prevăzute de lege;

- d)** să asigure respectarea regulilor silvice de exploatare și transport tehnologic al lemnului, stabilite conform legii, în scopul menținerii biodiversității pădurilor și a echilibrului ecologic;

e)să respecte regimul silvic în conformitate cu prevederile legislației în domeniul silviculturii și protecției mediului;

f)să asigure aplicarea măsurilor specifice de conservare pentru pădurile cu funcții speciale de protecție, situate pe terenuri cu pante foarte mari, cu procese de alunecare și eroziune, pe grohotișuri, stâncării, la limita superioară de altitudine a vegetației forestiere, precum și pentru alte asemenea păduri;

g)să respecte regimul silvic stabilit pentru conservarea vegetației lemnoase de pe pășunile împădurite care îndeplinesc funcții de protecție a solului și a resurselor de apă;

h)să asigure exploatarea rațională, organizarea și amenajarea pajiștilor, în funcție de capacitatea de refacere a acestora;

i)să exploateze resursele pădurii, fondul cinegetic și piscicol, potrivit prevederilor legale în domeniu;

j)să exploateze pajiștile, în limitele bonității, cu numărul și speciile de animale și în perioada stabilită, în baza studiilor de specialitate și a prevederilor legale specifice;

k)să protejeze patrimoniul forestier, cinegetic, piscicol și al pajiștilor din cadrul ariilor naturale protejate, în termenii stabiliți prin planurile de management și regulamentele specifice;

l)să sesizeze autoritățile pentru protecția mediului despre accidente sau activități care afectează ecosistemele forestiere sau alte asemenea ecosisteme terestre. (art.69)

2. REGIMUL DE PROTECȚIE A SOLULUI

2.1. Regimul juridic al protecției solului

Protecția și ameliorarea solului se realizează prin lucrări de prevenire și de combatere a proceselor de degradare și poluare a solului provocate de fenomene naturale sau cauzate de activități economice și sociale.

Reglementările legale actuale consacră principiul prevenirii și, respectiv, combaterii proceselor de degradare și poluare a solului, determinate fie de fenomene naturale, fie de activități economico-sociale.

În acest scop, în virtutea prevederii constituționale conform căreia dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului (art. 44 (7) din Constituție), a fost consacrată o obligație generală, deopotrivă în sarcina deținătorilor de terenuri și a autorităților publice, de întocmire a studiilor și proiectelor lucrărilor de protecție și ameliorare a solului și de executare a lor. Deținătorii de terenuri pot executa prin forțe proprii aceste lucrări, iar când aceștia nu au asemenea posibilități, execuția de către unitățile specializate se face tot prin grija lor.

Ca efect al obligației de protecție ce incumbă acestora, studiile și proiectele necesare se întocmesc la cerere, iar cheltuielile pentru efectuarea lucrărilor în cauză se suportă, parțial sau total, de către stat, în limita alocăției bugetare aprobate pe baza notelor de fundamentare elaborate și avizate conform legii. Rolul primordial revine în acest sens instituției perimetrului de ameliorare, cuprinzând ansamblul regulilor juridice vizând recuperarea pentru utilizarea agricolă sau silvică a terenurilor care, prin degradare și poluare, și-au pierdut total sau parțial această capacitate (introdusă prin Legea nr. 18/1991 a fondului funciar, modificată și completată prin Legea nr. 169/1997 și Legea nr.247/2005).

Astfel, potrivit art. 82 din lege, terenurile care, prin degradare și poluare, și-au pierdut, total sau parțial, capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice vor fi constituite în perimetru de ameliorare. Grupele de terenuri care intră în acest regim se stabilesc de către Ministerul Agriculturii, Alimentației și Dezvoltării Rurale și Ministerul Mediului și Pădurilor, la propunerile ce au la bază situațiile înaintate de comune, orașe și municipii. Procedura respectivă este stabilită prin Regulamentul privind stabilirea grupelor de terenuri care intră în perimetrele de ameliorare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 786/1993. Potrivit actului normativ, se constituie în perimetre de ameliorare toate terenurile degradate sau neproductive, indiferent de proprietar, a căror punere în valoare este necesară din punctul de vedere al protecției solului, regimului apelor, îmbunătățirii condițiilor de mediu și al diversității biologice. Sunt considerate terenuri degradate terenurile care, prin eroziune, poluare sau prin acțiunea altor factori antropici, și-au pierdut total sau parțial capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice, și anume:

a) terenuri cu eroziune de suprafață foarte puternică și excesivă, indiferent de folosință;

b) terenuri cu eroziune în adâncime (ogașe, ravene, torenți);

c) terenuri afectate de alunecări active, prăbușiri, surpări și curgeri noroioase;

d) terenuri nisipoase expuse erodării de către ape sau vânt;

e) terenuri cu aglomerări de pietriș, bolovăniș, grohotiș, stâncării și depozite de aluviuni torențiale;

f) terenuri cu exces permanent de umiditate și mlaștini;

g) terenuri sărăturate și acide;

h) terenuri poluate cu substanțe chimice, petroliere sau noxe;

i) terenuri ocupate cu halde miniere, deșeuri industriale și/sau menajere, gropi de împrumut;

j) terenuri neproductive;

k) terenuri cu biocenoze afectate sau distruse.

Delimitarea acestor perimetre se face de către comisia de specialiști, constituită și organizată de către cele două ministere. Documentațiile întocmite se avizează de către organele județene agricole, silvice și de protecție a mediului și se înaintează la Ministerul Agriculturii, Alimentației și Dezvoltării Rurale, care, împreună cu ministerele și departamentele interesate, stabilesc programele de proiectare, finanțare și execuție. Deținătorii de terenuri, păstrându-și dreptul de proprietate, sunt obligați să pună la dispoziție terenurile din perimetrul de ameliorare în vederea aplicării măsurilor și lucrărilor prevăzute în proiectul de ameliorare. În ipoteza în care proprietarul nu este de acord, primăria, va face propuneri motivate prefectului, care va decide. Ordinul emis de către prefect poate fi contestat în fața instanțelor de contencios administrativ în condițiile Legii nr. 554/2004.

Dacă prefectul decide includerea terenului în perimetrul de ameliorare, consiliul local este obligat să-i atribuie în folosință titularului terenului în cauză o suprafață de teren corespunzătoare, pe toată durata realizării lucrărilor de ameliorare. În cazul în care statul nu dispune în localitatea respectivă de un alt teren asemănător pentru rezolvarea situației de mai sus, iar proprietarul nu este de acord să primească un alt teren la distanță mai mare, se aplică procedura de expropriere pentru cauză de utilitate publică, prevăzută de Legea nr. 33/1994.

Statul poate face schimburi echivalente de terenuri cu proprietarii din perimetru, când pe terenul acestora urmează să se execute lucrări de amenajare cu caracter permanent privind corectarea torenților sau gospodărirea apelor. Schimbul se face numai cu acordul proprietarilor, prin act autentic, înregistrat în documentele de cadastru funciar.

Terenurile degradate și poluate, incluse în perimetrul de ameliorare, sunt scutite de taxe și impozite către stat, județ sau comună, pe timpul cât durează ameliorarea lor.

Fondurile necesare pentru cercetarea, proiectarea și executarea lucrărilor prevăzute în proiectele de amenajare și punere în valoare a terenurilor cuprinse în aceste perimetre se asigură de la bugetul de stat. Legea menționează că aceste fonduri pot fi sporite prin participarea comunelor (orașelor) și a județelor, prin contribuția în bani sau în muncă a tuturor celor interesați (deținătorii de terenuri, locuitorii sau persoanele juridice care trag foloase din realizarea acestor lucrări).

În cazul în care se constată că anumite suprafețe au fost scoase din producția agricolă sau silvică, prin degradarea sau poluarea solului, din cauza faptei culpabile a unor persoane fizice sau juridice, proprietarii, consiliul sau autoritatea administrativă județeană (agricolă sau silvică) poate cere suportarea de către

culpabil a cheltuielilor necesitate de lucrările de refacere și de ameliorare a solului. În aceste cazuri este vorba despre o acțiune în fața instanțelor de drept comun.

2.2. Protecția solului prin lucrări de amenajări și îmbunătățiri funciare

Amenajările de îmbunătățiri funciare contribuie, prin efectul lor, la protecția și ameliorarea mediului. Acestea reprezintă lucrări hidrotehnice complexe și agropedoameliorative care se realizează în scopul prevenirii și înlăturării acțiunii factorilor de risc - secetă, exces de apă, eroziunea solului și inundații, precum și poluare – pe terenurile cu orice destinație, indiferent de proprietar, contribuind astfel la valorificarea capacității de producție a terenurilor și a plantelor, precum și la introducerea în circuitul economic a terenurilor neproductive.

Regimul juridic general în domeniu este stabilit prin Legea îmbunătățirilor funciare nr. 138/2004.

La baza acestei activități legea așează următoarele principii (art.4):

a)exploatarea echitabilă a amenajărilor de îmbunătățiri funciare, sistemelor de irigații sau desecare și drenaj și a lucrărilor de apărare împotriva inundațiilor și combatere a eroziunii solului pentru asigurarea protecției intereselor tuturor beneficiarilor; **b)**consultarea și, după caz, implicarea beneficiarilor, organizațiilor neguvernamentale și a altor reprezentanți ai societății civile în luarea deciziilor în scopul promovării adoptării raționale, eficiente și transparente a acestora; **c)**realizarea, în principal, de către proprietarii de teren, individual sau prin organizațiile de îmbunătățiri funciare ori federațiile de organizații de îmbunătățiri funciare a exploatării, întreținerii și reparațiilor amenajărilor de îmbunătățiri funciare situate pe terenurile pe care le dețin, inclusiv a lucrărilor de reabilitare, executare de investiții și suportarea costurilor acestor activități; statul intervine prin Administrație și prin alocarea de fonduri de la bugetul de stat în completarea surselor proprii ale Administrației sau ale beneficiarilor amenajărilor declarate de utilitate publică, în cazurile în care proprietarii de teren nu pot desfășura ei înșiși activități de îmbunătățiri funciare; **d)**exploatarea amenajărilor de îmbunătățiri funciare astfel încât să se prevină folosirea inefficientă a apei, excesul de umiditate, eroziunea și poluarea solului și să se promoveze protecția mediului în conformitate cu standardele de mediu.

Caracterul de protecție al îmbunătățirilor funciare pentru sol rezultă din obiectivele sale legal consacrate: **a)**asigurarea protecției terenurilor de orice fel și a oricăror categorii de construcții față de inundații, alunecări de teren și eroziuni, precum și protecției lacurilor de acumulare împotriva colmatării și regularizarea cursurilor de apă; **b)**asigurarea unui nivel corespunzător de umiditate a solului, care să permită sau să stimuleze creșterea plantelor, incluzând plantațiile vitipomicole, culturile agricole și silvice; **c)**asigurarea ameliorării solurilor acide, sărăturate și nisipoase, precum și protecția împotriva poluării.

2.3. Protecția prin împădurire a terenurilor degradate

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

Sunt considerate terenuri degradate, în înțelesul acestei ordonanțe, terenurile care, prin eroziune, poluare sau acțiunea distructivă a unor factori antropici, și-au pierdut definitiv capacitatea de producție agricolă, dar pot fi ameliorate prin împădurire, și anume:

- a) terenurile cu eroziune de suprafață foarte puternică și excesivă;
- b) terenurile cu eroziune de adâncime – ogașe, ravene, torenți;
- c) terenurile afectate de alunecări active, prăbușiri, surpări și scurgeri noroioase;
- d) terenurile nisipoase expuse erodării de către vânt sau apă;
- e) terenurile cu aglomerări de pietriș, bolovăniș, grohotiș, stâncării și depozite de aluviuni torențiale;
- f) terenurile cu exces permanent de umiditate;
- g) terenurile sărăturate sau puternic acide;
- h) terenurile poluate cu substanțe chimice, petroliere sau noxe;
- i) terenurile ocupate cu halde miniere, deșeuri industriale sau menajere, gropi de împrumut etc.;
- j) terenuri cu biocenoze afectate sau distruse;
- k) terenuri neproductive.

Fac obiectul împăduririi și, în consecință, al acțiunii de ameliorare următoarele categorii de terenuri degradate, în funcție de natura proprietății:

- a) terenurile degradate proprietate publică a statului;
- b) terenurile degradate proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale (comune, orașe și municipii);
- c) terenurile degradate proprietate privată.

Terenurile degradate care pot fi ameliorate prin împădurire se constituie, în acest scop, în perimetre de ameliorare.

Identificarea, delimitarea și constituirea perimetrelor de ameliorare la nivelul localităților se fac de către o comisie stabilită prin decizia prefectului, la propunerea directorului general al Direcției Generale pentru Agricultură și Alimentație și urmează regimul general stabilit în acest sens prin Legea nr. 18/1991 (art. 82).

Terenurile degradate constituite în perimetre și propuse a fi ameliorate prin împădurire vor fi scoase din evidența terenurilor cu folosințe agricole productive sau a terenurilor neproductive, cu aprobarea Ministerului Agriculturii, Alimentației

și Dezvoltării Rurale, și vor fi înregistrate ca „terenuri neproductive destinate a fi împădurite“, potrivit normelor metodologice ce vor fi emise de către Ministerul Agriculturii și Alimentației în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanțe.

Terenurile degradate prevăzute la art. 3 vor fi împădurite de către deținătorii lor legali, prin unități specializate. Materialul biologic se asigură de către Regia Națională a Pădurilor, pe bază contractuală, sau de către alți producători, iar lucrarea se va executa cu asistența tehnică gratuită a personalului silvic de specialitate.

Documentația tehnico-economică pentru lucrările de ameliorare se execută contra cost de către personalul de specialitate al direcțiilor silvice, în cazurile în care sunt necesare numai lucrări de împădurire și amenajare, și de către Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice sau de către alte unități specializate, atestate de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, în cazurile când sunt necesare și lucrări de construcții pentru consolidarea terenurilor și corectarea torenților.

Terenurile degradate proprietate publică, cu eroziune de adâncime, constituite în perimetre de ameliorare prin împădurire se pot transmite, cu acordul părților, fără plată, în administrarea Regiei Naționale a Pădurilor. Transmiterea se aprobă prin hotărâre a guvernului, cu avizul Ministerului Agriculturii, Alimentației și Dezvoltării Rurale și al Ministerului Mediului și Gospodării Apelor, în condițiile în care suprafața terenului este de regulă de minimum 5 hectare, în cazul trupurilor izolate, și indiferent de suprafață, în cazul terenurilor limitrofe fondului forestier proprietate publică a statului.

În cazul donării terenurilor degradate proprietate privată către stat în vederea executării lucrărilor de ameliorare prin împădurire, actele de donație, înregistrarea în evidențele funciare și în registrele de inscripțiuni imobiliare sunt scutite de taxele aferente, iar onorariul notarial se suportă de către Regia Națională a Pădurilor.

Autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, în numele statului, poate mandata Regia Națională a Pădurilor să cumpere de la persoane fizice terenuri degradate în vederea împăduririi, cuprinse în perimetre de ameliorare constituite potrivit legii. Plata contravalorii acestor terenuri se va face din fondul de conservare și regenerare a pădurilor.

Sursele de finanțare pentru întocmirea documentațiilor tehnico-economice ale lucrărilor de ameliorare, pentru împădurirea terenurilor degradate și cele legate de lucrări de ameliorare, de întreținerea și paza respectivelor lucrări, până la recepția definitiv, sunt:

- a) fondul de ameliorare a fondului funciar;
- b) alocații de la bugetul de stat;

- c)alocații de la bugetele locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor;
- d)sponsorizări de la societăți comerciale, fundații ș.a.;
- e)surse financiare externe nerambursabile sau credite externe pe termen lung;
- f)contribuția benevolă a persoanelor fizice sau juridice interesate de executarea lucrărilor de ameliorare;
- g)fondul de conservare și regenerare a pădurilor;
- h)despăgubirile legale datorate de către persoanele fizice sau juridice vinovate de degradarea solului, stabilite de instanța competentă, la cererea unităților locale sau centrale de specialitate în domeniul agriculturii, silviculturii sau protecției mediului;
- i)alte surse legale.

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

2.4. Sancțiuni

Potrivit art. 15 din Ordonanța Guvernului nr. 81/1998, împiedicarea sub orice formă de către persoanele fizice a executării programelor de împădurire aprobate constituie infracțiune și se pedepsește conform legii.

Constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 2 ani distrugerea plantațiilor silvice în perimetrele de ameliorare (art. 15).

Drept contravenție este prevăzut pășunatul pe terenurile degradate împădurite, constituite în perimetrele de ameliorare.

Proprietarii de terenuri degradate care beneficiază de material biologic destinat împăduririi al cărui cost nu l-au suportat și refuză utilizarea sa sau îl utilizează în alte scopuri vor fi sancționați cu amendă, a cărei valoare va fi egală cu cea a materialului de împădurit, multiplicată de cinci ori și a cărei natură juridică este aceea de sancțiune specifică de drept al mediului.

În aceste cazuri, persoanele vinovate vor suporta și despăgubirea corespunzătoare costului materialului biologic destinat împăduririi, care se varsă la fondul de ameliorare a fondului funciar sau la fondul de conservare și regenerare a pădurilor, după caz.

Executarea lucrărilor de ameliorare a terenurilor prin împădurire este obligatorie atât pentru persoanele fizice, cât și pentru cele juridice, în cazurile în care organele centrale și locale care răspund de protecția mediului constată că neefectuarea acestor lucrări pune în pericol siguranța unor localități, a unor obiective de interes național sau viața populației din anumite zone.

În cazurile în care persoanele fizice și juridice care dețin terenuri degradate proprietate privată nu sunt de acord cu executarea lucrărilor de ameliorare în condițiile prevăzute în prezenta ordonanță, Guvernul, la propunerea ministerelor interesate, va supune Parlamentului exproprierea prin lege, în regim de urgență, pentru utilitate publică, a terenurilor respective, cu prevederea unor măsuri compensatorii. Administrarea acestor terenuri se va face de către Regia Națională a Pădurilor.

3. PROTECȚIA SUBSOLULUI

3.1. Considerații generale

Resursele naturale ale subsolului constituie unul dintre factorii deosebit de importanți ai creșterii economice, ai dezvoltării generale.

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

Într-adevăr, în situația actuală, în care resursele naturale se reduc, iar la unele apare chiar spectrul epuizării, procesul de gestiune a acestor materii prime – în toate etapele sale – trebuie să poarte un pronunțat caracter de protecție și exploatare rațională. Un rol deosebit de important revine în acest sens dreptului, care este chemat ca, prin mijloace și forme proprii, să stimuleze și să asigure un procent cât mai ridicat de recuperare și o protecție cât mai deplină a rezervelor de materii prime minerale.

În același timp, activitățile de explorare și exploatare a subsolului angajează și grave pericole pentru mediul ambiant; într-adevăr, o serie de acțiuni privind lucrările de extracție (mine, cariere), foraj (puțuri, sondaje) ori de stocaje subterane (de materii periculoase – hidrocarburi, produse chimice etc.) pot aduce atingeri grave și multiple vătămări stării naturii, vieții și sănătății umane.

3.2. Regimul legal actual de protecție

Potrivit art. 136 (2) din Constituție, bogățiile de orice natură ale subsolului fac obiectul exclusiv al proprietății publice, cu consecințele juridice care decurg de aici. În condițiile legii, ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori

instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate. Ca urmare a regulii constituționale consacrate în art. 135 (2), lit. e, statul are obligația să asigure exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, fapt care implică și respectarea normelor de protecție și conservare a mediului.

În îndeplinirea obligației generale de protecție a acestui element de mediu, persoanele fizice sau juridice care prospectează sau exploatează resursele subsolului sunt ținute:

- a) să ceară acord și/sau autorizație de mediu potrivit legii și să respecte prevederile acestora;
- b) să refacă terenurile afectate, aducându-le la parametrii productivi și ecologici naturali sau la un nou ecosistem funcțional, în conformitate cu prevederile și termenele din acord și/sau autorizație, garantând mijloacele financiare pentru aceasta și monitorizând zona;
- c) să anunțe autoritățile pentru protecția mediului sau competente, potrivit legii, despre orice situații accidentale care pun în pericol ecosistemul terestru și să acționeze pentru refacerea acestuia.

4. Regimul de explorare, dezvoltare și exploatare a petrolului

Prin Legea petrolului (nr. 238/2004) s-a instituit un regim juridic specific pentru explorarea, dezvoltarea și exploatarea petrolului, definit drept substanțele minerale combustibile constituite din amestecuri de hidrocarburi naturale, acumulate în scoarța terestră și care, în condiții de suprafață, se prezintă în stare gazoasă, sub formă de gaze naturale sau lichidă, sub formă de țiței și condensat.

Resursele de petrol situate în subsolul țării și al platoului continental românesc al Mării Negre, fac obiectul exclusiv al proprietății publice și aparțin statului român.

Toate datele și informațiile, indiferent de modalitatea de stocare, obținute ca urmare a efectuării de operațiuni asupra resurselor petroliere românești, aparțin statului român; utilizarea lor este supusă autorizării și respectării regulii confidențialității. Operațiunile petroliere (respectiv activitățile de explorare, dezvoltare, exploatarea și abandonarea unui zăcământ petrolier, înmagazinarea subterană, transportul și tranzitul petrolului pe conducte magistrale, precum și operarea terminalelor petroliere) se realizează de către persoane juridice, române sau străine, în condițiile legii, numai în cadrul unor perimetre stabilite în acest scop de către autoritatea competentă (art.3). Lucrările de dezvoltare și exploatare a zăcămintelor comerciale de petrol se pot executa numai pentru rezerve confirmate de autoritatea competentă, la propunerea titularului, potrivit unei proceduri speciale.

Efectuarea de operațiuni petroliere pe terenurile pe care sunt amplasate monumente istorice, culturale, religioase, situri arheologice de interes deosebit,

rezervații naturale, zone de protecție sanitară și perimetre de protecție hidrogeologică a surselor de alimentare cu apă, precum și instituirea dreptului de servitute pentru operațiunile petroliere pe astfel de terenuri sunt interzise. (art.12(1)

Titularul acordului petrolier este ținut să respecte obligațiile de mediu și să folosească, cu respectarea prevederilor legale în domeniul gospodăririi apelor, surse de apă de suprafață sau subterane, necesare desfășurării operațiunilor petroliere. Executarea de operațiuni petroliere fără autorizațiile prevăzute de lege sau dacă i s-a retras acordul și/sau autorizația privind protecția mediului constituie o cauză de reziliere a concesiunii de către autoritatea competentă (art.42. lit.d).

De asemenea, concesiionarii răspund patrimonial până la refacerea tuturor factorilor de mediu afectați de operațiunile petroliere, în conformitate cu planul de refacere a mediului, aprobat de autoritatea competentă de mediu, care reprezintă ansamblul măsurilor de refacere și reabilitare a mediului în perimetrul de explorare/exploatare, ținându-se cont și de opțiunile colectivităților locale privind utilizarea postînchidere a perimetrului și care conține proiectul tehnic de realizare a acestora.

5. PROTECȚIA ECOSISTEMELOR FORESTIERE

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

5.1. Regimul juridic al pădurilor stabilit prin Codul silvic (legea nr. 26/1996)

Deși face distincția dintre domeniul public și domeniul privat, actul normativ utilizează două noțiuni (concepte) fundamentale, cu semnificație globală: fondul forestier național și vegetația forestieră din afara acestuia.

Astfel, pădurile, terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, producție ori administrație silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și

terenurile neproductive, incluse în amenajamentele silvice, indiferent de natura dreptului de proprietate, constituie fondul forestier național (art. 1).

Considerat bun de interes național, fondul forestier național, indiferent de forma de proprietate, publică sau privată, este supus regimului silvic (art. 9), ce constituie un sistem de norme tehnice silvice, economice și juridice privind amenajările, cultura, exploatarea, protecția și paza acestui fond, având ca finalitate asigurarea gospodăririi durabile a ecosistemelor forestiere, elaborat și controlat în privința aplicării sale de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. Ca atare regimul proprietății private asupra fondului forestier este afectat de un regim special de domenialitate, fără a pierde caracterul de regim al dreptului privat. Modul de gospodărire a fondului forestier proprietate privată este stabilit prin amenajamente silvice și se exercită în conformitate cu regimul silvic și cu regulile privind protecția mediului (art. 64, alin. 2).

Rezultă deci, în concluzie, că noțiunea (conceptul) de fond forestier național nu se substituie și nu se suprapune celor de fond public și fond privat, îndeplinind în primul rând o funcție de protecție, conservare și gospodărire durabilă, prin consacrarea și aplicarea unui regim minimal comun. În consecință, la nivel concret, regimul aplicabil unei anumite păduri, unui anumit teren cu destinație forestieră este desemnat de natura proprietății publice sau private căreia îi aparține, la care se adaugă regimul silvic.

Stipulând că dreptul de proprietate asupra terenurilor care constituie fondul forestier național se exercită în conformitate cu prevederile sale (art. 4, alin. 2), Legea nr. 26/1996 stabilește o serie de dispoziții comune aplicabile fondului forestier proprietate publică și fondului forestier proprietate privată, respectiv în privința controlului circulației materialelor lemnoase și al instalațiilor de transformat lemn rotund în cherestea, și referitoare la fondul cinegetic și fondul piscicol din apele de munte. În calitatea sa de avuție de interes național ocrotită de lege, acest fond este în administrarea, ocrotirea, gospodărirea unitară și rațională a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură.

La rândul său, vegetația forestieră situată pe terenuri din afara fondului forestier național este constituită din vegetația forestieră de pe pășunile împădurite, perdelele forestiere de protecție a terenurilor agricole, plantațiile și perdelele forestiere de protecție, zonele verzi, parcurile dendrologice etc. (art. 6). Aceasta este supusă, indiferent de forma de proprietate, unor norme tehnice silvice și de pază, precum și de circulație și transport pentru materialul lemnos recoltat, unei norme emise de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, care controlează aplicarea și respectarea lor.

6.1.1. Regimul fondului forestier proprietate publică a statului

Administrarea acestui fond se realizează de către Regia Națională a Pădurilor, care funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară și exercită atribuții de serviciu public cu aspect silvic.

Gospodărirea fondului forestier proprietate publică se realizează conform amenajamentelor silvice, care constituie bază a cadastrului forestier și a titlului de proprietate a statului și se stabilesc în raport cu obiectivele ecologice și socioeconomice, țelurile de gospodărire și măsurile necesare pentru realizarea lor.

Reconstrucția ecologică, regenerarea și îngrijirea pădurilor se realizează pe calea unor modalități precum: aplicarea regimului codrului, regimului crângului (numai în privința arboretelui), acordarea priorității regenerării speciilor de tipul natural fundamental, împădurirea și reîmpădurirea terenurilor degradate, conservarea resurselor genetice forestiere.

Protecția pădurilor vizează asigurarea stării de sănătate a lor (prin măsuri de prevenire și de combatere a dăunătorilor și bolilor, indiferent de forma de proprietate a acestora) și obligația persoanelor juridice și fizice care desfășoară activități ce pot aduce prejudicii, prin poluare, fondului forestier de a lua toate măsurile necesare pentru respectarea indicatorilor de calitate a aerului, apei și solului.

Paza fondului forestier împotriva tăierilor ilegale de arbori, furturilor, distrugerilor, degradărilor, pășunatului, braconajului și altor fapte păgubitoare, precum și măsurile de prevenire și stingere a incendiilor se asigură de către Regia Națională a Pădurilor.

Exploatarea masei lemnoase se face în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și ale instrucțiunilor privind termenele, modalitățile și epocile de recoltare, scoatere și transport al produselor lemnoase ale pădurii, emise de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură.

Volumul maxim de masă lemnoasă ce se poate recolta anual din păduri se aprobă prin hotărâre a guvernului în limita posibilităților stabilite prin amenajamente silvice pe fiecare unitate de producție și în funcție de natura produselor.

Asigurarea integrității și dezvoltării fondului forestier național constituie o preocupare fundamentală, de interes național (art. 50). În acest context, se consacră dreptul de preemțiune al statului la toate vânzările de bună voie sau silite, la preț și în condiții egale, pentru enclavele din fondul forestier proprietate publică și terenurile limitrofe acestuia, precum și pentru terenurile acoperite cu vegetație forestieră (art. 52).

În literatura juridică s-a afirmat că am fi în prezența unui drept subiectiv civil, legal, patrimonial, incesibil și temporar, recunoscut statului în calitatea sa de

persoană juridică, în temeiul căruia acesta poate dobândi proprietatea terenurilor ce constituie enclave din fondul forestier proprietate publică sau sunt limitrofe acestui fond, precum și terenurile acoperite cu vegetație forestieră, în cazul vânzărilor, cu preferință față de orice cumpărător, la preț și în condiții egale⁵⁵.

Pentru considerațiile pe care le vom expune mai jos, considerăm că un atare punct de vedere nu poate fi acceptat în mare parte, întrucât se plasează exclusiv pe tărâmul dreptului civil clasic, ignorând particularitățile impuse de afirmarea dreptului mediului. Astfel, așa cum remarcă de altfel parțial și autorul, scopul acestei reglementări îl constituie dezvoltarea și protejarea fondului forestier național proprietate publică, iar măsura respectivă, adăugăm noi, decurge din calitatea acestuia de „bun de interes național“ (art. 5 din Legea nr. 26/1996). Dacă adăugăm și faptul că, potrivit art. 134(2), lit. d din Constituție, statul trebuie să asigure exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, atunci se conturează clar că dreptul de preemțiune respectiv este recunoscut statului în calitate de subiect de drept public, și nu de persoană juridică de drept privat. Ca atare întreaga figură a dreptului de preemțiune prevăzut de art. 524, alin. 1 din Legea nr. 26/1996 trebuie văzută în contextul dreptului public, adică un fel de posibilitate conferită statului de a se substitui cumpărătorului potențial al unui imobil situat într-un teritoriu predeterminat, în cazul nostru enclavele din fondul forestier proprietate publică și terenurile limitrofe acestora, precum și pentru terenurile acoperite cu vegetație forestieră. Numai așa dreptul de preemțiune respectiv poate constitui un instrument al intervenției publice în materie de circulație a terenurilor forestiere, care este scopul direct al reglementării sale speciale. În acest sens, dreptul de preemțiune în materie silvică constituie un privilegiu real, de origine legală, și nu contractuală, iar recunoașterea sa este făcută în scopuri de interes general. Așadar obiectivul acestui drept nu este atât cel de dobândire a unor terenuri, cum se întâmplă în dreptul civil, care rămâne o operațiune subsidiară, cât amenajarea silvică (corectarea perimetrelor forestiere), care ar putea fi afectată (perturbată) de interesele individuale.

Un alt mijloc de realizare a acestui obiectiv îl reprezintă cumpărarea de terenuri degradate proprietate privată sau preluarea acestora, în caz de donații, de către Regia Națională a Pădurilor în vederea împăduririi.

Reducerea suprafeței fondului forestier proprietate publică este interzisă. Ocuparea definitivă a unor terenuri din fondul forestier se face de regulă prin schimb. Transmiterea temporară de terenuri din acest fond pentru folosirea în alte scopuri decât producția silvică se aprobă potrivit legii.

⁵⁵ Eugen Chelaru, *Dreptul de preemțiune reglementat de Codul silvic*, în rev.

6.1.2. Regimul fondului forestier proprietate privată

Administrarea acestui fond se face de către proprietarii săi, individual sau în asociații.

Proprietarii de păduri și alte terenuri din fondul forestier proprietate privată au obligația să le gospodărească în conformitate cu regimul silvic și cu regulile privind protecția mediului; ei sunt obligați de asemenea să respecte prevederile amenajamentelor silvice și să asigure permanența pădurii (art. 64, alin. 2; art. 67).

„Dreptul“, nr. 6/1997, p. 18 și urm.

Modul de gospodărire a fondului forestier proprietate privată este stabilit prin amenajamente silvice.

Deținătorii de păduri proprietate privată au obligația să le mențină în stare bună de sănătate și să execute la timp lucrările de igienă, precum și cele de protecție; tot ei au obligația să asigure paza acestora împotriva tăierilor ilegale de arbori, distrugerilor de semințe, incendiilor, furturilor, pășunatului neautorizat, precum și altor fapte păgubitoare.

6.1.3. Regimul vegetației forestiere din afara fondului forestier

Vegetația forestieră se administrează de către proprietarii acesteia, se gospodărește potrivit scopului pentru care a fost creată și este supusă unor norme tehnice silvice și de pază, precum și de circulație și transport pentru materialul lemnos recoltat emise de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură (art. 87).

Deținătorii de terenuri cu vegetație forestieră din afara fondului forestier național au obligația să asigure paza acesteia, să ia măsuri de prevenire și stingere a incendiilor și să respecte dispozițiile cu privire la protecția pădurilor și circulația materialelor lemnoase.

6.1.4. Conservarea biodiversității și a peisajului forestier

Potrivit art. 111 din Legea nr. 26/1996, conservarea biodiversității și a peisajului forestier se asigură în principal prin constituirea de parcuri naționale și alte arii protejate în fondul forestier sau în vegetația forestieră din afara acestuia.

Constituirea acestora se face la propunerea institutelor de specialitate și a altor foruri științifice, pe baza cercetărilor întreprinse în acest scop și se aprobă prin lege.

Responsabilitatea administrării și gospodăririi parcurilor naționale și a celorlalte arii protejate din fondul forestier revine Regiei Naționale a Pădurilor.

6.1.5. Răspunderi și sancțiuni

Încălcarea prevederilor Codului silvic atrage, după caz, răspunderea disciplinară, materială, civilă, contravențională sau penală a persoanei vinovate.

În articolele 96-104, Legea nr. 26/1996 stabilește infracțiunile silvice, cu un regim sancționator mai sever decât cel prevăzut prin Codul silvic din 1962. Este evidentă o ecologizare a acestora atât prin includerea în obiectul supus ocrotirii a unor aspecte legate de protecția mediului, cât și prin incriminarea ca agravantă a săvârșirii faptelor în arii forestiere protejate (art. 97, alineatul ultim).

Obiectul juridic (care este complex) îl constituie relațiile sociale privitoare la gospodărirea durabilă și asigurarea integrității cantitative și calitative a fondului forestier, indiferent de natura dreptului de proprietate asupra elementelor componente. Pe de altă parte, sunt incluse în obiectul juridic și relațiile sociale referitoare la mediu, echilibrul ecologic și alte valori naturale.

Obiectul material al faptei penale reglementate de art. 96 îl constituie pădurile, terenurile sau apele din fondul forestier național, precum și semnele de hotar, împrejurimile ori reperatele de marcă care au fost distruse, degradate sau mutate fără drept din locul lor.

În cazul infracțiunilor prevăzute în art. 97, 98, 100-102, obiectul material îl formează vegetația forestieră (arbori, puieți sau lăstari) tăiată sau scoasă fără drept din rădăcini, respectiv arbori doborâți sau ruși de fenomene naturale ori tăiați sau bunuri distruse, degradate sau aduse în stare de neîntrebuințare sau vătămate prin incendiere, pășunare ori ilegal marcate cu ciocanul silvic.

La fapta incriminată în art. 103, obiectul material este jnepenișul distrus sau vătămat, iar la cea prevăzută în art. 99, ciocanul silvic de marcat falsificat.

Subiectul activ nemijlocit (autorul) poate fi orice persoană care îndeplinește condițiile cerute de lege (cetățeanul român sau străin domiciliat sau nu în România).

În situația comiterii infracțiunilor prevăzute în art. 97 și 98 de către personalul silvic cu atribuții de constatare a infracțiunilor și contravențiilor – adică de către persoanele nominalizate în art. 105 (pădurari, brigadieri, șefii districtelor silvice, inginerii și tehnicienii silvici de la ocoalele silvice, unitățile silvice, Regia Națională a Pădurilor și autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, precum și alți angajați împuterniciți de Regia Națională a Pădurilor și de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură) – calitatea acestuia atrage agravarea răspunderii penale, în conformitate cu art. 104.

Faptele penale prevăzute de Codul silvic, cu excepția a două variante, pot fi comise în toate formele de participare – coautorat, instigare, complicitate.

Cele două variante privesc faptele prevăzute în art. 97, alin. 4, lit. a și art. 98, alin. 4, care, în ce privește participarea, pot fi comise numai în forma instigării, deoarece, în situația cooperării a două sau mai multor persoane la săvârșirea împreună a infracțiunii – fie în calitate de coautori, fie în calitate de autori și complici – este realizată modalitatea agravată (calificată a acestor fapte).

În raport cu urmarea imediată, unele infracțiuni silvice sunt infracțiuni de rezultat, iar altele, de pericol.

În cazul infracțiunilor de rezultat trebuie să se verifice și să se stabilească raportul de cauzalitate dintre activitatea făptuitorului și consecințele arătate în textele legale. La infracțiunile de pericol, legătura de cauzalitate rezultă din însăși materialitatea faptelor – ex re.

Latura subiectivă constă în vinovăția manifestată sub forma intenției directe sau indirecte – respectiv făptuitorii prevăd rezultatul acțiunilor pe care le săvârșesc și urmăresc (intenție directă) sau, după caz, acceptă producerea acestuia (intenție indirectă).

Textele incriminatoire nu pretind, pentru realizarea infracțiunilor, existența unui anumit scop ori mobil.

Consumarea infracțiunilor silvice survenite în momente diferite, specifice fiecăreia în parte.

6.2.Reglementarea regimului silvic și administrarea fondului forestier național (prevăzută de Ordonanța Guvernului nr.96/1998 aprobată cu modificări prin Legea nr.141/1999, cu modificările ulterioare).

După forma de proprietate, fondul forestier național este constituit din:

- a)fondul forestier proprietate publică a statului;
- b)fondul forestier proprietate publică a unitatilor administrativ-teritoriale (comune , orase, municipii);
- c)fondul forestier proprietate privată a unităților de cult (parohii, schituri, mănăstiri), a instituțiilor de învățământ sau a altor persoane de drept privat;
- d)fondul forestier proprietate privată indiviză a persoanelor fizice (fosti composesori, mosneni si razeși sau mostenitori ai acestora);
- e)fondul forestier proprietate privată a persoanelor fizice.

Pădurile, prin funcțiile ecologice de protecție și socioeconomice pe care le îndeplinesc, constituie, indiferent de forma de proprietate, o avere de interes național de care beneficiază întreaga societate. În acest scop este necesară asigurarea gestionării durabile a pădurilor, prin stabilirea de măsuri concrete de administrare, regenerare, îngrijire, și exploatare. (art.1)

Drept urmare indiferent de forma de proprietate, politica de punere în valoare economică, socială și ecologică a pădurilor este un atribut al statului. În condițiile respectării dreptului de proprietate, pădurile din România sunt administrate și gospodărite într-un sistem unitar, vizând valorificarea continuă, în folosul generațiilor actuale și viitoare, a funcțiilor lor ecologice și social-economice. (art.2)

Ca atare, fondul forestier național, indiferent de forma de proprietate, este supus regimului silvic, care, reprezintă un sistem unitar de norme cu caracter tehnic silvic, economic și juridic, referitoare la amenajarea, paza, protecția contra daunătorilor, exploatarea și regenerarea pădurilor, în vederea asigurării gestionării

durabile a ecosistemelor forestiere, a căror respectarea este obligatorie pentru toți proprietarii de păduri sau alți deținători.

Normele tehnice silvice reglementează activitățile de amenajare și regenerare a pădurilor, protecție a pădurilor împotriva dăunătorilor, îngrijire (degajări, curățiri, rărituri), punere în valoare a masei lemnoase și de exploatare a lemnului, atât pentru pădurile, proprietate publică, cât și pentru pădurile proprietate privată. Normele tehnice actuale vor fi revizuite în termen de 6 luni de la intrare în vigoare a prezentei ordonanțe, prin grija autorității publice centrale care răspunde de silvicultură.

Normele cu caracter economic se referă la totalitate obligațiilor financiare ce revin proprietarilor de păduri, pentru asigurarea regenerării pădurilor, stării de sănătate a acestora, efectuării lucrărilor de amenajare, îngrijire și punere în valoare, precum și la modalitățile de finanțare.

Normele juridice cuprind totalitatea reglementărilor cu specific silvic (legi, hotărâri și ordonanțe publice ale Guvernului, ordine și instrucțiuni ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură).

La dobândirea dreptului de proprietate, proprietarii de păduri iau la cunoștință sub semnătura, prin grija autorității publice pentru silvicultură, de obligațiile pe care le au pentru respectarea regimului silvic.

În vederea respectării reglementărilor referitoare la regimul silvic, proprietarii de păduri și deținătorii cu orice titlu au următoarele obligații:

a) să elaboreze prin unități specializate, autorizate de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, amenajamente silvice sau, pentru terenuri forestiere în suprafață de până la 30 ha, studii sumare de amenajare;

b) să asigure paza pădurilor, în vederea prevenirii tăierilor ilegale, distrugerii sau degradării vegetației forestiere, pășunatului abuziv, braconajul și a altor fapte infracționale sau contravenționale;

c) să execute lucrările necesare pentru prevenirea și combaterea bolilor și dăunătorilor pădurilor, stabilite de organele autorității publice pentru silvicultură, cu mijloacele proprii sau contra cost, prin unitățile silvice autorizate;

d) să asigure respectarea măsurilor de prevenire și stingere a incendiilor și, după caz, dotarea cu mijloace de primă intervenție;

e) să efectueze lucrările de împădurire și de ajutorare a regenerării naturale, potrivit prevederilor amenajamentelor silvice și ale normelor tehnice specifice;

f) să efectueze lucrările de întreținere a plantațiilor și regenerărilor naturale până la realizarea stării de masiv;

g) să execute la timp în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și ale normelor tehnice specifice, lucrările de îngrijire a arboretelor- degajări, curățiri, rărituri tăieri de igienă;

h) să execute tăieri de arbori numai după punerea în valoare și eliberarea

documentelor specifice de către personalul silvic autorizat;

i) să asigure, în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și actelor normative în vigoare, întreținerea și repararea drumurilor forestiere aflate în proprietate. (art.8) În vederea gospodăririi durabile a pădurilor se interzic:

a) defrișarea vegetației forestiere, respectiv înlăturarea acesteia și schimbarea folosinței ori destinației terenului, fără aprobarea autorității publice centrale care răspunde de silvicultura;

b) desfășurarea de activități care produc degradarea solului și a malurilor apelor, distrugerea semințișului utilizabil și a arborilor nedestinați exploatarei. (art.8)

Exploatarea masei lemnoase se face numai în conformitate cu prevederile amenajamentelor silvice și cu respectarea instrucțiunilor privind termenele, modalitățile și epocile de recoltare și transport al materialului lemnos din păduri, emise de autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. Controlul respectării regimului silvic pentru întregul fond forestier național se exercită de către autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, prin structurile silvice, cu personalitate juridică aflate în subordinea acestora.

Capitolul IX

PROTECȚIA ATMOSFEREI

1. Sediul materiei

Reglementarea generală a protecției atmosferei este cuprinsă în capitolul X, al Ordonanței de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului (art. 59-64), iar regimul juridic special este prevăzut în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 243/2000 privind protecția atmosferei (aprobată prin Legea nr. 655/2001), care îndeplinește rolul de reglementare-cadru în domeniu.

Alte aspecte particulare, cu un predominant caracter tehnic, sunt cuprinse într-o serie de acte normative subsidiare, aparținând esențial fie domeniului protecției mediului, fie altor domenii conexe. De asemenea, România a ratificat o serie de documente internaționale în materie, care fac parte din dreptul intern, iar o serie de acte normative comunitare au făcut obiectul transpunerii în legislația națională.

2. Definiții

Reglementările legale românești în vigoare utilizează termenul de „protecție a atmosferei”, spre deosebire de dreptul comunitar și cel internațional sau legislația din alte țări, care preferă expresia „protecția aerului”, care ni se pare mai adecvată

în speță. În această situație, atât Ordonanța de urgență nr.195/2005, cât și Ordonanța de urgență nr. 243/2000 definesc atmosfera ca fiind „masa de aer care înconjoară suprafața terestră, incluzând și stratul protector de ozon“. Reglementarea specială folosește, totuși, și noțiunea de aer înconjurător, înțeles ca aerul troposferic, exclusiv cel din locurile de muncă, respectându-se astfel delimitarea clasică dintre mediu ambiant și mediul muncii. Ordonanța nr. 243/2000 cuprinde și alte definiții legale importante ale unor termeni precum: poluant, prag de alertă, marjă de toleranță, valoare-limită, valori de prag ș.a. Din păcate, nu există o definiție legală a noțiunii fundamentale de „poluare a aerului (atmosfera)“. Ordonanța de urgență nr.195/2005 cuprinde, totuși, o definiție generală a poluării.

Potrivit Ordonanței de urgență nr. 243/2000, *poluantul* reprezintă „orice substanță introdusă direct sau indirect de către om în aerul înconjurător, care poate avea efecte dăunătoare asupra sănătății umane sau asupra mediului” ceea ce cuprinde o referire implicită la definiția Convenției din 1979.

Prin prisma acestor definiții, poluarea atmosferică ne apare fie ca orice modificare a compoziției naturale ideale a aerului (atmosfera), fie ca orice emisie antrenând depășirea unui prag de calitate a aerului considerată periculoasă pentru om și mediu.

1. Cadrul juridic specific instituit prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 243/2000. Principii generale

Cadrul juridic specific actual privește prevenirea, eliminarea, limitarea deteriorării și ameliorarea calității atmosferei, în scopul evitării efectelor negative asupra sănătății omului și asupra mediului ca întreg. Acțiunea juridică vizează reglementarea activităților care afectează sau care pot afecta calitatea atmosferei, direct sau indirect, desfășurate de către persoane fizice și juridice, conform strategiei naționale în domeniu. Stabilirea ca scop imediat al legii a „alinierii la normele juridice internaționale și la reglementările comunitare“ arată că dispozițiile sale trebuie completate și interpretate în sensul și spiritul acestora din urmă.

Regimul juridic al protecției atmosferei are la bază „respectarea principiului de abordare integrată a protecției mediului“ (art. 2).

Un alt principiu important al dreptului mediului, afirmat specific în domeniu, este cel al informării publice privind calitatea aerului înconjurător (art.21(1) și al obligației colective al tuturor autorităților publice de a asigura accesul la informația respectivă (art.21).

Depășirea pragurilor de alertă se aduce la cunoștință publicului în mod operativ, prin cele mai eficiente mijloace de informare în masă, de către autoritatea de mediu competentă, indicându-se măsurile ce se impun pentru protecția populației și a mediului.

Sunt aplicabile desigur și celelalte principii generale operante în domeniul dreptului mediului, precum: principiul precauției, „poluatorul plătește“, prevenirii, corectarea la sursă, regula folosirii celor mai bune tehnici disponibile care nu implică costuri excesive.

În sfârșit, reglementarea-cadru în materie prevede expres că dispozițiile sale urmăresc și trebuie interpretate în sensul „asigurării dreptului fiecărei persoane la un mediu de calitate“ care, în acest context, reprezintă mai ales un drept la un aer de calitate.

1.1. Strategia națională pentru protecția atmosferei

Elaborată și actualizată periodic de către autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și aprobată de Guvern, Strategia națională privind protecția atmosferei are următoarele obiective⁵⁶:

- menținerea calității aerului înconjurător în zonele în care se încadrează în limitele prevăzute de normele în vigoare pentru indicatorii de calitate;
- îmbunătățirea calității aerului înconjurător în zonele în care nu se încadrează în limitele prevăzute de normele în vigoare pentru indicatorii de calitate;
- adoptarea măsurilor necesare pentru limitarea până la eliminare a efectelor negative asupra mediului în context transfrontier;
- îndeplinirea obligațiilor asumate prin acordurile și tratatele internaționale la care România este parte și participă la cooperarea internațională în domeniu.

După cum se poate observa, atât reglementarea legală, cât și strategia națională în materie nu urmăresc o puritate iluzorie a atmosferei, ci tind să limiteze și să păstreze poluarea aerului în limite care să nu o facă periculoasă pentru om și pentru mediu.

Obiectivele de calitate a aerului, pragurile de alertă și valorile-limită sunt fixate prin ordin ministerial, în conformitate cu definițiile cuprinse în directivele Uniunii Europene. Astfel, *obiectivele de calitate* sunt „nivelul de concentrație de substanțe poluante în atmosferă, fixat pe baza cunoștințelor științifice, în scopul de a evita, de a preveni, de a reduce efectele nocive ale acestor substanțe pentru sănătatea umană ori pentru mediu, într-o perioadă dată; *pragul de alertă* este „nivelul peste care există un risc pentru sănătatea oamenilor în urma unei expuneri de scurtă durată și față de care trebuie să se ia măsuri imediate, conform legislației în vigoare“, iar *valorile-limită* reprezintă „nivelul fixat pe baza cunoștințelor științifice, în scopul evitării, prevenirii sau reducerii efectelor dăunătoare asupra

⁵⁶ Strategia în curs a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.731 din 14 mai 2004 și are ca scop declarat « crearea cadrului necesar pentru dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de gestionare a calității aerului, eficient din punct de vedere economic ».

sănătății omului sau mediului, care se atinge într-o perioadă dată și care nu trebuie depășit după ce a fost atins“.

1.2. Cadrul instituțional

Cadrul instituțional de aplicare a legislației protecției atmosferei este asigurat și acționează structurat la două niveluri – central și local – și în planuri „orizontale”: organisme cu activitate specializată și cele cu acțiune conexasă și complementară.

Astfel, la nivel național, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului „este cea mai înaltă autoritate de decizie și control în domeniul protecției atmosferei“ (art. 7); acțiunea sa este completată de cea a autorităților publice centrale pentru sănătate, transport, industrie și comerț, agricultură și alimentație, pentru lucrări publice și amenajarea teritoriului, pentru coordonarea administrației publice locale, mai ales prin strategiile de dezvoltare a sectoarelor de activitate pe care le coordonează și care trebuie să poarte avizul autorității de mediu.

La nivel local acționează, în principal, autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului, direcțiile departamentale de sănătate publică, consiliile județene, primăriile și consiliile locale.

Autoritățile publice centrale și locale au obligația să asigure schimbul de informații, inclusiv al celor necesare în activitatea de elaborare și punere în aplicare a strategiilor sectoriale legate de protecția atmosferei și al celor referitoare la cele mai bune tehnici disponibile care nu implică costuri excesive (art. 5); de asemenea, autoritățile teritoriale cu atribuții pertinente au obligația să pună la dispoziția autorităților teritoriale de protecție a mediului informațiile și documentele necesare în activitatea de gestionare a calității aerului.

1.3. Gestiunea protecției aerului

Acțiunea de gestionare a protecției aerului înconjurător are două componente principale: evaluarea și, respectiv, monitorizarea calității aerului și a nivelului emisiilor precum și controlul surselor de poluare (pe categorii). Evaluarea calității aerului înconjurător pentru teritoriul României se efectuează pe baza valorilor limită și a valorilor de prag, în raport cu standardele naționale și comunitare.

Evaluarea și gestionarea calității aerului se asigură prin Sistemul național de evaluare și gestionare integrată a calității aerului, din care fac parte: Sistemul național de inventariere a emisiilor de poluanți atmosferici și Sistemul național de monitorizare a calității aerului.

Instrumentele de realizare sunt planurile și programele de gestionare a calității aerului. La nivel central se elaborează Planul național de acțiune în domeniul protecției atmosferei, revizuit, după caz, în funcție de progresele din domeniul

protecției atmosferei și de cerințele protecției mediului, ca parte integrantă a Planului național de acțiune pentru protecția mediului.

În cadrul Sistemului național de inventariere a emisiilor de poluanți atmosferici se elaborează Inventarul național al emisiilor de poluanți atmosferici; în acesta este inclusă și evaluarea emisiilor de gaze cu efect de seră și a celor care afectează stratul de ozon.

În plan sectorial acționează Programul național de reducere progresivă a emisiilor de dioxid de sulf, oxizi de azot, compuși organici volatili și amoniac, precum și Programul național de reducere a emisiilor de dioxid de sulf, oxizi de azot și pulberi provenite din instalații mari de ardere, cu reglementările legale aferente.

Controlul, ca element al gestiunii urmează regula „la sursă”, admisă și promovată la nivelul dreptului comunitar, și, în acest context, este reglementat controlul surselor fixe și stipulate obligațiile titularilor de activitate, cel al surselor mobile și al surselor difuze și stabilite obligațiile utilizatorilor surselor mobile de poluare, precum și controlul produselor și al substanțelor care pot afecta calitatea atmosferei.

2. Măsurile naționale pentru protecția stratului de ozon

În vederea promovării acțiunilor necesare aplicării la nivel național a prevederilor Convenției de la Viena privind protecția stratului de ozon, a Protocolului de la Montreal (1987) și a Amendamentului la acesta (Londra 1990), precum și a legislației interne specifice, prin Hotărârea Guvernului nr. 243/1995 s-a constituit Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon (CNPSO) și s-au adoptat o serie de măsuri legate de obligațiile persoanelor fizice și juridice care produc, importă, exportă, recuperează, reciclează, regenerează, stochează, comercializează sau utilizează substanțele menționate în anexele Protocolului de la Montreal. De asemenea, prin Ordinul ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului nr. 506 din 17 septembrie 1996 s-a aprobat Procedura de reglementare a activităților de import și export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele Protocolului de la Montreal privind substanțele care epuizează stratul de ozon. Potrivit acestuia, activitățile de import și/sau export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele A, B, C, D și E ale Protocolului de la Montreal sunt supuse eliberării acordului de mediu (de către autoritatea centrală în materie), care fundamentează emiterea licenței de import sau export (de către autoritatea centrală cu atribuții în domeniul comerțului).

Prin Ordonanța Guvernului nr. 89/1999 (aprobată și modificată prin Legea nr. 159/2000) privind regimul comercial și introducerea unor restricții la utilizarea hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon s-a instituit un ansamblu de măsuri vizând importul, exportul, vânzarea, utilizarea, recuperarea, reciclarea și reglementarea substanțelor care epuizează stratul de ozon, aflate în stare pură sau

amestecuri în care depășesc concentrația de 1%, exprimată în procente de masă, atunci când ele se află în vrac în containerele lor de transport, precum și a echipamentelor și produselor care conțin substanțele aferente (precizate în anexa actului normativ).

Pentru atingerea obiectivelor Protocolului de la Montreal s-au stabilit astfel o serie de restricții privind regimul comercial și utilizarea hidrocarburilor halogenate care epuizează stratul de ozon, precum: interzicerea importului și exportului substanțelor chimice prevăzute în anexă, al echipamentelor, tehnologiilor și produselor din sau către țările care nu sunt parte la protocol, a importului și exportului și punerea în circulație pe piață a substanțelor chimice prevăzute la pct. 4 din anexă (alte clorofluorocarburi total halogenate), importul unor substanțe chimice provenite din operațiuni de recuperare, reciclare sau regenerare, reexportul altora, importul, exportul și punerea în circulație a autovehiculelor de orice fel, inclusiv a navelor și aeronavelor echipate cu unități de aer condiționat, noi sau folosite, care funcționează cu substanțe chimice clasificate ș.a. (art. 3, alin. 1). În privința altor substanțe chimice s-a dispus măsura contingentării consumului (art. 3, alin. 2) pentru fiecare tip de substanțe și pentru fiecare perioadă cuprinsă între 1 ianuarie și 31 decembrie a fiecărui an. De asemenea, s-au interzis importul, exportul și punerea în circulație pe piață a aerosolilor care conțin substanțe clasificate periculoase pentru stratul de ozon, cu unele excepții, utilizarea anumitor substanțe chimice în sisteme noi de răcire industrială, la fabricarea unităților mobile de climatizare, a produselor de sterilizare și în alte domenii noi ori producerea pe teritoriul României, inclusiv în unele zonele libere, a substanțelor cuprinse în anexa 4, a stingătoarelor de incendii ș.a. Este vorba despre o particularizare la condițiile interne a obligațiilor prevăzute în Protocolul de la Montreal, cu amendamentele ulterioare.

O atenție specială se acordă etichetării produselor și echipamentelor care conțin substanțe clasificate ca periculoase pentru stratul de ozon, în sensul obligației aplicării pe acestea a unei etichete, situate la loc vizibil, având inscripția „Conțin substanțe care epuizează ozonul“. Evident, operațiunile permise limitativ și condiționat sunt supuse obținerii acordului de mediu și celorlalte formalități vamale și de altă natură.

În privința sancțiunilor, pe lângă cele tradiționale – contravenționale și penale – sunt prevăzute cumulativ și suspendarea acordului de mediu și interdicția de a mai desfășura activități cu substanțe calificate ca distructive de ozon pe o perioadă de trei ani de la constatarea încălcărilor prevederilor ordonanței. Prin Hotărârea Guvernului nr.58 din 22 ianuarie 2004 s-a aprobat Programul național de eliminare treptată a substanțelor care epuizează stratul de ozon, actualizat.

Capitolul X

PROTECȚIA APELOR ȘI A ECOSISTEMELOR ACVATICE

Apa reprezintă un element indispensabil existenței vieții pe planetă, o resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, materie primă pentru activități productive, sursă de energie și cale de transport și, nu în ultimul rând, un factor determinant în menținerea echilibrului ecologic. Deși acoperă trei pătrimi din suprafața Terrei și constituie 75% din țesuturile vii, iar la nivelul Universului este mai rară decât aurul, apa rămâne o resursă naturală limitată, inegal distribuită în timp și spațiu. La această situație contribuie mai mulți factori: repartizarea neuniformă geografic și temporal, calitatea diversă, fenomenul masiv și global de poluare ș.a.

Cu precădere în ultimul secol, două fenomene majore – creșterea demografică și boom-ul tehnologic – au făcut ca consumul de apă și poluarea acesteia să ducă la o criză majoră, cu multiple implicații. Estimările arată că 70 la sută din apa consumată pe Glob (incluzând apa derivată din râuri și cea pompată din subteran) este utilizată pentru irigații, aproximativ 20 la sută, în industrie, și numai 10 procente sunt folosite în scopuri casnice. Urbanizarea, industrializarea și redirijarea apei spre sectoarele economice mai productive sunt fenomene care marchează starea actuală a calității acestei resurse și indică principalii factori de risc în domeniu. Degradarea și poluarea intensă a apelor de suprafață și subterane au adăugat noi dimensiuni acestei crize planetare.

Așa se face că, astăzi, o persoană din cinci nu bea apă sigur potabilă, jumătate din populație este lipsită de condiții sanitare satisfăcătoare, și milioane de persoane mor în fiecare an de maladii provocate de poluarea apei. Totodată, reacționând la asemenea realități, reglementarea juridică tinde să confere accesului la apă (de calitate) statutul de drept uman fundamental (fie ca unul de-sine-stătător, fie ca un aspect al dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic).

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

1. Statutul juridic general actual al apelor

Potrivit art.136(2) din Constituția României, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, fac obiectul exclusiv al proprietății publice; bunurile proprietate publică sunt inalienabile, în condițiile legii organice ele pot fi date în administrarea regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate.

Potrivit Legii nr.213 din 17 noiembrie 1998, privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, fac parte din domeniul public al statului: apele de suprafață, cu albiile lor minore, malurile și cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime interioare, faleză și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și cu potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime, căile navigabile interioare (anexă, pct.3); canalele navigabile (pct.13), canalele magistrale și rețelele de distribuție pentru irigații, cu prizele aferente (pct.16), lacurile de acumulare și barajele acestora (19), digurile de apărare împotriva inundațiilor (pct.19), porturile maritime și fluviale (pct.22).

Într-o reglementare mai veche, art.476 din Codul civil consideră ca „dependințe ale domeniului public” printre altele, „fluviile și râurile navigabile sau plutitoare, țărmurile, adăugirile către mal și locurile de unde s-a retras apa mării, porturile naturale sau artificiale, malurile unde trag vasele”. În privința apelor de izvor, potrivit art. 579 Cod civil, cel ce este proprietarul terenului este și proprietarul izvorului, deoarece izvorul face parte integrantă din fond. Astfel, legea prevede că „cel ce are un izvor pe proprietatea sa poate face orice întrebuințare cu dânsul, fără însă a vătăma dreptul ce proprietarul fondului inferior este dobândit sau prin vreun titlu sau prin prescripție asupra acestui izvor”.

Proprietarul terenului poate opri apa izvorului și să o împiedice să curgă pe fondul inferior. Poate desființa izvorul sau să-i schimbe cursul. În caz de conflict cu vecinii, instanțele nu vor putea interveni, deoarece legea le permite să rezolve contestațiile numai în cazul în care apele sunt curgătoare. O dată trecând pe terenul vecin, apa izvorului devine, prin accesiune, proprietatea titularului acestui fond.

Regula cuprinsă în art. 579 Cod civil are două excepții: **a)** proprietarul fondului vecin a dobândit un drept asupra izvorului și **b)** apa izvorului este necesară locuitorilor unei localități rurale. În acest ultim caz suntem în prezența unei limitări, a unei restricții aduse dreptului de proprietate.

2.Gospodărirea cantitativă și calitativă a resurselor de apă

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

Principalul instrument folosit în acest scop este programul de monitoring realizat conform unor anumite cerințe, stipulate de lege, în vederea evaluării coerente și cuprinzătoare a stării corpurilor de apă.

Totalitatea bazelor de date meteorologice, hidrologice, hidrogeologice, de gospodărire cantitativă și calitativă a apelor constituie Fondul național de date de gospodărire a apelor, stabilit unitar de Administrația Națională „Apele Române”.

Fondul național de date de gospodărire a apelor include și evidența apelor ce aparțin domeniului public din Cadastrul apelor. Modul de organizare a Fondului național de date hidrologice și de gospodărire a apelor și a Cadastrului apelor se stabilește de către autoritatea publică centrală cu atribuții în domeniul apelor, iar ținerea la zi a acestuia se asigură de Administrația Națională „Apele Române” (art.35 (5)).

Gospodărirea apelor se bazează pe principiul solidarității umane și interesului comun, care presupun, spre realizare, colaborarea și cooperarea strânsă, la toate nivelurile administrației publice, a utilizatorilor de apă, a reprezentanților colectivităților locale și a populației pentru realizarea maximului de profit social (art.6(2)).

Activitatea de gospodărire unitară, rațională și integrată a apelor se organizează și se desfășoară pe bazine hidrografice, ca entități geografice indivizibile de gospodărire cantitativă și calitativă a resurselor de apă. Cum România face parte din bazinul hidrografic internațional al fluviului Dunărea, pentru porțiunea din aceasta care este cuprinsă pe teritoriul românesc, inclusiv apele de coastă ale Mării Negre, autoritatea publică centrală din domeniul apelor elaborează planul de management al acestui bazin hidrografic internațional, pe baza schemelor directe de management și amenajare a apelor.

Gestionarea cantitativă și calitativă a resurselor de apă, cu respectarea regimului juridic în domeniu se realizează de Administrația „Apele Române” prin

direcțiile de ape din subordinea acesteia, iar elaborarea strategiei și politici naționale în domeniul gospodăririi apelor se realizează de către MMP.

Gospodărirea cantitativă a apelor presupune obligația utilizatorilor de apă de a economisi apa prin folosire judicioasă (ceea ce implică folosirea celor mai bune tehnologii disponibile, care permit utilizarea unor cantități reduse de apă, precum și un consum mic de apă prin recircularea și/sau re folosirea apei), precum și cea de a asigura întreținerea și repararea instalațiilor proprii și, după caz, a celor din sistemele de alimentare cu apă și canalizare (art.12).

Pentru a face față unui pericol sau consecințelor unor accidente, secetei, inundațiilor sau unui risc de lipsă de apă din cauza supraexploatării resursei, autoritățile publice sunt în drept să ia măsuri de limitare sau de suspendare provizorie a folosirii apei; în situația în care, din cauza secetei sau a altor calamități naturale, debitele de apă autorizate nu pot fi asigurate tuturor utilizatorilor autorizați, se aplică restricții temporare de folosire a resurselor de apă, stabilite prin planuri de restricții și folosire a apei în perioade deficitare, elaborate de direcțiile de ape, după consultarea utilizatorilor autorizați, cu avizul Administrației Naționale „Apele Române” și cu aprobarea comitetului de bazin, care se aduc la cunoștință publicului.

Măsurile de restricții sunt obligatorii pentru toți utilizatorii de apă și se asimilează cu situația de forță majoră, iar autorizația de gospodărire a apelor se subordonează acestora (art.14).

Gospodărirea calitativă se bazează pe regula generală conform căreia poluarea în orice mod a resurselor de apă este interzisă (art.15 (1)).

Autoritățile publice stabilesc, în acest scop, norme de calitate a resurselor de apă legate de funcțiile apei, normele privind calitatea apei potabile, supravegherea, inspecția sanitară și gestiunea acesteia.

3. Regimul de folosință a apelor

Gospodărirea cantitativă și calitativă a apelor se realizează și prin reglementarea regimului de folosire a apelor.

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

Regimul juridic aferent este caracterizat prin următoarele reguli:

➤ Prioritatea satisfacerii cerințelor de apă ale populației față de folosirea apei în alte scopuri; au prioritate, față de alte folosințe, alimentarea cu apă pentru animale, refacerea rezervei intangibile de apă după incendii, precum și debitele necesare menținerii echilibrului ecologic al habitatului acvatic;

➤ Interzicerea restrângerii utilizării apei potabile pentru populație, în folosul altor activități (art.10);

➤ Apele subterane, corespunzătoare calitativ, sunt destinate în primul rând pentru alimentarea cu apă a populației și animalelor, precum și pentru asigurarea igienei și sănătății populației.

➤ Monitorizarea calității apei potabile, norme privind calitatea apelor utilizate pentru înbăiere și referitoare la supravegherea, inspecția sanitară și controlul zonelor naturale utilizate pentru înbăiere, precum și limitele de încărcare cu poluanți a apelor uzate evacuate în resursele de apă. Limitele de descărcare înscrise în avizul sau autorizația de gospodărire a apelor reprezintă limite maxime admise, iar depășirea acestora este depășită (art.15 (5)).

Pentru protecția resurselor de apă, legea stabilește o serie de interdicții (art.16), iar în scopul folosirii raționale și protejării calității resurselor de apă, se instituie o serie de obligații pentru utilizatorii de apă (art.17).

4. Avize, notificări, autorizații

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

Astfel, **avizul de amplasament și avizul de gospodărire a apelor** sunt avize conforme, cerute pentru efectuarea lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele. Potrivit Legii apelor nr. 107/1996, amplasarea în zona inundabilă a albiei majore de obiective economice și sociale, inclusiv de noi locuințe, ca și amplasarea unor obiective și desfășurarea de activități în zonele de protecție ale platformelor meteorologice, precum și pe o distanță de 500 m în jurul acestora sunt permise numai în baza unui aviz de amplasament emis de către R.A. „Apele Române” sau filialele sale bazinale, conform Normelor metodologice aprobate prin Ordinul nr. 279 din 11 aprilie 1997 al ministrului apelor, pădurilor și protecției mediului.

Obținerea avizului de amplasament nu exclude obligația obținerii avizului de gospodărire a apelor și a celorlalte avize prevăzute de lege.

Prevederile avizului de amplasament, precum și refuzul de emitere a acestuia pot fi contestate potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Avizul de gospodărire a apelor reprezintă reglementarea tehnico-juridică ce condiționează: a) finanțarea și execuția obiectivelor noi de investiții ce urmează a fi construite pe ape sau care au legătură cu apele; b) dezvoltarea, modernizarea sau re tehnologizarea unor procese tehnologice sau a unor instalații existente ale utilizatorilor de apă; c) realizarea de lucrări de interes public, ce se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele. Categoriile de lucrări și activități pentru care sunt necesare solicitarea și obținerea avizului de gospodărire a apelor, precum și cele care nu necesită un atare aviz sunt stabilite prin ordin al ministrului de resort.

Documentațiile pentru fundamentarea solicitării avizului de gospodărire a apelor trebuie să se bazeze pe studii meteorologice, hidrologice sau hidrogeologice, după caz, pe studii de gospodărire a apelor și de impact al lucrărilor respective asupra resurselor de apă și asupra zonelor riverane.

Avizul își pierde valabilitatea după doi ani de la emitere. Dacă execuția lucrărilor respective nu a început în acest interval, posesorul unui aviz de gospodărire a apelor are obligația să anunțe emitentului, în scris, data de începere a execuției cu zece zile înainte de aceasta.

Pentru anumite categorii de lucrări, expres prevăzute în art. 54 din Legea nr. 107/1996, investitorul are obligația să notifice Administrația Națională „Apele Române” cu cel puțin 20 de zile înainte de începerea execuției, act care nu mai presupune solicitarea și eliberarea avizului de gospodărire a apelor.

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

Punerea în funcțiune sau darea în exploatare a lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele se face numai în baza **autorizației de gospodărire a apelor**.

Autorizația reprezintă reglementarea tehnico-juridică ce condiționează punerea în funcțiune sau exploatarea obiectivelor noi și existente de investiție, construite pe ape sau care au legături cu apele de suprafață, subterane, inclusiv construcțiile și instalațiile ce se execută pe litoralul Mării Negre, faleza și plaja mării și pe fundul

apelor maritime interioare și mării teritoriale. Prin autorizația de gospodărire a apelor, utilizatorul de apă dobândește, după caz:

a) dreptul de folosință a apelor de suprafață pentru alimentări cu apă potabilă sau industrială, irigații, producerea de energie electrică, navigație, piscicultură, flotaaj, agrement sau ca receptor pentru apele evacuate de către alți utilizatori de pe teritoriile localităților, precum și în alte scopuri neexceptate prin Legea apelor, ca și dreptul de folosință a apelor subterane, inclusiv a celor arteziene, pentru alimentări cu apă;

b) dreptul de evacuare, după utilizare, în condițiile prevăzute de lege, în receptorii naturali – cursuri de apă, lacuri, Marea Neagră – sau de injectare în subsol a apelor uzate, a apelor din descărcări sau drenaje, a apelor de mină sau de zăcământ;

c) dreptul de funcționare sau exploatare a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor executate pe ape sau care au legătură cu apele și a căror promovare a fost reglementată prin aviz de gospodărire a apelor;

d) dreptul de folosință a albiilor minore, a plajei și a țărmului mării în alte scopuri decât cele pentru plimbare sau recreere;

e) dreptul de exploatare a agregatelor minerale, prin exploatări organizate, din albiile sau malurile cursurilor de apă, lacurilor, bălților și din țărmul mării, fără împiedicarea curgerii apelor mari și fără afectarea construcțiilor din zonă ce au legătură directă sau indirectă cu regimul de curgere a apelor;

f) dreptul de exploatare a agregatelor minerale necesare gospodăriilor individuale sau interesului public local, în limita cantității maxime de 5.000 de metri cubi anual, oferit la solicitarea administrației publice, prin consiliile locale. Aceasta se eliberează în baza constatării tehnice de teren, iar modul de exploatare și întreținere a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor se înscrie în regulamentul de exploatare, care face parte integrantă din autorizația de gospodărire a apelor. Avizul și autorizația de gospodărire a apelor nu exclud obligativitatea obținerii acordului și autorizației de mediu.

Autorizația de gospodărire a apelor se eliberează în baza constatării tehnice în teren, în prezența beneficiarului - cel mai târziu o dată cu recepția investițiilor -, dacă sunt respectate prevederile legale privind gospodărirea apelor pentru punerea în exploatare a lucrărilor și exactitatea datelor cuprinse în cererea de autorizare și în documentația anexată la aceasta.

Dacă la verificarea în teren se constată lipsuri de natură a nu permite, potrivit prezentei legi, darea în funcțiune a investiției, emitentul autorizației de gospodărire a apelor va fixa un termen pentru efectuarea remedierilor sau a completărilor necesare. Dacă este cazul, emitentul autorizației de gospodărire a apelor poate refuza, motivat, eliberarea ei.

Autorizația de gospodărire a apelor se poate acorda și pe durată limitată, dacă lipsurile constatate cu ocazia verificării în teren permit punerea în funcțiune a investiției, fără pericol, din punct de vedere al gospodăririi apelor.

Modul de exploatare și întreținere a lucrărilor, construcțiilor și instalațiilor se înscrie în regulamentul de exploatare, care face parte integrantă din autorizația de gospodărire a apelor.

Prin autorizația de gospodărire a apelor, cât și prin actele complementare acesteia, trebuie impuse prevederi specifice privind mijloacele de supraveghere, modalitățile de control tehnic și mijloacele de intervenție în caz de incidente, avarii sau accidente și altele asemenea.

Pentru corpurile de apă care nu au atins starea bună sau potențialul ecologic bun în perioada prevăzută în schema directoare se impune reactualizarea prevederilor autorizațiilor de gospodărire a apelor.

Autorizația de gospodărire a apelor poate fi modificată sau retrasă de către emitent, fără despăgubiri, în următoarele cazuri:

a) în interesul salubrității publice și, în special, dacă modificarea sau retragerea este necesară pentru a înlătura o prejudiciere importantă a binelui comunității;

b) pentru prevenirea sau asigurarea combaterii efectelor inundațiilor sau, în caz de pericol, pentru securitatea publică;

c) în caz de pericol pentru mediul acvatic și, mai ales, dacă mediile acvatice sunt supuse unor condiții critice incompatibile cu protejarea acestora;

d) în cazuri de forță majoră, datorită schimbărilor naturale privind resursa de apă sau unor calamități naturale intervenite asupra instalațiilor utilizatorilor;

e) în situația în care lucrările sau instalațiile sunt abandonate sau nu sunt întreținute corespunzător, caz în care deținătorul acestora este obligat ca, din dispoziția Administrației Naționale „Apele Române”, să le demoleze.

f) în situația nerealizării din vina beneficiarului a prevederilor programului de etapizare, anexă la actul de reglementare.

Autorizația de gospodărire a apelor poate fi modificată sau retrasă în situații în care apar cerințe noi de apă, care trebuie satisfăcute cu prioritate, acordându-se despăgubiri potrivit legii.

Refuzul eliberării, precum și orice modificare sau retragere a unei autorizații de gospodărire a apelor trebuie motivate în scris solicitantului sau titularului de autorizație, după caz, de către cel care a decis măsura respectivă.

Retragerea autorizației de gospodărire a apelor atrage după sine obligativitatea încetării activității, ca și pierderea drepturilor obținute în baza prezentei legi.

Autorizația de gospodărire a apelor poate fi suspendată temporar, fără despăgubiri, în următoarele cazuri:

a) dacă nu s-au respectat condițiile impuse inițial;

b) dacă lucrările, construcțiile și instalațiile autorizate nu prezintă siguranță în exploatare atât cu privire la rezistența structurilor, cât și la eficiența tehnologiilor adoptate;

c) pentru abateri repetate sau grave de la condițiile de folosire sau de evacuare a apei, prevăzute în autorizație, precum și în cazul în care utilizatorul nu realizează condițiile de siguranță în exploatare, ca și alte măsuri stabilite de Ministerul Mediului și Gospodăririi și de Administrația Națională "Apele Române" ;

d) în caz de poluare accidentală a resurselor de apă, care amenință sănătatea populației sau produce pagube ecologice .

În această ultimă situație, Ministerul Mediului și Pădurilor poate dispune și oprirea activității poluatorului sau a instalației care provoacă poluarea apelor până la înlăturarea cauzelor.

De asemenea se poate institui un regim de supraveghere specială, în caz de nerespectare a măsurilor stabilite pentru asigurarea condițiilor înscrise în autorizația de gospodărire a apelor. Pe toată durata acestui regim, utilizarea și epurarea apei se fac sub controlul direct al personalului anume desemnat de autoritatea publică centrală de mediu. Toate cheltuielile suplimentare determinate de aplicarea regimului de supraveghere specială se suportă de titularul autorizației de gospodărire a apelor.

5. Mecanismul economic din domeniul apelor

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

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

Contribuții specifice de gospodărire a apelor sunt (art.83 (31):

a) contribuția pentru utilizarea resurselor de apă pe categorii de resurse și utilizatori;

b) contribuția pentru primirea apelor uzate în resursele de apă;

c) contribuția pentru potențialul hidroenergetic asigurat prin barajele lacurilor de acumulare din administrarea Administrației Naționale „Apele Române;

d) contribuția pentru exploatarea nisipurilor și pietrișurilor din albiile și malurile cursurilor de apă ce intră sub incidența prezentei legi.

Bonificațiile se acordă utilizatorilor de apă care demonstrează, constant, o grijă deosebită pentru folosirea rațională și pentru protecția calității apelor, evacuând, o dată cu apele uzate epurate, substanțe impurificatoare cu concentrații și în cantități mai mici decât cele înscrise în autorizația de gospodărire a apelor.

Penalitățile se aplică acelor utilizatori de apă la care se constată abateri de la prevederile reglementate atât pentru depășirea cantităților de apă utilizate, cât și a concentrațiilor și cantităților de substanțe impurificatoare evacuate în resursele de apă.

Administrația Națională „Apele Române este singura în drept să constate cazurile în care se acordă bonificații sau se aplică penalități. Bonificațiile se acordă cu aprobarea Ministerului Mediului și Pădurilor.

Penalitățile pentru depășirea valorii concentrațiilor indicatorilor de calitate reglementați pentru evacuarea apelor uzate în rețelele de canalizare ale localităților se aplică de către unitățile de gospodărire comunală (art.85).

Capitolul XI

REGIMUL ORGANISMELOR MODIFICATE GENETIC, OBTINUTE PRIN TEHNICILE BIOTEHNOLOGIEI MODERNE

După 10 ani de cultivare și comercializare (2006) s-a ajuns ca organismele modificate genetic să ocupe 102 milioane de ha în întreaga lume (și se estimează ca în 2015 să se ajungă la 200 milioane ha); ele se limitează astăzi la patru plante principale: soia (57%), porumb (13%), bumbac (13%) și rapiță (5%) și se concentrează în proporție de 88% în 4 țări: SUA, Argentina, Brazilia și Canada. România ocupă, în acest context, unul dintre primele locuri în Europa, în special prin culturile de soia modificată genetic. În ciuda avantajelor pe care le reprezintă din punct de vedere al productivității (rezistența la boli și dăunători și ritmul superior de creștere care conduc la obținerea de producții mult mai substanțiale), plantele transgenice sunt contestate sub aspectul că, până acum, nici un test nu a fost efectuat pe o perioadă suficient de lungă pentru a determina existența sau nu a unui risc pentru sănătatea umană, precum și pentru pericolul care îl reprezintă, prin contaminare, de compromitere a speciilor tradiționale.

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

În înțelesul legii române, organismul modificat genetic este orice organism, cu excepția ființelor umane, în care materialul genetic a fost modificat printr-o modalitate ce nu se produce natural prin împerechere și/sau recombinare naturală (art. 2 din OUG nr. 195/2005). În sensul acestei definiții, modificarea genetică este o consecință a utilizării tehnicilor specificate în anexa nr. 1, partea A a O.G. nr. 49/2000.

Actul normativ-cadru privind protecția mediului prevede că activitățile care implică organisme modificate genetic (O.M.G.), obținute prin tehnicile biotehnologiei moderne sunt supuse unui regim special de reglementare, autorizare și administrare, astfel încât să se desfășoare numai în condițiile asigurării protecției mediului, precum și a sănătății oamenilor și a animalelor.

Respectivele activități includ: a) utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic; b) introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii; c) importul organismelor / microorganismelor modificate genetic.

Referitor la autorizare, legea stipulează că în procesul decizional de emitere a autorizațiilor și acordurilor vizând O.M.G., autoritatea publică centrală pentru protecția mediului solicită avizele autorităților pentru agricultură, sănătate, siguranța alimentelor, protecția consumatorului, precum și al altor instituții implicate, consultă Comisia pentru Securitate Biologică și asigură informarea și participarea publicului (art. 40).

Autorizațiile privind introducerea deliberată în mediu și pe piață a organismelor modificate genetic vii și privind utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic se emit numai persoanelor juridice; importul pe teritoriul României și exportul unui organism modificat genetic se realizează numai de către persoane juridice; transportul internațional al organismelor modificate genetic se realizează conform legislației naționale, acordurilor și convențiilor privind transportul internațional de mărfuri / mărfuri periculoase, după caz, la care România este parte (art. 41).

Titularii acordurilor de import pentru organisme modificate genetic și ai autorizațiilor privind activitățile cu organisme modificate genetic au obligația să se conformeze cerințelor legale privind asigurarea trasabilității, etichetării, monitorizării și să raporteze autorității publice centrale pentru protecția mediului și altor autorități, după caz, rezultatele activității, conform legislației specifice în vigoare.

Adoptată din perspectiva pregătirii aderării și integrării României în U.E. Ordonanța de urgență nr.195/2005 cuprinde o serie de dispoziții semnificative în acest sens, potrivit cărora de la 1 ianuarie 2007 (data aderării), cultivarea sau testarea plantelor modificate genetic se supun acquis-ului comunitar, iar cultivarea

plantelor superioare modificate genetic, altele decât cele acceptate în Uniunea Europeană este interzisă (art.54 alin.1 și 2).

2. Regimul juridic special stabilit prin O.G. nr. 49/2000 (aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 214/2002). Regimul special de reglementare, autorizare și administrare al activităților care privesc obținerea, testarea, utilizarea și comercializarea organismelor modificate genetic prin tehnicile biotehnologiei moderne este stabilit prin O.G. nr. 49/2000 și o serie de acte normative subsecvente (precum: H.G. nr. 173/2006 privind trasabilitatea și etichetarea O.M.G. și trasabilitatea alimentelor și hranei pentru animale, obținute din organisme modificate genetic, H.G. nr. 256/2006 privind hrana pentru animale și alimentele modificate genetic, Ordinul MMP nr. 237/2006 privind autorizarea cultivatorilor de plante modificate genetic ș.a.).

Reglementările respective se referă la: a) activitățile privind utilizarea microorganismelor modificate genetic în condiții de izolare; b) condițiile de introducere deliberată în mediu și de plasare pe piață a organismelor modificate genetic și a produselor rezultate din acestea, astfel încât între activități să se desfășoare în deplină siguranță pentru sănătatea umană și pentru protecția mediului; c) condițiile de import / export al organismelor modificate genetic și produselor rezultate din acestea (art. 1).

2.1. Cadrul instituțional

Principală autoritate publică centrală care intervine în domeniu este Ministerul Mediului și Pădurilor, responsabil cu emiterea autorizațiilor / acordurilor și controlul activităților de obținere, testare, utilizare și comercializare a organismelor modificate genetic prin tehnicile biotehnologiei moderne, precum și a produselor rezultate din acestea. În avizarea și controlul acestora mai au atribuții, după caz, și autoritățile publice centrale din domeniile: agriculturii, alimentației, sănătate și Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor.

Un loc important în acest cadru îl ocupă Comisia pentru Securitatea Biologică, ca autoritate științifică cu rol consultativ în procesul de luare a deciziilor de către MMP, compusă din 12 membri, specialiști în domeniile respective, care au dobândit titluri academice și/sau universitare și sunt personalități științifice consacrate. În exercitarea atribuțiilor sale, Comisia are „funcție consultativă, deciziile fiind luate prin consens” (art. 4/5) din O.G. nr. 49/2000).

Capitolul XII

REGIMUL DEȘEURILOR

Societatea de consum a adus, pe lângă binefacerile sale, și multiple probleme dificile, printre care cele de ordin tehnic, economic și juridic privind existența deșeurilor și cerința eliminării (diminuării) acestora. Primele se referă la posibilitățile oferite de știința și tehnica actuală în direcția diminuării, reciclării, tratării și eliminării deșeurilor; cele din a doua categorie se referă la implicațiile economice pe care le presupun aceste operațiuni, iar cele din ultima categorie, la evoluția și starea reglementărilor legale în materie.

Poluarea prin producerea de deșeuri este practic una inevitabilă, având în vedere faptul că orice activitate generează resturi neutilizabile, iar cantitatea acestora se amplifică permanent din cauza sporirii nevoilor societății. Problema colectării și eliminării lor, apărută inițial din rațiuni de igienă și salubritate publică, datează de mult timp. În anii 1970, conjugarea efectelor noilor moduri de consum, mari generatoare de deșeuri cu implicațiile celor două șocuri petroliere (din 1974 și 1979) a precipitat afirmarea necesității dezvoltării unor politici de gestiune a deșeurilor.

Relevarea finitudinii rezervelor de materii prime și a resurselor clasice de energie, asociată cu emergența ideilor ecologiste și conștientizarea imperativului protecției mediului au condus la adoptarea primelor reglementări naționale și comunitare în domeniu. Dublul aspect al problemei: environmental și economic își pune amprenta și asupra modalităților, tehnicilor și instrumentelor juridice utilizate pentru rezolvarea implicațiilor deșeurilor.

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

Conform statutului său de reglementare-cadru în materia protecției mediului, OUG nr.195/2005 se mărginește la a stabili câteva reguli privind gestionarea deșeurilor în condiții de protecție a sănătății populației și mediului (art.29). După ce se referă în general la competențele de efectuare a controlului în domeniu și la atribuțiile și obligațiile ce revin autorităților administrației publice locale, precum și persoanelor fizice juridice care desfășoară activități de gestionare a deșeurilor, Ordonanța stipulează o serie de măsuri specifice:

- interzicerea introducerii pe teritoriul României a deșeurilor de orice natură, în scopul eliminării acestora;

- realizarea introducerii pe teritoriul României a deșeurilor, în scopul recuperării, în baza reglementărilor specifice în domeniu, cu aprobarea Guvernului, în conformitate cu reglementările comunitare și naționale;
- valorificarea deșeurilor numai în instalații, prin procese sau activități autorizate de autoritățile publice competente;
- realizarea tranzitului și exportului de deșeuri de orice natură în conformitate cu acordurile și convențiile la care România este parte și cu legislația națională specifică în domeniu (art.32)
- realizarea transportului intern al deșeurilor periculoase conform prevederilor legale specifice, iar a transportului internațional și tranzitul deșeurilor periculoase în conformitate cu prevederile acordurilor și convențiilor internaționale la care România este parte (art.33).

2. Regimul juridic de gestionare a deșeurilor

Regimul juridic al activităților de producere și gestionare a deșeurilor în condiții de asigurare a unui nivel corespunzător de protecție a mediului și a sănătății populației, pe baza principiilor și elementelor strategice care conduc la dezvoltarea durabilă a societății este stabilit prin Ordonanța de urgență nr. 78 din 16 iunie 2000 privind regimul deșeurilor (aprobată cu modificări prin Legea nr. 426 din 18 iulie 2001) și modificată prin Ordonanța de urgență nr.61/2006 (aprobată prin Legea nr.27/2007) și Legea serviciului de salubritate a localităților nr.101/2006, care transpun în legislația națională Directiva nr.75/442 privind deșeurile, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene (JOCE) nr. L 194 din 25 iulie 1975, Directiva nr.91/689 privind deșeurile periculoase, publicată în Jurnalul Oficial al Comunității Europene (JOCE) nr.L 377 din 31 decembrie 1991, și Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2006/12/CE privind deșeurile, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE) nr. L 114/9 din 27 aprilie 2006.

În înțelesul actului normativ deșeurile semnifică orice substanță sau orice obiect din categoriile stabilite de acesta, de care deținătorul se debarasează, are intenția sau obligația de a se debarasa.⁵⁷ Categoriile de deșeuri vizate de Ordonanță sunt precizate în anexa 1B printre acestea aflându-se: reziduri de producție sau consum, produse în afara standardelor sau cu valabilitate expirată, materiale deversate

⁵⁷ O.U.G. nr.195/2005, cuprinde următoarele definiții: **deșeuri**-orice substanță sau orice obiect din categoriile stabilite de legislația specifică privind regimul deșeurilor, pe care deținătorul le aruncă, are intenția sau are obligația de a-l arunca; **deșeuri reciclabile**-deșeu care poate constitui materia primă într-un proces de producție pentru obținerea produsului inițial sau pentru alte scopuri; **deșeuri periculoase**-deșeuri încadrate generic conform legislației specifice privind regimul deșeurilor, în aceste tipuri sau categorii de deșeuri și care au cel puțin un constituenț sau o proprietate care face ca acestea să fie periculoase.

accidental, contaminate sau impurificate, reziduri de la procese industriale, materiale contaminate ș.a. Ca obiective prioritare ale gestionării deșeurilor sunt considerate:

a) prevenirea sau reducerea de deșeuri și a gradului de pericolozitate al acestora prin:

1. dezvoltarea de tehnologii curate, cu consum redus de resurse naturale;
2. dezvoltarea tehnologiei și comercializarea de produse care prin modul de fabricare, utilizare sau eliminare nu au impact sau au cel mai mic impact posibil asupra creșterii volumului sau pericolozității deșeurilor ori asupra riscului de poluare;
3. dezvoltarea de tehnologii adecvate pentru eliminarea finală a substanțelor periculoase din deșeurile destinate valorificării;

b) reutilizarea, valorificarea deșeurilor prin reciclare, recuperare sau orice alt proces prin care se obțin materii prime secundare ori utilizarea deșeurilor ca sursă de energie (art.3 (1).

2.1.Regimul administrării deșeurilor.

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

2.1.1.Condiții generale privind gestionarea deșeurilor

Procesele și metodele folosite pentru valorificarea sau eliminarea deșeurilor trebuie să nu pună în pericol sănătatea populației și a mediului, respectând în mod deosebit următoarele reguli:

- a)să nu prezinte riscuri pentru apă, aer, sol, faună sau vegetație;
- b)să nu producă poluare fonică sau miros neplăcut;
- c)să nu afecteze peisajele sau zonele protejate/zonele de interes special. Se interzice abandonarea, aruncarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor.

Ca instrumente pentru atingerea obiectivelor stabilite se elaborează, adoptă și aplică planuri de gestionare a deșeurilor la nivel național, regional, județean și al municipiului București; Planul național de gestionare a deșeurilor se aprobă prin hotărâre a Guvernului și se notifică Comisiei Europene (art.8¹(3)).⁵⁸

De asemenea, se urmărește crearea unei rețele integrate adecvate de instalații de eliminare a deșeurilor, ținând seama de cele mai bune tehnologii disponibile, care nu implică costuri excesive, cu respectarea cerințelor prevăzute în Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană; ea trebuie să asigure eliminarea

⁵⁸ Strategia națională de gestionare a deșeurilor și Planul național de gestiune a deșeurilor au fost aprobate prin H.G.nr.1470/2004.

deșeurilor în instalațiile conforme cele mai apropiate (principiul proximității), prin intermediul celor mai adecvate metode și tehnologii, care să asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății populației și a mediului (art.7).

2.1.2. Autorizarea activităților legate de deșeuri.

Ca regulă generală, persoanele fizice sau juridice care desfășoară operațiunile de eliminare și valorificare a deșeurilor au obligația solicitării și obținerii autorizației/autorizației integrate de mediu de la autoritatea competentă pentru protecția mediului.

În mod obligatoriu autorizațiile trebuie să cuprindă: a)tipul și cantitatea de deșeuri; b)cerințele tehnice; c)măsuri de precauție; d)locul de desfășurare a activității; e)metoda de tratare.

Procedura de autorizare se întregește cu una de înregistrare. În conformitate cu principiul „poluatorul plătește” costurile operațiilor de eliminare se suportă de către:

a)deținătorul de deșeuri care încredințează deșeurile unui colector sau unui operator economic și/sau

b)deținătorul anterior al deșeurilor sau producătorul produsului din care a rezultat deșeul.

În situația în care producătorul/deținătorul de deșeuri este necunoscut, cheltuielile legate de curățarea și refacerea mediului sunt suportate de către autoritatea administrației publice locale. După identificarea făptuitorului, acesta urmează să suporte atât cheltuielile efectuate de autoritatea administrației publice locale, cât și pe cele legate de acțiunile întreprinse pentru identificare (art.13¹).

2.1.3.Controlul activităților legate de deșeuri.

Ca metodă de asigurare a respectării dispozițiilor legale în vigoare și a măsurilor administrative de autorizare, controlul activităților legate de deșeuri, cunoaște patru modalități de exercitare: din partea autorităților publice pentru protecția mediului, cea a primarilor unităților administrativ-teritoriale, autorităților de sănătate și respectiv cele vamale.

Astfel, autoritățile publice pentru protecția mediului competente teritorial sunt obligate să efectueze, iar persoanele fizice autorizate și persoanele juridice care efectuează operațiuni de valorificare și eliminare a deșeurilor să se supună unor inspecții periodice pe tematică adecvată. În acest context, autoritățile teritoriale de protecție a mediului inspectează și iau măsuri pentru respectarea de către cei implicați în gestionarea deșeurilor a legislației de mediu în vigoare și a condițiilor de autorizare impuse conform legii, țin evidența și comunică celor interesați informațiile legate de deșeuri, iar autoritatea centrală de protecție a mediului inspectează și ia măsuri pentru respectarea de către cei implicați în gestionarea

deșeurilor a legislației de mediu în vigoare și a condițiilor de autorizare impuse conform legii pentru investițiile și activitățile ce se desfășoară pe un teritoriu mai mare decât un județ.

La rândul lor primarii unităților administrativ-teritoriale și persoanele autorizate de aceștia controlează:

a) generarea, colectarea, stocarea, transportul și tratarea deșeurilor menajere și de construcție și implementarea planului de gestiune a acestora;

b) eliminarea deșeurilor de producție și a celor periculoase și implementarea planului local de gestiune a acestora;

c) facilitățile și instalațiile pentru stocarea și neutralizarea deșeurilor menajere și de construcție și cele pentru eliminarea deșeurilor industriale și periculoase.

Autoritățile publice teritoriale pentru sănătate exercită controlul sanitar al activităților din domeniul gestiunii deșeurilor cu impact asupra sănătății populației.

În sfârșit autoritățile vamale, cele de control al frontierei și reprezentanții ai autorității de protecție a mediului controlează împreună cu alte autorități publice centrale și locale și iau măsuri pentru asigurarea conformității încărcăturilor cu documentele însoțitoare și pentru respectarea prevederilor legale referitoare la îndeplinirea condițiilor de import, export și tranzit ale deșeurilor.

2.2.Regimul gestionării deșeurilor

În înțelesul legii române, gestionarea deșeurilor constituie activitățile de colectare, transport, valorificare și eliminare a deșeurilor, inclusiv supravegherea acestor operații și îngrijirea zonelor de depozitare după închiderea acestora. Ea presupune, ca operațiuni legale, desfășurarea activităților propriu zise de colectare, transport, tratare și eliminare a deșeurilor, obligațiile aferente ale actorilor implicați și măsurile de realizare a obiectivelor propuse (stimulative și sancționatoare).

2.2.1.Colectarea, transportul, tratarea și eliminarea deșeurilor. Din perspectiva acestui obiectiv, prevederile Ordonanței de urgență nr.78/2000 rămân limitate și sumare.

Astfel, potrivit art.14², în funcție de proprietăți, compoziție, valoare și de alte calități deșeurile sunt tratate și transportate astfel încât să nu împiedice utilizarea lor ulterioară și rațională; deșeurile depuse în depozite temporare sau deșeurile de la demolarea ori reabilitarea construcțiilor sunt tratate și transportate de deținătorii de deșeuri, de cei care execută lucrările de construcție sau de demolare ori de o altă persoană, pe baza unui contract, primăria indicând amplasamentul pentru eliminarea acestora precum și modalitatea de eliminare și ruta de transport până la acesta.

În altă ordine de idei, controlul privind colectarea și operațiunile de transport în cazul deșeurilor periculoase se efectuează de către organismele abilitate prin lege și are în vedere, în mod deosebit, originea și destinația unor astfel de deșeuri.

În cazul în care acestea sunt transportate dintr-un loc în altul transportul trebuie să fie însoțit de un formular de identificare tipizat.

2.2.2.Obligații, atribuții și răspunderi în domeniul gestionării deșeurilor

Legislația în vigoare prevede patru categorii de obligații în acest domeniu în raport cu titularul(ii) lor: obligațiile transportorilor de deșeuri (art.22-24), obligațiile operatorilor în domeniul valorificării și eliminării deșeurilor (art.25-26) și obligații ale persoanelor fizice, ale persoanelor fizice autorizate să desfășoare activități independente și ale persoanelor juridice (art.27-art.28).

La capitolul atribuții și răspunderi, titularii acestora sunt autoritățile administrației publice centrale, având în vedere că autoritatea competentă de decizie și control în domeniul gestiunii deșeurilor este Ministerul Mediului și Gospodării Apelor, alte autorități publice cu atribuții în domeniul gestionării deșeurilor sunt: Ministerul Sănătății Publice, Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, Ministerul Economiei și Comerțului, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, Ministerul Apărării, autoritățile administrației publice locale, care sunt obligate, în acest sens, să creeze structuri proprii cu atribuții în materie (art.38).

2.2.3.Facilități și sancțiuni Cele două instrumente de promovare a obiectivelor de protecție a mediului din perspectiva gestionării deșeurilor se completează reciproc, în ciuda decalajelor care le separă în privința afirmării în timp a naturii lor.

Referitor la facilități, potrivit art.34 din O.U. nr.78/2000, în scopul stimulării investițiilor în domeniul gestionării deșeurilor, al extinderii activităților de gestionare a deșeurilor, prin utilizarea instrumentelor economice și a pârghiilor specifice economiei de piață, Guvernul poate stabili facilități fiscale pentru cei care gestionează deșeuri și, în mod deosebit, pentru cei care valorifică deșeuri.

Astfel la propunerea autorității centrale de protecție a mediului se vor aloca anual, prin legea bugetului de stat, resurse destinate pentru construirea și funcționarea unor instalații și aplicarea de tehnologii destinate tratării și eliminării deșeurilor pentru care procesarea în sistem centralizat este avantajoasă economic și rezolvă probleme de mediu la nivel regional sau chiar național, iar prin hotărâre a Guvernului se pot nominaliza agenți economici care fac dovada că au astfel de facilități cu echipamente adecvate și care nu mai reclamă costuri excesive pentru import.

De asemenea, consiliile locale hotărâsc, în condițiile legii, asigurarea cu prioritate a unor terenuri, în vederea realizării depozitelor și instalațiilor de valorificare și eliminare a deșeurilor pentru localități, ce constituie cauză de utilitate publică, cu implicațiile juridice aferente.

În sfârșit, pentru atingerea acestui scop, autoritățile competente asigură, în condițiile legii, accesul investitorilor și al întreprinzătorilor în domeniul gestionării deșeurilor la informațiile disponibile în acest domeniu (art.36).

În privința sancțiunilor, actul normativ în materie stabilește o serie de infracțiuni (art.53) și, respectiv, contravenții (art.51-53).

CAPITOLUL XIII REGIMUL SUBSTANȚELOR ȘI PREPARATELOR CHIMICE

Utilizarea și circulația substanțelor chimice (periculoase) antrenează din ce în ce mai multe și mai importante riscuri pentru mediu și generează numeroase și diferite pagube. Amploarea fenomenului și consecințele sale au determinat apariția și dezvoltarea unor reglementări specifice la nivel național, internațional și comunitar. Ele se referă în special la cerințe impuse la fabricarea, comercializarea, utilizarea și neutralizarea acestora.

I. REGIMUL JURIDIC AL SUBSTANȚELOR ȘI PREPARATELOR CHIMICE PERICULOASE

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

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

Prima regulă astfel stabilită este aceea că, activitățile de mai sus sunt permise numai în baza acordului și/sau autorizației de mediu, în vederea obținerii cărora solicitantul trebuie să prezinte organului competent fișa tehnică de securitate și alte informații, în cadrul unei proceduri speciale de autorizare.

Transportul internațional și tranzitul acestor substanțe și preparate, precum și importul și exportul celor restricționate sau interzise la utilizare de către anumite

state sau de către România, se realizează în conformitate cu prevederile acordurilor și convențiilor internaționale la care România este parte (art.25). Controlul respectării reglementărilor privind regimul substanțelor și preparatelor periculoase este efectuat de către autoritatea publică centrală și autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului; pentru controlul importului, exportului și tranzitului acestora în vamă, autoritatea vamală convoacă autoritățile competente în domeniu (art.26-27).

În art. 28 al Ordonanței de urgență nr.195/2005 sunt stipulate o serie de obligații în sarcina persoanelor fizice și juridice care gestionează substanțe și preparate periculoase, respectiv:

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

□ să elimine, în condiții de siguranță pentru sănătatea populației și pentru mediu, substanțele și preparatele periculoase care au devenit deșeuri;

□ să identifice și să prevină riscurile pe care substanțele și preparatele periculoase le pot reprezenta pentru sănătatea populației și să anunțe iminența unor descărcări neprevăzute sau accidente autorităților pentru protecția mediului și de apărare civilă.

2.Regimul juridic special al substanțelor și preparatelor chimice periculoase

Cadrul normativ general pentru controlul efectiv și supravegherea eficientă a regimului substanțelor și preparatelor chimice periculoase, în vederea protejării sănătății populației și a mediului împotriva acțiunii negative a acestora este stabilit prin Legea nr.360 din 2 septembrie 2003 privind regimul substanțelor și preparatelor chimice periculoase, iar cel privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și preparatelor chimice periculoase pentru om și mediu, în vederea introducerii pe piață este prevăzută de Ordonanța de urgență nr.200 din 9 noiembrie 2000 (aprobată, cu modificări prin Legea nr.451/2001 modificată prin Ordonanța nr.53/2006).

În înțelesul acestor acte normative substanțele („element chimic și compuși săi în stare naturală sau obținuți printr-un proces de producție ...”) și preparatele („amestecuri sau soluții de două sau mai multe substanțe”) periculoase sunt prevăzute în art.7 din O.U.G. nr.200/2000 (explozive, oxidante, extrem de inflamabile, foarte inflamabile, foarte toxice, toxice, nocive, corozive, iritante, sensibilizante, cancerigene, mutagene, toxice pentru reproducere și periculoase pentru mediu). Lista acestora este stabilită prin hotărâre de Guvern.

Substanțele se clasifică în baza proprietăților lor, în conformitate cu categoriile arătate mai sus. Procedura privind clasificarea lor este stabilită prin act normativ, iar testarea proprietăților lor fizico-chimice, a toxicității și ecotoxicității se efectuează potrivit metodelor prevăzute prin reglementările în vigoare.

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

În scopul asigurării protecției mediului și al sănătății populației, anumite substanțe și preparate chimice periculoase stabilite prin hotărâre a Guvernului se restricționează la introducerea pe piață și la utilizare; cele care sunt interzise la producere și utilizare sau a căror utilizare este sever restricționată de către unele țări sunt supuse unui control special atunci când sunt importate sau exportate din România (art.8).

Introducerea pe piață a substanțelor și preparatelor chimice periculoase care îndeplinesc cerințele prevederilor legale privind clasificarea, ambalarea, etichetarea și procedura de notificare nu poate fi interzisă, restricționată sau împiedicată (art.19).

La rândul lor, utilizatorii au obligația să folosească substanțele și preparatele chimice periculoase restricționate legal stabilite (art.20), iar importatorii și exportatorii de asemenea substanțe și preparate al căror import/export este controlat prin procedura consimțământului prealabil în cunoștință de cauză (PIC), prevăzută de Convenția de la Rotterdam din 10 septembrie 1998, au obligația să efectueze importul/exportul numai pe bază de notificare, conform acestei proceduri (art.21).

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

Ca principii ale acestor activități O.U. nr.200/2000 prevede: a)principiul asigurării unui nivel de protecție adecvat pentru om și mediu; b)principiul liberei circulații a bunurilor; c)principiul progresului tehnic (art.2).

Din perspectiva ambalării, sunt prevăzute cerințe speciale pentru admiterea introducerii pe piață a substanțelor periculoase (privind evitarea oricărei pierderi de conținut, etanseizarea, sisteme de închidere, existența sigiliului conform art.14) și preparatelor periculoase (condiții privind recipientele, sisteme de închidere și siguranță, însemne tactile de avertizare a pericolului ș.a., potrivit art.15). De aceeași manieră sunt prevăzute cerințe privind etichetarea substanțelor și

preparatelor chimice periculoase (art.16-17) și publicitatea și fișele de securitate (art.20-22). Stabilirea de atribuții și răspunderi, precum și a unor sancțiuni (contravenționale și penale) întregesc regimul special în materie.

3.Agenția Națională pentru Substanțe și Preparate Chimice Periculoase (ANSPCP). Organizată în subordonarea Ministerului Mediului și Pădurilor, ca persoană juridică de interes public și organ de specialitate al administrației publice centrale, ANSPCP are următoarele atribuții.

a)solicită și primește informații despre proprietățile substanțelor sau ale preparatelor chimice periculoase, inclusiv despre compoziția lor chimică, care vor fi utilizate numai în scopul satisfacerii oricărei cerințe medicale impuse de elaborarea măsurilor preventive și curative, în mod special a urgențelor;

b)coordonează în colaborare cu ministerele interesate pregătirea și perfecționarea personalului atestat pentru controlul și supravegherea produselor în domeniul substanțelor chimice și pentru instruirea organismelor responsabile;

c)monitorizează producătorii și importatorii de substanțe și preparate chimice periculoase;

d)coordonează și furnizează suportul informațional în domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase;

e)autorizează inspectorii de specialitate pentru controlul respectării prevederilor reglementărilor în domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase;

f)furnizează informații specifice și detaliate tuturor agențiilor și organismelor guvernamentale care au atribuții în domeniul substanțelor și al preparatelor periculoase, cum ar fi autoritățile de protecție a mediului;

g)constată și sancționează încălcarea prevederilor reglementărilor în domeniul substanțelor și al preparatelor chimice periculoase și stabilește măsurile de remediere și termenele pentru îndeplinirea acestora.

Capitolul XIV

REGIMUL ÎNGRĂȘĂMINTELOR CHIMICE ȘI AL PRODUSELOR DE PROTECȚIE A PLANTELOR

Din cauza efectelor negative pe care le pot produce asupra sănătății umane, bunurilor și mediului în general, îngrășămintele chimice și produsele de uz fitosanitar sunt supuse unui regim juridic special.

Poluările legate de utilizarea pesticidelor și îngrășămintelor chimice determină importante limite pentru producția agricolă. Contaminarea apelor cu nitrați ori distrofizarea lacurilor prin fosfați a făcut necesară limitarea folosirii fertilizanților, precum și a pesticidelor.

Specialiștii au identificat în unele pânze freatice peste 50 de tipuri de pesticide diferite. Unele dintre acestea, precum atrozina, fac apa nepotabilă pe vaste suprafețe, ca urmare a contaminării pânzei prin acest erbicid foarte folosit în cultura porumbului. Bioamplificarea anumitor insecticide în rețelele trofice ridică de asemenea grave probleme ecotoxicologice. Astfel, în numeroase țări, concentrațiile de DDT din laptele matern depășesc concentrația maximă admisibilă definită de către Organizația Mondială a Sănătății (OMS).

Totodată, este de remarcat faptul că menținerea unor înalte randamente ale culturilor nu va putea fi asigurată în viitor ca urmare a epuizării previzibile a rezervelor de fosfați extractibile prezente în litosferă.

Armonizarea cerințelor obținerii unor producții agricole cât mai înalte, dată fiind cererea crescândă, cu exigențele protecției mediului rămâne o problemă dificilă.

Principala metodă de prevenire a efectelor negative asupra mediului ale acestor substanțe constă în omologarea lor. Această operație are ca scop autorizarea producerii și/sau comercializării diverselor produse de acest gen numai dacă sunt conforme unor norme și standarde stricte. Astfel, două mari categorii de produse sunt supuse omologării. Este vorba mai întâi despre produsele chimice care fac obiectul unui control preventiv al impactului lor, prin intermediul unor autorizări sau declarații prealabile pe lângă autoritățile competente. Apoi, în privința produselor agricole, fitosanitare ori fertilizante, se urmărește asigurarea unor parametri minimi de nocivitate, în special pentru sănătatea umană.

Capitolul XV

REGIMUL ACTIVITĂȚILOR NUCLEARE

Radiațiile ionizante, prin transfer de energie la materia vie, produc efecte fie de frecvență și gravitate proporțională cu doza absorbită și peste anumite praguri (efecte nestocastice), fie de frecvență, dar nu de gravitate, proporționale acestei doze (efecte stocastice). Aceste ultime efecte nu sunt cunoscute în mod convenabil decât pentru expuneri la doze ridicate sub forma unui exces într-o populație în raport cu o populație-martor.

Plecând de la datele științifice sintetizate de către Comitetul Științific al ONU pentru Studiul Radiațiilor Ionizante (U.N.S.C.E.A.R.), Comisia Internațională de Protecție Radiologică (CIPR) creată în 1928 de întâiul congres internațional de radiologie a formulat doctrina radioprotecției.

Pornind de la ideea că orice doză de radiații ionizante induce un efect stocastic, se deduce că:

- orice expunere la radiații trebuie să fie justificată prin avantajele pe care le aduce activitatea care presupune această expunere (principiul justificării);

- expunerea justificată trebuie să fie redusă atât cât se poate rezonabil face, ținând seama de factorii economici și sociali; principiul optimizării este astăzi cheia de boltă a sistemului;

- respectarea limitelor permite să se prevină total efectele nestocastice, dar cele stocastice numai la un nivel echivalent cu celelalte riscuri acceptate în munca sau viața cotidiană (transportul în comun).

Astfel de reguli sunt aplicabile în privința persoanei umane și nu interesează mediul natural decât în măsura în care acesta poate constitui sursa ori destinația radiațiilor.

Limitele fixate pentru populație constituie o referință pentru conduita politicii de autorizare și de supraveghere a activităților nucleare.

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

Activitățile din domeniul nuclear se desfășoară conform legislației specifice în domeniu (respectiv Legea nr. 111/1996 cu privire la desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și actele normative subsecvente) și regulilor generale instituite de Ordonanța de urgență nr.195/2005 privind protecția mediului.

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

Principalul instrument de gestionare în siguranță a activităților nucleare îl reprezintă autorizarea administrativă.

Potrivit art.46 din O.U. nr.195/2005, acordul de mediu pentru o practică sau o activitate din domeniul nuclear se eliberează înainte de eliberarea autorizației de către autoritatea competentă de autorizare, reglementare și control în domeniul nuclear, conform legislației în vigoare; autorizația de mediu se emite după eliberarea autorizației de către autoritatea competentă de autorizare, reglementare și control în domeniul nuclear.

Pentru instalațiile cu risc nuclear major – centrale nucleare-electrice, reactoare de cercetare, uzine de fabricare a combustibilului nuclear și depozite finale de combustibil nuclear ars – acordul sau autorizația de mediu se emit prin hotărâre de Guvern, la propunerea ministerului de resort.

Potrivit Legii nr.111/1996 autorizația este documentul emis de autoritatea națională competentă în domeniul activităților nucleare, în scopuri exclusiv pașnice, în baza unei evaluări de securitate nucleară și control, către o persoană juridică, la cererea acesteia, pentru desfășurarea unei activități nucleare.

Titularul activității este persoana fizică sau juridică răspunzătoare legal pentru desfășurarea unei activități, prin drepturi de proprietate, concesiune sau altă formă de împuternicire legală asupra dreptului de folosință a amplasamentului și/sau instalațiilor supuse procedurii de autorizare.

Controlul activităților nucleare se face de către autoritatea competentă în domeniul activităților nucleare.

Autoritatea centrală pentru protecția mediului are în acest sens următoarele atribuții:

- a) organizează monitorizarea radioactivității mediului pe întregul teritoriu al țării;
- b) supraveghează, controlează și dispune luarea măsurilor ce se impun în domeniul activităților nucleare, pentru respectarea prevederilor legale privind protecția mediului, protecția sănătății populației și a mediului;
- c) colaborează cu organele competente în apărarea împotriva dezastrelor.

La rândul lor, persoanele fizice și juridice care desfășoară activități în domeniul nuclear au următoarele obligații:

- a) să evalueze, direct sau prin structuri abilitate, riscul potențial, să solicite și să obțină autorizația de mediu;
- b) să aplice procedurile și să prevadă echipamentele pentru activitățile noi

care să permită realizarea nivelului rațional cel mai scăzut al dozelor de radioactivitate și al riscurilor asupra populației și mediului, și să solicite și să obțină acordul de mediu sau autorizația de mediu, după caz;

c) să aplice, prin sisteme proprii, programe de supraveghere a contaminării radioactive a mediului, care să asigure respectarea condițiilor de eliminare a substanțelor radioactive prevăzute în autorizație și menținerea dozelor în limitele admise;

d) să mențină în stare de funcționare capacitatea de monitorizare a mediului local, pentru a depista orice contaminare radioactivă semnificativă care ar rezulta dintr-o eliminare accidentală de substanțe radioactive;

e) să raporteze prompt autorității competente orice creștere semnificativă a contaminării mediului și dacă aceasta se datorează sau nu activității desfășurate;

f) să verifice continuu corectitudinea presupunerilor făcute prin evaluări probabilistice privind consecințele radiologice ale eliberărilor radioactive;

g) să asigure depozitarea deșeurilor radioactive în condiții de siguranță pentru sănătatea populației și a mediului (art.48 din OUG nr.195/2005).

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

Problemele desfășurării în siguranță a activităților nucleare în scopuri exclusiv pașnice, astfel încât să se îndeplinească condițiile de securitate nucleară, de protecție a personalului expus profesional, a populației, a mediului și a proprietății, cu riscuri minime prevăzute de reglementări și cu respectarea obligațiilor ce decurg din acordurile și convențiile la care România este parte, sunt reglementate prin Legea nr. 111/1996 și actele normative subsecvente. Reglementarea specială se aplică următoarelor activități și surse:

a) cercetarea, proiectarea, amplasarea, producția, construcția, montajul,

punerea în funcțiune, exploatarea, modificarea, dezafectarea, importul și exportul obiectivelor și instalațiilor nucleare;

b) mineritul și prepararea minereurilor de uraniu și toriu;

c) producerea, furnizarea, tratarea, utilizarea, depozitarea temporară sau

definitivă, transportul, tranzitul, importul și exportul materialelor nucleare și radioactive, inclusiv al combustibilului nuclear, al deșeurilor radioactive și al dispozitivelor generatoare de radiații ionizante;

d) furnizarea și utilizarea aparaturii de control dozimetric al radiațiilor ionizante, a materialelor și dispozitivelor utilizate pentru protecția

împotriva radiațiilor ionizate, precum și a mijloacelor de containerizare sau de transport, special amenajate în acest scop;

e) producerea, furnizarea, închirierea, transferul, deținerea, exportul, importul materialelor, dispozitivelor și echipamentelor prevăzute în anexa 1 la prezenta lege;

f) deținerea, transferul, importul și exportul informațiilor nepublicate, aferente materialelor, dispozitivelor și echipamentelor pertinente pentru proliferarea armelor nucleare sau a altor dispozitive nucleare explozive;

g) realizarea produselor și serviciilor destinate obiectivelor și instalațiilor nucleare.

În anexa 2 a Legii nr. 111/1996 sunt definiți o serie de termeni frecvent utilizați în domeniu, precum: accident nuclear, activitate nucleară, autorizație, combustibil nuclear, deșeuri radioactive, radiație ionizantă, instalație nucleară ș.a. Astfel, autorizația este înțeleasă ca un document emis de către autoritatea națională competentă în domeniul nuclear, în baza unei evaluări de securitate nucleară și control, către o persoană juridică, la cererea acesteia, pentru desfășurarea unei activități nucleare.

Activitatea nucleară este definită ca orice practică umană care introduce surse sau căi de expunere suplimentare, extinde expunerea la un număr mai mare de persoane sau modifică rețeaua de căi de expunere, plecând de la sursele existente, mărin­d astfel expunerea sau posibilitatea expunerii persoanelor sau numărul de persoane expuse, iar accidentul nuclear, ca un eveniment nuclear care afectează instalația și provoacă iradierea sau contaminarea populației sau a mediului peste limitele permise de reglementările în vigoare.

Autoritatea națională competentă în domeniul nuclear, care exercită atribuțiile de reglementare, autorizare și control, este Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare; ea este abilitată să emită reglementări pentru detalierea cerințelor generale de securitate nucleară, de protecție împotriva radiațiilor ionizante, de asigurare a calității, de control al neprofilării armelor nucleare, de protecție fizică și de intervenție în caz de accident nuclear, inclusiv procedurile de autorizare și control, precum și orice alte reglementări necesare activității de autorizare și control în domeniul nuclear.

3. Regimul de autorizare

Activitățile nucleare și sursele de radiații ionizante sunt supuse cerințelor legale de autorizare, conform unei proceduri specifice fiecărui gen de activitate sau surse. Autorizația se eliberează unităților cu sau fără personalitate juridică constituite conform legii, la cererea acestora, dacă fac dovada respectării cerințelor legale.

Autorizațiile se solicită și, respectiv, se eliberează simultan sau succesiv, separat pentru fiecare gen de activitate sau pentru fiecare instalație cu funcționalitate proprie din patrimoniul solicitantului, sau pentru fiecare tip distinct de material radioactiv, de dispozitiv generator de radiații ionizante, de aparatură de control dozimetric al radiațiilor ionizante sau al gradului de contaminare radioactivă, de material sau dispozitiv utilizat în scopul protecției împotriva radiațiilor ionizante, de mijloc de containerizare sau de transport special amenajat în acest scop, pe care solicitantul autorizației de producere intenționează să-1 realizeze, în vederea utilizării sau comercializării.

Autorizația poate fi folosită în scopul pentru care a fost eliberată, cu respectarea limitelor și a condițiilor precizate în aceasta.

Autorizarea unei faze de realizare sau de funcționare a oricărei instalații se poate face numai dacă fazele anterioare au primit toate tipurile de autorizații necesare.

În înțelesul prevederilor legale, fazele de autorizare a obiectivelor și instalațiilor nucleare sunt, după caz, următoarele:

- a) proiectarea;
- b) amplasarea;
- c) producerea;
- d) construcția și montajul;
- e) punerea în funcțiune;
- f) funcționarea de probă;
- g) funcționarea și întreținerea;
- h) repararea sau modificarea;
- i) conservarea;
- j) dezafectarea.

Pentru fazele de realizare sau de funcționare a instalațiilor se pot elibera autorizații parțiale, care se eliberează simultan sau succesiv pentru una și aceeași fază; ele pot avea caracter de decizie provizorie a comisiei, dacă petiționarul solicită expres aceasta. În acest caz ele au valabilitate până la eliberarea autorizației definitive de acel tip, dar nu mai mult de doi ani, cu drept de prelungire, la cerere, pentru încă doi ani, atunci când nu sunt disponibile toate informațiile necesare în timp util.

Comisia va retrage autorizația parțială ori de câte ori va constata lipsa de preocupare a titularului autorizației pentru completarea informațiilor necesare în susținerea cererii de eliberare a autorizației.

În cadrul unităților autorizate, activitățile care implică folosirea de materiale radioactive și instalații nucleare pot fi exercitate, pe bază de permise, de către personalul care îndeplinește condițiile atât în ce privește pregătirea profesională, cât și de sănătate, necesare desfășurării acestor activități. Permisul se acordă de

către Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare la cererea titularilor de autorizație, în cazul în care activitățile nucleare pot afecta securitatea populației, a mediului înconjurător și a bunurilor materiale, și de către titularii de autorizație, în celelalte cazuri, în conformitate cu normele elaborate în acest scop de către ei.

Atât autorizațiile, cât și permisele se acordă pe o perioadă determinată; dreptul dobândit în baza acestora nu poate fi transmis fără acordul organului emitent (art. 10-14 din Legea nr. 111/1996). Dreptul dobândit pe baza autorizației și permisului de exercitare nu poate fi transmis fără acordul emitentului.

În situația în care nu sunt respectate întocmai prevederile cuprinse în autorizații și permise, nu sunt îndeplinite măsurile dispuse de către organele de control de specialitate sau apar situații noi din punct de vedere tehnic sau de altă natură, necunoscute în momentul eliberării autorizației sau permisului ori neprevăzute în norme, care pot afecta securitatea nucleară, organul emitent le poate suspenda sau retrage. Comisia poate completa, revizui sau modifica motivat limitele și condițiile specificate în autorizațiile sau permisele de exercitare.

Retragerea în mod excepțional a autorizației îndreptățește pe titularul autorizației la primirea unei compensații din partea autorității care a dispus retragerea autorizației. Quantumul compensației se va determina ținând seama atât de interesul public, cât și de cel al titularului autorizației retrase, precum și de motivele care au dus la retragerea autorizației. Quantumul compensației se stabilește prin înțelegerea părților sau, în caz de neînțelegere, de către instanța judecătorească.

Autorizația se retrage fără compensație în următoarele situații:

- a) titularul autorizației a obținut autorizația făcând uz de declarații false;
- b) titularul autorizației a încălcat prevederile prezentei legi, dispozițiile organelor de autorizare și de control în materie sau limitele și condițiile prevăzute în autorizație;
- c) retragerea autorizației s-a dispus datorită faptului că personalul titularului, terții, populația sau mediul a fost expus la riscuri peste limitele reglementate, generate de activitatea autorizată.

Activitățile în care se utilizează materiale cu activitate totală sau cu concentrații masice scăzute, generatorii de radiații ionizante de tipul aprobat de către comisie și orice tuburi electronice care îndeplinesc limitele și criteriile de exceptare prevăzute în standardele internaționale, astfel încât riscurile aferente activității sau sursei sunt minimum acceptate, se exceptează, în parte sau în totalitate, de la aplicarea regimului de autorizare prevăzut în prezenta lege.

4. Condițiile de autorizare

Autorizațiile din domeniul nuclear se eliberează de către autoritățile competente numai dacă solicitantul autorizației îndeplinește următoarele condiții, după caz:

a) este în măsură să demonstreze calificarea profesională, pe funcții, a personalului propriu, cunoașterea de către acesta a cerințelor reglementărilor privind securitatea nucleară și protecția împotriva radiațiilor ionizante, precum și probitatea persoanelor pe timpul construcției și funcționării instalației sau în conducerea altor activități nucleare, dintre cele menționate la acel articol;

b) dă dovadă de capacitate organizatorică și responsabilitate în prevenirea și limitarea consecințelor avariilor, cu posibile efecte cu impact negativ asupra vieții și sănătății personalului propriu, populației, mediului, proprietății terților sau asupra patrimoniului propriu;

c) răspunde ca restul personalului propriu, care asigură funcționarea instalației, să aibă nivelul necesar de cunoștințe specifice funcției pe care o îndeplinește, privind exploatarea instalației în condiții de securitate nucleară, riscurile asociate și măsurile de securitate nucleară aplicabile;

d) ia toate măsurile necesare, la nivelul normelor tehnologice și științifice în vigoare, pentru a preveni producerea daunelor care ar rezulta în urma construcției și funcționării instalației;

e) instituie o asigurare sau orice altă garanție financiară care să-i acopere răspunderea pentru daune nucleare, cuantumul, natura și condițiile asigurării sau garanției fiind conforme celor prevăzute de lege și de convențiile internaționale la care România este parte;

f) răspunde de luarea măsurilor necesare pentru prevenirea amestecului de orice natură sau pentru înlăturarea perturbărilor datorate oricăror terți în procesul decizional, în timpul construcției și pe durata funcționării instalației nucleare;

g) propune un amplasament al instalației care nu contravine prevederilor legale și intereselor publice prioritare, cu privire la necontaminarea apei, aerului și solului, și nu afectează funcționarea altor instalații situate în vecinătate;

h) dispune de aranjamente materiale și financiare corespunzătoare și suficiente pentru colectarea, transportul, tratarea, condiționarea și depozitarea deșeurilor radioactive generate din propria activitate, precum și pentru dezafectarea instalației nucleare, atunci când va înceta definitiv activitatea autorizată, și a achitat contribuția pentru constituirea fondului pentru gospodărirea deșeurilor radioactive și dezafectare;

i) instituie și menține un sistem conform reglementărilor specifice de protecție împotriva radiațiilor ionizante;

j) instituie și menține un sistem conform reglementărilor specifice de protecție fizică a combustibilului nuclear, a materialelor nucleare și radioactive, a

produselor și deșeurilor radioactive, precum și a instalațiilor nucleare, inclusiv a depozitelor de combustibil nuclear, de materiale nucleare și radioactive, de produse și deșeuri radioactive;

k) instituie și menține un sistem autorizat de asigurare a calității în activitatea proprie și se asigură că furnizorii săi de produse și de servicii, precum și subfurnizorii acestora, în lanț, instituie și mențin propriul lor sistem controlat de asigurare a calității;

l) instituie și menține un sistem propriu, aprobat, de pregătire a intervenției în caz de accident nuclear;

m) instituie și menține un sistem în conformitate cu reglementările de aplicare a garanțiilor nucleare;

n) deține toate celelalte acorduri, autorizații și avize prevăzute de lege;

o) instituie și menține un sistem de informare a publicului în conformitate cu reglementările legale.

Teme de control

PARTEA GENERALĂ

1. Identificați definițiile legale, generale și sectoriale, ale noțiunii de mediu și raportat la obiectul de reglementare al Dreptului mediului, prezentați definiția acestuia. 2. Caracterizați normele juridice ce alcătuiesc legislația de mediu.

3. Definiți actele de reglementare privind protecția mediului în România și stabiliți activitățile pentru care obținerea acestora este necesară.

4. Prezentați regimul juridic al actelor de reglementare privind protecția mediului și procedurile de emitere a acestora.

5. Aspecte procedurale specifice privind autorizațiile integrate de mediu.

6. Identificați modalitățile specifice de desemnare a responsabilului și victimei daunelor ecologice.

7. Prezentați aspectele substanțiale și de procedură ale regimului special de răspundere civilă pentru prejudiciu ecologic.

8. Particularitățile răspunderii penale și contravenționale în dreptul mediului.

PARTEA SPECIALĂ

1. Prezentați aspectele care caracterizează regimul juridic al ariilor protejate și monumentelor naturii.

2. Cadrul legislativ, național și internațional, de protecție și conservare a Rezervației Biosferei „Delta Dunării”.

3. Statutul juridic al animalului în dreptul românesc și regulile specifice ale protecției faunei de interes cinegetic.

4. Instrumentele juridice de protecție a solului și subsolului.

5. Regimul juridic al pădurilor stabilit prin Codul Silvic.

6. Cadrul juridic, general și special, al protecției atmosferei.

7. Instrumente juridice și economice de protecție a apelor.

8. Procedura și condițiile autorizării punerii de piață și a operațiilor de import/export având ca obiect organisme modificate genetic.

9. Precizați obligațiile persoanelor fizice, ale persoanelor fizice autorizate să desfășoare activități independente și ale persoanelor juridice în legătură cu gestionarea deșeurilor.

10. Prezentați procedura de omologare în vederea punerii pe piață și utilizării în România a produselor de protecție a plantelor.