

UNIVERSITATEA ECOLOGICĂ DIN BUCUREȘTI
FACULTATEA DE DREPT
MASTER INSTITUȚII DE DREPT PRIVAT

DREPT CIVIL AL MEDIULUI

- suport de curs -

Conf. univ. dr. Andrei Duțu

2024-2025

Cuprins

I. Bazele constituțional-legislative ale limitărilor ambientale ale exercitării dreptului de proprietate privată	3
II. Dreptul de proprietate și exigențele protecției solului, subsolului și ecosistemelor terestre	11
III. Sarcini ale dreptului de proprietate rezultate din protecția resurselor de apă	32
IV. Contribuția jurisprudenței la precizarea raportului dintre dreptul de proprietate și exigențele protecției mediului	39
Bibliografie	53

I. Bazele constituțional-legislative ale limitărilor environmentale ale exercitării dreptului de proprietate privată

Raportul dintre dreptul de proprietate și protecția mediului (dreptul la mediu) se bucură de o consacrare constituțională în România. El exprimă, în principal, cerința compatibilizării exercitării atributelor dreptului de proprietate cu asigurarea interesului general al protejării mediului. Problema trebuie privită în contextul general al limitelor, restrângerilor și sarcinilor dreptului de proprietate și sub aspectul specific al interesului public major de protejare a mediului și a exigențelor sale particulare. Astfel, părăsind concepția tradițională a unui drept de proprietate „sacru și inviolabil”, Constituția din 8 decembrie 1991 consacră principiul garantării dreptului de proprietate și stabilește totodată că conținutul și limitele acestuia sunt stabilite prin lege (art. 44 alin. 1). Totodată, ca regulă specială, art. 136 alin. 5 prevede că „Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice”, dar acest caracter nu este absolut, manifestându-se în condițiile reglementate prin lege.

Ca orice drept fundamental, dreptul de proprietate poate fi restrâns în exercițiul său, conform art. 53 din Constituție, care stipulează că exercițiul unor drepturi poate fi restrâns numai prin lege, numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurare instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav, și numai dacă este necesară într-o societate democratică. Dacă se apreciază că răspunde acestor cerințe și se dispune, măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a se aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

În sfârșit, și cel mai important, potrivit art. 44 alin. (7) din legea fundamentală, dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului. Toate aceste limitări, restrângeri sau sarcini sunt admise și legitime până la pragul în care nu afectează existența a însuși dreptului (de proprietate sau la mediu sănătos și echilibrat ecologic) și, în orice caz, dacă prin instituirea și exercitarea lor se provoacă un prejudiciu sau o lipsă de câștig, în condițiile legii, se pot solicita și acorda despăgubiri sau compensații.

Sub titlul „Regulile privind protecția mediului și buna vecinătate”, articolul 603 din NCC reproduce fidel conținutul art. 44 alin. (7) din Constituție. Deși o atare situație ar putea părea redundantă, ea își găsește, totuși, o anumită justificare prin aceea că dispozițiile codului fac aplicarea dispozițiilor constituționale și a instituției juridice respective în cadrul raporturilor de drept civil. Ar fi fost, astfel, binevenită o redactare mai adecvată semnificațiilor domeniului, inclusiv din perspectiva unei mai corecte și depline integrări a temei articolului în materia generală a limitelor juridice ale dreptului de proprietate privată.

Din punctul de vedere al dreptului civil, dispozițiile de principiu ale art. 603 NCC prevăd o limită legală, având ca fundament interesul public al protecției mediului („obiectiv de interes public major”, potrivit art.1 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului). Ea exprimă cerința ca prevederile legale care reglementează exercitarea dreptului de proprietate – atât în elaborarea, cât și în interpretarea lor – trebuie să țină seama de exigențele protecției mediului, stabilite prin legislația specială în materie.

La fel ca textul constituțional, și cel al art. 603 folosește termenul de „sarcini” privind protecția mediului, spre deosebire de titlul capitolului III și secțiunii 1, care îl preferă pe cel de „limite” ale dreptului de proprietate. Cel puțin semantic, distincția rămâne valabilă, sarcina evocând, mai degrabă, figura juridică a servituții, o exigență impusă din exterior, în timp ce modul de redactare „dreptul de proprietate obligă la respectarea...” sugerează, mai degrabă, o limită interioară, o autolimitare, care decurge din însuși conținutul, semnificațiile dreptului respectiv în privința exercitării sale.

În condițiile art. 626 din NCC sunt posibile limitări ambientale ale dreptului de proprietate prin acte juridice „dacă nu se încalcă ordinea publică și bunele moravuri”.

Deși textul constituțional menționează în mod expres raportarea atributelor dreptului de proprietate numai la „sarcinile privind protecția mediului”, semnificațiile sale sunt mai largi și mult mai complexe, și se completează cu regulile supraleale statuate în jurisprudența CEDO și prevederile legislației interne în materie, într-o interpretare sistematică și teleologică. Într-adevăr, este de domeniul evidenței că, lato sensu, aspecte privind mediul sunt prezente, în mod specific, în toate cele trei categorii de afectare a exercițiului dreptului de proprietate (limite, restrângeri, sarcini) .

Situația din dreptul comparat este diferită; constituții precum cele ale Irlandei, Italiei ori Marelui Ducat de Luxemburg protejează dreptul de proprietate, dar nu în mod special mediul; dimpotrivă, altele le consacră deopotrivă pe amândouă: Constituția Greciei recunoaște în același timp protecția dreptului de proprietate și cea a mediului natural și cultural, fără ca o dispoziție să confere o prioritate uneia dintre ele (jurisprudența acordând mediului un loc preponderent); Constituția Portugaliei protejează, de asemenea, cele două drepturi, insistând asupra îndatoririlor cetățenilor și statului în vederea asigurării protecției mediului; în Finlanda, constituția garantează ambele drepturi, cu dificultăți în articularea dreptului de proprietate cu obligația responsabilității ambientale (consacrată, de asemenea, de legea fundamentală).

Unele legislații permit exproprierea proprietății private aferente unui sit environmental, pentru cauză de utilitate publică, dacă nu există altă cale sau instrument de protecție, sau dacă se impune pentru facilitarea protecției mediului pentru terenuri care, din punct de vedere ecologic, sunt considerate a fi în situații de risc sau de mare importanță în vederea protecției sănătății umane ori pentru menținerea infrastructurii geologice.

Un exemplu al acestei situații îl găsim în Franța, unde „l'appropriation publique – apropierea publică” a fost teoretizată drept „ultimă soluție de protecție a mediului”. Odată cu crearea Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, legislația franceză a creat o comisie publică, sub coordonarea Ministerului Mediului, având ca sarcină implementarea politicii teritoriale pentru protecția țărmurilor, protejarea siturilor naturale și menținerea echilibrului ecologic al zonelor de coastă. În acest scop, comisia are competența de a lua măsuri în privința proprietăților imobiliare, inclusiv achiziționare, dar și expropriere, a terenurilor care se consideră a fi mai bine gospodărite – din punct de vedere al protecției mediului – decât dacă ar fi rămas în proprietatea particularilor .

Problema limitărilor dreptului de proprietate privată în favoarea unei politici axate pe imperativele protecției mediului a dobândit o importanță sporită în Franța, ca rezultat al dezbatărilor intense asupra posibilității de a oferi despăgubiri pentru servituțiile de mediu, consacrată în jurisprudența Consiliului Constituțional. Asemenea despăgubiri sunt rezultatul unor reglementări având scopuri diferite.

În primul rând, ele includ toate schimbările impuse de legislație în vederea protecției pădurilor și zonelor montane. O primă categorie se referă la servituțiile reale aferente terenurilor

din vecinătatea marilor păduri în zone caracterizate printr-un risc sporit de incendiu și unde se are în vedere reîmpădurirea. Un „perimetru de protecție și de amenajare forestieră” poate fi instituit în aceste zone, care limitează strict drepturile proprietarului, în vederea unei mai bune prevenirii a incendiilor în zonele forestiere protejate.

În mod similar, se stabilesc și restricții impuse pășcutului și altor activități care ar putea cauza eroziune în zonele montane. În ultimii 100 de ani, instituirea unor constrângeri similare a fost considerată ca fiind în favoarea protecției solului și pășunilor, cu scopul de a evita pericolele eroziunii pantelor montane. Codul forestier în vigoare prevede ca autoritățile administrative trebuie să ia măsurile de apărare pentru asigurarea zonelor montane prin orice măsuri necesare împotriva eroziunii solurilor, impunând astfel limitări stricte deținătorilor drepturilor de proprietate.

Un al doilea grup de servituți se referă la proprietarii pădurilor care pot fi clasificate drept „păduri de protecție”. Conform Codului forestier, acestea includ păduri care au nevoie de conservare pentru protecția împotriva alunecărilor de teren, eroziuni și infiltrărilor de apă și nisip, și păduri din vecinătatea orașelor mari și a zonelor în care conservarea este necesară din motive ecologice și de protecție a populației.

Conform aceluiași act normativ, procedura de clasificare este una complexă, în special datorită sarcinilor costisitoare pe care le impune deținătorilor de terenuri, ceea ce presupune implicarea autorităților publice; ea se încheie printr-un decret emis de Consiliul de Stat. Din momentul în care proprietarul primește notificarea oficială conform căreia pădurea sa este clasificată drept pădure de protecție, nu se mai pot realiza schimbări în regimul său și nici tăia copaci pentru cel puțin 15 luni, fără o autorizație specială. Dacă clasificarea provoacă o reducere a venitului proprietarului, legea prevede acordarea unei compensații echitabile. Aceasta se determină odată la 5 ani în temeiul unui acord încheiat între autoritate și proprietari sau, în caz de litigiu, de către tribunalul administrativ.

Dacă, în urma clasării, proprietarul este privat de mai mult de jumătate din venitul pe care îl obținea de pe urma pădurii, acesta poate solicita statului să o cumpere. Pe de altă parte, statul poate expropria pădurea, dacă consideră că astfel se va realiza o mai bună protecție a mediului.

În al doilea caz, există servituți impuse proprietarilor de situri protejate sau de monumente ale naturii.

Astfel, încă din anii 1930, legislația franceză a impus, în vederea protejării siturilor și monumentelor naturale, conservarea celor de interes public din punct de vedere artistic, istoric, științific, tradițional sau pitoresc. Acestea pot fi situate în zone urbane sau rurale, care în sine pot fi de interes pentru semnificația lor istorică sau pentru poziționarea lor actuală, dar și zone care contribuie la protecția unui sit interesant din vecinătatea lor.

Procedura administrativă, care la origini a fost creată ca o măsură aplicabilă pe teritorii limitate, a extins aplicabilitatea legii din 1930 la peisaje naturale de mare întindere. Interesul public în conservarea acelor zone rezidă nu numai din caracterul pitoresc al sitului, în unitatea peisajului, a lanțurilor muntoase și a vegetației, dar și având în vedere proximitatea lui față de orașe și stațiuni turistice. Comentatorii legii arată că, în vederea acestor evaluări, instanțele administrative franceze tind să pună accentul pe faptul dacă măsurile adoptate reflectă scopurile legii, în loc să se concentreze pe aprecierea interesului general environmental în raport cu interesele private, în detrimentul acestora din urmă.

Legea din 1930 impune trei tipuri de măsuri: înregistrarea în lista de situri, clasarea și constituirea zonelor de protecție. Listarea siturilor se realizează pentru fiecare departament și include toate ariile demne de protecție, în condițiile în care acest interes nu impune măsuri mai stricte, precum clasificarea. Înregistrarea siturilor în categoria corespunzătoare, ceea ce se realizează de obicei fără consimțământul proprietarului, produce efecte asupra drepturilor acestora. Când proprietarul intenționează să realizeze lucrări de întreținere extraordinare asupra proprietății sale, are obligația de a notifica administrația publică de intenția sa cu cel puțin patru luni înainte. În schimb, administrația poate impune schimbări acestor lucrări, dar nu poate împiedica realizarea lor fără să recurgă la clasare.

Clasarea implică o sarcină mai mare pentru proprietar. Din momentul în care autoritatea competentă decide clasarea unui anumit sit, aceasta îl informează corespunzător pe proprietar, și îl împiedică să realizeze lucrări sau schimbări pe acest teritoriu. Ea se efectuează la propunerea Comisiei departamentale a siturilor. Dacă aduce atingeri proprietății private, se va realiza o anchetă publică, oferind proprietarilor, cetățenilor și asociațiilor pentru protecția mediului posibilitatea de a-și susține punctele de vedere și formula eventuale critici față de acțiunile

administrației publice. În cazul în care proprietarul se opune, va fi nevoie de un decret al Consiliului de Stat, iar în condițiile în care acesta acceptă, este suficient un ordin al ministrului ca să constate noua situație.

Odată cu adoptarea Cartei mediului (2005) și consacrarea constituțională a dreptului la mediu se manifestă o abordare nouă a raportului dintre acesta și celelalte drepturi fundamentale, relevându-se reconcilierea lor, inclusiv cu dreptul de proprietate. Chiar dacă această conciliere trebuie să opereze de la caz la caz, este de domeniul evidenței că recunoașterea dreptului la mediu presupune în mod incontestabil anumite restricții la exercitarea altor drepturi, în special celei a dreptului de proprietate.

În Germania, doctrina se confruntă cu aceleași probleme în domeniu. Una dintre acestea, care s-a situat în centrul dezbaterilor privește plata compensațiilor pentru restricțiile impuse asupra utilizărilor terenurilor agricole, datorate imperativelor de protecție a mediului. Instanțele au dezvoltat trei principii de bază pentru a determina ce restricții dau fermierilor dreptul de a cere compensații .

În principiu, limitarea utilizărilor terenurilor prin reglementări legale de protecție a mediului reprezintă o situație excepțională, în care proprietatea este supusă imperativelor sociale, și astfel acestea trebuie acceptate fără indemnizare (compensare). Rezolvarea sa rezidă din interpretarea dispozițiilor constituționale privind dreptul de proprietate. Astfel, art. 14 din Grundgesetz consacră protecția dreptului la proprietate. Dar următoarea teză a sa adaugă faptul că, conținutul și limitele proprietății sunt determinate prin lege. Această lege are rolul, printre altele, de a da o formă juridică modelului social impus tot de constituția germană, descris în al doilea paragraf al art. 14: „Proprietatea impune responsabilitate. Folosința sa se realizează și în conformitate cu interesul public.” Aceste prevederi constituționale sunt temeiul neîndoielnic care permite reglementărilor de protecție și conservare a mediului să impună limitări atât de stricte utilizării terenurilor agricole.

Totuși, folosința terenurilor deja în desfășurare este ocrotită. Încălcarea acesteia se despăgubește. În plus, utilizarea terenurilor care încă nu este în desfășurare, dar este urmărită de către proprietar e, de asemenea, protejată în caz de interdicție; limitarea sa în mod semnificativ e fără despăgubire, dacă „este favorizată în mod obiectiv de structura și poziționarea terenurilor”. Aceste principii arată că nu toate limitările dreptului de proprietate trebuie acceptate fără

despăgubire. Există, astfel, o serie de încălcări care dau dreptul la despăgubiri. În această categorie sunt incluse încălcările referitoare la utilizarea terenurilor în desfășurare, cât și interzicerea utilizării terenurilor în anumite scopuri care, deși nu se practică, s-ar putea executa pe terenul în cauză.

În Portugalia dreptul de a beneficia de un mediu sănătos a început să fie protejat ca o fațetă a dreptului de proprietate, prin intermediul dispozițiilor art.1346 din Codul civil. Acestea permit proprietarului să acționeze împotriva emisiilor de fum, zgomot, căldură ori orice alt element asemănător provenind de la proprietatea vecinului său. În acest timp, acolo unde evoluția este notabilă putem asista, după sfârșitul anilor 1990, o trecere a dreptului de proprietate către dreptul general al persoanei. Această evoluție a permis judecătorului constituțional să facă referire directă la soluțiile reținute de judecătorul obișnuit, inclusiv când acesta se sprijină pe o interpretare subiectivă a dreptului la mediu. Autonomizarea principiilor dreptului mediului exprimă afirmarea unei noi discipline juridice, unul dintre drepturile post-moderne, un răspuns al sistemului juridic la diversele probleme environmentale și ecologice generate de o civilizație științifico-tehnico-industrială modernă .

În Grecia, după ce în alin. 1 al art.24 din Constituție se stipulează că „protecția mediului natural și cultural constituie o obligație a statului și un drept al fiecăruia”, în par.6 al aceluiași articol se precizează că „monumentele, siturile tradiționale și elementele patrimoniului cultural sunt plasate sub protecția statului” și se atribuie legii sarcina de a determina „măsurile restrictive pentru proprietate care sunt necesare pentru realizarea acestei protecții, precum și modalitățile și natura indemnizării proprietarilor”. Chiar în absența unei atare legi, instanțele administrative au considerat că din Constituție decurge în mod direct o obligație pentru autoritățile administrative de a asigura protecția perpetuă a siturilor și de a indemniza proprietarii care suportă limitările proprietății impuse de această protecție. Treptat, pe calea jurisprudenței Consiliului de stat s-a promovat o concepție mai amplă asupra conceptului de „mediu cultural”, acesta înglobând ansamblul elementelor „care provin din activitatea umană și care, făcând parte din patrimoniul istoric, artistic, tehnologic și cultural al Greciei contribuie la salvagardarea memoriei sale.”

De asemenea, s-a relevat existența unei legături dialectice între mediul natural și mediul creat de om, între elementele naturale și lucrările umane, a căror păstrare pentru generațiile viitoare se integrează în aceeași problemă a durabilității. În fine, obligația protecției mediului

este considerată drept echivalentă unui obiectiv de valoare constituțională, iar mediul natural a fost ridicat la rangul unui bun protejat în sine, în scopul de a asigura echilibrul ecologic și a prezerva resursele naturale în beneficiul generațiilor viitoare.

II. Dreptul de proprietate și exigențele protecției solului, subsolului și ecosistemelor terestre

Ca regulă generală și cu titlu de limitări corespunzătoare ale dreptului de proprietate, protecția solului, a subsolului și a ecosistemelor terestre, prin măsuri adecvate de gospodărire, conservare, organizare și amenajare a teritoriului, este obligatorie pentru toți deținătorii, cu orice titlu (art. 65 din O.U.G. nr. 195/2005). Având în vedere avantajele pe care le reprezintă în mod tradițional, servituțile – legale sau convenționale – sunt frecvent utilizate în mediul rural în SUA (conservancy easement), în Canada, în Elveția ori Franța .

Așa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, Legea nr. 18/1991, deși face o distincție clară între domeniul public și domeniul privat, operează cu o noțiune globală, cea de „fond funciar al României” , precizând că „Terenurile de orice fel, indiferent de destinație, de titlul pe baza căruia sunt deținute sau de domeniul public ori privat din care fac parte, constituie fondul funciar al României.” Astfel se consacră un regim juridic de gestiune și protecție asupra tuturor terenurilor, indiferent dacă fac obiectul proprietății private sau al proprietății publice, ceea ce înseamnă, în termenii dreptului administrativ clasic, că regimul proprietății este „afectat” de un regim de domenialitate. Din această perspectivă, o parte din acest regim domenal este constituită din reguli și norme vizând protecția terenurilor ca elemente componente ale mediului în ansamblul său, ca bunuri publice environmentale.

Ca atare, regimul juridic concret aplicabil unui teren este determinat de natura proprietății publice sau private căreia îi aparține, de destinația acestuia, dar și de regulile generale și/sau speciale de mediu aplicabile. Totodată, cultivarea terenurilor, exploatarea lor potrivit destinației, conservarea și protecția solului și subsolului aferente nu constituie numai o problemă privată a deținătorului, ci și una de interes public, măsură în care poate genera limitări ale exercițiului și atributelor tradiționale ale dreptului de proprietate. Acestea pot avea un caracter general, aplicabile tuturor categoriilor de terenuri, sau să vizeze numai anumite categorii, aflate în situații specifice.

Reglementarea-cadru a problemei este cuprinsă în art. 68 din O.U.G. nr. 195/2005, potrivit căruia 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 ; 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. Este vorba de obligații propter rem, care au ca obiect orice teren, vizează orice activitate asupra acestora și incumbă oricărui deținător sau persoane (fizice sau juridice) implicate. Reglementări speciale prevăd situații particulare de rezolvare a raportului dintre proprietatea privată asupra terenului și protecția mediului.

„Solul este o resursă naturală de interes general care suferă efectele presiunii crescânde ce se exercită asupra mediului și care, ca atare, trebuie să fie protejat de degradare ;

...Contrar aerului și apei, solul e, în esență, proprietate privată, în Comunitate. Este vorba, cu toate acestea, de o resursă naturală de interes general care trebuie să fie preservată pentru generațiile viitoare. În interesul general, ar trebui, prin urmare, ca utilizatorii de terenuri să fie ținuti să ia măsuri de precauție atunci când este probabil ca utilizarea solului de către ei să compromită în mod semnificativ funcțiile acestora.”

Aceste considerații dintr-un proiect de document al Uniunii Europene definesc corect raportul dintre dreptul de proprietate asupra terenurilor și „sarcina”, obligația de a proteja solul ca resursă naturală, limitată și vulnerabilă, care îndeplinește o funcție ecologică majoră.

În acest sens, art. 74 din Legea nr. 18/1991 instituie pentru toți deținătorii de terenuri agricole - titularii dreptului de proprietate, ai altor drepturi reale asupra acestora sau cei care, potrivit legii civile, au calitatea de posesori ori detentori precari, conform art. 3 din actul normativ – obligația de a asigura cultivarea acestora și protecția solului .

Ca principiu de protecție environmentală, ea guvernează atât raporturile juridice de putere dintre autoritățile publice și deținătorii de terenuri (persoane fizice și persoane juridice), cât și raporturile de drept privat dintre deținătorii de terenuri și celelalte subiecte de drept. Ca sarcină de mediu, obligația de protecție a solului este una propter rem, grevează deopotrivă terenurile proprietate publică și proprietate privată, în îndeplinirea exigențelor interesului general de protejare a acestui element important al mediului, și cunoaște un mod specific de afirmare a

realizării ei. Potrivit legii, ea incumbă „deținătorului terenurilor”, ceea ce înseamnă că se referă atât la proprietari, cât și la posesorii acestor terenuri.

O interesantă conexiune între prevederile art. 74-76 din Legea nr. 18/1991 și cele ale art. 1073 și 1076 din Codul civil, în favoarea exigențelor protecției mediului, s-a făcut în jurisprudență, atunci când s-a decis că „cererea prin care reclamantul a cerut în instanță, în temeiul art. 1073 și 1076 C. civ., ridicarea plantațiilor de pe terenul său, de către cel ce le-a efectuat pe cheltuiala sa, nu poate avea câștig de cauză, în condițiile în care plantațiile privesc un teren ce a fost reconstituit în baza Legii fondului funciar nr. 18/1991, republicată, care a instituit în sarcina tuturor deținătorilor de terenuri agricole obligația de a asigura cultivarea acestora și protecția solului, sub sancțiunea amenzii, conform art. 75, sau chiar a pierderii dreptului de folosință, conform art. 76 alin. (2) din aceeași lege”. Credem că punctul de vedere al instanței se cuvine parțial amendat, în sensul că obligația de a proteja solul are un caracter general, grevând toate terenurile agricole care fac parte din fondul funciar al României, indiferent dacă dreptul de proprietate asupra lor a fost reconstituit în baza Legii nr. 18/1991 sau a fost dobândit pe alte căi legale.

Neîndeplinirea acestei obligații atrage aplicarea unor sancțiuni specifice, de drept al mediului. Astfel, proprietarii de terenuri care nu se conformează obligației legale de protecție, vor fi somați în scris de către primăriile comunale, orășenești sau municipale, după caz, să execute aceste obligații; persoanele care nu dau curs somației și nu execută obligațiile în termenul stabilit de primar, din motive imputabile lor, vor fi sancționate, anual, cu plata unei sume de bani pe hectar, în raport cu categoria de folosință a terenului în cauză. Obligarea la plata sumei se face prin dispoziția motivată a primarului și sumele se fac venit la bugetul local (art. 75).

De asemenea, toți deținătorii de terenuri atribuite în folosință în condițiile legii nr. 18/1991, care nu-și îndeplinesc obligația de protecție a solului vor fi somați de primării să o execute, iar cei care nu dau curs pierd dreptul de folosință asupra terenului la sfârșitul anului în curs (art. 76).

În condițiile reconstituirii dreptului de proprietate privată asupra tuturor categoriilor de terenuri, inclusiv a celor cu destinație specială, legea a instituit obligația pentru foștii proprietari sau moștenitorii acestora, care le-au redobândit, de a le păstra destinația și, implicit, de a respecta

regimurile de protejare deja instituite. De altfel, potrivit art. 25 alin. 2 din Legea nr. 1/2000, gospodărirea terenurilor forestiere atribuite în condițiile sale se face în regim silvic.

Potrivit art. 24 alin. 12 din Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și a celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997 (introdus prin art. 23 din Lege nr. 247/2005), foștii proprietari sau moștenitorii acestora cărora le-au fost restituite terenurile din ariile naturale protejate , constituite și declarate astfel potrivit legii, arboretele constituite ca unități sursă pentru producerea materialelor forestiere de reproducere, plantajele, culturile de plante-mamă pentru producția de butași, înscrise în catalogul național al materialelor de bază, au obligația de a le păstra destinația și de a le asigura administrarea prin structuri silvice autorizate.

În cazul în care pe vechiul amplasament se aflau păduri încadrate în grupa 1 funcțională , fostul proprietar sau moștenitorii acestuia trebuie să respecte destinația lor și au obligația să permită lucrările de intervenție necesare.

În jurisprudența Curții Constituționale s-a reținut în acest sens că „dreptul de proprietate asupra terenurilor enumerate, astfel reconstituit, este grevat de sarcina proprietarului de a păstra destinația acestora, de a le asigura administrarea prin structuri silvice autorizate, precum și de a permite lucrările de intervenție necesare” . Prin aceeași decizie, s-a admis excepția de neconstituționalitate și s-a constatat că dispozițiile art. 24 alin. (12), (14) și (3) din Legea nr. 1/2000 sunt neconstituționale „în ceea ce privește dreptul foștilor proprietari de a opta pentru atribuirea unei suprafețe echivalente din fondul forestier proprietate de stat” .

Pentru reabilitarea terenurilor care prin degradare și poluare și-au pierdut, total sau parțial, capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice, legea fondului funciar a creat instituția juridico-environmentală a perimetrului de ameliorare. Codul silvic definește perimetrul de ameliorare drept „terenurile degradate sau neproductive agricol care pot fi ameliorate prin împădurire, a căror punere în valoare este necesară din punctul de vedere al protecției solului, al regimului apelor, al îmbunătățirii condițiilor de mediu și al diversității biologice (Legea nr. 46/2008, Anexă, pct. 24). Conform acesteia, categoria respectivă de terenuri se constituie în perimetre de ameliorare, potrivit unei proceduri de stabilire, delimitare, ameliorare și punere în valoare a terenurilor degradate și poluate .

Deținătorii sunt obligați să pună la dispoziție terenurile din perimetrul de ameliorare în vederea aplicării măsurilor și lucrărilor prevăzute în proiectul de ameliorare păstrând dreptul de proprietate (art. 83 alin. 1). Includerea, de către primărie, a unui teren în categoria celor constituite în perimetrul de ameliorare se face, ca principiu, cu acordul proprietarului. Dacă acesta nu este de acord, se declanșează o procedură specială, conform căreia primăria face propuneri motivate prefecturii, care va decide; dacă prefectul hotărăște includerea terenului respectiv în perimetrul de ameliorare, consiliul local este obligat să-i atribue în folosință titularului o suprafață de teren corespunzătoare, pe toată durata realizării lucrărilor de ameliorare (art. 83 alin. 2 și 3). Decizia prefectului, ca act administrativ, este supusă controlului de legalitate, în condițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. 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 (art. 85).

În cazul în care statul nu dispune în localitatea respectivă de un alt teren asemănător pentru rezolvarea situației lipsei de folosință a suprafețelor incluse în perimetrul de ameliorare, pe perioada executării lucrărilor de reabilitare, 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, „cu o dreaptă și prealabilă despăgubire”.

De asemenea, în interesul lucrărilor de corectare a torenților și de gospodărire a apelor, statul poate face schimburi echivalente de terenuri cu proprietarii din perimetru, când pe terenul acestora urmează a se executa lucrări de amenajare cu caracter permanent; schimbul se face numai cu acordul proprietarilor, prin act autentic, înregistrat în documentele de cadastru funciar (art. 84). Măsura reabilitării terenurilor agricole sau silvice care prin degradare și poluare și-au pierdut capacitatea de producție prin intermediul perimetrelor de ameliorare ne apare ca o limitare severă a dreptului de proprietate, prin lipsirea temporară a folosinței, în condițiile legii, fără însă a atinge dreptul în însăși substanța sa, având un caracter obiectiv și rezonabil, în acord cu principiile fundamentale ale interesului general și protecției mediului.

Scopul său îl reprezintă ocrotirea și garantarea dreptului la un mediu sănătos, prevăzut de art. 35 din Constituție și, în același timp, măsura constituie o expresie a obligației pe care o presupune dreptul de proprietate, de a respecta sarcinile privind protecția mediului (art. 44 alin. 7 din legea fundamentală).

Ecosistemele terestre care au fost afectate sunt supuse unui proces de refacere constând în aducerea acestora cât mai aproape de starea naturală, prin aplicarea unor măsuri de curățare, remediere și/sau reconstrucție ecologică, complementare și compensatorii, și prin eliminarea oricărui risc semnificativ de impact asupra acestora, conform categoriei de folosință a terenului, în condițiile și conform procedurii stabilite prin H.G. nr.1403/2007 privind refacerea zonelor în care solul, subsolul și ecosistemele terestre au fost afectate.

Instrumentul tehnico-juridic de realizare a refacerii ecosistemelor terestre și a mediului geologic al siturilor contaminate îl reprezintă proiectul tehnic pentru curățare, remediere și/sau reconstrucție ecologică aprobat de autoritatea de mediu competentă.

Operatorul economic sau deținătorul de teren este obligat să execute lucrările cuprinse în proiectul pentru curățare, remediere și/sau reconstrucție ecologică la încheierea și/sau la schimbarea destinației terenului.

Pentru realizarea acestor măsuri de refacere ecologică autoritatea competentă pentru protecția mediului stabilește „restricția de utilizare a terenului”, o limitare a exercițiului dreptului de proprietate în favoarea efectuării lucrărilor de curățare, remediere și/sau reconstrucție ecologică ce se înregistrează în documentele cadastrale de către autoritățile administrației publice locale. Acestea din urmă sunt obligate să realizeze sisteme de bariere fizice și de avertizare pentru aplicarea regimului de restricție.

Regimul general de protecție și conservare a terenurilor cu destinație forestieră, cu grevări corespunzătoare asupra dreptului de proprietate, este format dintr-un ansamblu de obligații propter rem care incumbă deținătorilor cu orice titlu ai fondului forestier, ai vegetației forestiere din afara fondului forestier și ai pajiștilor, precum și oricărei persoane fizice sau juridice care desfășoară o activitate pe un astfel de teren, fără a avea un titlu juridic. Aceste obligații sunt menționate astfel în art. 69 din O.U.G. nr. 195/2005:

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.

Situații specifice de limitare a dreptului de proprietate silvică sunt prevăzute de dispozițiile Codului silvic – Legea nr. 46/2008, reglementarea-cadru în materia exercitării dreptului de proprietate asupra terenurilor care constituie fondul forestier național.

O altă formă de manifestare a obligației impuse de dreptul de proprietate de a respecta sarcinile privind protecția mediului o reprezintă supunerea fondului forestier național regimului silvic. Potrivit Codului silvic (Legea nr. 46/2008), fondul forestier național, care este, după caz,

proprietate publică sau privată, constituie bun de interes național, este supus regimului silvic, iar dreptul de proprietate asupra terenurilor cu destinație forestieră ce îl compun se exercită în conformitate cu dispozițiile acestui act normativ (art. 3 și 6 alin. (1).

Regimul silvic este definit ca un sistem unitar de norme tehnice silvice, economice și juridice privind amenajarea, cultura, exploatarea, protecția și paza fondului forestier, în scopul asigurării gestiunii durabile . Respectarea sa este obligatorie pentru toți deținătorii de fond forestier (art. 17 alin. 1) .

Modul de gestionare a fondului forestier național se reglementează prin amenajamente silvice, pe baza normelor tehnice (care trebuie să respecte principiul asigurării conservării și ameliorării biodiversității), iar obiectivele sale se stabilesc „în concordanță cu obiectivele ecologice și social-economice și cu respectarea dreptului de proprietate asupra pădurilor” (art. 19 din Codul silvic).

De asemenea, în gestionarea durabilă a pădurilor conform principiului prevenirii degradării ireversibile a pădurilor, ca urmare a acțiunii umane și a factorilor de mediu destabilizatori, se mai aplică: regimul codrului , în privința regenerării, urmându-se conservarea genofondului și ecofondului și exercitarea cu continuitate a funcțiilor de protecție (art. 28 alin. 2) sau, după caz, regimul crângului .

În aplicarea regimului silvic, proprietarii fondului forestier au, printre altele, obligația să realizeze lucrările de regenerare a pădurii (art. 17 alin. 2 lit. c). Neîndeplinirea acestei „sarcini de mediu” de către proprietar generează din partea statului, prin autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură, obligația de a lua, pe seama sa, dar în contul acestuia, măsuri de regenerare a pădurilor, conform regimului codrului.

Procedura stabilită prin art. 32 din Legea nr. 46/2008 prevede mai întâi o somație adresată proprietarului pădurii care nu-și îndeplinește obligația legală, iar dacă nu se conformează, se întocmește (de ocolul silvic sau de societatea comercială atestată și aprobat de unitățile teritoriale de specialitate ale autorității publice centrale care răspunde de silvicultură) și se i comunică devizul lucrărilor de împădurire și de întreținere, până la închiderea stării de masiv. Devizul acceptat în mod expres sau necontestat de proprietar în termen de 30 de zile calendaristice, constituie temei pentru executarea lucrărilor de regenerare; contravaloarea

lucrărilor de regenerare efectuate și recepționate în conformitate cu devizul aprobat este suportată de la bugetul de stat, până la recuperarea creanței de la proprietar, prin executare silită, potrivit procedurii de recuperare a creanțelor bugetare, cu prioritate asupra terenului regenerat (art. 32 alin. (4), (5).

Conform definiției legale (Legea nr. 46/2008, Anexă, pct. 23), perdelele forestiere de protecție sunt formațiunile cu vegetație forestieră, amplasate la o anumită distanță unele față de altele sau față de un obiectiv, cu scopul de a-l proteja împotriva efectelor unor factori dăunători și/sau pentru ameliorarea climatică, economică și estetică-sanitară a terenurilor .

Datorită funcțiilor îndeplinite, legea prevede că autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură asigură realizarea cu continuitate a sistemului național al perdelelor forestiere de protecție, „obiectiv de utilitate publică”, și că sunt „administrare în mod obligatoriu de ocoalele silvice de stat din structura Regiei Naționale a Pădurilor” (art. 90). În acest context, art. 101 alin. (1) din Codul silvic prevede că persoanele fizice sau juridice care sunt de acord și pe ale căror terenuri agricole se înființează perdele forestiere de protecție rămân în continuare proprietari pe terenul respectiv și pe pădurea astfel înființată și primesc anual, până la închiderea stării de masiv , o compensație a pierderii de venit în cuantum de 10 ori prețul mediu al unui metru cub de masă lemnoasă pe picior, stabilit în condițiile legii, la hectar, corespunzător suprafeței efectiv ocupate de perdelele forestiere de protecție.

Printre principiile care stau la baza gestiunii durabile a pădurilor consacrate prin art. 5 lit. b) și, respectiv, c), din Legea nr. 46/2008 se numără cel al asigurării integrității fondului forestier și a permanenței pădurii și principiul vizând majorarea suprafeței terenurilor ocupate de păduri. Totodată, reducerea suprafeței fondului forestier național este interzisă (art. 35). De asemenea, dezvoltarea fondului forestier și extinderea suprafețelor de pădure constituie o obligație și o prioritate națională, în vederea asigurării echilibrului ecologic la nivel local, național și global (art. 88 alin. 1). Ele decurg din calitatea fondului forestier de bun de interes public, a cărui preservare se impune ca o cerință a dreptului fundamental la un mediu sănătos, recunoscut constituțional.

În acest context se înscrie și interdicția divizării sub limita de 1 ha a proprietății forestiere (ex-art. 34 alin. 2) din Legea nr. 46/2008, abrogat prin Legea nr. 54/2010. În cazul în care, prin deschiderea unei succesiuni, din cauza numărului de moștenitori, se crea posibilitatea

nerespectării acestei interdicții, se constituie moștenirea în favoarea unui/unor moștenitor/moștenitori, la nivelul minim de 1 ha, cu plata de sultă de către cel/cei în favoarea căruia/căror s-a constituit moștenirea (ex-art. 34 alin. 3). Această măsură care limita prerogativele a două drepturi fundamentale – dreptul la proprietate privată și dreptul la moștenire – urmărea asigurarea integrității fondului forestier național prin limitarea și evitarea fărâmițării excesive a terenurilor cu destinație forestieră și menținerea funcției ecologice a pădurii, interes public major.

Textul ex-art. 34 alin. 2 stabilea, astfel, o limită minimă a întinderii suprafețelor de teren împădurit și instituie interdicția divizării proprietății forestiere sub această limită. Așadar, persoanelor care dețineau în proprietate terenuri forestiere a căror suprafață era mai mare de 1 ha li se restrângea posibilitatea înstrăinării unor suprafețe de teren, până la valoarea stabilită de lege, limitându-li-se astfel dreptul de dispoziție ca o prerogativă a dreptului de proprietate. Sesizată cu o excepție de neconstituționalitate a prevederilor art. 34 alin. (2) din Codul silvic, Curtea Constituțională, constatând că „exercitarea prerogativelor dreptului de proprietate nu trebuie absolutizată, ci trebuie stabilit un raport de proporționalitate între necesitatea protecției private și exigențele de interes general ale societății, și că „tocmai acesta a fost scopul declarat al legiuitorului, care rezultă cu evidență din includerea textului de lege criticat în cap. IV al Codului silvic, dedicat reglementărilor referitoare la „asigurarea integrității fondului forestier național”, a conchis că: „Stabilirea prin lege a unei limite sub care proprietatea forestieră nu poate fi divizată este o măsură care dă expresie dispozițiilor art. 44 alin. (7) din Constituție, care obligă proprietarul ca, în exercitarea dreptului de proprietate, să respecte, printre altele, sarcinile privind protecția mediului, aceste sarcini constituind chiar limitări ale dreptului de proprietate. Mai mult decât atât, în edictarea normei criticate legiuitorul a acționat în virtutea prevederilor art. 35 alin. (2) din Legea fundamentală, care obligă statul la crearea cadrului legislativ adecvat pentru exercitarea dreptului recunoscut la alin. (1) al aceluiași articol, și anume dreptul la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic” . Deși articolul respectiv a fost abrogat, logica prevederilor sale și argumentele jurisdicției constituționale persistă în materie.

În aceeași logică a principiului de protecție, potrivit căreia dezvoltarea fondului forestier și extinderea suprafețelor de pădure constituie o obligație și o prioritate națională, precum și o responsabilitate publică, art. 45 alin. 5 din Codul silvic – Legea nr. 46/2008 instituie un drept de

preempțiune în favoarea statului la cumpărarea de păduri care constituie enclave în fondul forestier proprietate publică a statului sau sunt limitrofe acestuia, la preț și în condiții egale. Pentru aceasta, vânzătorul are obligația de a înștiința în scris administratorul pădurilor proprietate publică a statului despre intenția de vânzare, acesta din urmă putându-și exercita dreptul de preempțiune în termen de 30 de zile de la înștiințare. În cazul în care administratorul respectiv nu își manifestă în scris intenția de cumpărare, în termenul prevăzut, vânzarea terenului devine liberă. Nerespectarea de către vânzător a dreptului de preempțiune al statului, prin neîndeplinirea obligației de înștiințare, atrage nulitatea absolută a contractului de vânzare-cumpărare încheiat. Este vorba, deci, de o limitare a dreptului de dispoziție aferent dreptului de proprietate privată asupra pădurilor care constituie enclave în fondul forestier proprietate publică a statului sau sunt limitrofe acestuia, prin recunoașterea unui drept de preempțiune la vânzare în favoarea statului, la preț și în condiții legale, în fața interesului general de păstrare a integrității și dezvoltare a fondului forestier național, responsabilitate publică majoră.

Prin Legea nr.100/2010 privind împădurirea terenurilor degradate s-a instituit o servitute de împădurire a terenurilor degradate, indiferent de forma de proprietate, care pot fi ameliorate prin lucrări de împădurire, în vederea protejării solului, a refacerii echilibrului hidrologic și a îmbunătățirii condițiilor de mediu.

Instrumentul juridic de realizare îl reprezintă constituirea acestora în perimetre de ameliorare, identificate, delimitate și formate la nivelul localităților de către o comisie stabilită prin ordin al prefectului, la propunerea directorului executiv al direcției pentru agricultură și dezvoltare rurală. Inventarierea terenurilor degradate constituie o obligație permanentă.

Terenurile degradate, apte pentru împădurire, constituite în perimetru de ameliorare, sunt incluse în fondul forestier național și se includ în amenajamentele silvice existente.

Împiedicarea sub orice formă de către persoanele fizice sau juridice a executării lucrărilor de ameliorare prin împădurire constituie contravenție și se sancționează în condițiile prevăzute în art. 12 din Legea nr.100/2010.

Factor natural cu un rol important în îmbunătățirea microclimatului urban, spațiile verzi din intravilanul localităților sunt supuse unui regim special de protecție și administrare, prin Legea

nr. 24/2007 (republicată), „în vedere asigurării calității factorilor de mediu și a stării de sănătate a populației” .

Potrivit art. 2 din respectivul act normativ, Statul recunoaște dreptul fiecărei persoane fizice la un mediu sănătos, accesul liber pentru recreere în spațiile verzi proprietate publică, dreptul de a contribui la amenajarea spațiilor verzi, la creare aliniamentelor de arbori și arbuști, în condițiile legii.

Drept reguli de protecție cu impact asupra dreptului de proprietate asupra terenurilor în cauză, Legea nr. 24/2007 prevede:

- înstrăinarea și atribuirea terenurilor cu spații verzi se efectuează cu păstrarea destinației de spațiu verde;

- schimbarea destinației terenurilor înregistrate în registrul local al spațiilor verzi se poate face numai pentru lucrări de utilitate publică, stabilite în baza documentațiilor de urbanism, aprobate conform legii;

- numai în limita unei cote de 5% din suprafața oricărui obiectiv înregistrat în registrul local al spațiilor verzi, autoritățile administrației publice locale pot autoriza amplasarea numai a unor construcții ușoare, cu caracter provizoriu, pentru activități de comerț și alimentația publică, în conformitate cu documentațiile de urbanism legal aprobate (art. 18 alin. 3, 4 și 5).

O regulă specială, cu un pronunțat caracter de protecție a spațiilor verzi și de limitare a atributelor dreptului de proprietate privată asupra unui teren este stipulată în art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005. Conform acesteia, schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor lor ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora. Actele administrative sau juridice emise ori încheiate cu nerespectarea prevederilor de mai sus sunt lovite de nulitate absolută. Constituționalitatea acestor prevederi legale și calitatea interdicției de măsură environmentală de limitare a dreptului de proprietate admisă au fost stabilite în jurisprudența Curții Constituționale .

În accepțiunea legii, zona costieră reprezintă spațiul geografic situat la contactul mării cu uscatul, incluzând apele de coastă, de suprafață și subterane și terenurile adiacente, inclusiv apele de

suprafață și subterane aferente acestora, puternic inter-condiționate și în imediata apropiere a liniei țărmului, insule și lacuri sărate, zone umede în contact cu marea, plaja și faleza, iar gospodărirea, protecția punerea în valoare, dezvoltarea durabilă a zonei costiere și, unde este posibil, restaurarea acestora, reprezintă acțiuni de interes general .

Litoralul și aria maximă costieră, precum și alte elemente adiacente, marea teritorială și resursele naturale ale zonei economice exclusive și ale platoului continental aparțin domeniului public al statului, în privința cărora legea recunoaște numai dreptul de exploatare sau utilizare, niciun drept privat nu se poate opune proprietății publice din zona costieră, iar guvernul este împuternicit să verifice, prin autoritatea publică centrală pentru protecția mediului și protecția apelor, statutul legal al proprietății în zona costieră și să acționeze în consecință pentru respectarea dreptului proprietății publice; orice hotărâre sau decizie a autorităților publice locale care încalcă aceste reguli este nulă de drept (art. 7) .

Reglementată în secțiunea 1 a capitolului II („Regimul de folosire a zonei costiere proprietate publică”) din O.U.G. nr. 202/2002, folosirea zonei costiere proprietate publică este supusă următoarelor limitări:

- cele instituite de O.U.G. nr. 202/2002 și de legi speciale pentru activitățile care implică pericole, obținerea de profit sau care necesită lucrări și instalații (art. 11 alin. (2));

- limitarea sau interzicerea circulației publicului în zona costieră, în anumite perioade sau în anumite zone vulnerabile din punct de vedere al protecției mediului, prin decizii ale autorităților publice locale sau ale autorităților de mediu (art. 11 alin. (3) din O.U.G. nr. 202/2002);

- exproprierea, în condițiile legii, de terenuri și clădiri, pentru protecția unor zone de mare valoare ecologică sau peisagistică și a zonelor de habitat al speciilor protejate, precum și pentru asigurarea accesului liber la țărm (art. 12).

Potrivit art. 16 din O.U.G., fâșia de teren lată de 50-150 metri măsurați de la linia ce mai înaintată a mării, în funcție de lățimea zonei costiere din zonele situate în apropierea țărmului, delimitată în scopul conservării condițiilor ambientale și valorii patrimoniale și peisagistice, sunt interzise orice fel de construcții definitive construcții provizorii sau transportabile, cu excepția celor pescărești, precum și a caravelor și structurilor de primire turistice cu funcții de cazare.

Construcțiile indispensabile securității sau serviciilor publice pot face excepție de la aceste restricții, dar numai în baza unui studiu de impact (asupra mediului) și cu avizul conform prealabil al autorităților publice centrale pentru turism, pentru transporturi, locuințe și pentru protecția mediului (art. 16 alin. (3)).

În zonă este promovată numai dezvoltarea activităților agricole care respectă normele de protecție a mediului (art. 18), apele sale subterane pot fi utilizate pentru irigații prin picurare, în condițiile art. 19 din O.U.G. nr. 202/2002, utilizarea îngrășămintelor naturale sau a tratamentelor fitosanitare pe suprafețele de teren din zona costieră este permisă sub anumite condiții (interzicerea aplicării îngrășămintelor pe un teren acoperit cu zăpadă, aplicarea dejecțiilor lichide numai prin injectare directă sau cu un alt echipament eficient, incorporarea gunoierului de grajd în sol după aplicare, stocarea acestuia și a dejecțiilor lichide în incinte corespunzătoare, impermeabilizate – art. 20) ș.a.

De-a lungul cursurilor de apă sau al Mării Negre, în zona costieră, conform legii, pentru a se evita spălarea nutrienților se instituie zone de protecție necultivabile (art. 21 (1) din O.U.G. nr. 202/2002). În aceste zone se pot planta numai arbori, arbuști, gazon și flori, iar în cele supuse eroziunii este obligatorie înființarea de perdele de protecție din arbori și arbuști, în funcție de condițiile locale (art. 21 alin. (1) și (2)).

Reglementarea privind zonele costiere instituie în domeniu următoarele limitări ale atributelor dreptului de proprietate:

- condiționarea cercetării și exploatării zăcămintelor de gaze naturale și de petrol din zonele maritime de evaluare prealabilă a impactului asupra mediului (art. 23 (2));
- interzicerea extragerii de nisip, pietriș și roci din zona costieră sau zona tampon în scopul menținerii integrității zonei de coastă și al protecției calității apei maritime (art. 23 (3));
- efectuarea săpăturilor și prospecțiunilor submarine în scopuri miniere sau arheologice, care au ca efect extragerea de nisip sau pietriș din zona costieră, numai pe baza unui act tehnico-juridic acordat în prealabil în baza studiului de impact asupra mediului (art. 23 (4)).

Pădurea din zona costieră este încadrată în grupa I funcțională – păduri cu funcții speciale de protecție, ceea ce înseamnă respectarea măsurilor aferente acestui regim.

Zonele de vegetație forestieră din zona costieră sunt cuprinse în planurile de urbanism și sunt protejate printr-un regim restrictiv al amplasării construcțiilor (art. 26 (3)).

La aceste măsuri alin. (5) și, respectiv, (6) din O.U.G. nr. 202/2002 mai adaugă două interdicții cu efecte de protecție și limitativ asupra exercitării dreptului de proprietate:

- cea de utilizare a pesticidelor și a îngrășămintelor pe bază de azotați în pădurile din zona costieră, și
- de desecare a zonelor umede cuprinse în această zonă, pentru înființarea de plantații forestiere.

Ca regulă generală, pentru protecția zonei costiere, a habitatelor specifice, a zonelor umede, mlaștinilor sărate și siturilor arheologice, prin planurile de gospodărire a zonei costiere se pot impune măsuri și restricții în folosirea terenurilor, indiferent de forma de proprietate, în condițiile legii (art. 41). Aceste „interdicții și restricții” se constituie în veritabile limite aduse exercitiului dreptului de proprietate asupra terenurilor aferente zonei, din diferite perspective, dar în vederea asigurării protecției mediului în modalitățile specifice.

Spre a menține integritatea și a proteja zona costieră, legea stabilește o serie de interdicții și limitări:

- interzicerea executării de orice fel de construcții, în zonele delimitate în planurile de amenajare a teritoriului ca zone de risc natural la alunecări de teren, inundații și eroziuni datorate mării sau cursurilor de apă, cu excepția celor pentru protejarea zonei în scopul îndepărtării riscului natural (art. 40 din O.U.G. nr. 202/2002);
- interzicerea autorizării oricăror lucrări pe zona costieră, care afectează sau duc la modificarea ecosistemului acesteia (art. 43 (1) lit. a);
- posibilitatea proprietarilor cu orice titlu ai terenurilor amenințate de invazia mării ca urmare a unor cauze naturale/artificiale de a construi lucrări de apărare, după obținerea actelor tehnico-juridice prevăzute de lege, în condițiile în care aceste lucrări nu produc efecte negative asupra zonelor limitrofe (art. 46 (2));

- în vederea menținerii stării naturale a țărmului mării, îndiguirile, excavările sau desecările sunt permise numai în situațiile reclamate de apărarea militară, protecția împotriva valurilor sau de realizarea de lucrări de importanță deosebită, pentru interesul general (art. 48 (1);

- în zonele critice supuse eroziunii (vulnerabile) din zona costieră, este permisă numai construcția de lucrări de apărare, executarea de construcții de orice tip, amenajări de recreere, drumuri, precum și parcare a autovehiculelor sunt interzise (art. 48 alin. (2) și (3);

- interzicerea amplasării oricăror construcții pe terenuri acoperite de dune, terenuri mlăștinoase, grote, faleze, terenuri cu păduri cu funcții speciale de protecție, a altor habitate naturale în apropierea monumentelor culturale sau acolo unde afectează securitatea mediului.

Potrivit art. 559 alin. 1 din Noul Cod civil, în principiu, proprietarul terenului își poate exercita dreptul său asupra subsolului în mod nelimitat, până în centrul pământului. În interes public, exercițiul său este supus unei serii de limitări materiale și juridice, stabilite prin lege, inclusiv din perspectiva protecției mediului. Conform art. 136 alin. 3 din Constituția României, „Bogățiile de interes public ale subsolului, (...), resursele naturale ale platoului continental , (...), fac obiectul exclusiv al proprietății publice”. Pentru lucrări de interes general, care pot privi și protecția mediului, autoritatea publică poate folosi subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile autorităților (art. 44 alin.5 din legea fundamentală). Despăgubirile se stabilesc prin acordul încheiat între autoritate și proprietar sau, în caz de divergență, de către instanța judecătorească (art. 44 alin. 6 din Constituție). De asemenea, potrivit art. 135 alin. (2) litera d, Statul trebuie să asigure „(...) exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național”. Noul Cod civil preia și dezvoltă o asemenea concepție a exercitării dreptului de proprietate asupra subsolului, stipulând că proprietarul „(...) este ținut să respecte, în condițiile și în limitele determinate de lege, drepturile terților asupra resurselor minerale ale subsolului, izvoarelor și apelor subterane, lucrărilor și instalațiilor subterane și altor asemenea (art. 55 alin. 2, fraza a II-a).

Reglementarea-cadru privind protecția mediului, O.U.G. nr. 195/2005, stipulează în art. 68 lit. a) obligația tuturor deținătorilor de terenuri de a preveni deteriorarea calității mediului

geologic. În fine, în legislația minelor și, respectiv, cea a petrolului, întâlnim o măsură specifică de limitare a dreptului de proprietate-exploatare din nevoia respectării cerințelor de protecție a mediului.

Deși potrivit art. 1 din Legea nr. 85/2003, resursele minerale situate pe teritoriul și în subsolul țării și al platoului continental în zona economică a României din Marea Neagră, delimitat conform principiilor dreptului internațional și reglementărilor din convențiile internaționale la care România este parte, fac obiectul exclusiv al proprietății publice și aparțin statului român, exercitarea exploatării acestora este limitată, în condițiile legii, la nevoile protecției mediului. Astfel, sunt strict interzise efectuarea de activități miniere, precum și instituirea dreptului de servitute pentru asemenea activități, pentru terenurile pe care sunt amplasate monumentele istorice, culturale, religioase, situri arheologice de interes deosebit, rezervații naturale, zonele de protecție sanitară și perimetrele de protecție hidrogeologică ale surselor de alimentare cu apă (art. 11 alin. (1) din Legea nr. 85/2003). De la această regulă, în condițiile art. 11 alin. (2), se pot stabili excepții prin hotărâre a Guvernului, cu avizul autorităților competente în domeniu și cu stabilirea de despăgubiri și alte măsuri compensatorii.

Dreptul de proprietate publică al statului asupra resurselor de petrol situate în subsolul țării și al platoului continental românesc al Mării Negre, delimitat conform principiilor dreptului internațional și convențiilor internaționale la care România este parte, este limitat în exercitarea atributelor sale de exploatare prin interdicția de efectuare a operațiunilor petroliere și instituire a dreptului de servitute pe terenurile pe care sunt amplasate obiective de protecție a mediului.

Astfel, potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 238/2004, 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 hidrografică a surselor de alimentare cu apă, precum și instituirea dreptului de servitute pentru operațiunile petroliere pe astfel de terenuri, sunt interzise. Conform alineatului 2 al aceluiași articol, excepțiile de la această regulă a interdicției se stabilesc prin lege, cu acordarea de despăgubiri și alte măsuri compensatorii.

Pe lângă celelalte dispoziții privind mediul din Constituție, relevantă pentru acest domeniu rămâne cea cuprinsă în art. 135 alin. (2) lit. e), conform căreia statul trebuie să asigure refacerea

și ocrotirea mediului, precum și menținerea echilibrului ecologic, ceea ce marchează faptul că protecția mediului și conservarea biodiversității reprezintă o responsabilitate publică.

Conservarea și utilizarea durabilă a patrimoniului natural constituie, potrivit legii, „obiectiv de interes public major și componentă fundamentală a strategiei naționale pentru dezvoltare durabilă” (art. 1 din O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și a faunei sălbatice).

În consens cu acestea, deținătorii cu orice titlu de suprafețe terestre și acvatice supuse refacerii ecologice sau aflate într-o arie naturală protejată au obligația de a aplica și/sau respecta măsurile stabilite de autoritatea competentă pentru protecția mediului (art. 49 alin. 4 din O.U.G. nr. 195/2005), iar instituirea regimului de arie naturală protejată este prioritară în raport cu orice alte obiective, cu excepția celor care privesc: asigurarea securității naționale sau a securității, sănătății oamenilor și animalelor ori prevenirea unor catastrofe naturale (art. 6 din O.U.G. nr. 57/2007). Instituirea regimului special de protecție reprezintă o sarcină pentru protecția mediului

Regimul de protecție se stabilește indiferent de destinația terenului și de deținător, iar respectarea acestuia este general obligatorie (art. 7) .

Ansamblul ariilor naturale protejate constituie rețeaua națională de arii protejate și sunt evidențiate în mod obligatoriu în planurile naționale, zonale și locale de amenajare a teritoriului și de urbanism, în planurile cadastrale și în cărțile funciare.

Aceste zone speciale de protecție se bucură de un regim special de administrare, „unitară și eficientă”, realizată de Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate, instituție publică, cu personalitate juridică, funcționând în subordonarea autorității publice centrale pentru protecția mediului . Gestionarea ariilor protejate se realizează prin planurile de management, elaborate și aprobate conform legii, măsurile prevăzute se stabilesc astfel încât să țină cont de exigențele economice, sociale și culturale, precum și de particularitățile regionale și locale ale zonei, prioritate având însă obiectivele care au dus la constituirea ariei naturale protejate, respectarea lor fiind obligatorie pentru persoanele fizice sau juridice care dețin sau care administrează terenuri și alte bunuri și/sau care desfășoară activități în perimetrul și în vecinătatea ariei naturale protejate.

Un rol important în acest scop și pentru atingerea obiectivelor specifice de protecție și conservare o reprezintă zonarea internă .

În rezervațiile științifice sunt interzise orice activități umane, cu excepția activităților de cercetare, educație și de ecoturism, cu limitările descrise în planurile de management, cu acordul Academiei Române și al administratorului, iar în cele naturale nu sunt permise activități de utilizare a resurselor naturale. Prin excepție, sunt permise numai acele intervenții care au drept scopuri protejarea și promovarea obiectivului pentru care au fost constituite și unele activități de valorificare durabilă a anumitor resurse naturale (art. 23).

La aceste reglementări specifice, O.U.G. nr. 195/2005 mai adaugă următoarele reguli generale:

- obligativitatea respectării prevederilor din planurile de management și regulamentele ariilor naturale protejate, aprobate conform legislației specifice;
- interzicerea accesului cu mijloace motorizate care utilizează carburanți fosili în scopul practicării de sporturi pe suprafața ariilor naturale protejate, cu excepția drumurilor permise accesului public;
- interzicerea, pe suprafața ariilor naturale protejate, pe lângă interdicțiile prevăzute în planul de management și regulamente, cu titlu de lege, a exploatării oricăror resurse minerale neregenerabile din parcurile naționale, rezervațiile naturale, rezervațiile științifice, monumentele naturii și din zonele de protecție strictă, zonele de protecție integrată și zonele de management durabil al parcurilor naturale;
- în ariile naturale protejate sunt interzise: orice activități de obținere, cultivare, depozitare, prelucrare, comercializare a organismelor modificate genetic;
- orice plan ori proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru managementul ariei naturale protejate de interes comunitar, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, în mod individual ori în combinație cu alte planuri sau proiecte, este supus unei evaluări adecvate a efectelor potențiale asupra ariei naturale protejate de interes comunitar, ținându-se cont de obiectivele de conservare a acesteia, potrivit legislației specifice în domeniu (art. 51-52).

Pentru terenurile din arii naturale protejate, deținute în regim de proprietate privată sau concesionate, proprietarii ori concesionarii vor primi compensații pentru respectarea prevederilor

restrictive din planul de management al ariei naturale protejate (art. 26 alin. (1) din O.U.G. nr. 57/2007). De asemenea, proprietarii de terenuri extravilane situate în arii naturale protejate supuse unor restricții de utilizare sunt scutiți de plata impozitului pe teren, scutire acordată în baza unei confirmări emise de administrația ariei naturale protejate sau de Agenția Națională pentru Arii Naturale Protejate (art. 26 alin. (3) și (4).

O altă limitare specifică a prerogativelor dreptului de proprietate asupra terenurilor, din perspectiva protecției mediului, o reprezintă servitutea de fond cinegetic (definit drept „unitate de gospodărire cinegetică constituită din fauna de interes cinegetic și suprafața de teren, indiferent de categoria acestuia, indiferent de proprietar și astfel delimitată, încât să asigure o stabilitate cât mai mare faunei de interes cinegetic în interiorul său” - art. 1 lit. i din Legea nr. 407 din 9 noiembrie 2006 a vânătorii și a protecției fondului cinegetic), supus regimului cinegetic („ansamblul de norme tehnice, juridice și economice prin care fauna de interes cinegetic este administrată și gestionată durabil, în scopul conservării biodiversității, menținerii echilibrului ecologic, exercitării vânătorii și satisfacerii unor cerințe social-economice” – art. 1 lit. s din același act normativ) . Legea operează cu două noțiuni globale – cea de fond cinegetic național („totalitatea fondurilor cinegetice din România”) și, respectiv, cea de faună de interes cinegetic („resursă naturală regenerabilă, bun public de interes național și internațional”) supuse regimului cinegetic, care afectează inclusiv terenurile destinate acestui scop, indiferent de categoria acestora și de proprietar.

Potrivit art.15(8) al legii proprietarii și deținătorii de terenuri de orice titlu, precum și executanții de lucrări de orice natură pe terenurile din fondurile de vânătoare sunt obligați să ia măsurile prevăzute de lege pentru protecția faunei cinegetice și a mediului său de viață și răspund pentru pagubele pe care le produc acestora prin acțiuni ilicite săvârșite cu intenție sau din culpă. Așa cum rezultă din noua reformulare a art.10 din Legea nr.407/2006 (în urma modificărilor aduse prin Legea nr.102/2010) suntem în prezența unei construcții juridice formată din: dreptul de proprietate asupra terenului, statul ca proprietar de fond funciar și dreptul de gestionare pentru fauna din fondurile cinegetice.

Deși fără a fi consacrată expres, servitutea rezultă implicit din reglementările aferente exercitării vânătorii și protecției fondului cinegetic, care stabilesc printre altele obligația deținătorilor cu orice titlu ai terenurilor incluse în fondurile de vânătoare de a permite desfășurarea acțiunilor de

vânătoare autorizate pe terenurile ce le dețin (dar numai de persoanele care dețin autorizația de vânătoare, act care dovedește consimțământul proprietarului, al asociației de proprietari sau al celui mandatat de aceasta în acest sens, conform art. 4 din Legea nr. 407/2006),

interdicția de a înființa, întreține sau recolta culturi agricole, obligația de a răspunde în cazul în care sunt aduse pagube faunei cinegetice, fără a asigura protecția faunei în interes cinegetic (art.23(1), instituirea „zonelor de liniște” pe fondurile de vânătoare ș.a.

De asemenea, sunt prevăzute, în același context, și o serie de obligații propter rem (de natură administrativă) cum e obligația proprietarilor și deținătorilor de terenuri cu orice titlu, precum și a executanților de lucrări de orice natură pe terenurile din fondurile de vânătoare, de a lua măsurile prevăzute de lege.

Noua reglementare asimilează mai bine jurisprudența CEDO care, printr-o hotărâre din 21 aprilie 1999 a condamnat Franța pentru o dispoziție aproape identică cu cea din 10.07.1964 (Legea Verdeille) a obligației proprietarilor rurali de a aduce proprietățile lor în fondurile de vânătoare și de a permite vânătorilor să vâneze pe acestea, în condițiile în care Codul rural (art. L.222-1) instituie regula potrivit căreia nimeni nu are dreptul să vâneze pe proprietatea aparținând altuia, decât cu acordul proprietarului sau a celor ce dețin drepturi asupra ei. Curtea de la Strasbourg a decis în sensul că o astfel de dispoziție „rupe justul echilibru care ar trebui să existe între protecția dreptului de proprietate și exigențe interesului general” .

III. Sarcini ale dreptului de proprietate rezultate din protecția resurselor de apă

Pe lângă servituțile în legătură cu apele, consacrate în Codul Civil (servitutea de scurgere a apelor naturale, servitutea de izvor), legislația specială, în frunte cu Legea apelor nr. 107/1996 stabilește o serie de „obligatii rezultate din protecția și conservarea resurselor de apă”, în fapt servituți administrative (publice) aferente unui regim general de folosire, gospodărire și protecție a mediului acvatic. Ele au în vedere triplul statut al acestui element al mediului, de: a) resursă naturală regenerabilă, vulnerabilă și limitată, indispensabilă pentru societate, cu rol determinant în menținerea echilibrului ecologic; b) materie primă pentru activitățile productive, sursă de energie și cale de transport; c) a nu fi un produs comercial oarecare, ci un patrimoniu natural care trebuie protejat, tratat și apărut ca atare (art. 1 alin. (1)-(11).

Din punct de vedere juridic operează ca reguli fundamentale: apartenența apelor la domeniul public al statului (art. 1 alin. (2), caracterul de acțiuni de interes general al cunoașterii, protecției, punerii în valoare și utilizării durabile a resurselor de apă, afectarea dreptului de folosință , de obligațiile corespunzătoare rezultate din protecția și conservarea acestor resurse (art. 1 alin. (3), stabilirea regimului de folosire a resurselor de apă, indiferent de forma de proprietate, constituie

un drept exclusiv al Guvernului, exercitat prin autoritatea publică centrală în domeniul apelor (art. 4 alin. (1) ș.a.

În aplicarea acestui regim special de gospodărire durabilă a mediului acvatic, reglementarea-cadru în materie, Legea apelor nr. 107/1996, în consonanță cu prevederile Directivei Parlamentului European și a Consiliului 2000/60/CE privind stabilirea unui cadru de politică comunitară în domeniul apei, având ca obiectiv fundamental atingerea, în 2015, a unei „stări bune” a acesteia, a instituit o serie de obligații, restricții, interdicții, servituți, care, într-o anumită formă și măsură, afectează atributele dreptului de proprietate asupra terenurilor, albiilor sau apelor implicate, după caz.

Regimul de servituți și de expropriere prevede un drept de servitute, avându-se în vedere zone anume stabilite de comun acord cu Administrația Națională „Apele Române”, pe seama riveranilor, fără a percepe taxe, pentru: trecerea sau circulația personalului cu atribuții de serviciu în gospodărirea apelor, în scopul îndeplinirii acestora; amplasare în albie și pe maluri, de borne, repere, aparate de măsură și control sau alte aparate ori instalații necesare executării de studii privind regimul apelor, precum și accesul pentru întreținerea instalațiilor destinate acestor activități; transportul și depozitarea temporară de materiale, utilaje, precum și circulația acestora și a personalului, în cazul de executări de lucrări de întreținere, reparații, precum și pompării experimentale în cazul forajelor hidrogeologice care fac parte din rețeaua națională de observații și măsurători (art.28(1). Referitor la regimul juridic al acestora, el se caracterizează prin: opozabilitatea erga omnes a dreptului de servitute, o dată stabilit, caracterul în principiu temporar al acestei servituți care poate fi stinsă fie prin neexecutarea, „abandonarea” ei timp de „cel puțin” 3 ani, fie prin constatarea inutilității ei practice, posibilitatea transformării ei într-o servitute permanentă prin expropriere și cu luarea în considerare a imobilelor care nu pot forma obiectul unei servituți permite și reglementarea dreptului la despăgubiri.

Lucrările de amenajare a bazinelor hidrografice și a altor lucrări hidrotehnice de interes național, cum ar fi: baraje și lacuri de acumulare cu anexele acestora, consolidări de maluri, faleze, centrale hidroelectrice, deviații de debite între cursuri de apă, lucrări de apărare împotriva inundațiilor, sisteme de alimentare cu apă și canalizări, inclusiv instalațiile de epurare cu anexele acestora, regularizări de râuri, stații și platforme hidrometeorologice, sisteme de îmbunătățiri funciare, corectarea torenților, sunt de utilitate publică, iar terenurile pe care urmează să fie

amplasate pot fi expropriate, cu justă și prealabilă despăgubire, în condițiile legii, sau ocupate temporar, conform prevederilor legale în vigoare (art.29(1).

Sunt scutite de servituți permanente: clădirile, curțile, grădinile aferente locuințelor, monumentele publice, bisericile și cimitirele, precum și parcurile declarate monumente ale naturii (art.29(2).

Despăgubirea la crearea servituții temporare sau permanente constă din: a) valoarea de circulație a produselor, plantațiilor, construcțiilor sau bunurilor mobile de orice fel, avariate sau distruse; b) valoarea pagubei cauzate proprietarului pentru stabilirea servituții pe zona respectivă de teren, în raport cu foloasele de care este lipsit prin schimbarea destinației temporare sau permanente a zonei respective de teren (art.29(5).

Dacă pe malurile apelor aparținând domeniului public, acolo unde nu sunt impuse restricții, orice persoană fizică are dreptul de acces liber, pe propria răspundere pentru plimbare sau recreere, fără a produce prejudicii apelor, albiilor, malurilor și riveranilor, în zonele special amenajate pentru agrement pe malurile apelor, accesul este permis în condițiile stabilite de deținătorii acestor zone.

Nu în ultimul rând, legea menționată prevede și o servitute de scurgere a apelor naturale, potrivit căreia: „, deținătorii terenurilor și aval sunt obligați să primească apele ce se scurg în mod natural de pe terenurile din amonte” (art.26), eventualele lucrări de barare sau traversare a cursurilor de apă ce pot constitui obstacole în curgerea naturală a apelor, vor fi concepute, realizate și exploatate în așa fel încât să nu influențeze defavorabil curgerea apelor, iar dacă astfel de lucrări există deja, ele vor trebui modificate sau demolate de proprietarii sau deținătorii lor. Cele două servituți au fost stabilite cu scopul realizării utilizării durabile a resurselor de apă și pentru respectarea principiilor dreptului mediului.

Potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 107/1996, riveranii sunt obligați să acorde drept de servitute, avându-se în vedere zone anume stabilite de comun acord cu Administrația Națională „Apele Române”, fără a percepe taxe, pentru:

- trecerea sau circulația personalului cu atribuții de serviciu în gospodărirea apelor, în scopul îndeplinirii acestora;

- amplasarea, în albie și pe maluri, de borne, repere, aparate de măsură și control sau alte aparate ori instalații necesare executării de studii privind regimul apelor, precum și accesul pentru întreținerea instalațiilor destinate acestor activități;
- transportul și depozitarea temporară a materialelor și utilajelor pentru intervenții operative privind apărarea împotriva inundațiilor;
- transportul și depozitarea temporară de materiale, utilaje, precum și circulația acestora și a personalului, în cazul executării de lucrări de întreținere, reparații, precum și pompări experimentale în cazul forajelor hidrogeologice care fac parte din rețeaua națională de observații și măsurători.

Pagubele provocate prin aceste activități se repară prin acordarea de despăgubiri din fonduri asigurate, după caz, din alocații bugetare sau din fondurile proprii ale persoanelor juridice care au produs pagubele. Despăgubirea la crearea servituții temporare sau permanente constă din: a) valoarea de circulație a produselor, plantațiilor, construcțiilor sau bunurilor mobile de orice fel, avariate sau distruse; b) valoarea pagubei cauzate proprietarului pentru stabilirea servituții pe zona respectivă de teren, în raport cu foloasele de care este lipsit prin schimbarea destinației temporare sau permanente a zonei respective de teren (art. 29 alin. (5). Nu se pot institui servituți permanente de acest gen asupra clădirilor, curților, grădinilor aferente locuințelor, monumentelor publice, bisericilor și cimitirelor, precum și parcurilor declarate monumente ale naturii (art. 29 alin. (2).

Dreptul de servitute, odată stabilit, constituie o obligație opozabilă tuturor (art. 29 alin. (3). Aceste servituți se consideră stinse de drept dacă la lucrările pentru care au fost prevăzute, acestea au fost abandonate timp de cel puțin 3 ani sau dacă menținerea lor nu mai este necesară.

2. Exproprierea pentru utilitate publică și ocuparea temporară de imobile (art. 29 alin. (1) din Legea nr. 107/1996)

În condițiile legii, dreptul de proprietate asupra unor terenuri sau clădiri poate fi afectat prin ocupare temporară sau prin expropriere pentru utilitate publică cu justă despăgubire, pentru

realizarea unor lucrări de amenajare a bazinelor hidrografice și a altor lucrări hidrotehnice de utilitate publică, cum ar fi: baraje și lacuri de acumulare cu anexele acestora, centrale hidroelectrice, derivații de debite între cursuri de apă, lucrări de apărare împotriva inundațiilor, sisteme de alimentări cu apă și canalizări, inclusiv instalațiile de epurare cu anexele acestora, regularizări de râuri, stații și platforme hidrometeorologice, sisteme de îmbunătățiri funciare, corectarea torenților, pot fi expropriate, pentru utilitate publică cu justă despăgubire, sau ocupate temporar, contra plată, terenuri și clădiri, în condițiile legii.

3. Obligația de a asigura secțiunea optimă de scurgere a apelor (art. 33 alin. (61) din Legea nr. 107/1996)

Proprietarii/administratorii lucrărilor ingineresti de artă (poduri) sunt obligați să asigure secțiunea optimă de scurgere a apelor, pe cheltuială proprie, în limita a două lungimi ale lucrării de artă (poduri) în albia majoră în amonte și în limita lungii lucrării de artă (poduri) în albia minoră aval, pentru a respecta parametrii avizați.

4. Instituirea zonelor de protecție (art. 40 din Legea nr. 107/1996)

În scopul asigurării protecției albiilor, malurilor, construcțiilor hidrotehnice și îmbunătățirii regimului de curgere al apelor, se instituie zone de protecție pentru:

- a) albia minoră a cursurilor de apă;
- b) suprafața lacurilor naturale sau a bălților acoperite de apă și de vegetație acvatică, precum și țărmul mării;
- c) suprafața lacurilor de acumulare corespunzătoare cotei coronamentului barajului;
- d) suprafețele ocupate de lucrări de amenajare sau de consolidare a albiilor minore, de canale și derivații de debite la capacitatea maximă de transport a acestora, precum și de alte construcții hidrotehnice realizate pe ape;
- e) lucrări de apărare împotriva inundațiilor;
- f) construcții și instalații hidrometrice, precum și instalații de determinare automată a calității apelor.

Delimitarea zonelor de protecție se realizează de autoritățile publice competente împreună cu deținătorii de terenuri. Regimul restricțional de folosire a terenurilor din zone de protecție, din zona dig-mal și din acumulările nepermanente se aplică în funcție de specificul locului, cu consultarea deținătorilor cu orice titlu ai acestor terenuri, conform unei metodologii speciale.

5. Servitutea de inundare temporară a terenurilor cuprinse în planurile de apărare împotriva inundațiilor (art. 75 din Legea nr. 107/1996)

Ca măsură de evitare a producerii unor dezastre în perioada de ape mari sau de accidente de baraje, Comitetul interministerial poate aproba inundarea dirijată sau temporară a unor terenuri stabilite prin planurile de apărare, precum și a incintelor îndiguite, realizate lateral unui curs de apă.

Deținătorii cu orice titlu a terenurilor aflate în această situație sunt obligați să permită inundarea temporară, în mod dirijat, a acestora (art. 75 alin. (2). Pentru prejudiciile suferite prin inundarea temporară, proprietarii terenurilor sunt despăgubiți din fondul de asigurare; valorile despăgubirilor se propun de prefecți și se aprobă prin hotărâre a Guvernului. (art. 75 alin. (3).

6. Servitutea environmentală privind folosirea apelor subterane

Prevederile art. 3 alin. (4), raportate la cele ale art. 9 alin. (2) din Legea nr. 107/1996 instituie o servitute environmental-sanitară specială asupra libertății folosirii apei subterane de către proprietarul terenului. Potrivit textelor legale invocate, resursa naturală respectivă poate fi folosită „numai în măsura în care este utilizată (...) cu respectarea normelor sanitare și de protecție a calității apelor”, stabilite în raport cu destinația acestora: „pentru băut, adăpat, udat, spălat, îmbăiat și alte trebuințe gospodărești”, dar sub condiția „dacă pentru acestea nu se folosesc instalații sau se folosesc instalații de capacitate mică, de până la 0,2 litri/secundă, destinate exclusiv satisfacerii necesităților gospodăriei proprii.” Aceste condiționări sunt stipulate, pentru fiecare caz în parte, prin autorizația de gospodărire a apelor care are în vedere regula că utilizarea apelor subterane se face pe baza rezervelor determinate (art. 9 alin. (1) și (4)).

7. Sarcina de zonă protejată

În vederea protecției corpurilor de apă folosite pentru prelevare în scop potabil, conservării și prevenirii poluării resurselor acvatice în condițiile legii, se instituie zone protejate, înscrise în registrul zonelor protejate, stabilit la nivelul fiecărui bazin hidrografic (art. 51).

Potrivit anexei nr. 12 a Legii nr. 107/1996, se pot crea următoarele tipuri de zone protejate:

- (i) zonele desemnate pentru captarea apelor pentru utilizarea în scop potabil;
- (ii) zonele desemnate pentru protecția speciilor importante din punct de vedere economic;
- (iii) corpurile de apă desemnate ca ape cu scop recreațional, inclusiv arii destinate ca ape de îmbăiere;
- (iv) zonele sensibile la nutrienți, inclusiv ariile desemnate ca zone vulnerabile;

(v) zonele destinate protecției habitatelor sau speciilor unde întreținerea sau îmbunătățirea stării apelor este un factor important pentru protecția acestora, inclusiv zonele importante pentru Natura 2000.

Prin limitările, interdicțiile și restricțiile aferente acestor zone, anumite atribute ale dreptului de proprietate sunt afectate.

IV. Contribuția jurisprudenței la precizarea raportului dintre dreptul de proprietate și exigențele protecției mediului

Chiar dacă nicio dispoziție a Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, sub egida Consiliului Europei, intrată în vigoare la 3 septembrie 1950 și ratificată de România prin legea nr. 30 din 18 mai 1994), nu este în mod necesar destinată să asigure o protecție generală a mediului ca atare, pe cale jurisprudențială, „prin ricoșeu” și utilizând tehnici care îi sunt proprii, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a „inventat” drepturile omului la mediu. Acest fapt se datorează, în special, presiunilor venite din partea evoluțiilor și preocupărilor tot mai evidente ale individului și societății actuale față de problematica mediului. Catastrofele ecologice de la Seveso, Bhopal,

Three Mile Island, Cernobîl ori manifestările din ultimul timp ale fenomenelor planetare precum încălzirea globală și schimbările climatice au marcat conștiințele și mentalitățile contemporanilor, au generat adoptarea de măsuri de protecție, inclusiv de ordin juridico-instituțional și mutații semnificative la nivelul conceptelor și tehnicilor juridice.

După decenii de jurisprudență în materie, CEDO a ajuns la concluzia că mediul „constituie o valoare a cărei apărare suscită, în opinia publică, și în consecință și pentru autoritățile publice, un interes constant și susținut. Imperative de ordin economic și chiar anumite drepturi fundamentale, precum dreptul de proprietate, nu trebuie să mai aibă prioritate față de considerațiile relative la protecția mediului, în special atunci când statul a legiferat în materie. Puterile publice își asumă astfel o responsabilitate care trebuie concretizată prin intervenția lor la momentul oportun, în scopul de a nu priva de orice efect util dispozițiile protectoare ale mediului pe care au decis să le pună în operă. Astfel, constrângeri ale dreptului de proprietate pot să fie admise, cu condiția respectării echilibrului just între interesele – individual și colectiv – în prezență .

În jurisprudența CEDO s-a statuat în mod constant faptul că articolul 1 al Protocolului 1 la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (Paris, 20 martie 1952) garantează substanța dreptului de proprietate și formulează trei reguli distincte: prima, exprimată în întâia frază a primului alineat a acestei dispoziții, are un caracter general și enunță principiul respectării dreptului de proprietate; cea de-a doua, figurând în secunda fraza a aceluiași alineat, vizează privatizarea proprietății și supunerea sa anumitor condiții; în fine, cea de-a treia, consemnată în aliniatul secund, recunoaște statelor puterea, printre altele, de a reglementa folosirea bunurilor conform interesului general.

Dacă în 1991, Curtea declara că protecția mediului este, în mod evident, un scop legitim, conform interesului general , doi ani mai târziu, în cauza Zander, califica dreptul de a se bucura de o apă nepoluată ca un drept cu caracter civil, căruia i se aplică art. 6-1 din Convenție, recunoscând astfel unui proprietar un drept subiectiv la un mediu sănătos.

Din 1993, Comisia și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au recunoscut faptul că mediul poate fi considerat o valoare patrimonială. În această din urmă cauză, reclamantii nu au avut posibilitatea să supună controlului tribunalului suedez hotărârea prin care un vecin de-al lor era autorizat să-și extindă activitatea unui depozit de deșeuri industriale. Curtea a stabilit că „Dl. și

Dna. Zander puteau pretinde că aveau dreptul, în virtutea legislației suedeze, la o protecție împotriva poluării apei puțului lor, prin acțiunea autorităților competente împotriva deținătorului depozitului”. Acest drept are un caracter civil, fiind legat de dreptul de proprietate; în consecință, litigiul avea ca obiect „dreptul lor de a se bucura de apa potabilă furnizată de puț, ca element al dreptului lor de proprietate asupra terenului”. Comisia adoptase aceeași poziție, în termeni și mai expliți: „În ceea ce privește natura dreptului în cauză, Comisia arată că acest drept se leagă de calitatea mediului de pe terenul reclamanților și că existența anumitor inconveniente sau riscuri pentru acest mediu poate foarte bine să fie un element care să afecteze în mod major valoarea terenului” .

Rezultă, deci, că mediul reprezintă o valoare economică și, în consecință, atunci când există o atingere adusă acestuia, prin acest fapt se generează și o diminuare a valorii venale a bunului. Este argumentul care a fost avansat în cauza Tauria, dar Comisia respinsese cererea ca inadmisibilă, Convenția neputând fi invocată în chestiunea unor simple amenințări de poluare. Ea a adăugat, în ceea ce-i privește pe reclamanți, care și-au sprijinit cererea pe art. 1 al Protocolului 1, că „nu și-au dovedit afirmațiile, de exemplu prin titluri de proprietate ori documente relative la tipul exploatării sau la pierderile pe care pretind că le-ar fi suferit prin faptul experiențelor nucleare”.

O argumentare similară o găsim în cauza M. S. c. Franța, relativă la o centrală nucleară construită pe malurile Loarei, la Saint Laurent des Eaux . Reclamanta era proprietara unei case construite pe malul râului, la sfârșitul secolului XVIII, și achiziționată de tatăl său, poetul Andre Spire, în 1924. După cum a observat Comisia, „în fața acestei proprietăți în zonă rurală, la o mai puțin de 300 m și separată numai de râul Loara, a fost instalată, începând din anii 1960, centrala nucleară de la Saint Laurent des Eaux, construită și exploatată de către Electricité de France.” În mod evident, această construcție a modificat radical mediul aferent casei, având în vedere că instalația nucleară cuprindea turnuri de răcire înalte de 120 m și ocupa malurile fluviului de-a lungul a circa 2 km: „Centrala nucleară a transformat cadrul rural al proprietății în mediu industrial, cu toate prejudiciile care decurg din aceasta”. Reclamanta a invocat violarea art. 1 al Protocolului 1 și art. 8 din Convenție. Comisia a declarat cererea ca inadmisibilă, considerând cele două motive invocate ca fiind nefondate (art. 27 par. 2 din Convenție, în varianta anterioară anului 1998).

Dna. S. invoca faptul că proprietatea sa „a pierdut cea mai mare parte din valoarea sa”. Comisia s-a arătat foarte restrictivă în această privință, și nu a reținut faptul că vătămările sonore, pe lângă celelalte prejudicii, au drept cauză centrală nucleară. A afirmat că art. 1 din Protocolul nr. 1 „nu garantează, în principiu, dreptul la menținerea bunurilor într-un mediu agreabil”, dar a admis, totuși, referindu-se la cauza Powell și Rayner, faptul că „vătămările sonore foarte importante din punctul de vedere al nivelului și frecvenței pot afecta major valoarea unui bun imobil sau chiar îl poate face nevandabil sau inutilizabil, și constituie un fel de expropriere parțială”. Comisia a considerat, de asemenea, că indemnizația obținută în fața Consiliului de Stat, în valoare de 250.000 franci francezi, a fost suficientă pentru a acoperi vătămarea sonoră, aceasta „făcând obiectul unei reparări al cărei quantum nu a putut fi considerat disproporțional în raport cu prejudiciul afirmat”. În ceea ce privește celelalte prejudicii, Comisia s-a dovedit foarte strictă, susținând că „reclamanta nu a demonstrat că posibilitatea de a-și înstrăina imobilul, eventual pentru alte scopuri decât locuința, era atât de redusă, încât suma primită cu titlu de indemnizație nu l-ar fi acoperit.” Comisia a reluat și a precizat acest argument și față de invocarea art. 8, estimând că „reclamanta a beneficiat de o contrapartidă rezonabilă a vătămărilor pe care le-a suferit, considerate în ansamblul lor”.

Și hotărârea din cauza Oneryildiz chiar dacă aportul principal al acesteia privește constatarea încălcării art. 2, stabilind o legătură între dreptul la viață și protecția mediului, este interesantă și din perspectiva în care se constată încălcarea art. 1 al Protocolului nr. 1. Ea înlătură obiecțiile formulate, conform cărora reclamanții nu erau proprietarii terenului pe care și-au construit cocioaba și că acesta aparținea domeniului public. Curtea a recunoscut, totuși, existența unei ingerințe în dreptul reclamanților, estimând că zidurile locuinței și mobila din interiorul acesteia reprezintă „bunuri” în sensul art. 1 al Protocolului nr. 1. Această interpretare constructivă și îndrăzneță i-a permis să constate o încălcare a acestei dispoziții. Curtea, într-o formulare solemnă, „amintește importanța crucială a dreptului consacrat prin art. 1 din Protocolul nr. 1 și consideră că exercitarea reală și eficace a acestuia ... poate cere măsuri pozitive de protecție” (par. 145 din hotărâre), și ea „apreciază că acumularea unor omisiuni din partea autorităților administrative cu privire la luarea tuturor măsurilor necesare pentru împiedicarea materializării riscului de explozie a metanului, deci și alunecările de teren care au rezultat din această cauză, este contrară exigenței unei protecții „concrete și efective a dreptului garantat de art. 1 al Protocolului nr. 1” (par. 146 al hotărârii). Curtea recunoaște, deci, o obligație pozitivă în sarcina

statului și față de cetățeni, de a proteja proprietățile lor împotriva riscurilor de catastrofe și împotriva atingerilor aduse mediului. În același timp, trei judecători din șapte au susținut o opinie contrară față de această problemă, criticând „importanța crucială” atribuită dreptului consacrat de art. 1 al Protocolului nr. 1 și estimând că majoritatea a hotărât „oarecum în grabă, că, în materie, statele-părți ar avea de îndeplinit anumite obligații pozitive”.

Curtea a recunoscut, așadar, în materia protecției mediului, o obligație în sarcina statului turc de a preveni o catastrofă, având în vedere emanațiile toxice și inevitabilitatea unei explozii care a cauzat o alunecare de teren. La cererea guvernului turc, hotărârea a fost supusă controlului Marii Camere, care a reluat analiza în ceea ce privește protecția dreptului la viață raportat la riscurile ambientale și, prin urmare, a confirmat în mare parte raționamentul Camerei în ceea ce privește protecția dreptului de proprietate și obligația pozitivă a statului: „agenții și autoritățile statului nu au făcut tot ce era în puterea lor pentru apărarea intereselor patrimoniale ale reclamantului” (par. 135 al hotărârii) . Se cuvine remarcat că hotărârea constată că atingerea adusă bunului reclamantului care a rezultat din distrugerea casei sale „nu se analizează ca o “ingerință”, ci ca o ignorare a unei obligații pozitive”, ceea ce reduce baza raționamentului dezvoltat de hotărârea din 2002. Dimpotrivă, Marea Cameră a recunoscut, prin 15 voturi contra 2, încălcarea art. 1 al Protocolului nr. 1, astfel încât concluzia majorității Camerei a fost confirmată. Într-o altă speță, s-a considerat că protecția litoralului justifică o atingere a dreptului de proprietate .

În sfârșit, mai ales din perspectiva posibilelor evoluții viitoare, să menționăm că în jurisprudența CEDO s-a ajuns la concluzia că emiterea unui certificat de urbanism de către autoritățile naționale competente, pe baza căruia societățile comerciale reclamante au cumpărat un teren pe care vroiau să ridice anumite construcții, constituie o „speranță legitimă” de a realiza planul lor de amenajare a acelui teren, astfel că certificatul în cauza reprezenta, prin raportare la dispozițiile art. 1 din Protocolul nr. 1, „un element al dreptului de proprietate” . În aceeași logică a instanței de la Strasbourg, o asemenea calitate poate fi conferită, cu atât mai mult, având în vedere obiectul și regimul juridic specifice, unei autorizații de construire și, în anumite condiții, autorizațiilor și acordurilor de mediu.

Potrivit paragrafului 2 al art. 1 Protocolul nr. 1, dreptul la respectarea bunurilor unei persoane, consacrat de primul paragraf al aceluiași text, nu interzice statelor să adopte

reglementări privitoare la modul lor de folosință de către proprietar, în conformitate cu interesul general. Așa cum s-a remarcat în doctrină, dacă noțiunea de „folosință a bunului” poate pune mai puține probleme, mai ales prin posibilitatea raportării ei la sensul din dreptul civil, cea de „interes general” este cât se poate de imprecisă. În orice caz, de principiu, astfel de limitări ale dreptului de proprietate recunoscute de Convenție nu sunt de natură a conduce la privarea de însuși dreptul ce aparține titularului său; ca urmare a adoptării măsurilor permise de parag. 2 al art. 1 din Protocolul nr. 1, proprietarul își vede limitată numai exercitarea atributului folosinței asupra bunului care formează obiectul dreptului, deși, cel puțin uneori, distincția este mai puțin evidentă.

Raportarea cerințelor de protecție a mediului la exigențele dreptului de proprietate se înscrie în această largă perspectivă, este marcată de particularitățile domeniului și cunoaște o evoluție proprie. Astfel, pe lângă faptul că, inițial, Comisia a prevenit asupra faptului că aceste condiții ambientale limitative ar putea fi interpretate ca ingerințe asupra drepturilor și libertăților individuale garantate de Convenție și nu va ezita să admită cererile individuale care invocă degradări aduse mediului, a început să primească cereri individuale care reclamau restricții la drepturi recunoscute de convenție, restricții care, în virtutea art. 1 al Protocolului nr. 1, urmăresc un scop legitim, anume protecția unui mediu de calitate în numele interesului colectiv.

Așa s-a cristalizat, la nivel european, o protecție indirectă, „prin ricoșeu”, a dreptului la mediu. În acest mod, respectivul drept a început să fie protejat în temeiul Convenției, pe două baze: pe de o parte, prin protecția efectivă a drepturilor convenționale, care poate solicita conservarea unui mediu de calitate, iar pe de alta, prin exigențele interesului general, care într-o societate democratică poate uneori justifica restricțiile impuse drepturilor și libertăților definite în diverse articole ale documentului (art. 8, 9, 10 și 11 din Convenție, art. 1 din Protocolul nr. 1).

Printre exemplele reprezentative din această ultimă categorie, statuate în jurisprudența CEDO, se numără interdicția de a utiliza ca reședință (de vară) o construcție ce aparține unei persoane și care se regăsește într-o zonă protejată, fie obligația impusă unor proprietari forestieri de a planta anumite esențe de copaci care să favorizeze această protecție și producția de lemn, sau clasarea unui teren agricol ca sit natural protejat în mod permanent și exploatarea lui numai

sub condiția obținerii unei autorizații , ceea ce reprezintă reglementări ale utilizării bunurilor respective conform interesului general .

Totodată, curtea a considerat a fi interes general organizarea activității de vânătoare în Franța, în așa fel încât să se evite anumite practici anarhice și să fie favorizată gestiunea rațională a patrimoniului cinegetic .

Măsurile adoptate de state în vederea protecției mediului nu trebuie să constituie o expropriere formală sau de fapt, să afecteze însăși „substanța” dreptului de proprietate. În acest sens, în cauza Matos e Silva Lda. și alții c. Portugalia, Curtea constatată că, printre altele, actul prin care s-a decis crearea unei rezervații naturale care nu a mai fost realizată a contribuit la crearea unei stări de incertitudine cu privire la soarta juridică a bunurilor reclamanților. Totodată, chiar dacă le-au lăsat acestora neatins dreptul de a dispune de bunurile respective, el devenise iluzoriu și, drept consecință, actele în discuție au fost considerate de natură „să aducă atingeri însăși substanței dreptului de proprietate” .

Orice ingerință în dreptul de a se bucura în liniște de bunurile sale trebuie să asigure un „just echilibru” între imperativele de interes general ale comunității, precum cele de protejare a mediului și cele ale salvagădării dreptului de proprietate. În special, se impune respectarea unei relații rezonabile de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul oricărei măsuri care privează o persoană de posesiune bunurilor sale. Acest echilibru este rupt atunci când persoana vizată a suferit „o sarcină specială și exorbitantă”.

Așa, de exemplu, în cauza Chassagnon și alții c. Franța (1999), reclamanții proprietari de terenuri au denunțat faptul că sunt obligați ca, în baza unei legi aplicabile în materie de vânătoare, să considere că terenurile lor sunt cuprinse obligatoriu în domenii de vânătoare, la dispoziția membrilor unei asociații de vânători și, astfel, să permită vânătoarea pe terenurile ce le aparțin, chiar dacă ei nu o practică, ceea ce considerau că reprezintă o atingere a dreptului lor de proprietate. Instanța a apreciat că este vorba despre o problemă ce ține de folosința bunurilor și, astfel, că măsura denunțată constituie o ingerință a acestui drept, dar că scopul ei corespunde unui interes general, organizarea activității de vânătoare, domeniu în care autorităților naționale li se recunoaște o largă marjă de apreciere. Analizând apoi proporționalitatea acesteia ingerințe, respectiv raportul existent între scopul urmărit și mijloacele folosite pentru realizarea lui, Curtea a concluzionat că, dincolo de scopurile legitime ale legii în discuție, sistemul de aport forțat al

terenurilor la constituirea fondurilor de vânătoare, prevăzut de acest act normativ, este de natură să plaseze pe reclamanți într-o situație ce rupe justul echilibru care trebuie să existe între dreptul de proprietate al acestora și exigențele interesului general: a obliga pe micii proprietari de terenuri să permită unor terțe persoane să-și exercite dreptul de a practica vânătoarea pe domeniile proprietatea lor, chiar împotriva convingerilor lor, pentru că ei sunt împotriva acestei practici, motiv pentru care au refuzat înscrierea în asociațiile specializate, apare ca o sarcină disproporționată, în contradicție cu prevederile art. 1 din Convenție .

Dimpotrivă, în cauza *Posti și Rahko c. Finlanda* (hotărârea din 24 septembrie 2002), CEDO a constatat proporționalitatea dintre interesul general de protejare a resurselor naturale și ingerința statului în atributele dreptului de proprietate al reclamanților. În fapt, reclamanții erau pescari care își exercitau activitatea în regiunea de coastă a golfului Botnie, conform unei concesiuni acordate de stat, în condițiile în care, în baza legii din 1982 privind pescuitul, ministerul agriculturii și pădurii putea să limiteze pescuitul, în special dacă aprecia că o atare măsură era necesară pentru păstrarea rezervelor halieutice. Prin decrete succesive din 1994, 1996 și 1998, autoritățile au interzis pescuitul somonului cu anumite materiale, pentru anumite perioade ale anului, în bazinul principal al Mării Baltice, în Golful Botnie și pe râul Simojoki. Reclamanții s-au plâns de faptul că restricțiile la pescuit impuse de stat ar fi violat dreptul lor la respectarea bunurilor, care ar cuprinde, potrivit acestora, dreptul de a pescui în anumite zone ale mării. Ei au susținut, de asemenea, printre altele, că au făcut obiectul unei discriminări în raport cu pescarii care activau în zonele halieutice ale golfului. S-a invocat art. 1 al Protocolului nr. 1. Curtea a acceptat motivele invocate de către guvern și mediator și a considerat că această ingerință în drepturile de proprietate ale reclamanților a fost justificată, întrucât era legală și proporțională scopului legitim de interes general vizat, respectiv protecția rezervelor de pește. În consecință, nu a existat nicio aparență de violare a articolului 1 al Protocolului nr. 1 luat izolat. Tot așa, în cauza *Pindstrup Mosebrug A/S c. Danemarca*, Curtea a considerat rezonabil refuzul autorizării exploatării unei părți dintr-o turbărie, protejată din punct de vedere ecologic, întrucât „era unică în plan geografic și biologic (...) avea o foarte mare valoare în termenii prezervării mediului”, iar prin aceasta, reclamanta „nu a fost lezată într-un mod deosebit de grav”, existând „un echilibru just între drepturile de proprietate și interesele generale ale comunității” .

Atunci când evaluează restricțiile aduse unor drepturi convenționale, precum în cazul art. 1 al Protocolului nr. 1, vizând prezervarea interesului general, instanța de la Strasbourg pare să respingă punctul de vedere comun și să scoată în evidență existența unui drept implicit la mediu, în Convenție. Pertinența naturii dreptului și importanța sa pentru individ par, astfel, să devină mai puțin importante în opinia Curții, în cadrul evaluării modului în care autoritățile naționale respectă justul echilibru între variile interese din cauză.

În fine, prin hotărârea pronunțată în cauza Hamer c. Belgiei din 27 noiembrie 2007, privind demolarea forțată a unei case ridicată fără permis într-o zonă forestieră neconstruibilă, CEDO a declarat, pentru prima dată, că „mediul constituie o valoare” și că „imperative economice și chiar unele drepturi fundamentale, precum dreptul de proprietate, nu trebuie să beneficieze de prioritate față de considerațiile legate de protecția mediului, în special atunci când statul a legiferat în materie”. Luând în calcul diferite elemente concrete, și după ce a relevat că dosarul privea reguli aplicabile într-o materie în care statele se bucură de o mare marjă de apreciere, instanța de la Strasbourg a conchis că avantajul amenajării corespunzătoare a teritoriului și protecția zonei forestiere, unde era situată construcția reclamantului, erau proporționale în raport cu inconvenientul cauzat acestuia.

Se deschide, astfel, o nouă etapă în jurisprudența CEDO de evaluare și rezolvare a raportului dintre atributele dreptului de proprietate și exigențele dreptului la un mediu protejat.

Ingerințele în drepturile garantate prin art.1 al Protocolului nr.1 și art. 8 al Convenției, dacă sunt legale, pot fi justificate prin urmărirea unor scopuri legitime conforme interesului general, dezvoltate prin jurisprudență. Orice ingerință în exercițiul unui drept ori al unei libertăți recunoscute de Convenție trebuie, cum reiese din art.18, să urmărească un scop legitim. Principiul justului echilibru inerent art.1 al Protocolului nr.1 presupune existența unui interes general al comunității. O ingerință în dreptul la respectarea bunurilor trebuie, așa cum o cer prevederile alineatelor 2 și 3 ale aceluiași articol, să urmărească, de asemenea, un scop de utilitate publică. Din aceste scopuri legitime de interes general face parte și un mediu de calitate.

Potrivit jurisprudenței constante a Curții de Justiție a UE „dreptul de proprietate face parte din principiile generale ale dreptului UE, care nu apare totuși ca o prerogativă absolută, ci trebuie să fie luat în considerare în raport cu funcția sa în societate.

În consecință, pot să fie aduse restricții folosinței dreptului de proprietate, cu condiția ca acestea să răspundă în mod efectiv obiectivelor de interes general urmărite de Uniune și să nu constituie, în raport cu scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere înseși substanței drepturilor astfel garantate”. În acest context, s-a considerat că „ținând seama de concepțiile constituționale comune statelor membre și practicilor legislative constante, în domeniile cele mai variate”, faptul de a restricționa plantarea de noi suprafețe de viță-de-vie prin regulamentul nt.1162/76 al CE nu ar trebui să fie contestată în principiul său. Este un tip de restricție consecvent și admis ca legitim, sub forme identice sau analoage, în ordinea constituțională a tuturor statelor membre”. Recunoscând că atât dreptul de proprietate, cât și liberul exercițiu al activităților profesionale fac parte din principiile generale ale dreptului UE, trebuie să se aprecieze compatibilitatea regimului prelevării coresponsabile cu exigențele protecției drepturilor fundamentale. În acest sens s-a statuat că „Dreptul de proprietate al operatorilor de banane din țări terțe nu a fost pus în cauză prin instaurarea contingentului comunitar și a regulilor de repartizare a acestuia. În consecință, niciun operator economic nu poate revendica un drept de proprietate pe o parte a pieței pe care îl deținea la un moment anterior instaurării unei organizații comune a piețelor, o atare parte de piață neconstituind decât o poziție economică momentană expusă alea schimbării circumstanțelor”. În fine, s-a apreciat că, deși programele de acțiune prevăzute la art.5 din directiva nr.91/676/CEE a Consiliului, din 12 decembrie 1991, privind protecția apelor împotriva poluării prin nitrați din surse agricole, conțin măsuri obligatorii vizând epandajul fertilizanților și afluenților care sunt susceptibile să restrângă folosința dreptului de proprietate al agricultorilor vizați, regimul respectiv „răspunde totuși exigențelor ținând de salvagardarea sănătății publice și urmărește deci, un obiectiv de interes general, fără ca substanța dreptului de proprietate să fie atinsă”.

Așadar, ca o concluzie, jurisprudența CJUE admite că, în toate statele membre, numeroase acte normative au dat o expresie concretă funcției sociale a dreptului de proprietate, aducând restricții adesea notabile folosinței proprietății funciare, prin intermediul reglementărilor juridice privind regimul apelor, protecția mediului natural, amenajarea teritoriului și urbanismul.

Curțile supreme manifestă din ce în ce mai mult vocația de a aborda și soluționa probleme juridice de protecția mediului. Este semnificativă, în acest context, decizia Curții Supreme a SUA din 2 aprilie 2007 (M.O. 05-1120, Massachusetts vs. Environmental Protection Agency)

care ordonă NPA să reglementeze poluarea aerului pentru a se acționa împotriva schimbărilor climatice. „Constituționalizarea” amplifică și diversifică acest fenomen.

Pe lângă recunoașterea dreptului oricărei persoane la un mediu sănătos și echilibrat ecologic (art. 35), Constituția României din 8 Decembrie 1991 (revizuită în 2003) consacră și o veritabilă funcție environmental - urbanistică a proprietății, prevăzând că „dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care potrivit legii sau obiceiului revin proprietarului” (art. 44 (7)). Cu titlu de principiu, în jurisprudența Curții Constituționale s-a statuat că „sub imperativul protejării mediului și al asigurării acestui drept fundamental, persoanele fizice și juridice au anumite obligații stabilite prin lege ...”, iar acestea „nu pot fi privite ca încălcări ale unor drepturi fundamentale ...(precum) dreptul de proprietate” .

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

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

Referitor la "sarcinile privind protecția mediului", după abordarea unor aspecte marginale, prin Decizia nr. 824 din 7 iulie 2008 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 71 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, Curtea Constituțională a discutat și evaluat importanta problemă a raportului dintre dreptul de proprietate și protecția mediului (dreptul la mediu sănătos), ambele consacrate și reglementate de legea fundamentală. Pretextul

juridic l-a constituit o excepție de neconstituționalitate ridicată într-un caz de speță, vizând textul art.71 din O.U.G. nr.195/2005 (potrivit căruia „Schimbarea destinației terenurilor amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, reducerea suprafețelor acestora ori strămutarea lor este interzisă, indiferent de regimul juridic al acestora ...”), considerat a contraveni, în special, dispozițiilor art.44 (1) din Constituția României („Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite prin lege”). Consultați, conform procedurii, atât Guvernul cât și Avocatul poporului au apreciat că excepția este întemeiată, pe esențialul argument că restricția ar reprezenta mai mult decât o restrângere a exercitării dreptului de proprietate, fiind de natură a goli dreptul de conținutul său, respectiv că ar aduce atingere unui atribut esențial al dreptului de proprietate, acela de a dispune liber de terenul care face obiectul acestuia, constituind astfel, dacă nu o priver de proprietate, atingeri ale substanței acestui drept fundamental.

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

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

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

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

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

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

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

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

Prin aceeași decizie, deși legislația în vigoare nu cuprinde prevederi exprese privind indemnizarea efectelor servituților environmental-urbanistice s-a prevăzut ca „...pentru lipsa de folosința a terenurilor proprietate privată amenajate ca spații verzi și/sau prevăzute ca atare în documentațiile de urbanism, proprietarii terenurilor sunt îndreptățiți să beneficieze de despăgubiri.

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

Într-o altă decizie de speță, pronunțându-se asupra dispozițiilor art. 34 alin. 2 din Legea nr. 46/2008 – Codul silvic, instanța constituțională a reținut că stabilirea prin lege a unei limite prin care proprietatea forestieră nu poate fi divizată „este o măsură care dă expresie dispozițiilor art. 44 alin. (7) din Constituție, care obligă proprietarul ca, în exercitarea dreptului de proprietate, să respecte, printre altele, sarcinile privind protecția mediului, aceste sarcini constituind chiar limitări ale dreptului de proprietate”. „Mai mult decât atât, în edictarea normei criticate, legiuitorul a acționat în virtutea prevederilor art. 35 alin. (2) din Legea fundamentală, care obligă

statul la crearea cadrului legislativ adecvat pentru exercitarea dreptului recunoscut la alin. (1) al aceluiași articol, și anume dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic”. Totodată, Curtea a statuat că interdicția de a fărâmița suprafețele de teren împădurit în parcele mai mici de 1 ha este pe deplin justificată de necesitatea asigurării unui interes social major, constând în conservarea fondului național forestier și asigurarea unui mediu sănătos .

Referitor la sarcinile de urbanism propriu-zise, Curtea Constituțională, pornind de la aprecierea ca „protejarea unor standarde valorice în ceea ce privește urbanismul și amenajarea teritoriului, precum și asigurarea securității în construcții” constituie un „imperativ de interes general”, a invocat și îmbrățișat poziția CEDO, din cauza Meilacher și alții împotriva Austriei (1989) în aplicarea art.1 par.2 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană, potrivit căruia statele-părți pot „adopta legile pe care le considera necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general”, legi care sunt „necesare și obișnuite în domeniul construcțiilor, care, în societățile moderne sunt o preocupare centrală a politicilor economice și sociale.

Pentru a implementa astfel de politici, legislativul trebuie să aibă o largă marjă de apreciere atât în ceea ce privește stabilirea existenței unei probleme de interes public ce necesită măsuri de control, cât și în alegerea unor modalități de aplicare detaliate pentru implementarea măsurilor vizate” .

În plus, în aceeași jurisprudență s-a reținut că activitatea de edificare sau desființare a construcțiilor de orice natură trebuie să se supună rigorilor legii, iar „regimul legal al construcțiilor nu are legătura cu ocrotirea dreptului de proprietate. În măsura în care, însă, ... exercitarea dreptului de proprietate se abate de la prevederile legale imperative, titularul dreptului de proprietate va suporta sancțiunile stabilite de lege fără a se putea apăra invocând principiul constituțional al ocrotirii proprietății” . Totodată, în aplicarea dispozițiilor art. 44 (7) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională a apreciat că acestea se referă la obligațiile ce afectează dreptul de proprietate și revin proprietarului, și nu unei persoane juridice – agent economic, care are ca obiect de activitate desfășurarea unor diverse activități cu incidență asupra mediului .

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

Bibliografie

1. Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul mediului – curs universitar, ediția a 4-a, Ed. CH Beck, București, 2014
2. Mircea DUȚU, Dreptul Mediului și al Climei Vol. I Partea Generală, Ed. Universul Juridic, București, 2022
3. Mircea, DUȚU, Tratat de Dreptul mediului, ediția a 3-a, Editura C.H. Beck, București, 2007
4. Mircea DUȚU, Andrei DUȚU, Dreptul de proprietate și exigențele protecției mediului, Editura Universul Juridic, București, 2011