

## 1. Introducere.

Politica în domeniul mediului vizează următoarele obiective: protecția mediului; ameliorarea calității sale; protecția sănătății publice; utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale; promovarea măsurilor la nivel internațional privind rezolvarea problemelor mediului de dimensiuni regionale și mondiale . Instrumentele utilizate: dispoziții legislative, în special directive fixând norme de calitate de mediu (niveluri de poluare); norme aplicabile procedurilor industriale (norme de emisii, de concepție, de exploatare); norme aplicabile produselor (limite de concentrație sau de emisie pentru un produs dat); programe de acțiune în favoarea protecției mediului; programe de ajutor financiar.<sup>1</sup>

Necesitatea unei politici comune a mediului. Tratatul instituind Comunitățile Europene nu prevedea competențe comunitare explicite în materie de mediu. Confruntarea cu poluarea, în creștere rapidă, statele membre au adoptat măsuri la scară națională. Fiind un fenomen transfrontalier, poluarea nu putea fi combătută în mod eficient doar în limitele frontierelor naționale. În plus, unele din măsurile adoptate de statele membre împiedicau libera circulație a marfurilor în cadrul pieței comune. Ca urmare, apelurile și presiunile pentru acțiuni comune în favoarea mediului s-au multiplicat. În 1972, la puțin timp după prima Conferință a ONU asupra mediului, Comisia Europeană a propus elaborarea unui program de acțiune în acest domeniu.

La începutul anilor 70, au fost recunoscute necesitatea și legitimitatea unei politici comune în domeniul mediului. Cu timpul, se va dezvolta progresiv un drept comunitar al mediului, care cuprinde în prezent peste 200 directive și regulamente. Ele privesc, în principal, protecția apelor, calitatea aerului, protecția florei și faunei, zgomotul, eliminarea deșeurilor. Legislația mediului prezintă o caracteristică particulară, anume ea ține seama de aspectele economice. Dar legislația anterioară lui 1986, nu avea o bază juridică într-un tratat .

---

<sup>1</sup> Daniela Marinescu, Tratat de dreptul mediului, Editura ALL Beck, București, 2003

Actul Unic european atribuie în mod explicit Comunitatii europene competente în domeniul politicii mediului. Astfel, el va oferi o baza juridica formala acelui ansamblu crescând de reglementari asupra mediului. Actul Unic european a fixat trei obiective prioritare politicii comunitare:

1. protectia mediului;
2. sanatatea umana;
3. utilizarea prudenta si rationala a resurselor naturale (art. 130 R).

Tratatul asupra Uniunii Europene (1992) a stabilit în mod formal conceptul dezvoltarii durabile în legislatia Uniunii Europene. Patru ani mai târziu, tratatul de la Amsterdam a facut din dezvoltarea durabila un obiectiv primordial al Uniunii Europene. Dezvoltarea viitoare a Uniunii Europene trebuie sa se fondeze pe principiul dezvoltarii durabile si pe un nivel înalt de protectie a mediului. Mediul trebuie sa fie integrat în definirea si punerea în aplicare a tuturor politicilor economice si sociale ale Uniunii Europene, inclusiv comert, industrie, energie, agricultura, transport si turism.<sup>2</sup>

## 2. PRINCIPII FUNDAMENTALE ÎN DREPTUL MEDIULUI

### 2.1.Principiul cooperării

În cadrul obligației generale a statelor de a coopera, sunt incluse o serie de alte obligații cu caracter specific, care vizează:

- schimbul de informații;
- necesitatea notificării și consultării cu statele potențial afectate;
- cerința coordonării la nivel internațional a activităților de cercetare.

**Schimbul de informații** reprezintă un aspect fundamental al protecției mediului prin componenta programului care vizează evaluarea mediului

---

<sup>2</sup> Eliodor Tanislav, Nicolae Turdean, Protectia juridica a mediului, Editura Semne, Bucuresti, 2002

global (Earthwatch).

Planul de Acțiune al Conferinței de la Stockholm a urmărit instituționalizarea schimbului de informații, pentru a asigura circulația cunoștințelor în cadrul comunităților științifice și pentru a furniza factorilor de decizie la toate nivelurile cele mai bune cunoștințe disponibile, în forma utilă și la momentul oportun.<sup>3</sup>

## **PLANUL DE ACȚIUNE AL CONFERINȚEI DE LA STOCKHOLM, Recomandări**

### **pentru măsuri la nivel internațional, Recomandarea 2**

1. Se recomandă ca Guvernele să desemneze...domeniile în care și-au asumat obligații (sau în care sunt pregătite să își asume obligații) privind un program pe termen lung, pentru ameliorarea mediului nivel global.

a) În acest sens, țările sunt invitate să împărtășească la nivel internațional, toate informațiile importante privind problemele cu care se confruntă și soluțiile pe care le concep pentru dezvoltarea acestor domenii.

...

c) Țările care doresc să lanseze un program de ameliorare a mediului, trebuie să fie pregătite să coopereze la nivel internațional și să primească îndrumări și asistență de la organismele internaționale competente.

Suplimentar față de contribuția semnificativă pe care o aduce la aprofundarea înțelegerii problemelor de mediu, prin **cerințele de raportare periodică**, schimbul de informații reprezintă unul dintre **cele mai importante instrumente pentru monitorizarea implementării la nivel național**, a obligațiilor asumate la nivel internațional, pentru protecția mediului. **Principiile notificării și consultării** cu statele al căror mediu poate fi afectat s-au cristalizat în numeroase tratate internaționale. Astfel:

*a) Principiul notificării preliminare* impune obligația fiecărui stat care are planificată o activitate ce poate produce un prejudiciu, de a furniza în timp util statului potențial afectat, toate informațiile necesare, pentru ca acesta să poată lua măsurile care se impun pentru a preveni pagubele ce pot fi provocate asupra teritoriului său și, dacă este necesar, de a demara consultări cu statul în cauză.

Declarația de la Rio confirmă principiul notificării preliminare:

---

<sup>3</sup> Eliodor Tanislav, Nicolae Turdean, Protecția juridică a mediului, Editura Semne, București, 2002

### **Declarația de la Rio, Principiul 19**

Statele trebuie să furnizeze din timp statelor potențial afectate, notificări preliminare și relevante, privind activitățile care pot avea un impact transfrontalier nefavorabil asupra mediului

...

Importanța notificărilor preliminare este reflectată prin strânsa sa legătură cu **obligația de a efectua evaluări ale impactului asupra mediului în context transfrontalier și de a obține acordul scris.**

*b) Principiul notificării în caz de urgențe* reprezintă versiunea **notificării necesare după producerea faptului**, comparativ cu notificarea prealabilă. Scopul acestei notificări este de a permite și crea statelor afectate cea mai mare posibilitate de a se pregăti pentru și a micșora potențialele pagube. Prevederile privind notificarea în caz de urgențe constituie elemente importante ale reacțiilor internaționale în special cu privire la accidente nucleare și cele industriale care produc efecte transfrontaliere. Declarația de la Rio codifică acest principiu:

### **Declarația de la Rio, Principiul 18**

Statele trebuie să notifice imediat alte state cu privire la orice dezastre naturale sau alte cazuri de urgențe, pentru care există probabilitatea de a produce efecte păgubitoare bruște, mediului din alte state. Comunitatea internațională trebuie să facă toate eforturile pentru a ajuta statele afectate de astfel de situații.

*c) Principiul asistenței în caz de urgențe.* Deși nu se poate vorbi încă de o confirmare a obligației de a furniza asistență în caz de urgență, decât pentru statul responsabil pentru crearea respectivei situații, importanța asistenței mutuale în cazuri de urgențe a fost afirmată și prin Declarația de la Rio:

*d) Principiul consultării* solicită statelor să permită părților potențial afectate să aibă o posibilitate de a analiza și discuta o activitate planificată în statul care inițiază un proiect, activitate care poate provoca o posibilă pagubă în alt stat sau în alte state. **Statul proponent nu este neapărat obligat să se conformeze intereselor statului afectat, dar trebuie să ia în considerare și aceste interese.** Obligația de a derula consultări este de cele mai multe ori legată de obligația notificării prealabile.

**Coordonarea la nivel internațional a activităților de cercetare.** Datorită importanței esențiale a cunoștințelor științifice pentru orientarea și impulsivarea dreptului mediului și a politicii internaționale în acest domeniu, multe din tratatele pentru protecția mediului, includ **prevederi speciale** pentru

**orientarea și facilitarea cercetărilor, a analizelor și pentru publicarea rezultatelor furnizate de cercetările științifice.** Acordurile internaționale pentru cooperarea științifică și monitorizare sunt conținute în numeroase convenții, cum sunt cele care abordează modificările survenite în atmosferă (spre exemplu, Convenția de Vienna pentru protecția stratului de ozon, Convenția Cadru privind Schimbările Climatice). Cu toate că multe dintre prevederile referitoare la cercetarea științifică sunt foarte generale,

unele dintre ele furnizează direcții și detalii specifice pentru cercetare, necesare pentru a identifica și a clarifica natura și extinderea problemelor de mediu.

## **2.2. Principiul evitării prejudicierii mediului**

**Principiul general al evitării prejudicierii** mediului, acceptat în dreptul internațional al mediului, solicită statelor să asigure ca activitățile desfășurate în cadrul propriei jurisdicții sau propriului control să nu producă pagube mediului din alte state sau mediului comun. Acest principiu a fost adoptat prin Declarația de la Stockholm și reiterat integral prin Declarația de la Rio (Principiul 2):

### **Declarația de la Stockholm, Principiul 21**

În conformitate cu Carta Națiunilor Unite și cu principiile de drept internațional, statele au... responsabilitatea să asigure ca activitățile din propria jurisdicție sau sub propriul control să nu provoace pagube mediului

din alte state sau unor zone aflate în afara limitelor jurisdicției naționale.

Obligația de a împiedica producerea prejudiciilor este de multe ori prevăzută pentru a solicita statelor să ia **toate măsurile practicabile** pentru evitarea pagubelor:

**Convenția de la Espoo privind Evaluarea Impactului asupra mediului în context transfrontalier,**

#### **Art. 2**

Statele trebuie să ia individual sau în comun, toate măsurile adecvate pentru a împiedica, reduce și controla efectele transfrontaliere nefavorabile semnificative ale activităților propuse.

**Principiul nediscriminării între state** reprezintă o variație mai îngustă a

obligației cu caracter general de a împiedica prejudicierea mediului, care constă în obligația de **nu lua măsuri care să deplaseze poluarea de pe teritoriul unui stat către teritoriul altui stat**. Principiul nediscriminării asigură ca poluatorii care provoacă poluare transfrontalieră să fie supuși unor prevederi legale obligatorii cel puțin la fel de severe ca cele aplicabile oricărei poluări echivalente produse în propria țară. Aceasta înseamnă că regulamentele și regulile naționale din domeniul protecției mediului, cum ar fi cele care stabilesc niveluri admisibile de poluare, care prevăd răspunderea juridică, accesul la justiție sau alte prevederi de fond similare sau regulamente procedurale, trebuie să fie în mod egal aplicate, indiferent dacă poluarea afectează resursele naționale sau pe ale altui stat.

**Principiul prevenirii poluării** derivă de asemenea din obligația cu caracter general de evitare a producerii de pagube asupra mediului și a fost adoptat prin Declarația de la Stockholm:

#### **DECLARAȚIA DE LA STOCKHOLM, Principiul 6**

Trebuie stopate evacuările de substanțe toxice sau de alte substanțe și eliberările de căldură, în atare cantități sau concentrații, care pot produce depășirea capacității mediului de a le face inofensive, pentru a asigura că ecosistemele nu vor fi supuse unor pagube ireversibile severe.

**Principiul precauției** este unul dintre cele mai generale principii de protecție a mediului, care vizează evitarea pagubelor aduse mediului și realizarea dezvoltării durabile:

#### **Declarația de la Rio, Principiul 15**

... În cazurile în care există pericolul producerii unor pagube severe sau ireversibile, nu se va utiliza ca argument lipsa certitudinii științifice integrale, pentru a amâna aplicarea unor măsuri eficiente sub aspectul costurilor, în vederea prevenirii producerii degradării mediului.

Abordarea bazată pe principiul precauției stă la baza a numeroase instrumente legale internaționale și este de asemenea aplicată în variate domenii, de la protejarea speciilor amenințate, la prevenirea poluării. Principiul precauției a evoluat ca urmare a recunoașterii crescânde a faptului că, de multe ori,

certitudinile științifice apar prea târziu pentru a mai putea permite luarea unor măsuri funcționale pentru a contracara posibile pagube asupra mediului.

### **2.3. Principiul compensării prejudiciului**

**Principiul responsabilității statului** este confirmat prin Declarația de la Stockholm:

#### **Declarația de la Stockholm, Principiul 21**

Statele au...responsabilitatea de a asigura că activitățile aflate în jurisdicția sau sub controlul lor nu provoacă pagube mediului din alte state sau unor zone aflate în afara limitelor jurisdicției naționale.

**Nu există încă un consens internațional asupra detaliilor privind momentul și modalitatea de plată a compensării**, ci doar prevederi cu caracter general:

#### **Declarația de la Rio, Principiul 13**

Statele trebuie să-și elaboreze legi naționale privind răspunderea și compensarea victimelor poluării și a altor pagube aduse mediului. De asemenea, Statele trebuie să coopereze cu o mai mare promptitudine și determinare pentru a elabora legi internaționale suplimentare referitoare la răspunderea și compensarea efectelor nefavorabile produse prin prejudicii aduse mediului prin activități aflate în propria jurisdicție sau sub propriul control, în zone aflate în afara jurisdicției naționale.

#### **Principiul „poluatorul plătește”**

Impune obligația ca poluatorul să suporte cheltuielile pentru realizarea măsurilor de prevenire a poluării sau să plătească pentru pagubele provocate de poluare.

Inițial recomandat de Consiliul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) în mai 1972, principiul poluatorul plătește a cunoscut o creștere acceptării ca principiu internațional pentru protecția mediului. Principiul a fost explicit adoptat în Declarația de la Rio:

#### **Declarația de la Rio, Principiul 16**

Autoritățile naționale trebuie să facă eforturi pentru a promova internalizarea costurilor pentru protecția mediului și utilizarea instrumentelor economice, luând în considerare abordarea conform căreia, în principiu, poluatorul trebuie să suporte costul poluării, cu preocuparea cuvenită pentru interesul public și fără a distorsiona comerțul și investițiile internaționale.

### **Principiul accesului egal la procedurile administrative și judiciare.**

Conform principiului accesului egal, persoanelor (fizice și/sau juridice) afectate dintr-un stat, trebuie să li se confere același acces la remediere și reparare, care este furnizat părților afectate din statele în care sunt localizate activitățile poluatoare. Principiul se extinde și asupra problemelor de răspundere juridică și compensare; un exemplu în acest sens îl constituie Convenția de la Helsinki:

#### **Convenția de la Helsinki privind efectele transfrontaliere ale accidentelor industriale, Art. 9**

3. Părțile...trebuie să garanteze persoanelor fizice sau juridice care sunt sau pot fi afectate în mod nefavorabil de efectele transfrontaliere ale unui accident produs pe teritoriul uneia dintre Părți, accesul la procedurile administrative și judiciare, inclusiv a posibilităților de a iniția o acțiune legală (un proces) și de a face recurs împotriva unei decizii care le afectează drepturile, similare cu cele disponibile persoanelor (fizice sau juridice) aflate în propria jurisdicție.

### **2.4. Principiul protejării resurselor naturale și al zonelor comune**

Multe dintre principiile, îndatoririle și obligațiile anterior prezentate sunt axate pe controlul poluării mediului. La fel de importante pentru realizarea dezvoltării durabile sunt problemele privind **utilizarea durabilă a resurselor naturale**. În mod tradițional, resursele naturale localizate în întregime în interiorul frontierelor naționale au fost considerate ca fiind de domeniul legiilor și priorităților de dezvoltare naționale.

În cea ce privește resursele împărțite de diferite națiuni (râurile, speciile migratoare, etc) s-a simțit nevoia unor regulamente internaționale.



Similar, problemele privind zonele aflate în afara jurisdicțiilor naționale (de exemplu, mările nordului, Antarctica, spațiul extraterestru), necesită cooperare internațională și au condus la conturarea unui nou concept, respectiv „**moștenirea comună a umanității**”.

Creșterea relativ recentă a urgenței cu care se pun problemele mediului la nivel internațional și recunoașterea mai accentuată a interrelaționării ecologice, pun probleme legate de **suveranitatea statelor asupra resurselor naturale**. Aceste dezbateri sunt fundamentate pe conceptul de moștenire comună a umanității, pentru a sugera că umanitatea are motive de îngrijorare comune privind anumite resurse sau activități (spre exemplu, emisiile de gaze cu efect de seră), care ar putea fi altfel considerate ca fiind în întregime de domeniul suveranității statului. În cele ce urmează se prezintă aceste concepte și implicațiile lor pentru dreptul internațional al Mediului și al dezvoltării durabile.

**Suveranitatea perpetuă asupra resurselor naturale. În relațiile dintre state, suveranitatea semnifică independență;** adică dreptul de a exercita, în cadrul unui teritoriu delimitat și fără amestecul altor state, funcțiile unui stat, cum sunt exercitarea jurisdicției și a impunerii legilor asupra persoanelor din interior. Conceptul de **suveranitate perpetuă nu este absolut, ci este supus unei îndatoriri generale de a nu prejudicia interesele altor state**. Această condiție a fost exprimată prin Declarația de la Stockholm (Principiul 21) și reafirmată prin Declarația de la Rio:

### **Declarația de la Rio, Principiul 2**

În conformitate cu Carta Națiunilor Unite și cu principiile de drept internațional, statele au dreptul suveran de a exploata propriile resurse în baza propriilor politici de protecție a mediului și de dezvoltare și responsabilitatea să asigure ca activitățile din propria jurisdicție sau aflate sub propriul control să nu provoace pagube mediului din alte state sau unor zone aflate în afara limitelor jurisdicției naționale.

Suveranitatea perpetuă este ușor condiționată, pentru a reflecta obiectivul de dezvoltare durabilă prin echitatea între generații:

### **Declarația de la Rio, Principiul 3**

Dreptul la dezvoltare trebuie îndeplinit astfel încât să respecte în mod echitabil necesitățile de dezvoltare și mediu ale generațiilor prezente și a celor viitoare. Conturarea conceptului de „interes comun” al umanității poate ajuta la clarificarea obiecțiilor privind suveranitatea perpetuă asupra resurselor naturale. Pe măsură ce sporesc cunoștințele referitoare la legăturile dintre ecosistemele planetei, va crește și numărul activităților sau resurselor care vor putea fi clasificate ca fiind de interes comun, furnizând în acest fel baza conceptuală pentru reglementări internaționale adecvate.

### **Resurse împărțite.**

Acest concept se referă la resurse care nu se află în întregime în jurisdicția teritorială a unui singur stat, ci sunt repartizate de ambele părți ale frontierelor sau migrază de la un teritoriu la altul. Deși principiul utilizării durabile înglobează un larg domeniu de responsabilități, marea lor majoritate se referă la cooperare, notificare și consultare. Aceste aspecte sunt cuprinse în Carta drepturilor și îndatoririlor economice ale statelor, adoptată printr-o rezoluție a Adunării Generale a ONU.

### **Carta drepturilor și îndatoririlor economice ale statelor, Cap. II, Art 3**

La exploatarea resurselor naturale împărțite de două sau mai multe țări, fiecare stat trebuie să coopereze, în baza unui sistem de informare și a unor consultări prealabile, pentru a realiza o utilizare optimă a unor astfel de resurse, fără a provoca pagube intereselor legitime ale altora.

Practic, toate principiile legate de cooperarea internațională și îndatorirea de a evita producerea de prejudicii se aplică activităților statului, legate de resursele naturale împărțite.

### **Moștenirea comună a umanității.**

Zonele globale comune sau zonele universale desemnează acele zone **aflate în afara limitelor jurisdicțiilor naționale**, cum sunt mările nordului, fundul mărilor, Antarctica, spațiul extraterestru sau stratul de ozon. În general, pentru resursele aflate în aceste zone, conceptul de suveranitate perpetuă nu se aplică. Deși zonele comune sunt deschise utilizării legitime, pașnice și raționale de către toate statele, acestea nu pot fi atribuite de către nici un stat.

Statele trebuie să coopereze pentru conservarea și utilizarea durabilă a resurselor comune universale și, în cea mai pură formă, trebuie să împartă bogăția economică a acelor zone.

### **Îngrijorările comune ale umanității.**

Deși „moștenirea comună a umanității” s-a dovedit a fi un concept util în evoluția regimului internațional de reglementare a

resurselor globale, el nu a fost larg acceptat în cea ce privește alte resurse sau activități de interes pentru comunitatea internațională. **Conceptul moștenirii comune este privit ca fiind în opoziție cu suveranitatea perpetuă asupra resurselor naturale.** Ca urmare, nu conferă o justificare imperativă pentru reglementarea unor probleme la nivel intern, cum ar conservarea biodiversității sau emisiile de gaze cu efect de seră. În același timp însă, se manifestă un consens în continuă creștere privind interdependențele dintre ecosisteme și activitățile umane desfășurate pe glob și o aprofundare a înțelegerii faptului că întreaga umanitate poate avea un interes, bazat pe îngrijorările cauzate de problemele mediului, generate de

anumite activități sau resurse aflate în întregime în interiorul frontierelor statale.<sup>4</sup>

### **3. Legea protecției mediului în România**

**În România, Legea protecției mediului consacră următoarele principii și elemente strategice:**

#### **LEGEA PROTECȚIE MEDIULUI, Art. 3**

Principiile și elementele strategice ce stau la baza prezentei legi, în scopul asigurării unei dezvoltări durabile, sunt:

---

<sup>4</sup> Daniela Marinescu, *Tratat de dreptul mediului*, Editura ALL Beck, Bucuresti, 2003

- a) principiul precauției în luarea deciziei;
  - a1) principiul prevenirii, reducerii și controlului integrat al poluării prin utilizarea celor mai bune tehnici disponibile pentru activitățile care pot produce poluări semnificative;
- b) principiul prevenirii riscurilor ecologice și a producerii daunelor;
- c) principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural;
- d) principiul "poluatorul plătește";
- e) înlăturarea cu prioritate a poluanților care periclitează nemijlocit și grav sănătatea oamenilor;
- f) crearea sistemului național de monitorizare integrată a mediului;
- g) utilizarea durabilă a resurselor naturale;
- h) menținerea, ameliorarea calității mediului și reconstrucția zonelor deteriorate;
- i) crearea unui cadru de participare a organizațiilor neguvernamentale și a populației la elaborarea și aplicarea deciziilor;
- j) dezvoltarea colaborării internaționale pentru asigurarea calității mediului.