



FUNDAȚIA SOROS
ROMÂNIA [WWW.SOROS.RO](http://www.soros.ro)

„Seria Rapoartele Societății Deschise”

Rapoartele Societății Deschise

Politici și drepturi de mediu

Cătălina Rădulescu

Rapoartele Societății Deschise
Politici și drepturi de mediu

Cătălina Rădulescu

Rapoartele Societății Deschise

Politici și drepturi de mediu



Editura Dobrogea
Constanța, 2011

© 2011 **Fundația Soros România**

Toate drepturile sunt rezervate Fundației Soros România. Atât publicația cât și fragmente din ea nu pot fi reproduse fără permisiunea Fundației Soros România.

București, 2011

Fundația Soros România

Str. Căderea Bastiliei nr. 33, sector 1, București

Telefon: (021) 212.11.01

Fax: (021) 212.10.32

Web: www.soros.ro

E-mail: info@soros.ro

Fundația Soros România

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
Rapoartele Societății Deschise; politici și drepturi de mediu - Constanța: Editura Dobrogea, 2011

Bibliogr.

ISBN 978-606-565-011-4

504

ISBN 978-606-565-011-4

CUPRINS

Rapoartele Societății Deschise - Politici și drepturi de mediu	7
Introducere	8
Capitolul 1	
Apariția politicilor publice de mediu și a reglementărilor internaționale	11
Secțiunea 1- Vătămări de mediu	11
Secțiunea 2 - Structuri pentru impementarea politicilor de mediu	17
Secțiunea 3 - Metode de implementare a politicilor de mediu	18
Secțiunea 4 - Politica de mediu a Comunităților Europene în această perioadă	21
Capitolul 2	
Primele reglementări internaționale privind protecția mediului	22
Secțiunea 1 - Conferința de la Stockholm	22
Secțiunea 2 - Comunitățile Europene	23
Secțiunea 3 - Conferința de la Rio	25
Secțiunea 4 - De la Rio La Johannesburg	27
Capitolul 3	
Evoluții ale politicilor de mediu la nivel internațional și comunitar în ultimul deceniu	32
Secțiunea 1 - Johannesburg	32
Secțiunea 2 – Transformări la nivelul Uniunii Europene	32
Capitolul 4	
Politici europene de mediu	41
Secțiunea 1 - Schimbări climatice	41
Secțiunea 2 - Natură și biodiversitate	50
Secțiunea 3 - Ecosisteme în zone sălbatice și mediu marin dincolo de rețeaua Natura 2000	53
Secțiunea 4 - Soluri	54
Secțiunea 5 - Mediu și sănătate	54
Capitolul 5	
Politici și reglementări ale statelor membre în ceea ce privește protecția mediului	66
Secțiunea 1 - Franța	66
Secțiunea 2 - Germania	71

Capitolul 6	
Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și Uniunea Europeană	77
Capitolul 7	
Politica de mediu a României și dreptul mediului	81
Secțiunea 1 - Vechiul drept românesc	81
Secțiunea 2 - Tendințe actuale	82
Capitolul 8	
Politici de mediu actuale	85
Secțiunea 1 - Dezvoltarea durabilă	85
Secțiunea 2 - Principiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat în România	89
Secțiunea 3 - Noțiunea de drept al mediului și actele de reglementare în domeniul protecției mediului	90
Secțiunea 4 - Răspunderea juridică în dreptul mediului	94
Secțiunea 5 - Protecția atmosferei	101
Secțiunea 6 - Schimbări climatice	103
Secțiunea 7 - Deșeuri	105
Secțiunea 8 - Substanțe și preparate chimice	117
Secțiunea 9 - Soluri, terenuri contaminate	119
Secțiunea 10 - Ape	121
Secțiunea 11 - Zgomotul ambiental	124
Secțiunea 12 - Protecția biodiversității	126
Secțiunea 13 - Transpunerea și implementarea Convenției de la Aarhus și a legislației UE aferente privind participarea publicului la luarea deciziilor de mediu	129
Concluzii	143

Rapoartele Societății Deschise

Rapoartele Societății Deschise reprezintă o serie de studii inițiate de *Fundația Soros România* prin care anumite domenii sunt analizate din perspectiva societății deschise. Temele rapoartelor sunt alese dintre cele cu potențial impact ridicat asupra dezvoltării pe termen lung a României, chiar dacă uneori, din motive greu de înțeles, nu ocupă primele locuri pe agenda publică.

Fiecare *Raport* va urmări să deschidă subiectul analizat dezbaterii publice și să contribuie printr-o analiză credibilă a stării de fapt. Autorii *Rapoartelor* vor fi cercetători și practicieni cu experiență și reputație în domeniul analizat, invitați de *Fundația Soros* să contribuie la realizarea studiului.

Rapoartele Societății Deschise vor fi publicate, prezentate în cadrul unor mese rotunde și transmise celor interesați. Versiunea electronică va fi disponibilă pe site-ul *Fundației Soros*, www.soros.ro. De la caz la caz, *Fundația* va deschide programe proprii în domeniile analizate sau va sprijini cu expertiză alte organizații ce desfășoară proiecte pe temele respective.

În funcție de context, se poate reveni la unele dintre temele cercetate, într-unul din următoarele două moduri: monitorizarea periodică a evoluției domeniului analizat, folosind aceeași metodologie, la intervale de timp ce pot varia între 1 și 5 ani, în funcție de dinamica specifică temei; sau monitorizarea continuă și/sau intervenția pe anumite subteme, prin includerea în portofoliul de programe al FSR. Pe termen lung, *Rapoartele Societății Deschise* vor deveni unul din instrumentele prin care FSR își stabilește agenda și își definește poziția pe teme de interes public.

Politici și drepturi de mediu

Drepturile de mediu sunt dintre cele recunoscute de către statele și instituțiile Uniunii Europene ca făcând parte din drepturile fundamentale ale cetățenilor săi. Este rezultatul unei evoluții constante a opiniilor și valorilor societăților occidentale, la care se aliază și cele din estul continentului. De aici rezultă nu doar o preocupare a cetățenilor, ci și un set de politici publice dezvoltate la nivel european. Este unul dintre domeniile în care regulile comune sunt foarte bine puse la punct. În estul Uniunii, inclusiv în România, situația este diferită: nivelul de informare și preocupare al cetățenilor este mai redus, practicile tradiționale sunt adesea în vigoare, preocuparea autorităților este redusă până la indiferență. Studiul de față vorbește despre gradul de implementare a politicilor europene de mediu în România, dar și despre codificarea drepturilor de mediu în legislația românească. Se dorește a fi o analiză de situație care să deschidă noi oportunități de acțiune.

Introducere

Problematika mediului înconjurător a apărut odată cu primele forme de aglomerare urbană încă din antichitate, fiind consemnate atât în Asia cât și în Europa legi care priveau protecția unor specii de animale (măsuri luate de împăratul indian Asoka privind protecția animalelor și plantelor, precum și constituirea unor adevărate rezervații naturale denumite Abhaya-rana), pedepse pentru poluatori și sisteme de management¹ în Roma Antică și Imperiul Roman, desfășurarea unor activități de fabricație în afara zonelor rezidențiale (de ex. atelierele de tăbăcărie din Atena)². Aceste reglementări au apărut ca urmare a amenințărilor existente la acea dată, amenințări corespunzătoare nivelului de dezvoltare tehnică și socială, precum și în legătură cu religia. În Evul Mediu legislația de protecție a mediului este sporadică, absentă în mai mare măsură decât în antichitate. Chiar în secolele revoluției industriale se aduc puține transformări în ceea ce privește politica sau legislația privind dreptul mediului. Probleme majore însă încep să apară, împreună cu soluții și legislații menite să rezolve problemele la nivel local: interdicții privind vânatul anumitor specii de animale (au existat dispoziții privind protecția zimbrului în Caucazul de Vest, a caprelor negre în Lituania etc.) precum și tăierea pădurilor (Rusia țaristă, în secolul XVIII)³.

Cele mai puternice mișcări ecologiste s-au manifestat în țările unde dezvoltarea socială și industria s-au dezvoltat cel mai repede, aducând cu ele distrugerii ale mediului care atrăgeau probleme de bunăstare și sănătate publică ce trebuiau să fie soluționate. Marea Britanie și Statele Unite ale Americii sunt statele care cunosc în secolul XIX cele mai puternice industrializări. Astfel, Era Victoriană în Anglia (1850 - 1890) aduce probleme de mediu, înființarea unor organizații care urmăreau protejarea pădurilor, a animalelor, este organizată prima conferință internațională privind sănătatea, este adoptată legislație în ceea ce privește tăierea pădurilor, calitatea aerului (smogul londonez), poluarea apelor (izbucnirea unei epidemii de holeră analizată de un medic, având drept cauze apa contaminată din rețeaua de canalizare londoneză), crearea unor rezervații naturale (parcul Yosemite din California pentru protejarea arborilor de Sequoia, Marele Canion din Amazonia, pădurea Fontainebleau din Franța etc.). Nu există însă politici de mediu sau drept al mediului recunoscute ca ramuri independente. Legislația adoptată și mișcările sociale erau mult prea slabe pentru a preveni o serie de accidente și dezastră ce au avut loc în secolul XX.

¹ Antichitate versus sistemele hidraulice moderne, L Stroia, SC Georgescu, A M Georgescu, http://iopscience.iop.org/1755-1315/12/1/012097/pdf/1755-1315_12_1_012097.pdf

² Daniela Marinescu – Tratat de dreptul mediului, Ediția a IV a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, p.40;

<http://www.radford.edu/~wkovarik/envhist/1ancient.html>, Mircea Duțu, Dreptul mediului, Curs Universitar, ediția 3, Editura CH Beck, pg. 6, 7

³ Daniela Marinescu – Tratat de dreptul mediului, Ediția a IV a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, p.40 - 41;

<https://php.radford.edu/~wkovarik/drupal/?q=node/22>

În Statele Unite ale Americii, în 1932⁴, pe fondul unei degradări a solului datorită agriculturii intensive, creșterii cantității de deșeuri depozitate pe sol, folosirii intensive a pesticidelor și substanțelor chimice, vânturile puternice au smuls solurile pe teritoriul mai multor state: Kansas, Oklahoma, Texas, Colorado ridicând nori de praf pe aproape toată întinderea USA, de la Munții Stâncoși la Oceanul Atlantic. Ca urmare Congresul american adoptă o lege de protecție a solurilor, fiind înființată și o autoritate federală care se ocupa de protecția solurilor.

În Londra, în 1952, peste 4.000 de locuitori au murit din cauza smogului generat de fabricile poluatoare ce funcționau în oraș precum și din cauza fumului de la cărbunele folosit pentru încălzirea locuințelor. Aceasta se întâmplase deși în 1948 în jur de 600 de oameni decedaseră din aceeași cauză. În 1956 guvernul britanic a adoptat legea aerului care interzicea arderile de cărbune și care reglementa înălțimea hornurilor.

Și în Los Angeles, în 1947, căderi masive de praf poluat cu gaze de la automobile, deșeuri de benzină, alte emanații au creat probleme de sănătate serioase locuitorilor orașului și au dus la un număr mare de decese. În 1954 în Los Angeles smogul a determinat închiderea școlilor și a fabricilor. Studiile au demonstrat că poluarea se datora emanațiilor de la automobile în principal care în combinație cu alte elemente din aer și cu radiațiile solare formau ozon, gaz extrem de toxic pentru materia organică. Statele Unite au adoptat în 1955 o lege privind cercetarea poluării aerului, fără a se prevedea nici un fel de limitări privind emisiile. Abia în 1959 s-a emis un regulament conform căruia automobilele trebuiau echipate cu un mecanism care determina filtrarea emisiilor. Cu toate acestea producătorii de autovehicule au refuzat mult timp aplicarea acestei reglementări la nivel național⁵.

În SUA au loc de asemenea numeroase teste nucleare, accidente petroliere (Torrey Canyon⁶, accidentul de la o platformă petrolieră din Santa Barbara, California) etc. au generat frământări și analize ale societății și oamenilor de știință⁷. Cartea scrisă de Rachel Carson⁸ „Primăvara tăcută”, în 1962, a determinat înființarea de către Președintele J.F. Kennedy a unei comisii pentru analiza și controlul pesticidelor, care a confirmat în 1963 într-un raport concluziile scriitoarei privind impactul pesticidelor asupra mediului, făcând și un set de recomandări în această privință. Pe baza cărții și a raportului, congresul american a adoptat o

⁴ Dr. Simona-Maya Marinescu, Dreptul mediului și dezvoltării durabile, Editura Universul Juridic, pg.19

⁵ Gordon J. MacDonald, Mediu, Evoluția unui concept, Jurnalul de mediu și dezvoltare, 2003, pg.152, 153; Dr. Simona-Maya Marinescu, Dreptul mediului și dezvoltării durabile, Editura Universul Juridic, pg.19

⁶ Scurgeri de petrol cauzate de vasul petrolier Torrez Canzon care a eșuat pe coastele vestice ale Angliei în 1967 poluând cu petrol pur coastele Angliei, Franței și Belgiei, distugând flora și fauna.

⁷ Rachel Carson (1907 – 1964) prima femeie biolog din lume a scris și primele cărți care au atras atenția publicului și a oamenilor politici asupra problematicei de mediu, anticipând dezastru ecologice care aveau să se producă: Primăvara tăcută, Marginea mării etc.; despre ea, Al. Gore afirma în 1992 că reprezintă începutul mișcărilor de mediu moderne.

⁸ <http://www.radford.edu/wkovarik/envhist/bio.html>

legislație privind controlul pesticidelor⁹. Această lege a fost mult mai avansată decât corespondentele sale din Europa și se datora în mare parte contribuției lui Rachel Carson. Legislația prevedea o analiză riguroasă a compușilor chimici, excluzând anumite substanțe dăunătoare.

Misiunea Apollo 8, în 1969 (prima și singura aselenizare), aduce planeta în conștiința întregii lumi, arătând dimensiunile planetare ale protecției mediului.

Secolul XX aduce adoptarea unui număr mare de convenții internaționale privind protecția și conservarea naturii: 1920, Paris, Convenția privind protecția păsărilor utile agriculturii, 1911, Paris, Tratatul privind prezervarea și protecția focilor pentru blană, 1933 Convenția de la Londra privind conservarea faunei și florei în stare naturală.

Primele legi de protecție a naturii sunt adoptate tot în prima parte a secolului XX: Finlanda 1923, România 1930, Lichtenstein 1931, Germania 1935, Danemarca 1937.

În această perioadă mediul începe să depășească limitele proprietății. Până la acest moment proprietarul care polua sau distrugea specii aflate pe proprietatea sa nu putea fi tras la răspundere. Legislația nu opera pe proprietatea sa. În secolul XX mediul apare pe agenda politică a guvernelor, începe să se formeze ca ramură distinctă de drept, ca problemă de interes general precum și ca drept fundamental al omului.

⁹ Gordon J. MacDonald, Mediu, Evoluția unui concept, Jurnalul de mediu și dezvoltare, 2003, pg. 155

Capitolul 1

Apariția politicilor publice de mediu și a reglementărilor internaționale

Secțiunea 1 – 7 Vătămări de mediu

Există o serie de probleme de mediu care apar în politica tuturor statelor europene indiferent de regimul politic sau social, printre care poluarea este unul din principalii factori dăunători mediului. În acest domeniu, în majoritatea societăților, americane, vest europene sau est europene, în legislația de protecție a mediului s-au înregistrat interdicții complete a deversărilor/emisiilor în apă și atmosferă, precum și proceduri de licențiere care specifică anumiți parametrii acceptați pentru emisii. De exemplu Polonia, stat socialist, a adoptat în 1962 o lege privind protecția apei, unde gradul de protecție împotriva poluării apei a fost ridicat, după cum se poate observa în legea apei din 1974. Au fost de asemenea dezvoltate organisme administrative similare în majoritatea statelor, organisme care erau însărcinate să se ocupe cu protecția mediului. Discrepanța între dezvoltarea și prioritățile statelor europene la acea dată era foarte mare, ceea ce a dus însă și la diferențe de politică și organizare fundamentale. Aceste diferențe se înregistrau între blocul sovietic, orientat masiv către dezvoltarea industriei, dar chiar și în interiorul proaspăt formatei comunități europene – Comunitatea Economică Europeană¹⁰.

Vătămările aduse mediului rezultă cu precădere din poluare. Poluarea rezultă cu precădere din trei îndeletniciri umane¹¹:

- industria și mediul de viață urban,
- agricultura intensivă și industrializată,
- transporturile.

Vătămările aduse mediului pot fi clasificate în funcție de consecințele lor în vătămări temporare și vătămări persistente¹². Primele se referă la expunerea pe termen scurt la factori nocivi, cum ar fi deversări toxice într-un râu, care distruge peștii și vegetația, poluarea aerului unui oraș prin emisii.

A doua categorie, vătămările persistente, se caracterizează prin caracterul difuz al poluării care implică greutatea detectării și a măsurătorilor. Acestea rezultă din activitatea industrială continuă, de ex: emisii de dioxid de sulf rezultând din arderea cărbunelui, din folosirea automobilelor, radiații provenind din activități

¹⁰ Comunitatea Economică Europeană a fost instituită prin Tratatul de la Roma, semnat la data de 25 martie 1957 și intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 1958

¹¹ Daniela Marinescu – Tratat de dreptul mediului, Ediția a IV a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, p.22

¹² A. Dan Tarlock, Pedro Tarak, Perspectivă a dreptului de mediu comparat, f. 87

nucleare. Acest tip de vătămări generează ele însele alte probleme, cum ar fi ploile acide, care generează la rândul lor alte vătămări importante mediului, fiind deci aproape ireversibile.

În timp ce împotriva vătămărilor temporare un individ avea posibilitatea în majoritatea societăților democratice de a acționa împotriva lor, atingerea adusă drepturilor subiective fiind mai evidentă, în ceea ce privește cea de-a doua categorie, nu exista această posibilitate, oprirea industriilor necesare pentru economie nefiind posibilă prin acțiunea publicului. Ca urmare, și în ceea ce privește acestea au fost adoptate un număr din ce în ce mai mare de reglementări administrative, cu scopul de a preveni poluările pe termen mediu și lung. Justificarea pentru adoptarea lor a fost că nici un individ nu putea să dovedească o vătămare subiectivă suficient de mare pentru a putea ataca astfel de probleme. De asemenea, un alt motiv era că persoanele expuse involuntar la poluări persistente ale aerului sau apei care produceau îmbolnăviri aveau cunoștințe mici sau pur și simplu nu erau conștienți de motivul îmbolnăvirilor. Pentru soluționarea acestor poluări persistente, reglementări administrative care stopează la sursă emisiile sau care limitează producția reprezentau la acea dată (pentru anumite categorii aceeași problemă se manifestă și astăzi) o împiedicare a economiei, care ar fi dus la dispariția de pe piață a unor produse sau tehnologii.

De asemenea, în ceea ce privește poluarea aerului, statele lumii se concentrau pe cantitatea de agenți poluatori la sol, fără să ia în calcul concentrarea acestora în straturile atmosferice mai înalte. Această poluare a straturilor superioare era relevantă pentru determinarea apariției de ploi acide precum și pentru distrugerea stratului de ozon. Monitorizarea poluării în aceste straturi precum și reglementările împotriva acesteia au venit abia după apariția vătămărilor ireversibile ale mediului. Legislația privind controlul pesticidelor din SUA a fost în această privință, mult mai avansată decât corespondentele sale din Europa și se datora în mare parte contribuției lui Rachel Carson și a cărții sale „Primăvara tăcută” care analiza efectele pe termen lung ale folosirii pesticidelor. Această lege prevedea o analiză riguroasă a compușilor chimici, excluzând folosirea acelor substanțe care prezentau un risc ridicat de îmbolnăvire a persoanelor care intrau în contact cu acestea. Pentru a evita aceste inconveniente economice, unele state au adoptat o altă metodă de rezolvare a problemei reprezentată de poluare, care nu presupune prevenirea vătămărilor viitoare, ci compensarea *după producerea acestora*, metodă folosită și astăzi în anumite domenii. Problema poluării factorilor de mediu, general valabilă în toată lumea, are această caracteristică ca urmare a unui adevăr general valabil în toată lumea: caracterul inapropiabil al factorilor de mediu - aerului, apei. Nimeni nu poate să aibă un drept de proprietate asupra acestora. Per a contrario, toată lumea poate dispune liber de acești factori de mediu. Aceasta a dus la folosirea liberă a acestora prin depozitarea „free of charge” a deșeurilor, a reziduurilor toxice, a emisiilor. Transformarea acestor factori de

mediu din bun comun utilizabil fără nici o limită în bun de interes general, a căror integritate trebuie protejată pentru generațiile prezente și viitoare, mediul devenind protejat ca orice alt „drept al omului“ reprezintă o evoluție notabilă în ultimii 50 de ani, care s-a datorat din nefericire, în mare parte, dezastrelor ecologice de tot felul cu efect semnificativ asupra sănătății publice. Aceste dezastre au survenit și datorită unei legislații mult prea rațională, rezultat al unor strategii privind combaterea poluării, care avea ca obiective alocarea eficientă a resurselor, bazată pe premisa echilibrării costurilor și beneficiilor reducerii poluării. Astfel de strategii nu răspundeau unei alte probleme, și anume că anumite poluări sunt atât de dăunătoare, încât nivelul de protecție trebuie să fie complet, indiferent de beneficii. Din acest punct de vedere considerăm că știința ar trebui să influențeze în mai mare măsură politicile publice în mod special în probleme de mediu, consecințele putând fi catastrofale. Această recomandare a fost preluată și în Convenția de la Viena din 1985 privind protecția stratului de ozon și Protocolul de la Montreal din 1987 privind substanțele care epuizează stratul de ozon, adoptate ca urmare a deteriorării grave a acestuia. Această catastrofă cu consecințe extrem de nefaste pe termen lung pentru întreaga planetă s-a produs în ciuda avertizărilor oamenilor de știință în ceea ce privește deteriorarea stratului de ozon. În 1974 doi oameni de știință de la Universitatea din Michigan, Richard Stolarski și Ralph Cicerone au publicat un articol privind efectele emisiilor de clor în straturile superioare ale atmosferei, care declanșau un proces chimic ce ducea la distrugerea stratului de ozon¹³. În același an, printr-un program de cercetare înființat de președintele SUA, R. Nixon, având ca obiect studierea efectelor zborurilor supersonice asupra mediului, s-a descoperit o clasă de chimicale denumite clorofluorocarburi din care rezulta o cantitate foarte mare de clor. O serie de teste au fost declanșate pentru a analiza impactul clorofluorocarburilor asupra stratului de ozon, fără a se ține seama de avertismentele celor doi oameni de știință. Studiile nu au putut demonstra procesele chimice care duc la formarea clorului și distrugerea ozonului. Aceasta s-a întâmplat abia în 1985, când oamenii de știință de la Centrul de Cercetare Britanic al Antarcticii au semnalat descoperirea unei găuri imense în stratul de ozon. Descoperirea a fost confirmată și de oamenii de știință americani, care au descoperit că sateliții lor fuseseră programați să nu ia în considerare valori atât de scăzute ale stratului de ozon. Tot în anii '70 au fost lansate de către oamenii de știință avertizări privind pericolul emisiilor de dioxid de carbon și gaz metan care produc „efectul de seră”. Cu toate acestea timp de 20 de ani problema nu a fost trecută în agenda politică a statelor¹⁴. SUA au jucat un rol foarte important în anii '70 în ceea ce privește politica de mediu. Președintele Nixon, ca reacție la agenda de mediu promovată de partidul democrat, a hotărât să contrabalanseze

¹³ Gordon J. MacDonald, Mediu, Evoluția unui concept, Jurnalul de mediu și dezvoltare, 2003, pg. 170

¹⁴ Gordon J. MacDonald, Mediu, Evoluția unui concept, Jurnalul de mediu și dezvoltare, 2003, pg. 172

atacurile iminente ale adversarilor săi politici, promovând propria agendă de mediu, în ciuda opoziției susținătorilor istorici ai partidului republican, care erau în general industriași cărora reglementările privind protecția mediului le-ar fi adus scăderea profiturilor. Ca urmare a politicii Partidului Democrat, în 1969 a fost adoptată prima lege de protecția mediului americană, care era mai mult o declarație privind politica de protecție a mediului a SUA, din punct de vedere ecologic, economic, estetic, etc. Președintele SUA, R. Nixon, a semnat în 1970 această lege, în pofida presiunilor Partidului Republican, declarând că decada anilor '70 va fi decada mediului. Această lege are o importanță covârșitoare fiind prima lege care a folosit „mediul“ în sensul în care îl înțelegem astăzi: „...folosirea tuturor metodelor și mijloacelor posibile pentru crearea acelor condiții în care omul și natura pot să coexiste și să îndeplinească cerințele economice, sociale ș.a ale generațiilor prezente și viitoare...”¹⁵. Această lege a anticipat deci conceptul de dezvoltare durabilă, definit 22 de ani mai târziu în Conferința de la Rio. Una din cerințele acestei legi era efectuarea unei declarații privind impactul asupra mediului, realizată cu participarea tuturor factorilor interesați, inclusiv a publicului. Aceasta este prima abordare interdisciplinară a procesului de luare a deciziei, aticipând abordarea integrată a ecosistemelor, care este fundamentală astăzi în procedurile de evaluare a impactului asupra mediului. Această lege a creat și un comitet privind calitatea mediului care avea să genereze importante legi de protecție a mediului în SUA¹⁶. Implementarea legislației de mediu era realizată de Agenția de Mediu, creată de același comitet privind calitatea mediului. Tot în această perioadă apar în SUA primele organizații ale societății civile¹⁷ care organizează activități ecologice și de litigation pe probleme de mediu devenind un „partener” puternic în procesul de luare a deciziilor atât prin folosirea științei, cât și datorită campaniilor organizate și a cazurilor inițiate în instanță împotriva poluatorilor și prejudiciilor aduse mediului, mare parte dintre ele activând și astăzi atât în SUA, cât și în alte părți ale lumii. Sub președenția lui Nixon SUA au jucat în anii '70 un rol foarte important pentru dezvoltarea politicilor de mediu. Astfel, împreună cu Japonia, care se confrunta și ea cu probleme de mediu datorate dezvoltării economice și industriale masive, au solicitat OECD¹⁸ să organizeze un comitet de mediu (astăzi denumit comitetul pentru politici de mediu) și un directorat de mediu. Acesta a fost organizat, SUA deținând prima președenția acestuia. În 1972 Consiliul OECD a adoptat o decizie istorică privind aplicarea

¹⁵ Gordon J. MacDonald, Mediu, Evoluția unui concept, Jurnalul de mediu și dezvoltare, 2003, pg. 160

¹⁶ 1970 legea calității aerului, 1972 legea calității apei, 1976 legea conservării și recuperării resurselor, etc.

¹⁷ Consiliul pentru apărarea resurselor naturale (The National Resources Defence Council) format de mai mulți absolvenți ai facultăților de drept ai universităților Yale și Harvard în 1970, <http://www.nrdc.org/about/>; Fondul pentru protecția mediului (EDF – Environmental Defense Fund) alcătuit din oameni de știință în 1967 <http://www.edf.org/page.cfm?tagID=382>; Greenpeace <http://www.greenpeace.org/international/en/about/>, organizație ce a apărut ca reacție la testele nucleare efectuate de SUA în insula Amchitka în 1969 etc.

¹⁸ OECD - Organizația pentru Dezvoltare și Cooperare Economică - organizație economică internațională fondată în 1961 și care reunește 33 de state, pentru a stimula progresul economic și comerțul

principiului „poluatorul plătește”¹⁹. Politica statelor europene a înregistrat în anii '60 aceleși interes în creștere pentru protecția mediului ca și societatea americană. Și mediul european resimte consecințele nefaste ale utilizării neraționale a resurselor și poluarea masivă prin activități industriale, depozitare de deșeuri etc, prin creșterea impactului pe termen mediu și lung unor categorii de boli cum ar fi cancerul și intoxicațiile cu chimicale etc. pierderea recoltelor ca urmare a dezechilibrelor ecosistemelor. În același timp se manifestă un interes din ce în ce mai crescut pentru un mediu satisfăcător din punct de vedere estetic, acesta devenind un criteriu pentru procedurile de planificare urbană și nu numai, resimțindu-se și nevoia de protecție a peisajelor naturale.²⁰ Formarea politicilor publice ale statelor depinde de mai multe criterii, reprezentate de sistemul social, regimul politic, tipul de economie dezvoltat. Europa anilor '60 - '70 cuprindea state extrem de diverse din toate punctele de vedere. Toate statele, cu preponderență cele din blocul comunist, au dezvoltat programe agresive de industrializare. Numai statele nordice, cum sunt Suedia și Norvegia, au dezbătut politic nivelul optim de creștere și metodele de atingere a acestuia²¹.

Statele totalitare au fost destul de reticente în a promova politici de mediu, acestea fiind văzute ca destabilizatoare. Deși existau și aici probleme de mediu, ele nu erau rezolvate sub egida dreptului la mediu, prioritățile acestor regimuri fiind economia, apărarea națională și securitatea internă.

Statele federale - resursele naționale erau considerate de competența guvernelor locale, astfel încât statul federal intervine mai puțin în reglementările privind mediul. SUA intervenea de exemplu stabilind standarde naționale în funcție de care statele federate stabileau propria politică și legislație. Canada însă nu a stabilit nici o politică de mediu la nivelul statului federal, lăsând toate libertatea statelor federale.

Statele unitare, cum sunt Marea Britanie și Franța, stabileau politica generală, având și ele reprezentanți ai guvernului în teritoriu, dar care nu aveau nici un fel de independență în stabilirea de politici sau legislație proprie, având numai atribuții de aplicare a legislației naționale.

În ceea ce privește diferențele de ideologie ale democrațiilor liberale din vestul Europei față de marxism-leninismul statelor estice (aparținând blocului comunist), în esență ele erau minime, ambele punând omul mai presus decât natura, omul trebuind să învingă natura pentru a evolua. Diferențele între cele două sisteme au apărut datorită libertății de gândire ce caracteriza democrațiile liberale ce a permis exprimarea și afirmarea de opinii diferite curenților tradiționale. Aici s-au dezvoltat teoriile conform cărora omul are o răspundere fundamentală pentru

¹⁹ Poluatorul trebuie să suporte costurile pentru protecția mediului, costuri stabilite de autoritățile de mediu pentru a se asigura că mediul va rămâne în stare bună. Aceste costuri trebuie să se reflecte în costurile bunurilor și serviciilor care poluează, neputând fi acoperite din subsidii <http://www.oecd.org/dataoecd/11/45/38135367.pdf>

²⁰ A. Dan Tarlock, Pedro Tarak, Perspectivă a dreptului de mediu comparat, f. 85

²¹ A. Dan Tarlock, Pedro Tarak, Perspectivă a dreptului de mediu comparat, f. 91

protecția mediului precum și teoria conform căreia natura poate fi stăpânită numai prin cooperare cu ea²².

Statele socialiste, urmând modelul URSS, considerau că mărirea producției reprezenta singura măsură acceptabilă a succesului. Și în Japonia starea de fericire națională era definită în legătură cu cantitatea producției mai degrabă decât cu calitatea față de valorile de mediu.

Influența publicului asupra dezvoltării politicului în general s-a făcut simțită mai ales în statele vestice. Statele cu regim dictatorial nu permiteau intervenția publicului în procesul de luare a deciziilor astfel încât acestea aveau un potențial extrem de redus. Am arătat deja influența majoră a publicului asupra politicii americane în ceea ce privește adoptarea și dezvoltarea politicii de mediu. Europa a dezvoltat și ea sisteme de participare a publicului la luarea deciziilor de mediu, astăzi ajungând să fie una dintre cele mai importante proceduri atât în ceea ce privește scrierea și adoptarea de politici publice, cât și în aprobarea unor planuri/proiecte specifice cu impact asupra mediului²³.

Unul dintre artizanii politicilor de mediu moderne, ca și unul dintre principalii actori ai elaborării legii privind protecția mediului a SUA este Lynton K. Caldwell²⁴, care a stabilit că structura evoluției politicilor de mediu moderne are următoarele etape:

- conștientizarea publicului în legătură cu valorile de mediu,
- conservarea resurselor de mediu: apă, aer, sol, păduri,
- preocupări în legătură cu totalitatea relațiilor de mediu ale omului.

Ca urmare, legea americană de protecție a mediului a dat problemelor de mediu o importanță egală cu cele privind dezvoltarea²⁵.

Multe state din Europa, deși influențate de politica de mediu a SUA, au promovat propriile legi naționale privind protecția mediului, au fost mult mai precaute în formularea unor politici de mediu, nepunând semnul egalității între dezvoltarea economică și protecția mediului. Chiar și astăzi există probleme în implementarea unor politici bazate pe acest principiu chiar și în SUA care vom vedea că va regresa în această privință. Astfel, Suedia a promovat legea de protecție a mediului în 1969 fără să vorbească deloc despre atingerea în viitor a unor obiective privind protecția mediului. Programul german privind protecția mediului, adoptat în 1971, influențat și el de politica americană, adoptă zece principii formulate ca obiective de protecția mediului, dar lasă la latitudinea landurilor să aleagă între dezvoltare economică și

²² A. Dan Tarlock, Pedro Tarak, *Perspectivă a dreptului de mediu comparat*, f. 92

²³ Vezi infra p. 20

²⁴ Lynton K Caldwell (November 21, 1913 – August 15, 2006), profesor la Universitățile: California, Northwestern, Oklahoma, Syracuse, consultant al Senatului SUA, al UNESCO, al ONU, al Institutului Național American de Sănătate Publică etc. primul promotor al politicilor de mediu, care au fost lansate în 1962 printr-un articol intitulat "Environment: A New Focus for Public Policy?", publicat în revista *Public Administration Review*. Se consideră că el este promotorul ideii de realizare a declarației de impact asupra mediului care stă la baza rapoartelor de evaluare a impactului asupra mediului dezvoltate astăzi în Uniunea Europeană.

²⁵ Vezi supra 12; A. Dan Tarlock, Pedro Tarak, *Perspectivă a dreptului de mediu comparat*, f. 96

protecția mediului. URSS adoptă și ea în 1974 obiective privind protecția mediului în planurile pe termen lung adoptate de Comitetul de planificare de stat (GOSPALN²⁶) pentru anii 1976 – 1980. Spania, în Constituția din 1978, introduce principiul conform căruia orice persoană are dreptul de a se bucura de un mediu adecvat și de a-l conserva. De asemenea și Constituția Portugaliei din 1976 consacră dreptul tuturor la un mediu de viață sănătos și echilibrat precum și obligația de a-l apăra.

Secțiunea 2 – Structuri pentru implementarea politicilor de mediu

Implementarea acestor politici de mediu nou adoptate presupunea investirea unor sume mari de bani pentru crearea unor tehnologii care să limiteze poluarea și care să creeze substanțe mai puțin dăunătoare. De asemenea erau necesare sume mari de bani pentru a reduce poluările rezultate ca urmare a unor accidente industriale.

Instituțiile publice create pentru implementarea acestor politici de mediu aveau resurse și autoritate limitată pentru a rezolva aceste probleme. Existau trei metode de reformă instituțională pentru implementarea politicilor de mediu: extinderea atribuțiilor instituțiilor existente, coordonarea instituțiilor publice existente printr-un organism central cu atribuții în protecția mediului, sau crearea unor noi instituții pentru protecția mediului. Crearea acestor instituții cu atribuții ferme și cu autoritate mărită în probleme de protecția mediului reprezintă evoluția la stagiul trei pe scala Caldwell în ceea ce privește evoluția politicilor de mediu.

Acest stagiul a fost mai ușor de parcurs pentru statele în care existau deja autorități cu atribuții în probleme de mediu, cum ar fi Franța, unde existau agenții de mediu privind protecția bazinelor unor râuri, care aveau atribuții în domeniul poluării. De asemenea, în Suedia, exista o lege privind conservarea naturii adoptată în 1964. La început acesta avea ca obiective numai protecția rezervațiilor și a litoralului Suediei ce corespundea nivelului doi de evoluție pe scala Caldwell. În 1969 a fost dezvoltat un program privind controlul tehnologiilor poluatoare, fiind instituit un sistem de autorizare care era realizat de fosta agenție privind conservarea naturii, reorganizată în Comitetul pentru protecția mediului, în colaborare cu o structură nou creată, Comitetul de vot (Koncessionamnd).

Republica Federală a Germaniei a creat un mecanism care se baza pe coordonarea instituțiilor cu atribuții de protecție a mediului, înființând o Agenție federală de protecție a mediului, în timp ce SUA a înființat organisme noi care să se ocupe la nivel național de problemele de mediu.²⁷

²⁶ Comitet responsabil cu planificarea economică în URSS

²⁷ Vezi supra pg. 5; Dan Tarlock, Pedro Tarak, *Perspectivă a dreptului de mediu comparat*, f. 99

Spania, în Constituția sa din 1978, arată că instituțiile publice au obligația să vegheze asupra folosirii raționale a resurselor naturale, cu scopul de a apăra și îmbunătăți calitatea vieții, mediul înconjurător. Constituția Portugaliei din 1976 stabilește și ea că statul este cel obligat să prevină și să controleze poluarea, efectele ei precum și formele dăunătoare de eroziune, să promoveze folosirea rațională a resurselor naturale, urmărind salvagardarea capacității lor de reînnoire și stabilitate ecologică.

Secțiunea 3 – Metode de implementare a politicilor de mediu

Cea mai puțin costisitoare și cea mai eficientă este emiterea de reglementări cu valoare normativă pentru reducerea poluării, modificarea comportamentelor și strategiilor diferiților actori, asigurând standarde uniforme. Aceste regulamente au un grad de influență ridicat fiind adoptate la nivelul guvernelor. Primele reglementări se refereau la stabilirea unor standarde la nivelul factorilor de mediu ce se doreau a fi protejați. Concentrații în apă, în aer etc. A doua generație de reglementări se referea la standarde impuse emisiilor la sursă.

Trebuie, de asemenea, făcută o diferențiere între standarde de performanță, care permit poluatorilor să folosească orice mijloace tehnice atât timp cât emisiile nu depășesc nivelul reglementat și standarde privind tehnologiile care stabilesc cum anume trebuie să se procedeze, de regulă obligând la folosirea unui anumit tip/model de tehnologie, fără să stabilească nivelul de protecție a mediului. De regulă statele care doresc stoparea urgentă a poluării folosesc cele două sisteme combinate: folosirea anumitor tehnologii și un anumit nivel al emisiilor, stabilind termene limită pentru ca poluatorii să se conformeze.

Scopul instituirii reducerii poluării avea trei obiective:

- protecția imediată a sănătății publice,
- sporirea bunăstării generale,
- sănătatea publică și minimizarea riscurilor.

Planificarea de mediu este cea care definește metodele de atingere a acestor obiective, folosindu-se efectuarea unor rapoarte privind necesitatea proiectelor, măsurarea poluării existente și impactul reglementărilor propuse. În 1970, în SUA, cu prilejul implementării legii naționale privind protecția mediului s-a încercat chiar studierea alternativei 0, adică situația în care nu s-ar realiza nicio investiție. Acest capitol al studiilor de mediu a fost însă foarte greu de implementat, el fiind realizabil abia în contextul politicilor UE în secolul XXI, punându-se problema extinderii sale de la planificarea de mediu²⁸ la proiectele cu impact asupra mediului într-o viitoare modificare a directivei EIA 85/337/EEC cu modificările ulterioare.

²⁸ Directiva SEA 2001/42/CE

Clasificarea substanțelor toxice și a deșeurilor toxice au necesitat reglementări speciale din punct de vedere al locului unde se desfășoară activitățile care necesită autorizare:

- amplasarea în spații unde capacitatea de asimilare a aerului sau a apei poate reduce poluarea. Această teorie nu este general valabilă, pentru o anumită categorie de substanțe sintetice neexistând nici un fel de capacitate de asimilare (de exemplu substanțele petrochimice sau nucleare);

- amplasarea industriilor sau activităților poluante în locul cu „poluare istorică”. Astfel de politici au fost întâlnire în Suedia;

- interdicția sau limitarea amplasării unor activități poluante în zone sensibile (foarte curate sau intens poluate). De exemplu în SUA au fost adoptate reglementări care protejau calitatea aerului în parcurile naționale și în rezervațiile indiene. Belgia, conform recomandărilor Comunității economice europene a desemnat zonele puternic industrializate ca arii de protecție speciale supuse unui control drastic. Bulgaria a adoptat un program special pentru capitala țării, Sofia, prin care se urmărea purificarea aerului prin instalarea unor filtre și a altor dispozitive de purificare²⁹.

Portugalia, în Constituția din 1976, a stabilit că este obligația statului de a urmări localizarea corectă a activităților, dezvoltarea socio-economică echilibrată, crearea și dezvoltarea de parcuri și rezervații naturale și de odihnă, protejând peisajele, astfel încât să garanteze conservarea naturii și păstrarea valorilor culturale, istorice, artistice.

Reglementări speciale au fost adoptate și în ceea ce privește stabilirea substanțelor care se folosesc în activitățile poluatoare. Aceste reglementări au o serie de reguli comune în statele puternic industrializate³⁰:

- o autoritate cu putere de reglementare care analiza produsele pentru detectarea riscurilor pentru sănătate, înainte de a ajunge pe piață (Suedia, începând cu 1973)

- stabilirea unor protocoale privind efectuarea de testări pe animale de laborator pentru a stabili care substanțe prezintă pericol în cadrul dovezilor epidemiologice;

- autoritățile își fundamenează concluziile privind siguranța substanțelor pe analize risc – beneficiu, pentru a înlocui dovezile tradiționale privind producerea unui prejudiciu viitor cert cu conceptul de ultimă oră al dovezilor privind posibila producere a unor vătămări de mediu în viitor (se prezumă că anumite substanțe pot provoca prejudicii);

- inversarea sarcinii probei privind dovedirea faptului că o substanță nu este sigură, de la guverne sau public la producător; sarcina probei nu revine reprezentanților guvernului, conform legii suedeze privind produsele periculoase;

²⁹ Dan Tarlock, Pedro Tarak, *Perspectivă a dreptului de mediu comparat*, f. 103

³⁰ Dan Tarlock, Pedro Tarak, *Perspectivă a dreptului de mediu comparat*, f. 104

În SUA instanțele au acceptat că guvernele au dreptul să interzică pe piață o anumită substanță, producătorul fiind cel care avea obligația să dovedească faptul că substanța nu este periculoasă;

- implementarea unor managemente stricte pentru substanțe toxice și alte substanțe periculoase, aceasta fiind considerată singura metodă utilă pentru a pune în echilibru interesele dezvoltării industriale cu siguranța publică.

Reducerea emisiilor este o altă problemă fundamentală în politicile de mediu, care a apărut ca urmare a faptului că tehnologiile folosite pentru reducerea emisiilor presupuneau costuri mult prea ridicate sau propuneau tehnologii care făceau inefficient procesul de producție. Pentru a rezolva aceste probleme au fost adoptate două tipuri de măsuri:

- perceperea de taxe și impozite pentru cantitatea de deșeuri depozitată; se considera că poluatorul va avea tendința să reducă cantitatea de deșeuri depozitată pentru a plăti mai puține taxe și impozite. În acest sistem poluatorii care nu reușesc să se conformeze plătesc amenzi penale;

- acordarea de subvenții; acestea puteau fi facilități fiscale acordate poluatorilor pentru introducerea de tehnologii nepoluante, fie plăți directe de la bugetul de stat.

Accidentele cu efecte devastatoare asupra mediului au demonstrat că aceste sisteme nu erau suficiente, pentru că pe de o parte amenziile penale erau prea mici în comparație cu costurile pentru achiziționarea sau adaptarea tehnologiilor mai puțin poluante, și pe de altă parte pentru că era extrem de greu de dovedit cine era responsabil de efectele accidentului – în special când amenjările se făcuseră prin subvenții directe de la Guvern. Ca urmare costurile în cazul accidentelor nu erau deloc suportate de poluator.

În această perioadă una din variantele principiului poluatorul plătește era că poluatorul care adună toate beneficiile activității periculoase pentru mediu să suporte și toată răspunderea pentru acele accidente care sunt inevitabile. Aceasta se realizează prin taxarea activității periculoase și constituirea unui fond de mediu care să fie folosit pentru înlăturarea efectelor accidentelor.

Pentru a impune toate aceste standarde și a construi toate facilitățile necesare reducerii poluării prin managementul deșeurilor, al emisiilor etc. guvernele au trebuit să coopereze cu cetățenii, entitățile private, atât prin acordarea de granturi, cât și prin subvenții și facilități fiscale acordate în cazul introducerii tehnologiilor nepoluante.

Secțiunea 4 – Politica de mediu a Comunităților Europene în această perioadă

În anii '50 cele trei comunități europene³¹ nu au adoptat politici de mediu. Singurele referiri la probleme care aveau legătură cu mediul, fără a fi însă recunoscute și prevăzute ca atare, priveau schimbul liber de mărfuri și protecția consumatorilor, având ca obiect substanțele chimice periculoase, autovehiculele și detergenții. Tratatul Euratom, adoptat în 1957, conținea dispoziții privind protecția sanitară a populației împotriva radiațiilor ionizante, fixarea și revizuirea periodică de norme de bază relative la radioactivitatea mediului ambiant. Tratatul privind Comunitatea Economică Europeană adoptat în 1957 prevedea armonizarea dispozițiilor comunitare ale statelor membre, prin adoptarea de directive pe care acestea aveau obligația să le implementeze. Au apărut astfel primele texte comunitare: directiva 67/548/CEE privind ambalarea și etichetarea substanțelor periculoase, directiva 70/157/CEE privind nivelul sonor admisibil și dispozitivul eșapamentului vehiculelor cu motor³² etc.

³¹ Comunitatea Economică Europeană, Comunitatea Cărbunelui și a Oțelului și Euratom

³² Mircea Dușu, Dreptul Mediului, ediția 3, editura CH Beck, pg. 33

Capitolul 2

Primele reglementări internaționale privind protecția mediului

Secțiunea 1 – Conferința de la Stockholm

Aceasta este prima conferință a ONU privind mediul prin care s-au pus bazele dreptului internațional al mediului.

Țările nordice, confruntate cu probleme majore de mediu (ploi acide datorate emisiilor de oxizi de sulf), împreună cu SUA și Canada au determinat ONU³³ să adopte în 1968 o rezoluție prin care se prevedea organizarea unei conferințe mondiale privind mediul. Aceasta s-a desfășurat la Stockholm în 1972. Conferința a reunit 113 state, printre care și România, peste 6.000 de participanți, precum și un număr mare de observatori trimiși de peste 400 de organizații neguvernamentale.

SUA au preluat la acel moment rolul de lider în probleme de mediu, reliefând realizările în acest domeniu, în ciuda acuzațiilor aduse de țările care se opuneau războiului din Vietnam, care produsese importante prejudicii mediului, precum și a țărilor în curs de dezvoltare care au blamat țările industrializate pentru problemele lor de mediu³⁴.

În cadrul conferinței au fost aprobate un număr mare de texte printre care cele mai importante sunt:

- Declarația Conferinței Națiunilor Unite privind mediul (Declarația de la Stockholm). Aceasta conține 26 de principii care au jucat un rol foarte important pentru creșterea conștiinței statelor în legătură cu problemele de mediu. Primul principiu afirmă *dreptul fundamental al omului la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare*, într-un mediu a cărui calitate să îi permită să trăiască în demnitate și bunăstare³⁵. Principiile 2 – 7 arată că factori de mediu nu sunt numai petrolul și mineralele ci și aerul, apa, flora, fauna, solul, eșantioanele reprezentative ale ecosistemelor naturale *ele trebuind prezervate în interesul generațiilor viitoare*. Este consacrat de asemenea și principiul potrivit căruia omul are o răspundere fundamentală față de mediu, respectiv față de flora și fauna habitatelor; principiile 8 – 20 se referă la realizarea protecției mediului prin stabilirea unor legături interdependente între dezvoltarea economică și socială și protecția mediului, implicațiile subdezvoltării etc.; principiile 21 – 26 se referă la cooperarea internațională stabilind: dreptul statelor de a exploata în mod suveran

³³ ONU – Organizația Națiunilor Unite - Rezoluția 2398 din 1968

³⁴ Gordon J. MacDonald, Mediu, Evoluția unui concept, Jurnalul de mediu și dezvoltare, 2003, pg. 167

³⁵ Mircea Duțu, Dreptul Mediului, ediția 3, editura CH Beck, pg 16 – 17

propriile resurse cu obligația de a nu produce vătămări mediului altor state sau zonelor neafiate sub o anumită jurisdicție, dezvoltarea dreptului internațional pentru responsabilizarea și obligarea la plata de prejudicii pentru victimele poluării de către poluatori etc.

- Planul de acțiune pentru mediu³⁶ cuprindea 109 recomandări adresate statelor. Acesta avea drept scop a coordona și cataliza activitățile de mediu între agențiile Națiunilor Unite din diferite zone. Practic acesta se referă la trei categorii de probleme: evaluarea calității mediului, gestiunea mediului și activități de informare și educare a publicului, formarea specialiștilor în materie de mediu.

S-a considerat că cel mai mare merit al Conferinței de la Stockholm a fost faptul că mediul a fost abordat într-o manieră globală, atât din punct de vedere al sistemului natural planetar, cât și din punct de vedere instituțional. Astfel, a fost creat în cadrul ONU Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (PNUM), acesta jucând rolul de coordonator pentru alte organizații internaționale ale ONU, dar și pentru unele organizații regionale și Fondul pentru mediu, care avea rolul de a alimenta financiar acțiuni de mediu pertinente³⁷.

Secțiunea 2 – Comunitățile Europene

În aceeași perioadă, Consiliul Europei a adoptat primele două texte în ceea ce privește mediul: Declarația asupra luptei contra poluării aerului în 1968, Carta Europeană a Apei, precum și primul tratat în probleme de mediu, respectiv Acordul European privind Limitarea folosirii unor detergenți în produse de spălare și curățire, și o serie de alte convenții și acorduri sectoriale privind conservarea faunei sălbatice³⁸.

Conferința de la Stockholm a avut un impact semnificativ asupra comunităților europene care au adoptat primele două programe de acțiune privind mediul, în 1973 și apoi în 1977, fiind axate pe rezolvarea marilor probleme ridicate de poluare: reducerea nivelului de poluare a apelor dulci și a apelor mării, reglementarea nivelului maxim de plumb în benzină precum și a emisiilor de dioxizi de sulf și azot etc. Abordarea programelor privind mediul în această perioadă are un caracter sectorial. Curtea de Justiție a Comunităților Europene³⁹ a decis în 1980 că nu este cu totul exclus ca dispozițiile în materie de mediu să poată să se încadreze în dispozițiile art. 100 din Tratatul privind CEE. Dispozițiile care implică considerații de sănătate și de mediu pot fi de natură să greveze

³⁶ UNEP – United Nations Environmental Programme, www.unep.org

³⁷ Mircea Duțu, *Dreptul Mediului*, ediția 3, editura CH Beck, pg 16 – 17; Gordon J. MacDonald, *Mediu, Evoluția unui concept*, Jurnalul de mediu și dezvoltare, 2003, pg. 167

³⁸ Convenția de la Ramsar din 1971 privind conservarea zonelor umede de importanță internațională, Convenția de la Londra din 1972 privind protecția focilor în Antarctica

³⁹ CJCE, hotărârea pronunțată în cauza 91/79 Comisia contra Italia din 18 martie 1980

întreprinderile cărora li se aplică și, în lipsa armonizării dispozițiilor naționale în materie, concurența ar putea să fie falsificată în mod sensibil. În consecință, regulamentele conținând prevederi de protecție a mediului puteau fi adoptate în această perioadă numai în ceea ce privește comerțul exterior. Un astfel de document privea un regim comun aplicabil importurilor de produse rezultate din cetacee, care a devenit una din cele mai eficiente măsuri pentru protecția balenelor⁴⁰.

Primul program de acțiune privind mediul al CEE din 1973, a fost adoptat în urma impulsului dat de Conferința de la Stockholm, ca urmare a declarației reuniunii șefilor de stat și de guvern de la Paris, din 1972, care proclama necesitatea de a proteja mediul „în scopul de a pune progresul în serviciul omului”. Declarația șefilor de state a fost adoptată în temeiul art. 235 din Tratatul CEE care prevedea „clauza de competență reziduală”, adică adoptarea de acțiuni necesare pentru realizarea unuia din obiectivele comunității, în ceea ce privește funcționarea pieței comune.

Ca urmare a adoptării acestor planuri de acțiune au fost enunțate mai multe principii fundamentale pentru mediu care au schimbat orientarea politicilor statelor membre: principiul precauției în luarea deciziilor cu privire la activități cu impact asupra mediului; principiul poluatorul plătește; principiul efectelor transfrontiere conform căruia activitățile întreprinse într-un stat membru nu trebuie să antreneze degradarea mediului într-un alt stat.

În SUA, sub președenția lui Ronald Reagan, mediul a încetat să mai fie promovat ca politică publică în aceeași măsură, mai multe proceduri de certificare a securității pesticidelor, fiind interzisă cercetarea și implementarea folosirii substanțelor alternative. Politica americană a încetat să mai includă mediul între prioritățile politice, lideri în acest domeniu rămânând comunitățile europene și alte state din Europa de vest.

Anii '80 pentru comunitățile europene reprezentau perioada de recunoaștere a mediului ca una dintre principalele politici promovate. Astfel, în 1985 CJCE a decis că protecția mediului constituie unul dintre principalele obiective de interes general ale comunității, care prevalează în fața libertății comerțului.

În 1981 a fost creată în cadrul Comisiei Europene Direcția Generală pentru politica de mediu, responsabilă pentru pregătirea și asigurarea implementării politicilor de mediu și pentru inițierea actelor normative în domeniu.

Planurile de acțiune pentru mediu din 1983 și 1985 au promovat utilizarea sporită a resurselor nepoluante de energie, reciclarea deșeurilor, subliniindu-se importanța conservării resurselor naturale și a desemnării unor arii protejate pentru protecția habitatelor.

Actul unic european din 1986, intrat în vigoare în 1987, a introdus un capitol dedicat mediului, consacrand oficial o nouă politică a Comunităților Europene. Au fost formulate obligații privind protecția mediului și dezvoltarea

⁴⁰ Mircea Duțu, *Dreptul Mediului*, ediția 3, editura CH Beck, pg 34

durabilă, care priveau supunerea proiectelor actelor normative comunitare la efectuarea studiilor de impact cu privire la potențialele efecte asupra mediului și înaintarea acestora spre aprobare statelor membre.

La nivelul Comunităților europene, în 1985 a fost adoptată Directiva EIA, 85/337/EEC, care reprezintă unul din cele mai importante instrumente pentru dezvoltarea durabilă de la acea dată. Această directivă stabilește o listă de domenii pentru care orice proiect trebuie să treacă prin etapa de evaluare de mediu, care presupune stabilirea impactului proiectului asupra factorilor de mediu. Proiectul este elaborat în funcție de acest impact, stabilit printr-un raport realizat de specialiști. În această procedură publicul participă la luarea deciziilor conform dispozițiilor acestei directive⁴¹, art. 6.2, 6.3, 9 din directivă. Concluziile raportului de mediu trebuiau să fie luate în considerare în autorizația de construire (art. 9 din directivă).

În plan internațional, în 1987 Raportul Brundtland denumit „Viitorul nostru comun” precum și studiul PNUM „Perspective în materia mediului până în anul 2000 și în continuare”, ambele publicate în 1987 de către Adunarea Generală a ONU declară nevoia abordării integrate a politicilor și proiectelor de dezvoltare, recunoscându-se faptul că mediul și dezvoltarea nu pot fi concepute ca obiective separate.

În 1989 Adunarea Generală a ONU a publicat Rezoluția 44/228 prin care s-a convocat o reuniune mondială pe tema dezvoltării și mediului. Aceasta s-a desfășurat la Rio de Janeiro în 1992 și a pus bazele politicii moderne de mediu. De asemenea dreptul de mediu este promovat la scară internațională ca drept fundamental al omului.

Secțiunea 3 – Conferința de la Rio

Conferința de la Rio, „Earth Summit”, reprezintă rezultatul unei soluții de compromis între statele industrializate și grupul celor 77 (astăzi 128) state în curs de dezvoltare.

Au fost proclamate 27 de principii⁴².

Unele reprezintă reeditarea celor din Declarația de la Stockholm:

- principiul 2 privind dreptul suveran al statelor de a exploata propriile resurse fără a fi produse vătămări statelor vecine;
- principiul cooperării între state în vederea dezvoltării dreptului internațional al mediului;
- principiul privind despăgubirea victimelor poluării și a altor probleme ecologice.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0337:EN:NOT>

⁴² Alexandre Charles Kiss, Tendințe actuale și evoluții ulterioare posibile ale dreptului internațional de mediu

Principii noi formulate

- principiul privind informarea și participarea publicului și accesul la justiție în probleme de mediu (drept procedural de mediu); acest principiu a stat la baza adoptării în 1998 a Convenției de la Aarhus privind accesul la informații, participarea publicului și accesul la justiție în probleme de mediu; participarea publicului în luare deciziilor de mediu a devenit o regulă în adoptarea tuturor deciziilor privind protecția mediului la nivel internațional, al uniunii europene, precum și la nivel național;

- principiul privind adoptarea de măsuri legislative eficiente în probleme de mediu;

- transportul unor substanțe dăunătoare mediului pe teritoriul altor state;

- principiul precauției în luarea deciziilor; acesta este un principiu foarte important, care a cunoscut o aplicare la nivelul celor mai importante acte din dreptul comunitar, fiind preluat în Tratatul de la Maastricht, din 1992, și de la Amsterdam, din 1997, sub sintagma de „măsuri preventive”, ca și în alte convenții și tratate internaționale, precum și în legislație națională, de exemplu în codul francez de mediu.

- principiul poluatorul plătește; și acest principiu a fost preluat în tratatele CE de la Maastricht și de la Amsterdam precum și în codul francez de mediu;

- realizarea de studii de impact asupra mediului; aceste studii erau deja prevăzute de o serie de acte internaționale precum și în legislații naționale;

- obligația de notificare a catastrofelor naturale precum și a oricăror alte situații de urgență care ar putea avea impact negativ asupra mediului, și de a lua toate măsurile pentru ajutarea sinistraților;

- principiul potrivit căruia statele trebuie să avertizeze alte state susceptibile a fi afectate de activitățile cu impact negativ asupra mediului care pot avea efecte transfrontiere și să realizeze consultări cu aceste state.

Principii care au influențat evoluția dreptului internațional al mediului

Dezvoltarea durabilă presupune că dezvoltarea trebuie realizată astfel încât să satisfacă în mod echitabil atât nevoile generațiilor prezente și viitoare privind evoluția, cât și nevoile de mediu; acest principiu a devenit centrul politicilor publice de mediu în lumea întreagă, la nivel internațional, al Uniunii Europene precum și la nivelul legislațiilor naționale.

Principiul responsabilității comune dar diferențiate, conform căruia responsabilitatea globală comună a statelor față de protecția mediului trebuie să difere în funcție de contribuția diferită la degradarea mediului la nivel global, în acest sens țările dezvoltate având o răspundere mai mare, corespunzătoare nivelului de dezvoltare al tehnologiilor precum și resurselor financiare.

Unul din documentele importante adoptate în cadrul Conferinței de la Rio este documentul intitulat *Agenda 21*, document menit să ducă la aplicarea

principiilor Declarației de la Rio. Acest plan stabilește perioadele, obiectivele, costurile, modalitățile de acțiune și responsabilitățile ce revin statelor și organismelor internaționale în această privință.

Deși a fost văzută și ca un mare eșec⁴³, obiectivele asumate nefiind în totalitate realizate, totuși Agenda 21 a însemnat cel mai important document politic de mediu al secolului XX, care a generat o schimbare majoră de abordare a politicilor de mediu.

Agenda 21 instituie responsabilitatea globală pentru ONU față de soluționarea problemelor de mediu, care avea până la această dată o abordare sectorială. Astfel, Agenda 21 crează Comisia pentru Dezvoltare Durabilă⁴⁴, alcătuită din 53 de membri aleși de Consiliul Economic și Social al ONU pentru 3 ani, în baza unui algoritm geografic. La lucrările acesteia participă și un număr mare de observatori (organizații guvernamentale și neguvernamentale).

Misiunea⁴⁵ acestei comisii este:

- de a observa progresul la nivel național, internațional și regional în ceea ce privește implementarea recomandărilor și angajamentelor asumate în Agenda 1 și Declarația de la Rio;

- de a elabora ghiduri pentru politică și opțiuni pentru activități viitoare în conformitate cu planul de implementare adoptat la Conferința de la Johannesburg și de a realiza dezvoltarea durabilă;

- de a promova dialogul și a construi parteneriate pentru dezvoltarea durabilă împreună cu guvernele, cu comunitatea internațională și cu marile grupuri identificate de Agenda 21 ca și actori cheie în afara guvernelor centrale care au un rol major în tranziția către dezvoltarea durabilă; aceste grupuri includ femeile, tinerii, popoare indigene, organizații neguvernamentale, autorități locale, muncitori, patronate, comunități de afaceri și de industrie, comunitatea științifică și fermierii.

Secțiunea 4 – De la Rio la Johannesburg

De la Conferinței de a Rio și până la Conferința de la Johannesburg din 2002, dreptul mediului a cunoscut o recunoaștere importantă, fiind adoptate convenții și tratate internaționale foarte importante⁴⁶.

Una din cele mai importante este *Convenția de la Aarhus* privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor de mediu și accesul la justiție, care pune în mâna publicului cel mai important document ce consacră

⁴³ Stephane Doumbe-Bille - Agenda 21 și cadrul instituțional

⁴⁴ http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_aboutcsd.shtml

⁴⁵ http://www.un.org/esa/dsd/csd/csd_mandate.shtml

⁴⁶ Convenția privind prevenirea poluării marine a Atlanticului de Nord adoptată la Paris în 1992; Convenția privind responsabilitatea civilă pentru daunele produse ca urmare a activităților cu impact negativ asupra mediului, adoptată la Lugano în 1993; Convenția ONU privind schimbările climatice adoptată la New York în 1992; Convenția privind cooperarea și utilizarea durabilă a apelor Dunării, adoptată la Sofia în 1994 etc.

dreptul de a participa în formularea politicilor de mediu, în adoptarea actelor normative, precum și la aprobarea unor proiecte și planuri privind dezvoltarea unor activități cu impact asupra mediului. Convenția a fost adoptată la Aarhus în 1998⁴⁷, premisele adoptării acestei Convenții apărând în capitolul 27 din Agenda 21 care arăta rolul esențial al organizațiilor neguvernamentale în luarea deciziilor de mediu. De asemenea, în capitolul 8, care privește integrarea obiectivelor de dezvoltare și de mediu în procesul de luare a deciziei, se subliniază nevoia de largire a cadrului accesului la informație, nevoia de implicare a publicului în conceperea politicilor relevante și acordarea indivizilor, grupurilor și organizațiilor care au un interes legal recunoscut a accesului liber la instanțe pentru a dovedi violări ale dreptului la mediu sau ingerințe în drepturile legale garantate.

ONG - urile sunt chemate să participe și în negocierile internaționale, în procesul de luare a deciziilor, de implementare și de evaluare a politicilor internaționale a programelor și a angajamentelor⁴⁸.

În afara de Convenția de la Aarhus, mai multe convenții internaționale consacră aceste drepturi: Convenția asupra biodiversității adoptată la Rio în 1992 consacră dreptul de informare și de participare la luarea deciziilor, fără să se refere la accesul la justiție.

Tratatele Uniunii Europene

Tratatul de la Amsterdam⁴⁹ al UE din 1997 și intrat în vigoare în 1999 adaugă *principiul dezvoltării durabile* la principiile de mediu deja enunțate în Tratatul anterior (Maastricht 1993, Actul Unic European 1987). Acest principiu era deja unul dintre cele mai importante obiective ale celui de-al cincilea plan de acțiune privind mediul. Dezvoltarea durabilă devine astfel un principiu fundamental al Uniunii Europene, până la acea dată fiind un concept dezvoltat după Conferința de la Rio.

Un alt principiu enunțat în acest tratat este principiul unui nivel înalt al protecției mediului, existent și în tratatele anterioare (Actul Unic European, 1987 și Tratatul de la Maastricht, 1993) și introdus pentru a se evita ca în urma procedurii de luare a deciziilor cu majoritate calificată să se ia decizii dăunătoare mediului. Astfel, în toate deciziile luate UE are obligația de a asigura un nivel înalt de protecție al mediului precum și să promoveze îmbunătățirea calității mediului.

Principiul integrării problemelor de mediu în alte politici comunitare a fost reformulat. El exista și în tratatele anterioare (Actul Unic European, 1987 și Tratatul de la Maastricht, 1993), dar la Amsterdam el a fost reformulat, devenind unul din principiile de bază, obligatorii ale UE. Până la acest moment era privit mai mult ca un obiectiv a cărui atingere depindea de voința instituțiilor. Tratatul

⁴⁷ vezi infra p.110 și urm.

⁴⁸ Eckhard Reh binder, Democrația, accesul la justiție și mediul la nivel internațional

⁴⁹ Said Mahmoudi – Protecția mediului European după Tratatul de la Amsterdam

de la Amsterdam îl aduce la nivel egal cu principiul subsidiarității, non discriminării, respectării Aquis-ului comunitar etc.

Tratatul de la Amsterdam a schimbat și modalitatea de adoptare a deciziilor în ceea ce privește mediul. Pentru adoptarea deciziilor este consultat Comitetul Regiunilor în același mod în care este consultat și Comitetul Economic și Social⁵⁰ (art. 175).

Pentru prima dată este consacrată regula conform căreia luarea deciziilor în mai multe domenii, inclusiv în probleme de mediu *va ține seama în mod special de evoluții bazate pe date științifice*. Ca urmare, Comisia, dar și Consiliul și Parlamentul vor trebui să specifice în propunerile lor dacă ultimile date științifice disponibile sunt luate în considerare. Aducerea unui astfel de principiu la nivel de politică a Uniunii Europene este foarte important în contextul vătămarilor extrem de grave ale mediului care nu au putut fi prevenite sau stopate în ciuda avertismentelor oamenilor de știință⁵¹.

Cel de-al cincilea program de acțiune pentru mediu pentru perioada 1993 - 2000 al UE, intitulat „Către o dezvoltare durabilă”, o declarație care arată intenția de a implementa Declarație de la Rio și Agenda 21. Acest program a avut drept scop⁵² menținerea în ansamblu a calității vieții, menținerea accesului la resurse naturale, evitarea vătămarilor persistente ale mediului, a susține o dezvoltare durabilă care îndeplinește nevoia prezentului fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și îndeplini propriile nevoi.

Acest program s-a bazat pe două principii majore:

- integrarea dimensiunii de mediu în toate domeniile majore ale politicii europene. Obiectivele de protecție a mediului pot fi atinse numai prin integrarea acelor politici care pot să cauzeze vătămări mediului;
- înlocuirea abordării comandă-control, împărțirea responsabilității între actorii implicați: guverne, industrie, public, aceasta fiind singura metodă de realizare a măsurilor propuse.

Principalele direcții de acțiune ale acestui program erau: aplicarea completă și eficace a legislației comunitare în vigoare, controlul impactului asupra mediului pentru toate substanțele și sursele de poluare, un acces mai bun al publicului la informare și o mai bună diseminare a informației, crearea de noi locuri de muncă odată cu aplicarea măsurilor privind protecția mediului.

Raportul Comisiei privind evoluția programului relizat în 1996 care a examinat cele 5 sectoare ce au făcut obiectul acestui program: agricultura, energia, industria prelucrătoare, transportul și turismul. Raportul a arătat că au fost făcute progrese în ceea ce privește integrarea politicilor de mediu în alte politici, în

⁵⁰ Said Mahmoudi – Protecția mediului European după Tratatul de la Amsterdam, M Duțu, op. cit., pg 35; consiliul hotărăște asupra propunerilor Comisiei după consultarea Parlamentului European, a Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor.

⁵¹ Vezi supra pg. 4, 5

⁵² <http://ec.europa.eu/environment/actionpr.htm>

special în sectorul industriei prelucrătoare unde legislația exista deja de 20 de ani. Cele mai puțin notabile progrese erau semnalate în agricultură și în turism. În ceea ce privește transportul, progresele erau înregistrate cu privire la emisiile vehiculelor, la combustibili și la calitatea tehnologiilor, dar acestea erau insuficiente în legătură cu creșterea alarmantă a numărului de mașini. În sectorul energetic se înregistraseră puține progrese în ciuda faptului că mediul era deja văzut ca parte a problemei și a adoptării soluțiilor.

Raportul final de evaluare al aplicării celui de-al cincilea program de acțiune realizat în 1999⁵³, a concluzionat că trebuie făcute în continuare eforturi pentru integrarea obiectivelor de mediu în alte politici. Deși pe perioada aplicării acestui program a crescut nivelul de recunoaștere a necesității de integrare al obiectivelor de mediu în alte politici, totuși este nevoie de dezvoltarea unor soluții mai flexibile și a unor metode mai eficiente din punct de vedere al costurilor și al beneficiilor de a adopta soluții în această privință. S-a subliniat de asemenea și că părțile interesate și alți cetățeni trebuie să devină mult mai implicați în procesul de luare a deciziilor.

Acest raport final a fost elaborat la momentul intrării în vigoare a Tratatului de la Amsterdam al UE, care a plasat dezvoltarea durabilă și integrarea obiectivelor de mediu în alte politici în centrul obiectivelor UE. Acest raport final s-a dorit a fi un fundament pentru elaborarea celui de-al șaselea program de acțiune pentru mediu al UE precum și pentru pregătirea strategiei pentru îmbunătățirea calității mediului în UE. Pe baza acestui raport, la întâlnirea Consiliului European de la Helsinki din 1999⁵⁴, președinții de state și de guverne au reafirmat angajamentul lor pentru dezvoltare durabilă și integrarea problemelor de mediu în alte politici, și au solicitat propuneri pentru formularea unui nou program de acțiune pentru mediu precum și pentru o strategie europeană privind dezvoltarea durabilă.

La nivelul Uniunii Europene sunt adaptate și adoptate o serie de instrumente privind dezvoltarea durabilă:

Directiva EIA 85/337/CEE este modificată în 1997 prin directiva 97/11/EC, în urma unui proces de evaluare ce s-a desfășurat între anii 1990 și 1996. Această directivă a adus modificări corespunzătoare Convenției de la Espoo⁵⁵ privind evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontieră, adoptată sub egida UNECE în 1991, în vigoare din 1997. Această directivă a lărgit obiectivele evaluării de mediu crescând tipul de domenii și de proiecte care vor face obiectul evaluării de mediu, a introdus noi criterii de screening și a stabilit informațiile minimale care trebuie furnizate de către titularul de proiect publicului și autorităților, pentru realizarea evaluării.

În 1996 este adoptată directiva 96/61/EC (codificată în prezent ca Directiva 2008/1/CE) privind prevenirea și controlul integrat al poluării, care are ca obiectiv

⁵³ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/global.htm>

⁵⁴ http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm

⁵⁵ <http://www.unece.org/env/eia/>; în 2003 a intrat în vigoare un protocol privind aplicarea dispozițiilor Convenției și planurilor și programelor ce fac obiectul Directivei SEA, 2001/42/EC privind evaluarea strategică de mediu.

reducerea poluării produse de diferite surse industriale în întreaga Uniune Europeană. Operatorii instalațiilor prevăzute în Anexa 1 a Directivei trebuie să obțină un permis de mediu de la autoritățile de mediu ale statelor membre. Aproximativ 52.000 de instalații făceau obiectul acestei directive. Instalațiile noi precum și cele existente, care aveau nevoie de modificări substanțiale, trebuiau să îndeplinească cerințele directivei până la data de 30 Octombrie 1999. Alte instalații care necesitau modificări de importanță mai mică trebuiau să fie modificate până în 2007.

Directiva a stabilit câteva principii fundamentale:

1. O abordare integrată, aceasta însemnând că permisele (acordurile) de mediu trebuie să ia în considerare efectele de mediu ale instalațiilor în general, asupra tuturor factorilor de mediu (aer, apă, teren, deșeuri, folosirea resurselor naturale, energie, zgomot, prevenirea accidentelor, refacerea mediului după închiderea instalației). Scopul directivei era acela de a asigura un nivel ridicat de protecție al mediului luat ca întreg.

2. Condițiile impuse prin acordul de mediu, inclusiv limitele emisiilor trebuie să se bazeze pe cele mai bune tehnologii disponibile (Best Available Technics – BAT), așa cum sunt definite ele în directivă. Pentru a asista autoritățile care emit acordurile de mediu și companiile să determine care sunt cele mai bune tehnici disponibile, a fost organizat un schimb de experiență între experții din statele membre, industriași și organizații de mediu, de către Biroul European pentru Prevenirea și Controlul Integrat al Poluării. Acesta a publicat un document de referință privind cele mai bune tehnologii disponibile, rezumatele fiind traduse în limbile statelor membre.

3. Autoritățile care emit acordurile de mediu beneficiază de elemente de flexibilitate în determinarea condițiilor prevăzute în acordul de mediu: caracteristicile tehnice ale instalației, așezarea geografică, condițiile locale de mediu.

4. Directiva conține reglementări privind dreptul publicului de a participa la luarea deciziilor de mediu și de a fi informat asupra consecințelor, având acces la cererile de eliberare a acordurilor de mediu, la acordurile de mediu, la rezultatele monitorizării emisiilor și evaluărilor, precum și la **Registrul European al Emisiilor și al Transferurilor de Poluanți (E-PRTR), care furnizează informații despre activitățile industriale cele mai importante.**

Reglementări de mediu au avut loc până în anul 2000 în toate domeniile identificate în planurile de acțiune privind mediul, fiind adoptate peste 200 de directive în acest sens. Ele sunt succesiv modificate în funcție de evoluțiile politicilor comunitare privind mediul. Ne vom referi la principalele reglementări sectoriale privind mediul în capitolul privind ultima decadă a politicilor de mediu în UE în principal, dar și în plan internațional.

Capitolul 3

Evoluții ale politicilor de mediu la nivel internațional și comunitar în ultimul deceniu

Secțiunea 1 – Johannesburg

Conferința de la Johannesburg din 2002 a avut ca obiectiv continuarea eforturilor de implementare a Declarației de la Rio și a Agendei 21. Au fost adoptate două documente:

Declarația de la Johannesburg privind dezvoltarea durabilă și Planul de implementare, ultimul fiind de competența Comisiei pentru Dezvoltate Durabilă.

Cele două documente reafirmă dezvoltarea durabilă în centrul agendei internaționale și încurajează acțiunea globală de luptă împotriva sărăciei și de protejare a mediului, lărgeste și consolidează noțiunea de dezvoltare durabilă prin legătura dintre sărăcie, mediu și utilizarea resurselor naturale. În centrul discuțiilor au stat problemele sănătății și energiei, ca și ideea de a se crea un fond mondial de solidaritate pentru eradicarea sărăciei. Problemele Africii au fost discutate și s-a inițiat un plan de măsuri pentru dezvoltare. A fost recunoscut rolul esențial al societății civile în implementarea rezoluțiilor și promovarea inițiativelor de parteneriat. A fost încurajat conceptul de parteneriat între guverne, oameni de afaceri și societatea civilă.

Ca urmare a acestui summit, Comisia pentru Dezvoltate Durabilă a dobândit o nouă direcție prioritară, și anume facilitarea și promovarea integrării dimensiunilor ecologică, socială și economică ale dezvoltării durabile în programele comisiilor regionale ale ONU.

Secțiunea 2 – Transformări la nivelul Uniunii Europene

1. Strategia de la Lisabona

A fost lansată cu ocazia Consiliului European de la Lisabona, în Martie 2000. Scopul acestei strategii este de a face ca economia UE să fie cea mai competitivă din lume și de a asigura un nivel maxim de ocupare a forței de muncă până în 2010. La întâlnirile ulterioare ale Consiliului European strategia a fost dezvoltată, obiectivelor economice și sociale adăugându-li-se la întâlnirea de la Göteborg și obiective de mediu: creșterea economică trebuie să fie independentă de folosirea resurselor naturale.

2. Cel de-al șaselea program de acțiune privind mediul al UE, 2002 – 2012 a fost construit pe consultările lansate de Comisia Europeană în noiembrie

1999, odată cu raportul global realizat pentru cel de-al cincilea program de acțiune al UE. Programul „Mediu 2010” are ca obiectiv principal integrarea completă a protecției mediului în cadrul tuturor politicilor și acțiunilor comunitare. Acest plan constituie componenta de mediu a strategiei comunitare pentru dezvoltare durabilă. Este făcută legătura între mediu și obiectivele europene privind dezvoltarea, competitivitatea și angajarea forței de muncă.

Programul de acțiune „Mediu 2010: viitorul nostru, alegerea noastră” stabilește cadrul politicilor de mediu ale UE, identificând 4 domenii de acțiune (priorități):

- **Schimbări climatice.** Scopul principal este reprezentat de reducerea emisiilor pentru perioada 2008 conform Protocolului de la Kyoto. De asemenea, luând în considerare opiniile oamenilor de știință, care arată că pe termen lung este necesară reducerea emisiilor de gaze cu efecte de seră cu 70% mai mare decât reducerea estimată în 1990. Ca urmare, programul stabilește un obiectiv privind reducerea emisiilor de 20% până în 2020.

Programul solicită întărirea eforturilor privind eficiența energetică precum și privind economisirea energiei, schimbări structurale privind transporturile și sectorul energetic (identificate ca fiind principalele vinovate pentru producerea gazelor cu efect de seră), cercetare și dezvoltarea tehnologică, creșterea nivelului de conștientizare a populației privind problema schimbărilor climatice pentru ca ei să poată contribui la reducerea emisiilor.

- **Natură și biodiversitate.** În vederea reducerii amenințărilor pentru supraviețuirea multor specii și a habitatelor acestora, programul își propune dezvoltarea rețelei Natura 2000⁵⁶ precum și stabilirea unor planuri de acțiune sectoriale privind biodiversitatea. De asemenea, o atenție specială este acordată și protecției peisajelor, prin politicile de agricultură și politici regionale, protecției mediului marin, prevenirea accidentelor industriale și miniere, precum și pentru protejarea solurilor.

- **Mediu și sănătate.** Principala problemă pentru programul „Mediu 2010” este revizia generală a sistemului comunitar privind gestionarea riscurilor pentru sănătate reprezentate de chimicale, în mod special riscurilor privind folosirea pesticidelor. Implementarea Directivei cadru privind apa, adoptată în 2000, și a altor acte normative existente privind calitatea apelor în UE. O atenție la fel de mare va fi acordată zgomotului, odată cu intrarea în vigoare a directivei cadru⁵⁷. O nouă strategie tematică privind calitatea aerului va monitoriza eficiența standardelor existente și va identifica deficiențele și prioritățile pentru acțiunile viitoare. Copiii sunt identificați ca fiind unul din principalele grupuri vulnerabile ale acestei priorități.

⁵⁶ Rețeaua Natura 2000 – Suprafețele clar delimitate la nivelul statelor membre în care speciile de animale și plante trebuie protejate. Această protecție este instituită de Directiva "Păsări" 79/409/EEC precum și de Directiva "Habitate" 92/43/CE

⁵⁷ Vezi infra pg 47 - 48

- **Folosirea sustenabilă a resurselor naturale și deșeurilor.** Una din cele mai dificile probleme ale politicilor comunitare de mediu este problema deșeurilor. În acest sens, scăderea interdependenței între activitățile generatoare de deșeuri și creșterea cuantumului acestora este principala acțiune propusă de programul Mediu 2010. În acest sens, programul propune ca obiective creșterea nivelului de reciclare a deșeurilor, de prevenire a producerii deșeurilor, privind deșeuri specifice cum ar fi nămolurile și deșeurile biodegradabile. De asemenea îmbunătățirea folosirii eficiente a resurselor este un alt obiectiv strategic important al programului de acțiune.

Acest program a identificat abordări strategice în vederea atingerii scopului de mediu și a stabilit obiective și priorități de acțiune privind chestiunile internaționale. Aceste abordări strategice includ, printre altele:

- dezvoltarea legislației comunitare precum și aplicarea și implementarea efectivă a acesteia;
- integrarea cerințelor de protecție a mediului în alte politici comunitare;
- promovarea unor modele de producție și consum sustenabile;
- îmbunătățirea colaborării cu întreprinderile și informarea consumatorilor privați, a întreprinderilor și achizitorilor publici în legătură cu impactul produselor și al procesărilor industriale⁵⁸.

Programul Mediu 2010 a identificat șapte strategii tematice care constituie cadrul acțiunii la nivelul UE în ceea ce privește fiecare prioritate identificată:

- aer,
- prevenirea producerii de deșeuri și reciclarea lor,
- mediu marin,
- soluri,
- pesticide,
- resurse naturale,
- mediu urban.

Conceptul strategii tematice reprezintă o modernizare a politicii de mediu a UE, având o abordare strategică mult mai largă. Ele pot fi considerate elemente cheie ale strategiei UE privind o mai bună legiferare⁵⁹. Acestea sunt însoțite de studii de impact amănunțite din punct de vedere economic, social și de mediu, ale diferitelor politici. Consultații extinse cu factorii interesați au fost organizate având ca scop simplificarea cadrului legal.

⁵⁸ Procesele industriale reprezintă proceduri de adăugare a unor substanțe chimice în alimente de exemplu în vederea prelungirii termenului de valabilitate, sau tratarea unor substanțe cu chimicale sau mașinării în vederea creării unor noi dispozitive; de ex crearea unor dispozitive pentru procesarea combustibilului nuclear.

⁵⁹ "Better regulation" strategy, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm; în contextual strategiei de la Lisabona al cărei scop a devenit din nou dezvoltarea și angajarea forței de muncă. Comisia a lansat o strategie pentru o mai bună legiferare, având ca scop îmbunătățirea și simplificarea cadrului legal, care să conducă către dezvoltare și creșterea numărului locurilor de muncă, continuând să ia în considerare și obiectivele sociale și de mediu.

În anul 2007 Comisia Europeană⁶⁰ a realizat o evaluare a programului de acțiune Mediu 2010, principala concluzie fiind că, în ciuda celui de-al cincilea plan de acțiune intitulat „Către sustenabilitate”, și în ciuda obiectivelor stabilite de cel de-al șaselea plan, pus în aplicare din 2001, UE nu se află încă pe calea unei dezvoltări durabile în ceea ce privește mediul. Integrarea problemelor de mediu în alte politici europene și îmbunătățirea aplicării legislației de mediu au înregistrat progrese limitate, în timp ce problemele de mediu (efectul de seră, pierderea biodiversității, poluarea, cantitatea de deșeuri în continuă creștere, impactul antropic) devin din ce în ce mai presante⁶¹.

În consecință, prioritățile identificate pentru cel de-al șaselea program de acțiune rămân în vigoare, fiind necesară o revizie a metodelor alese pentru atingerea obiectivelor propuse și îmbunătățirea acestora. În acest sens, au fost stabilite ca principale obiective:

- îmbunătățirea eficienței și coerenței cooperării internaționale în ceea ce privește politicile de mediu ale UE;

- îmbunătățirea integrării politicilor de mediu și a armonizării acestora cu politicile din alte sectoare, cum ar fi: energia, transporturile, industria, agricultura, pescuitul, relații externe, cercetare;

- creșterea rolului instrumentelor de piață, în mod special folosirea taxelor la nivelul UE și la nivel național în vederea atingerii obiectivelor de mediu. Comisia va ajuta statele membre să realizeze o schimbare a sarcinii de impozitare de la muncă spre protejarea mediului înconjurător;

- îmbunătățirea implementării și aplicării legislației existente, o condiție premergătoare fiind la nivelul statelor membre, dar și la nivelul fondurilor UE.

- îmbunătățirea calității reglementărilor de mediu și aplicarea principiilor strategiei „Better Regulation”;

- încurajarea dezvoltării și aplicării tehnologiilor de mediu și creșterea eforturilor de promovare a soluțiilor eco-eficiente precum și stabilirea unor standarde și referințe comune.

Progrese au fost înregistrate în ceea ce privește problema schimbărilor climatice datorită adoptării și aplicării sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră⁶² care demonstrează angajamentul UE de realizare a obiectivelor asumate prin Protocolul de la Kyoto. De asemenea, reprezintă un progres și revizuirea Strategiei privind Dezvoltarea Durabilă, noile reglementări privind substanțele chimice⁶³, adoptarea strategiilor tematice privind mediul urban, protecția solurilor și pesticidele, precum și a politicilor privind conservarea biodiversității și resursele naturale.

⁶⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0225:FIN:EN:PDF>

⁶¹ http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/sec_2007_547_en.pdf

⁶² Directiva 2003/87/CE privind aplicarea sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră

⁶³ Regulation (EC) No 1907/2006 Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances – înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricția substanțelor chimice

Comisia Europeană revizuieste anual implementarea politicilor de mediu la nivelul UE precum și la nivelul statelor membre, emițând pentru fiecare în parte rapoarte care sunt publicate pe site-ul Directoratului de Mediu.

3. Tratatul de la Lisabona⁶⁴

Tratatul a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 și dovedește o sporire a interesului pentru problemele de mediu.

Scopul declarat al acestui tratat este de a completa procesul început prin tratatul de la Amsterdam și Nisa, pentru a îmbunătăți eficiența și legitimitatea democrației Uniunii Europene și de a îmbunătăți coerența acțiunilor sale.

În preambul, tratatul arată că progresul economic și social al popoarelor lor trebuie „să țină seama de principiul dezvoltării durabile și în cadrul realizării pieței interne, al consolidării coeziunii și protecției mediului...”

Obiectiv al pieței interne⁶⁵ al UE este realizarea dezvoltării durabile care tinde, printre alte obiective sociale și economice, la un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului.

Titlul XX este consacrat mediului. Astfel, obiectivele politicii de mediu⁶⁶ a UE sunt:

- conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului;
- ocrotirea sănătății persoanelor;
- utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale;
- promovarea pe plan internațional a unor măsuri destinate să contracareze problemele de mediu la scară regională sau mondială și în special lupta împotriva schimbărilor climatice.

Schimbările climatice sunt înscrise printre obiectivele prioritare ale UE, aceasta reprezentând o noutate.

Tratatul reiterează principiile dreptului comunitar din tratatele anterioare⁶⁷:

- principiul integrării problemelor de mediu în politicile comunitare în vederea promovării dezvoltării durabile,
- principiul precauției,
- principiul acțiunii preventive,
- principiul corectării la sursă,
- principiul poluatorul plătește.

Măsurile privind mediul sunt adoptate conform procedurii legislative ordinare (codecizia) și după consultarea Comitetului Economic și Social precum și a Comitetului Regiunilor.

⁶⁴ Oponenții Tratatului de la Lisabona, cum ar fi fostul membru danez al Parlamentului European Jens-Peter Bonde care a afirmat că acest tratat va centraliza Uniunea Europeană și va slăbi democrația luând puterea electoratelor naționale. Negocierile de modificare a instituțiilor UE a început în 2001, având ca prim rezultat Tratatul de instituire a unei constituții europene care a fost respins de electoratul francez și danez în 2005.

Tratatul de la Lisabona a fost propus ca un amendament al tratatelor existente, care implementează multe reforme, inclusiv Constituția Europeană.

⁶⁵ Art. 3 al. 3 din Tratatul UE versiunea consolidată

⁶⁶ Art. 191 al. 1 (ex art 174 din TCE) din TU versiunea consolidată

⁶⁷ Art. 191 al. 2 (ex art 174 din TCE) din TU versiunea consolidată

În anumite domenii, dispozițiile sunt luate prin unanimitate după consultarea Parlamentului European, a Comitetului Economic și Social precum și a Comitetului Regiunilor⁶⁸:

- dispoziții de natură fiscală;
- măsuri privind: amenajarea teritoriului, administrarea cantitativă a resurselor de apă sau care au legătură directă sau indirectă cu disponibilitatea resurselor menționate, exploatarea solurilor, cu excepția managementului deșeurilor;
- măsurile care aduc atingere în mod semnificativ opțiunii unui stat membru între diferite surse de energie și structura generală a alimentării sale cu energie.

Consiliul poate decide în unanimitate cu consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor, ca deciziile, în domeniile precizate mai sus, să fie adoptate în procedura ordinară (codecizie).

Comisia Europeană trebuie să își fundamenteze propunerile în așa fel încât să asigure un nivel de protecție a mediului ridicat, ținând cont de descoperirile științifice.

Tratatul conține prevederi care aplică principiul integrării protecției mediului în alte politici ale UE. Astfel, în domeniul energiei, politica UE trebuie să fie elaborată ”din perspectiva necesității de a conserva și îmbunătăți mediul⁶⁹. Astfel, UE are printre obiective dezvoltarea folosirii energiilor regenerabile și a energiilor noi.

4. Strategia de dezvoltare durabilă

Conceptul de dezvoltare durabilă a fost consacrat odată cu Declarația de la Rio și a devenit în 1997 un obiectiv fundamental al UE.

Prima definiție a acestui concept a fost dată de Raportul Brundtland⁷⁰ al Comisiei Mondiale pentru Mediu și dezvoltare din 1987, intitulat „Viitorul nostru comun”. Conform acestui raport „dezvoltarea durabilă este dezvoltarea care urmărește satisfacerea nevoilor prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi”.

Cu alte cuvinte, dezvoltarea durabilă presupune o viață de calitate atât pentru prezent, cât și pentru viitor⁷¹. Obiectivele privind dezvoltarea socială, economică, de mediu, la nivel local, regional sau mondial sunt componente inseparabile și interdependente ale progresului uman. Acest concept nu poate fi realizat numai prin politici, ci trebuie să devină un mod de gândire pe scară largă, în structurile economice și sociale, în sistemele de producție și de consum.

Conceptul de dezvoltare durabilă este inclus în Tratatul de la Amsterdam, devenind un obiectiv fundamental al UE. Prima strategie privind dezvoltarea

⁶⁸ Art. 192 (ex art 175 din TCE) din TU versiunea consolidată

⁶⁹ Art. 194 (ex art 175 din TCE) din TU versiunea consolidată

⁷⁰ <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>

⁷¹ <http://ec.europa.eu/environment/eussd/>

durabilă a fost lansată la Consiliul European de la Gothenburg în 2001, bazată pe propunerea Comisiei Europene. Strategia avea două părți: prima parte propunea măsuri politice și obiective care abordau o serie de tendințe nesustenabile, în timp ce ce-a dea doua parte cerea un nou mod de gândire și de abordare al realizării politicilor UE, care presupunea că politicile economice, sociale și de mediu se susțin una pe cealaltă. Pentru realizarea acestui obiectiv Comisia Europeană a fost obligată să realizeze studii de impact pentru fiecare propunere majoră de politică europeană.

Se consideră că strategia europeană pentru dezvoltare durabilă a adus o nouă dimensiune Strategiei de la Lisabona.

În 2006, ca urmare a problemelor din ce în ce mai mari în ceea ce privește schimbările climatice, îmbătrânirea societății în țările dezvoltate, diferențele enorme între săraci și bogați, transformările economice generate de globalizare, pericolul atentatelor teroriste, schimbarea structurii UE prin adăugarea a 25 de noi membri, s-a decis că este necesară revizuirea strategiei de dezvoltare durabilă, pentru a adăuga obiective mai clare, o împărțire mai riguroasă a responsabilităților, o integrare corespunzătoare a dimensiunii internaționale, un sistem de implementare și monitorizare mai eficient.

În 2005 Consiliul European a adoptat un document care conținea principiile fundamentale, călăuzitoare ale dezvoltării durabile⁷²:

„Dezvoltarea durabilă este obiectivul fundamental al tuturor politicilor UE, așa cum rezultă din tratat. Scopul acesteia este de îmbunătățire continuă a calității vieții pe pământ, atât pentru generațiile prezente, cât și pentru generațiile viitoare. Acest principiu se referă la asigurarea capacității planetei de a susține viața în toată diversitatea sa. Se bazează pe principiile democrației, statului de drept și respectării tuturor drepturilor fundamentale inclusiv libertate și oportunități egale pentru toți. Aduce solidaritate între generații. Caută să promoveze o economie dinamică cu un nivel înalt de ocupare a forței de muncă și educație, de protecție a sănătății, a coeziunii socială și teritorială, de protecție a mediului într-o lume sigură și pașnică, în care este respectată diversitatea culturală.

Pentru atingerea acestor scopuri în Europa și la nivel global UE și statele membre se angajează să respecte pe cont propriu și împreună cu partenerii lor următoarele obiective și principii:

Oiective cheie:

Protecția mediului: asigurarea capacității planetei de a susține viața în toate formele acesteia, respectarea limitelor resurselor naturale ale planetei de a asigura un nivel înalt de protecție și îmbunătățire a calității mediului. Prevenirea și reducerea poluării mediului, promovarea producției și consumului sustenabile pentru a reduce legătura dintre creșterea economică și degradarea mediului.

⁷² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0218:FIN:EN:PDF>

Coeziunea și echitatea socială: promovarea unei societăți democratice, a incluziunii, coeziunii sociale, a sănătății, a diversității sociale care creează oportunități egale și combate discriminarea în toate formele sale.

Proșperitatea economică: promovarea unei economii prospere, inovative, bogată în cunoștințe, competitivă și eficientă care presupune standarde înalte de viață, ocupare completă și de calitate a forței de muncă pe tot cuprinsul UE.

Îndeplinirea responsabilităților internaționale: încurajarea înființării și apărarea stabilității instituțiilor democratice în întreaga lume, bazate pe pace, securitate și libertate. Promovarea activă a dezvoltării durabile pe parcursul întregii lumi, pentru a asigura că politicile interne și externe ale Uniunii Europene sunt conforme cu dezvoltarea durabilă la nivel mondial și cu angajamentele internaționale.

Principii călăuzitoare

Promovarea și protecția drepturilor fundamentale: plasarea ființei umane în centrul politicilor UE prin promovarea drepturilor fundamentale, prin combaterea tuturor formelor de discriminare și prin contribuția la reducerea sărăciei în întreaga lume.

Echitatea intra și interregională: abordarea nevoilor generațiilor curente fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a își satisface nevoile în UE și oriunde în altă parte a lumii.

O societate deschisă și democratică: garantarea drepturilor cetățenilor de acces la informație și la justiție. Dezvoltarea unor canale de participare și consultare publică pentru toate părțile interesate.

Implicarea cetățenilor: creșterea participării cetățenilor în procesul de luare a deciziei. Promovarea educației și conștientizarea dezvoltării durabile. Informarea cetățenilor în legătură cu impactul asupra mediului și opțiunea lor de a putea face alegeri sustenabile.

Implicarea mediului de afaceri și ai partenerilor sociali: creșterea dialogului social, a responsabilității sociale a corporațiilor, a parteneriatelor public/privat pentru a proteja cooperarea și împărțirea responsabilităților în vederea realizării unui sistem de producție și consum sustenabil.

Politica de coeziune și guvernare: promovarea coeziunii și coerenței în toate politicile UE pentru toate acțiunile locale, regionale, naționale și globale pentru a crește contribuția la dezvoltarea durabilă.

Politica de integrare: promovarea integrării economice, sociale și de mediu astfel încât aceste proleme să se susțină unele pe celelalte în mod coerent prin folosirea integrală a politicii „better regulation”⁷³ a UE cum ar fi realizarea unor studii de impact și a unor consultări cu părțile interesate, echilibrate.

⁷³ Vezi supra pg. 24

Folosirea celor mai bune cunoștințe: asigurarea că politicile dezvoltate sunt realizate și implementate conform celor mai bune cunoștințe existente și că din punct de vedere economic sunt sănătoase și eficiente.

Principiul prevenirii: luarea măsurilor preventive necesare atunci când există neclarități din punct de vedere științific pentru a asigura evitarea vătămărilor potențiale ale sănătății publice sau ale mediului.

Principiul Poluatorul plătește: asigurarea că prețul plătit reflectă integral costurile sociale de producție și consum și că poluatorul plătește vătămările cauzate sănătății umane și mediului.

Noua strategie privind dezvoltarea durabilă, întemeiată pe aceste obiective și principii a fost adoptată în 2006.

Noua strategie recunoaște nevoia de schimbare a sistemelor curente de producție și consum și de dezvoltare către o abordare integrată a realizării politicilor UE. Reafirmă nevoia de solidaritate globală și recunoaște importanța îmbunătățirii colaborării cu partenerii din exteriorul UE, inclusiv cu țările care se dezvoltă rapid și care pot avea un impact major asupra dezvoltării durabile.

Principiile dezvoltării durabile și acțiunile concrete⁷⁴ stabilite în strategie se aplică în șapte arii principale de dezvoltare, alese pentru perioada 2006-2010, marea majoritate fiind de mediu:

- schimbări climatice și energie curată,
- transport durabil,
- modele durabile de producție și consum,
- conservarea și managementul resurselor naturale,
- sănătate publică,
- incluziune socială, demografie și migrație,
- sărăcia globală și provocările dezvoltării durabile.

Strategia stabilește un mecanism de monitorizare a implementării, Comisia Europeană trebuind să realizeze o dată la doi ani rapoarte de evaluare a implementării strategiei care vor constitui fundamentul discuțiilor în cadrul Consiliului European.

Raportul privind progresul implementării strategiei de dezvoltare durabilă din 2009⁷⁵ și Consiliul European din decembrie 2009 au confirmat faptul că dezvoltarea durabilă a fost integrată în mare parte în politicile UE. Confirmă de asemenea că UE și-a câștigat rolul de lider al luptei împotriva schimbărilor climatice și către promovarea unei economii bazată pe niveluri scăzute de carbon. Dezvoltarea durabilă rămâne unul din obiectivele fundamentale ale UE, strategia continuând să se aplice pe termen lung ca politică supremă a UE peste toate celelalte politici și strategii. Eforturi semnificative suplimentare trebuie făcute pentru inversarea tendinței de pierdere a biodiversității și resurselor naturale. Orientarea către o economie sigură și durabilă bazată pe niveluri scăzute de carbon necesită o atenție mai mare în viitor.

⁷⁴ http://ec.europa.eu/sustainable/ec_activities/activities_en.htm

⁷⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0400:FIN:RO:PDF>

Capitolul 4

Politici europene de mediu

Secțiunea 1 – Schimbări climatice

1. Grupul interguvernamental de experți privind schimbările climatice (IPCC). În 1988⁷⁶ Organizația meteorologică mondială și Programul Națiunilor Unite privind mediul au format IPCC, pentru a da guvernelor din toată lumea o viziune științifică fermă asupra problemei schimbărilor climatice. Prima sa misiune, stabilită de rezoluția ONU 43/53/1988 a fost să evalueze și să formuleze recomandări cu privire la ceea ce se știa din punct de vedere științific despre schimbările climatice, cu privire la impactul social și economic al acestora, cu privire la strategiile posibile care să poată fi avute în vedere într-o posibilă viitoare convenție internațională despre schimbările climatice.

Astăzi, rolul IPCC este să evalueze într-o manieră obiectivă, comprehensivă, deschisă și transparentă informațiile științifice, socio-economice, tehnice relevante pentru a înțelege riscurile activităților care produc schimbări climatice, potențialul impact și opțiuni pentru adaptare și atenuare a acestui impact.

Dovezile științifice aduse prin primul raport realizat de IPCC în 1990 a arătat că schimbările climatice reprezintă un domeniu relevant pentru politicile mondiale, jucând un rol important în crearea primei convenții internaționale privind schimbările climatice.

Cel de-al doilea raport al IPCC a jucat un rol esențial în adoptarea protocolului de la Kyoto, în 1997.

Concluziile IPCC reflectă un consens al oamenilor de știință la nivel global, sunt apolitice și reprezintă un factor de echilibru pentru climatul politic tumultuos al schimbărilor climatice.

Schimbările climatice reprezintă cea mai mare amenințare de mediu, socială și economică. Datele științifice indică creșteri din ce în ce mai intense ale temperaturii aerului și apelor din oceane, topirea ghețarilor, fenomene meteo extreme inclusiv valuri de căldură neobișnuite, inundații etc. Aceste perturbări au impact negativ asupra ecosistemelor, sănătății umane, resurselor de apă, asupra sectorului agriculturii, turismului etc. La acest moment aceste evoluții sunt determinate de creșterea temperaturii medii cu un grad în Europa și cu 0.8 la nivel global din era preindustrializată⁷⁷. Se estimează că o creștere a temperaturii cu încă un grad va genera fenomene care vor produce distrugerii ireversibile, catastrofice, putând duce chiar la dispariția civilizației de astăzi.

⁷⁶ http://www.ipcc.ch/organization/organization_history.shtml

⁷⁷ http://unfccc.int/essential_background/feeling_the_heat/items/2917.php

Principalele cauze ale schimbărilor climatice sunt:

- arderea de combustibili fosili pentru producția de energie, pentru transport, industrie și încălzirea locuinței,
- agricultura și defrișările,
- acumularea de deșeuri la nivelul solului,
- folosirea gazelor fluorurate industriale.

În ciuda eforturilor de prevenire a schimbărilor climatice, anumite schimbări climatice sunt inevitabile, astfel încât este nevoie și de strategii pentru adaptarea la impactul avut de schimbările climatice.

La nivel mondial SUA și Europa sunt pionii principali în aceste probleme. Măsura în care ei aduc o mare contribuție în protejarea mediului depinde în mare măsură de ajutorul pe care ei îl acordă țărilor sărace de a se dezvolta, respectând principiul dezvoltării durabile. Depinde de asemenea de dorința acestora de a-și asuma cea mai mare parte a costurilor privind soluționarea problemelor de mediu, cum ar fi reducerea emisiilor de dioxid de carbon care sunt principalele vinovate pentru încălzirea globală și pentru schimbările climatice asociate⁷⁸.

UE și statele membre declară în mod constant susținerea unei răspunderi comune, dar diferențiate, în ceea ce privește dezvoltarea durabilă. Aceasta cere statelor dezvoltate să abordeze problemele internaționale de mediu înainte să o ceară țărilor în curs de dezvoltare. Principiul împărțirii responsabilităților înseamnă că toate statele trebuie să contribuie la soluționarea problemelor de mediu: statele dezvoltate trebuie să limiteze propriul impact asupra mediului înainte să ceară statelor mai puțin dezvoltate să o facă. Recunoașterea acestei responsabilități înseamnă capacitatea lor de a plăti pentru aceste probleme de mediu.

2. Convenția asupra schimbărilor climatice

Aceasta este una dintre cele trei mari convenții adoptate la Rio în 1992⁷⁹. Convenția a intrat în vigoare în 1994, una din marile realizări ale acesteia fiind că recunoaște oficial existența acestei probleme. În prezent convenția are 194 de părți.

Convenția are ca obiective stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră la un nivel care să prevină intervenția antropică periculoasă față de sistemul climatic. Aceste niveluri ale gazelor trebuie să fie atinse într-un timp cadru suficient pentru a permite ecosistemelor să se adapteze în mod natural la schimbările climatice, asigurând că producția de alimente nu este amenințată și să asigure sustenabilitatea dezvoltării economice.

⁷⁸ Paul G. Harris – Împărțirea sarcinilor privind schimbările de mediu: comparație între politicile SUA și UE, p. 381, în Jurnalul evoluției mediului, 2002

⁷⁹ Celelalte două, Convenția asupra Biodiversității și Convenția privind Combaterea Deșertificării reprezintă două domenii puternic afectate de schimbările climatice, în prezent făcându-se eforturi pentru coordonarea activității celor trei convenții

Convenția solicită țărilor industrializate o evidență strictă a emisiilor de gaze cu efect de seră, considerându-se că această problemă poate fi rezolvată numai prin cunoașterea dimensiunilor ei. Și țările în curs de dezvoltare au fost încurajate să țină o evidență a emisiilor. Cu câteva excepții, anul de referință pentru emisiile gazelor cu efect de seră este 1990.

Părțile convenției au convenit să dezvolte programe naționale pentru încetinirea schimbărilor climatice, în următoarele domenii: agricultură, industrie, energie, resurse naturale, regiunile de coastă (malul mărilor).

Reprezentanții statelor membre se întâlnesc anual.

Convenția atribuie cea mai mare răspundere statelor industrializate în ceea ce privește lupta împotriva schimbărilor climatice, având în vedere că acestea sunt sursa, în trecut și în prezent, ale celor mai mari emisii de gaze cu efect de seră. Acestor state li se cere în mod special să își reducă emisiile și să aloce banii pentru alte activități. În cea mai mare parte aceste state sunt denumite țări de Anexa I și sunt membre ale OCDE⁸⁰. Aceste state, inclusiv alte 12 economii în tranziție din sud estul Europei (foste state aparținând blocului comunist) s-au angajat să își reducă emisiile la nivelul anului 1990. Se consideră că per ansamblu acestea și-au atins scopul.

Statele industrializate au convenit să susțină din punct de vedere financiar statele în curs de industrializare în ceea ce privește implementarea măsurilor privind schimbările climatice. Astfel, a fost pus la punct un sistem de granturi și împrumuturi. De asemenea s-a agreat ca statele industrializate să împartă cu statele mai puțin dezvoltate tehnologii non poluante. Având în vedere dificultățile întâmpinate de statele în curs de dezvoltare din punct de vedere economic, a fost acceptat că emisiile de gaze cu efect de seră ar putea să crească în viitor și s-a decis că limitarea acestor emisii nu trebuie să se facă într-un mod care ar limita progresul economic al acestor state.

3. Protocolul de la Kyoto

Protocolul a fost adoptat în 1997, reprezentând o adaptare a Convenției privind schimbările climatice la situația internațională.

Protocolul stabilește obiective concrete obligatorii pentru 37 de state industrializate și pentru Comunitatea Europeană în ceea ce privește reducerea gazelor cu efect de seră. Diferența între Convenție și Protocol este că, în timp ce Convenția *încuraja* statele industrializate să stabilizeze emisiile, Protocolul *le obligă* să își reducă emisiile cu până la 5,2% față de nivelul anului 1990, până în perioada 2008-2012.

Protocolul a intrat în vigoare în 16 februarie 2005⁸¹. Astăzi, Protocolul de la Kyoto are 193 de părți.

⁸⁰ Organizația pentru Dezvoltare Economică și Cooperare; http://www.oecd.org/countrieslist/0,3351,en_33873108_33844430_1_1_1_1_1,00.html

⁸¹ Condiția intrării în vigoare era să fie ratificat de cel puțin 55 de națiuni care să producă 55% din emisiile globale de dioxid de carbon; http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php

Acest protocol recunoaște faptul că țările dezvoltate sunt responsabile în principal pentru nivelurile ridicate ale concentrațiilor gazelor cu efect de seră în atmosferă ca rezultat a mai mult de 150 de ani de activitate industrială. Astfel, protocolul instituie principiul responsabilitate comună, dar diferențiată. Protocolul introduce trei ”mecanisme de flexibilitate”⁸² la nivel internațional în legătură cu emisiile de gaze cu efect de seră, care au creat piața de gaze cu efect de seră.

Regulile detaliate de implementare au fost adoptate în Marrakesh în anul 2001, fiind denumite “Acordurile de la Marrakesh”⁸³. Acestea stipulează o tranzacționare limitată a unităților generate de proiectele de creștere a absorbției emisiilor de gaze cu efect de seră.

Protocolul de la Kyoto este în general văzut ca fiind un pas important către o reducere reală a emisiilor și o stabilizare a nivelului acestora. La sfârșitul perioadei de aplicare a acestuia, 2012, un nou cadru internațional va trebui adoptat pentru o micșorare și mai mare a emisiilor de gaze cu efect de seră.

Planul de acțiune pentru implementarea Protocolului de la Kyoto a fost adoptat în 1998 la Buenos Aires într-o conferință a părților la Convenția Cadru privind schimbările climatice.

4. Impactul Convenției privind schimbările climatice în politica statelor

După ce în anii '90 SUA și UE erau de acord că este necesar să împartă responsabilitățile de mediu și să ajute țările în curs de dezvoltare, din 2001 administrația Bush a făcut un salt uriaș înapoi în această privință.

SUA, în timpul administrației Bush, a manifestat reticență față de asemenea ajutor dat țărilor în curs de dezvoltare și a refuzat să reducă impactul activităților sale asupra mediului.

Prima administrație Bush, la începutul anilor 90 a refuzat orice negocieri care stabileau responsabilitatea SUA față de poluările precedente sau de consecințele acțiunilor prezente. Astfel, SUA s-au opus sintagmelor folosite de Declarația de la Rio privind responsabilitățile comune, dar diferențiate de mediu. Președintele Bush declara că „modul de viață american nu este negociabil”. Astfel, SUA a fost singura țară industrializată care a refuzat să negocieze obiectivele și programul de limitare a emisiilor de dioxid de carbon.

Administrația Clinton a fost mult mai înțelegătoare față de problemele de mediu, cel puțin la nivel declarativ. Astfel, vicepreședintele Al Gore declara în 1993 că SUA și alte state puternic industrializate „au un impact disproporționat asupra mediului la nivel global” în sensul că deși SUA au o populație mai mică decât un sfert din numărul total al populației, totuși aceasta folosește trei sferturi din materia primă mondială și produce trei sferturi din cantitatea mondială de deșeuri solide.

⁸² M. Duțu, op. Cit, pg 372 –373, D. Marinescu, op. Cit, pg. 152-153

⁸³ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/01/364&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en;>
http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php

Administrația Clinton a angajat SUA să reducă emisiile de gaze cu efect de seră până în anul 2000 la nivelul avut înainte de 1990 și sub auspiciile protocolului de la Kyoto pe care l-a semnat în 1998, SUA s-a obligat să reducă emisiile de gaze cu efect de seră cu 7% până în 2012.

Administrația Bush din 2001, după ce părea că va continua politica temperată a administrației Clinton, declarând că se dorește cooperarea cu țările în curs de dezvoltare pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și creșterea economiei mondiale, a propus reducerea ajutorului extern pentru ca aceste țări să își reducă emisiile de gaze cu efect de seră, sperând că industriașii din aceste state vor fi cei care vor face eforturi pentru aceasta. Bush junior a declarat de asemenea că se opune Protocolului de la Kyoto (care nu a fost ratificat de SUA) pentru că scutește de răspundere circa 80% din populația lumii (țări cum sunt China și India). Această declarație a fost făcută în ciuda faptului că emisiile acestor țări sunt incomparabil mai mici decât cele ale SUA, și provin în special din activități primare, cum ar fi gătitul, în timp ce emisiile statelor industrializate vin din "emisii de lux" (automobile private, sisteme de încălzire centralizată, producerea și consumul de bunuri). Mai mult decât atât, președintele Bush a acuzat țările sărace, în special China, pentru schimbările climatice și pentru eșecul de adoptare a măsurilor ferme de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră.⁸⁴

UE și-a exprimat dezacordul cu privire la insistența SUA ca țările în curs de dezvoltare să își asume responsabilitatea reducerii gazelor cu efect de seră, insistând în aplicarea principiului răspunderii comune diferențiate, afirmat în Convenția asupra schimbărilor climatice, considerând că nu se poate accepta ca țări mai sărace să facă ceva ce țările puternic dezvoltate nu au reușit să facă, cu toate resursele financiare și tehnice la dispoziție.

Administrația Obama a adus o nouă schimbare fundamentală de direcție a politicilor SUA față de schimbările climatice. Politica Obama recunoaște amenințarea reprezentată de schimbările climatice, politică afirmată încă din timpul campaniei electorale, când declara în legătură cu limitarea emisiilor de gaze cu efect de seră: întârzierile nu mai sunt o opțiune, negarea acestei probleme nu mai este un răspuns mulțumitor⁸⁵. Schimbările climatice sunt anunțate ca a doua politică esențială în viitoarea administrație Obama, după creșterea economică.

Ca rezultate ale acestei politici până acum, notăm înființarea unui Birou pentru politicile privind energia și schimbările climatice al Casei Albe, conform anunțului staff-ului prezidențial, la 15 decembrie 2008⁸⁶.

⁸⁴ Paul G. Harris – Împărțirea sarcinilor privind schimbările de mediu: comparație între politicile SUA și UE, pg. 389 - 390, în Jurnalul evoluției mediului, 2002

⁸⁵ John M. Broder, New York Times, nov. 2008

⁸⁶ http://change.gov/newsroom/entry/president_elect_barack_obama_announces_key_members_of_energy_and_environment/

În 2009 Președintele Obama a lansat Forumul Internațional privind Schimbările Climatice, menit să asigure succesul conferinței de la Copenhaga privind schimbările climatice⁸⁷ la care a invitat 17 țări puternic industrializate.

Cu ocazia Simpozionului Americilor privind Energia și Clima, din aprilie 2009, Președintele Obama a anunțat formarea parteneriatului pentru Energie și Climă al Americilor.

Declarațiile președintelui Obama⁸⁸ însoțite de promovarea legislației privind limitarea emisiilor cu efect de seră reprezintă promovarea celei mai favorabile politici de mediu din istoria SUA.

Obama întâmpină rezistența congresului american precum și a marilor industrii și din industriile producătoare a gazelor cu efect seră, în special a celor din industria petrolului, industrie pe care Obama încearcă să o reducă, promovând folosirea resurselor de energie alternativă⁸⁹.

5. Prima strategie comunitară privind reducerea emisiilor de dioxid de carbon a fost elaborată în 1991⁹⁰. De atunci, la nivelul UE au fost adoptate mai multe inițiative pe această temă, cu privire la promovarea energiei provenită din resurse regenerabile, angajamente ale producătorilor de mașini de reducere a emisiilor de CO₂ cu 25%, propuneri privind realizarea unui sistem de taxare a produselor din energie. Cu toate acestea, era clar că atât statele membre, cât și UE trebuie să facă eforturi mai mari pentru reducerea emisiilor cu 8% sub nivelul anului 1990 până în perioada 2008-2012, așa cum cerea Protocolul de la Kyoto. Ca urmare, a fost lansat în anul 2000 Programul European privind Schimbările Climatice. Scopul este identificarea și dezvoltarea elementelor necesare unei strategii a UE în vederea implementării Protocolului de la Kyoto. În 2005 a fost lansat cel de-al doilea Program European privind Schimbările Climatice⁹¹.

În martie 2007 UE a lansat o abordare integrată nouă cu privire la problemele privind schimbările climatice și energia⁹², cu scopul de combatere a schimbărilor climatice și de întărire a securității și competitivității sectorului energetic.

Obiectivele (supranumite obiectivele 20-20-20) stabilite până la nivelul anului 2020 sunt:

- reducerea în UE a emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 20% față de nivelul anului 1990;

- 20% din consumul de energie să provină din folosirea resurselor regenerabile;

⁸⁷ http://apps1.eere.energy.gov/news/news_detail.cfm/news_id=12372

⁸⁸ <http://www.whitehouse.gov/issues/energy-and-environment>

⁸⁹ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/barackobama/7278638/Barack-Obamas-climate-change-policy-in-crisis.html>

⁹⁰ http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/index_en.htm

⁹¹ http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/docs/eu_climate_change_progr.pdf

⁹² http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package_en.htm

- o reducere cu 20% a consumului de energie comparativ cu nivelurile planificate, prin îmbunătățirea eficienței energetice.

UE a decis că ar putea să împingă reducerea emisiilor cu până la 30% cu condiția ca țările cu emisii mari, dezvoltate sau în curs de dezvoltare să se angajeze să își reducă propriile emisii. La nivelul Națiunilor Unite aceste negocieri au continuat la Conferința internațională de la Cancun, din decembrie 2010.

În Iunie 2009 a fost adoptată legislația necesară pentru implementarea obiectivelor 20-20-20, amintite mai sus.

Acest pachet conține 4 pachete legislative de legislație, complementare:

- Revizuire și îmbunătățire a sistemului de comercializare al emisiilor⁹³, lansat în 2005. A fost impusă o limită maximă a anumitor gaze cu efect de seră care pot fi emise de fabrici, centrale electrice și alte instalații existente în sistem. În cadrul acestei limite totale companiile primesc un număr de cote pentru o anumită cantitate de emisii pe care acestea le pot vinde sau cumpăra de la alte companii. Limitarea numărului total de astfel de cote generează o valoare a acestora care variază în funcție de cerere și ofertă. La sfârșitul fiecărui an, fiecare companie trebuie să predea un număr de cote care să acopere emisiile totale ale instalațiilor deținute. Dacă nu prezintă acest număr necesar de cote, atunci companiile primesc amenzi foarte mari. Dacă o companie își reduce emisiile, atunci cotele deținute în plus pot fi păstrate pentru anul următor sau pot fi vândute. Numărul total de cote existent în sistem este redus în timp, astfel încât emisiile totale să scadă. Se preconizează că în 2020 emisiile vor fi cu 21% mai mici decât în 2005. Sistemul de comercializare a emisiilor funcționează în 30 de țări (27 de state membre plus Islanda, Liechtenstein și Norvegia) și acoperă emisii de dioxid de carbon din instalații cum sunt centrale electrice, cuptoare de coals, rafinării de petrol, instalații de siderurgie, fabrici de ciment, de sticlă, de cărămizi, de ceramică, de celuloză și hârtie, var, scânduri. Emisiile de protoxid de azot rezultate în urma anumitor proceduri sunt de asemenea acoperite. Acest sistem acoperă la ora actuală aproape jumătate din emisiile de CO₂ ale UE și 40% din emisiile de gaze cu efect de seră. Companiile aeriene (aviația civilă) vor intra în acest sistem în 2012. Sistemul va fi extins și la industria petrochimică, de amoniac și de aluminiu și de asemenea la alte gaze până în 2013.

- Un sistem de repartizare a deciziilor („effort sharing decisions”) care se aplică sectoarelor neacoperite de sistemul de comercializare al emisiilor cum ar fi transportul, locuințele, agricultura și deșeurile. Conform acestui sistem de decizii fiecare stat membru s-a angajat la atingerea unor obiective privind limite maxime ale emisiilor pentru perioada 2013-2020 în funcție de bogăția fiecărei țări. Acest sistem va duce până în 2020 la scăderea emisiilor de gaze cu efect de seră, neincluse în sistemul de comercializare, cu 10% față de nivelul anului 2005.

⁹³http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm; http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/ets_ro.pdf

- Obiective naționale obligatorii pentru energia regenerabilă, care stabilesc nivelul de energie regenerabilă a UE la 20% până în 2020, față de 9,2% în 2006. Acesta va duce la scăderea dependenței UE de energie importată și va contribui la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră.

- Cadru legal care promovează dezvoltarea și utilizarea sigură a sistemului de captare și stocare a carbonului (CSS). Acestea sunt tehnologii de captare și stocare a dioxidului de carbon emis de procesele industriale. Stocarea se realizează în pământ în formațiuni geologice de unde nu poate contribui la încălzirea globală. Până în 2015 UE va implementa o rețea de centrale care să testeze viabilitatea acestui sistem, cu scopul de comercializare a sistemului până în 2020. Pachetul legislativ adoptat permite statelor membre să aloce ajutor de stat pentru aceste centrale pilot care vor realiza sistemul de captare și stocare a carbonului.

În 2010 a fost creat în cadrul Comisiei Europene **Directoratul General privind Clima**, în trecut inclus în DG de Mediu. Acesta va conduce negocierile internaționale privind clima și stratul de ozon, ajutând UE să gestioneze consecințele schimbărilor climatice și să își atingă obiectivele stabilite pentru 2020. De asemenea, acest directorat va dezvolta și va implementa sistemul de comercializare al emisiilor, având ca obiectiv dezvoltarea acestui sistem către crearea unei piețe internaționale de comercializare a carbonului. De asemenea, monitorizează implementarea obiectivelor statelor membre privind reducerea emisiilor în sectoarele neincluse în sistemul de comercializare a carbonului. DG Clima. Politica DG Clima are ca obiectiv protejarea stratului de ozon și asigură că dimensiunea climatică este prezentă în toate politicile comunitare. De asemenea, promovează dezvoltarea tehnologiilor "low carbon" în mod special prin crearea unui cadru legislativ adecvat pentru folosirea acestora: sisteme de captură și stocare a carbonului, a gazelor fluorurante, a substanțelor care subțiază stratul de ozon, a standardelor de eficiență a vehiculelor și a combustibililor, ca și dezvoltarea unor sisteme adecvate de suport financiar.

6. Conferința de la Copenhaga, 2009

În cadrul conferinței ar fi trebuit să se încheie un acord care să continue obiectivele Protocolului de la Kyoto în 2013. Acordul a fost negociat cu 30 de părți, care reprezentau în total peste 80% din emisiile globale de gaze cu efect de seră. Acordul a fost susținut de o vastă majoritate, dar datorită opoziției câtorva state (cum ar fi Bolivia, Venezuela, Sudan and Tuvalu), conferința nu a făcut decât să ia act de acord, acesta neavând forță obligatorie.

Acordul a aprobat, pentru prima dată la nivel global, obiectivul de menținere a temperaturii cu maxim două grade peste nivelul din era preindustrializată. De asemenea, acordul cere statelor dezvoltate să stabilească în întreaga economie obiective privind reducerea emisiilor, și țărilor în curs de dezvoltare să stabilească măsuri de adaptare până în data de 31 Ianuarie 2010, pentru a putea fi considerate

părți ale acordului. Acordul stabilește și înființarea unui pachet financiar privind țările în curs de dezvoltare, care să le permită să înceapă aplicarea măsurilor pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră.

Acordul a fost calificat fie ca un prim pas înainte, de către reprezentanții UE⁹⁴ și de către Președintele Obama, ca un succes de către reprezentantul Chinei și ca o mare dezamăgire de aceia care sperau în obținerea unui acord ferm împotriva schimbărilor climatice, în special organizații neguvernamentale.

7. Conferința de la Cancun, 2010

Aici au fost luate următoarele decizii salutate de statele lumii ca importanți pași către un cadru global de acțiune împotriva schimbărilor climatice⁹⁵. Principalele decizii adoptate la Cancun au fost:

- recunoașterea, pentru prima dată într-un document al ONU, a necesității ca încălzirea globală să fie menținută sub pragul de 2°C față de temperatura perioadei preindustriale, precum și definirea unei proceduri de stabilire a unei date la care să se stabilizeze emisiile globale, și a unui obiectiv de reducere a emisiilor globale până în 2050;

- angajamentele în materie de emisii luate de țările dezvoltate și de cele în curs de dezvoltare s-au integrat în procesul ONU și a fost demarat un proces în vederea clarificării acestora. Textul recunoaște, de asemenea, că eforturile globale de atenuare a efectelor schimbărilor climatice trebuie intensificate pentru a se putea respecta plafonul de 2°C;

- acordul cu privire la lansarea procesului de ameliorare a transparenței acțiunilor întreprinse în vederea reducerii sau limitării emisiilor, astfel încât progresele globale să poată fi urmărite mai eficient;

- confirmarea obiectivului țărilor dezvoltate de a aloca, până în 2020, 100 miliarde USD pe an pentru finanțarea măsurilor de combatere a schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare, precum și instituirea unui fond „verde” pentru climă prin care va fi canalizată o parte importantă a finanțării;

- acordul privind cadrul de adaptare de la Cancun în vederea promovării de măsuri privind adaptarea la schimbările climatice;

- lansarea mecanismului „REDD+” de instituire a măsurilor de reducere a emisiilor provenind din despăduriri și din degradarea pădurilor în țările în curs de dezvoltare;

- acordul cu privire la eventuala creare de noi mecanisme pe piața carbonului care să fie mai ambițioase decât o abordare pe bază de proiecte;

- crearea unui mecanism pentru aspectele tehnologice, care să includă un Comitet executiv pentru tehnologie, precum și un Centru și o Rețea de tehnologie în materie de climă, pentru a încuraja dezvoltarea și transferul tehnologiei;

⁹⁴ Președintele Comisiei Europene J.M. Barroso: Acest acord este ceva mai bun decât nici un acord; Barack Obama: Am parcurs un drum lung și mai avem încă.

⁹⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1699&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

- instituirea unui proces clar de revizuire a gradului de adecvare a obiectivului constând în menținerea încălzirii globale sub pragul de 2°C, inclusiv luarea în considerare a coborârii plafonului la 1,5°C, obiectiv care trebuie realizat până în 2015;

- extinderea lucrărilor grupurilor de lucru ad hoc din cadrul Convenției ONU privind schimbările climatice și al Protocolului de la Kyoto pentru încă un an, lăsând deschisă forma juridică a rezultatului eventual al negocierilor.

Secțiunea 2 - Natură și biodiversitate

Biodiversitatea reprezintă întreaga viață de pe planetă, în diversele ei forme, toate organismele vii din ecosistemele terestre, acvatice și din cadrul complexurilor ecologice din care acestea fac parte; aceasta include diversitatea în cadrul aceleiași specii, între specii precum și ale ecosistemelor. De biodiversitate depindem pentru asigurarea hranei, a energiei, a materiilor prime, a aerului, a apei etc. practic tot ce face viața noastră posibilă atât din punct de vedere economic, cât și din punct de vedere artistic și estetic⁹⁶.

Obiectivele UE sunt protejarea biodiversității și prevenirea pierderii biodiversității în UE până în 2020. În ultimii 25 de ani UE a constituit peste 26.000 de arii protejate în statele membre, care reprezintă 18% din totalul suprafeței UE. Această rețea de arii protejate se numește Natura 2000 și este cea mai mare rețea de arii protejate din lume. Bazele legale ale acestei rețele sunt în Directiva „Păsări” 79/409/EEC, Directiva „Habitat” 92/43/EEC. Distrugerea biodiversității s-a accelerat masiv în ultimii ani, rata extincției fiind între 1.000 și 10.000 de ori mai mare decât rata naturală de extincție. În Europa, 42% dintre mamifere sunt în pericol de dispariție, 15% dintre speciile de păsări, 45% dintre speciile de fluturi și reptile⁹⁷.

1. Convenția privind diversitatea biologică. Datorită valorii foarte mari a biodiversității și datorită numărului extrem de mare de specii dispărute sau pe cale de dispariție, Programul de Mediu al Națiunilor Unite a constituit în 1988 un grup ad hoc de experți în biodiversitate care să exploreze nevoia adoptării unei convenții internaționale în ceea ce privește biodiversitatea. În 1989 a fost constituit un grup de experți tehnici și juriști care să pregătească un instrument internațional privind conservarea și folosirea sustenabilă a diversității biologice. Experții trebuiau să țină cont de nevoia de împărțire a costurilor și a beneficiilor între țările dezvoltate și în curs de dezvoltare, precum și căi și metode de susținere a inovațiilor la nivel local.

⁹⁶ Definiție preluată din Convenția asupra biodiversității

⁹⁷ Mai sunt numai câteva sute de exemplare de lincși, în patru zone din Spania. Izolarea felinelor duce la slăbirea speciei datorită împerecherilor în cadrul aceleiași "familii".

În 1991 grupul de experți a devenit cunoscut sub denumirea de Comitetul Interguvernamental de Negociere. În 1992 la Nairobi a fost adoptat textul Convenției privind Diversitatea Biologică, deschisă spre semnare în același an. În 1993 convenția a intrat în vigoare, având un număr total de 168 de semnături.

Uniunea Europeană a adoptat în 1998 Strategia privind biodiversitatea. Această strategie are ca obiective să prevină și să abordeze direct cauzele reducerii semnificative sau pierderii biodiversității, la sursă. Astfel se tinde către inversarea tendințelor de reducere accelerată a biodiversității, dar și să instituie un nivel de conservare satisfăcător al speciilor și ecosistemelor, inclusiv a agroecosistemelor, atât în interiorul, dar și dincolo de granițele UE.

Prin asumarea acestei strategii UE și-a reafirmat rolul de lider la nivel internațional în ceea ce privește eforturile de stopare a pierderii biodiversității în cadrul creat de Convenția privind Diversitatea Biologică a Națiunilor Unite. În 2001 au fost adoptate mai multe planuri de acțiune privind biodiversitatea, privind conservarea resurselor naturale, agricultura, pescuitul precum și dezvoltarea și cooperarea economică.

La Conferința privind Dezvoltarea Durabilă din 2002 de la Johannesburg, șefii de state și de guverne au decis să stopeze declinul, rata pierderii biodiversității la nivel global până în 2010.

În 2004, la Malahide a avut loc o conferință organizată de Agenția Europeană de Mediu care a orientat activitatea UE către atingerea obiectivelor asumate până în 2010 în ceea ce privește biodiversitatea. Conferința a reunit experți din toate sectoarele care implică biodiversitatea, de la Comisia Europeană, state membre, societate civilă și au pregătit un mesaj prin care erau detaliate obiectivele prioritare, țintele asumate, indicatorii de succes și aranjamentele de implementare⁹⁸.

2. Planul de acțiune privind biodiversitatea al UE a fost lansat în 2006. Acest plan abordează problemele de integrare a problemelor biodiversității în alte politici comunitare. Este stabilit un plan până în 2010 privind acțiunile prioritare, subliniind responsabilitatea instituțiilor comunitare și a statelor membre. Planul conține indicatori privind progresul și un orar privind evaluarea implementării acțiunilor propuse. Comisia Europeană a întocmit un sistem de raportare anuală a progresului implementării planului de acțiune.

Raportul publicat în 2010, la finalul aplicării planului de acțiune, confirmă faptul că UE a eșuat în încercarea de stopare a pierderii biodiversității. Raportul arată că biodiversitatea în Europa este grav amenințată de:

- schimbarea destinației terenurilor,
- poluare,
- specii invazive,
- schimbări climatice.

⁹⁸ <http://www.eea.europa.eu/highlights#c6=&c7=en>

S-a apreciat însă că ultimii doi ani au fost favorabili, reușindu-se aducerea acestei probleme printre prioritățile agendei politice a UE.

S-a considerat că rețeaua Natura 2000 a fost extinsă în mod substanțial, domeniul de aplicare al fondurilor Life + a fost extins pentru a cuprinde aspecte legate de biodiversitate. Eforturile de protejare a ecosistemelor marine și de apă dulce au fost stimulate de noua directivă privind strategia marină, prin care, printre altele, au fost stabilite criteriile ce vor fi folosite de statele membre pentru evaluarea stării ecologice a mărilor lor. De asemenea, ca urmare a aplicării planului de acțiune, a fost recunoscută pe scară mai largă valoarea economică a resurselor naturale prin implementarea sistemului economic al biodiversității (TEEB⁹⁹).

Se consideră că aplicarea planului de acțiune a ajutat la înțelegerea factorilor care determină pierderea biodiversității, cum ar fi schimbările climatice, a modului în care ecosistemele se adaptează la aceste schimbări climatice. De asemenea, a fost înțeleasă legătura dintre biodiversitate și alte activități sectoriale.

Situația prezentă a biodiversității este apreciată ca fiind deosebit de gravă, 12% și 55% din anumite grupuri de vertebrate, nevertebrate și plante fiind amenințate cu dispariția la nivel mondial. În aceste condiții UE a stabilit ca obiectiv stoparea declinului biodiversității până în 2020, refacerea biodiversității atunci când există posibilități reale, precum și sporirea contribuției UE la stoparea declinului biodiversității la nivel mondial.

3. Summitul de la Nagoya ce a avut loc în noiembrie 2010, și la care au participat aproximativ 18.000 de participanți, reprezentând 193 de state, părți la Convenția privind diversitatea biologică. La Nagoya s-au luat o serie de decizii importante care vor permite comunității internaționale să abordeze cauzele fundamentale ale pierderii biodiversității în viitor. Au fost adoptate o serie de măsuri care vor asigura că ecosistemele vor fi capabile să susțină bunăstarea oamenilor în viitor.

Întâlnirea a adoptat trei scopuri interrelaționate:

- adoptarea unui plan strategic pe termen de 10 ani care va îndruma eforturile naționale și internaționale de salvare a biodiversității prin acțiuni susținute de atingere a obiectivelor Convenției; planul include 20 de obiective organizate în 5 scopuri strategice care abordează cauzele pierderii biodiversității, reduc presiunea asupra biodiversității, protejează biodiversitatea la toate nivelurile, sporesc beneficiile oferite de biodiversitate și asigură consolidarea capacității statelor;
- o strategie de mobilizare a resurselor pentru biodiversitate;
- un protocol internațional privind accesul și împărțirea beneficiilor rezultate din folosirea resurselor;

⁹⁹ <http://www.teebweb.org/>

Printre obiectivele asumate regăsim:

- acordul privind înjumătățirea sau reducerea completă a pierderii habitatelor naturale, inclusiv a pădurilor;
- restaurarea a cel puțin 15% din suprafețele degradate;
- reducerea presiunilor resimțite de recifurile de corali;

Părțile au fost de asemenea de acord cu o mărire substanțială a nivelului resurselor financiare pentru implementarea convenției.

Obiectul major al acordului de la Nagoya este de a fi un cadru global privind biodiversitatea, nu numai pentru convențiile ce au ca obiect biodiversitatea ci pentru întregul sistem al Națiunilor Unite. Părțile au convenit să transpună acest acord în strategii la nivel național și planuri de acțiune în termen de 2 ani. La Nagoya, 200 de primari au adoptat un plan de acțiune pentru orașe din punct de vedere al biodiversității.

Un punct principal este importanța acordată integrării agendelor privind biodiversitatea, schimbările climatice și degradarea solurilor, discutându-se posibilitatea ca toate cele trei agende să fie implementate conform principiilor dezvoltării durabile. Se așteaptă ca acest protocol să intre în vigoare în 2012.

Secțiunea 3 - Ecosisteme în zone sălbatice și mediu marin dincolo de rețeaua Natura 2000

“Infrastructura verde”¹⁰⁰ reprezintă politica UE, ce are ca obiectiv întărirea ecosistemelor prin dezvoltarea unui management integrat al terenurilor, tinzând să prevină pierderea și fragmentarea mediului natural. Dezvoltarea infrastructurii verzi va spori posibilitatea adaptării speciilor la terenuri și va reconecta habitatele care au fost separate prin folosirea intensivă a terenurilor, rute de transport și expansiunea orașelor. Această politică a UE dorește să sporească „elasticitatea” ecosistemelor pentru ca acestea să poată să producă mai departe serviciile extrem de importante cum sunt aerul curat, apa potabilă, mâncarea. În cazul în care aceste habitate sunt fragmentate și sunt prea mici ele încetează să mai producă elementele necesare vieții. Politica UE încearcă să creeze ecosisteme în mediul urban, prin punți create de om către zone naturale, coridoare ecologice și zone în care habitatele să se unească, astfel încât ecosistemele să aibă capacitatea de a se adapta la efectele schimbărilor climatice.

Această politică integrează planificarea spațială prin identificarea unor zone multi-funcționale și prin încorporarea unor măsuri restaurative a habitatelor în planurile și politicile de amenajare a teritoriului sau în politica de amenajare a teritoriului marin. Scopul final este de a contribui la dezvoltarea unei economii sustenabile „verde” prin realizarea de investiții în abordări bazate pe protecția

¹⁰⁰ http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green_infra/ro.pdf

ecosistemelor, ce va aduce multe beneficii în plus față de adoptarea unor soluții tehnice de protecție a mediului și va ameliora efectele negative ale infrastructurii de transport și energie.

„Infrastructura verde” reprezintă un element cheie atât pentru politica privind schimbările climatice, cât și pentru politica privind natura și biodiversitatea. Comisia Europeană promovează și susține schimburi de bună practică ce constituie bază a unei viitoare strategii privind „infrastructura verde” care să fie dezvoltată după 2010. De asemenea, aceasta va face parte din viitoarea strategie privind biodiversitatea, ce urmează să fie adoptată.

Secțiunea 4 – Soluri

Solurile¹⁰¹ reprezintă primul strat de la suprafața scoarței pământului. Este alcătuit din particule de minerale, materie organică, apă, aer și organisme vii. Solul este o resursă neregenerabilă care îndeplinește multe funcții vitale: mâncare și producția altor biomase, de depozitare, de filtrare, de transformare a multor substanțe, inclusiv apa, carbonul, hidrogenul. Servește de asemenea ca platformă pentru activitățile umane, peisaje și este de asemenea furnizor de materie primă. Aceste funcții ale solului merită protejate întrucât au o valoare economică și de mediu foarte mare.

Eroziunea, pierderea materiei organice, compactarea, salinizarea, alunecările de teren, contaminările etc. reprezintă degradări ale solurilor, degradări al căror ritm este în creștere, având efecte negative asupra sănătății umane, asupra ecosistemelor naturale, asupra schimbărilor climatice, dar și asupra economiei. La acest moment numai 9 state membre au adoptat legislație specifică privind protecția solurilor. O parte dintre politicile de mediu ale UE contribuie la protecția solurilor. Acestea sunt: apa, deșeurile, chimicalele, prevenirea poluării industriale, protecția naturii, pesticidele, agricultura. Acestea nu sunt însă suficiente pentru a asigura un nivel de protecție al solurilor suficient.

Pentru a asigura acest nivel de protecție, Comisia europeană a adoptat Strategia tematică privind solul, făcând și o propunere, din anul 2006, pentru adoptarea unei directive pentru protecția solurilor în UE¹⁰².

Secțiunea 5 – Mediu și sănătate

1. Apa – este un element fundamental vieții pe planetă, dar și o resursă indispensabilă în economie. Protecția resurselor de apă, a ecosistemelor de apă dulce și sărată, a apei de băut este deosebit de importantă, la nivel mondial.

¹⁰¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm

¹⁰² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0232:EN:NOT>

Directiva cadru privind protecția apei

Prima directivă europeană cadru privind protecția apei a fost adoptată în anul 2000 (2000/60/EC), în prezent având mai multe modificări.

Obiectivele directivei sunt menționate în art. 4:

- scopul pe termen lung al directivei este managementul durabil al apei bazat pe un nivel înalt de protecție al mediului acvatic (ape de suprafață sau ape subterane, ape transnaționale, ape interioare, ape de coastă);

- obiectivele directivei sunt prevenirea și reducerea poluării, promovarea folosirii durabile a resurselor de apă, protecția mediului acvatic, îmbunătățirea situației ecosistemelor acvatice, adaptarea acestora la efectele inundațiilor și secetei, atingerea unei situații mulțumitoare din punct de vedere ecologic și chimic până în 2015 și prevenirea unor deteriorări viitoare.

Sunt stabilite de asemenea o serie de excepții care presupun aplicarea mai puțin strictă a obiectivelor, extinderea termenelor dincolo de 2015, implementarea unor noi proiecte cu condiția îndeplinirii anumitor condiții. Aplicarea acestor excepții au necesitat explicații pentru definirea exactă a domeniului de aplicare al acestora, astfel încât între 2005 și 2007 mai multe documente stabilind reguli de aplicare ale acestora au fost realizate de mai multe grupuri de lucru organizate pe mai multe subiecte. Rapoartele realizate au fost incluse într-un ghid privind aplicarea excepțiilor prevăzute de directiva cadru¹⁰³;

- un alt obiectiv este exercițiul de intercalibrare; acesta presupune armonizarea înțelegerii noțiunii de „status ecologic bun” în toate statele membre. Intercalibrarea nu presupune stabilirea unor acțiuni identice ale statelor membre, ci mai curând o scală comună de evaluare a apelor europene, adică o armonizare a rezultatelor sistemelor de protecție a apelor instituite de statele membre.

Strategia împotriva poluării apelor de suprafață

Prima directivă europeană privind evacuarea substanțelor periculoase în ape a fost adoptată în 1974, Directiva 76/464/EEC. Până în 2013 ne aflăm într-o perioadă de tranziție către aplicarea noii directive cadru privind apa. În anii '80 mai multe tipuri de substanțe au fost reglementate în mai multe directive, Comunitatea Europeană stabilind limite admise ale valorilor acestora precum și obiective de calitate ale apelor de suprafață și de coastă. Acestea sunt acum introduse în directiva cadru privind apa. Directiva 74/464/EEC va fi complet abrogată până în 2013.

Directiva cadru privind apa stabilește în art. 16 o listă de substanțe și o procedură pentru identificarea substanțelor periculoase prioritare ca și măsurilor specifice împotriva poluării cu aceste substanțe. În acest sens a fost adoptată legislație comunitară specifică:

¹⁰³ http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/documentn20_mars09pdf/_EN_1.0_&a=d

Decizia 2455/2001/EC privind lista substanțelor prioritare care prezintă riscuri semnificative pentru mediul acvatic și care modifică directiva cadru privind apa, Directiva 2008/105/EC privind substanțele prioritare, care stabilește standarde de calitate pentru substanțe și alți poluanți. Statele membre trebuie să adopte măsuri pentru atingerea acestor obiective până în 2015.

Directiva 2009/90/EC privind specificațiile tehnice pentru analiza chimică și monitorizarea apelor. Obiectivul acestei directive este stabilirea unor reguli de calitate comune pentru analizele chimice și monitorizarea apelor și sedimentelor, desfășurate de statele membre. Directiva urmează să fie transpusă în 2 ani de la intrarea în vigoare, august 2009¹⁰⁴.

Apele subterane

Apele subterane constituie cel mai mare rezervor de apă dulce din lume (aprox 97%). În afară de impotanța apei dulci pentru băut, ea este foarte importantă și pentru economie: în industrie, ca agent de răcire, în agricultură, pentru irigații. Apele subterane prezintă și o importanță mare pentru circuitul hidrologic – menținerea zonelor umede, a cursurilor râurilor, în special în perioadele secetoase, ea constituind sursa apelor de suprafață. Astfel deteriorarea apelor subterane ar putea afecta în mod direct ecosistemele acvatice terestre.

Poluarea apelor subterane din trecut își va produce încă efectele pentru mult timp în viitor întrucât apele subterane tind să revină la suprafață conform circuitului apei în natură. În consecință, revenirea la suprafață a apelor subterne poluate vor afecta calitatea apelor de suprafață.

Impactul poluării asupra apelor subterane este dificil de apreciat având în vedere că este greu de detectat și observat, astfel încât prevenirea poluării, monitorizarea de calitate și refacerea calității acesteia sunt mult mai dificile. Rapoartele recente arată că poluările rezultate din surse domestice, industriale și din agricultură sunt în continuare la niveluri alarmante. Aceste poluări pot rezulta din deversări în ape, din folosirea azotaților și pesticidelor pentru fertilizări ale terenurilor sau din scurgeri din vechi situri industriale și depozite de deșeuri.

Prima directivă privind protecția apelor subterane împotriva poluării cauzată de anumite substanțe periculoase, Directiva 80/68/EEC va fi abrogată în 2013 conform Directivei cadru privind protecția apelor. În 1982, Directoratul General pentru Mediu, protecția consumatorilor și siguranță nucleară al Comunității europene a realizat un raport care a adus în atenție nevoia de monitorizare a calității apei.

În 1996 a fost adoptat un program de acțiune pentru a se evita distrugerea pe termen lung a calității și cantității apelor subterane dulci.

Odată cu adoptarea directivei cadru privind apa, apele subterane nu mai sunt privite în principal ca resursă pentru apa de băut, ci și ca resurse în industrie,

¹⁰⁴ <http://ec.europa.eu/environment/water/water-dangersub/index.htm>

agricultură, și sunt incluse în obiectivele generale ale directivei cadru privind starea satisfăcătoare a apelor.

În 2006 a fost adoptată directiva privind apele subterane care completează directiva cadru privind apa, 2006/118/EC. Aceasta își propune printre altele: calitatea apelor subterane să fie evaluată până la sfârșitul anului 2008; măsurile de prevenire și limitele impuse poluanților în apele subterane să fie operaționale pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor directivei cadru până în 2015;

În ceea ce privește protecția apelor, UE a adoptat și alte directive: Directiva privind strategia marină, 2008/56/EC, Directiva privind inundațiile, 2007/60/EC, Directiva privind apa de băut, 98/83/EC, Directiva privind calitatea apei pentru scaldat 76/160/EEC, Directiva privind epurarea apelor uzate urbane 91/271/EEC, Directiva privind nitrații 91/676/EEC, precum și o politică și plan de acțiune privind deficitul de apă și seceta.

2. Aer

Politica UE¹⁰⁵ în ceea ce privește calitatea aerului are ca scop dezvoltarea și implementarea instrumentelor potrivite pentru îmbunătățirea calității aerului. Controlul emisiilor din surse mobile, îmbunătățirea calității combustibililor, promovarea și integrarea cerințelor protecției mediului în sectorul transportului și energiei reprezintă părți ale acestor scopuri. Obiectivul luat în considerare în cel de-al șaselea program de acțiune privind mediul este de a ajunge la un nivel al calității aerului care nu generează un impact negativ sau riscuri pentru sănătatea umană și pentru mediu. Obiectivele anilor următori vor fi implementarea standardelor de calitate privind aerul, coerența întregii legislații privind aerul cu celelalte inițiative politice.

Legislația privind protecția aerului a fost adoptată și modificată de multe ori începând cu anii '70. În 1996 a fost adoptată prima directivă cadru privind calitatea aerului. De asemenea au fost adoptate o serie de directive privind folosirea, emisiile standardele anumitor substanțe de risc, provenind din anumite activități industriale, din transport etc¹⁰⁶.

A fost adoptată o nouă directivă privind calitatea aerului, 2008/50/EC. Această nouă directivă a fost creată pentru a unifica legislația existentă într-o singură directivă, inclusiv a celor patru „directive” fiice ale primei directive cadru privind calitatea aerului¹⁰⁷. Au fost adoptate noi obiective privind particulele fine incluzând limite ale valorilor și ale expunerilor, fiind stabilite termene de implementare pentru statele membre, cu posibilitate de extindere a acestora de la 2 ani până la 3 ani sau 5 ani pentru particulele grosiere (PM 10).

¹⁰⁵ <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/index.htm>

¹⁰⁶ <http://ec.europa.eu/environment/air/legis.htm>

¹⁰⁷ Directiva Consiliului Nr. 96/62/EEC privind managementul și estimarea calității aerului (Directiva Cadru a Aerului); Directiva Consiliului Nr. 99/30/EC privind valorile limită pentru dioxid de sulf, dioxid de azot și oxizi de azot, particule și plumbul din aer; Directiva Consiliului Nr. 92/72/EEC privind poluarea aerului cu ozon; Directiva Consiliului 2000/69/EC privitoare la valorile limită admise pentru benzen și monoxid de carbon în aer.

Principiile legislației privind calitatea aerului se referă în primul rând la împărțirea teritoriului statelor membre într-o serie de zone sau aglomerări pentru care statele membre trebuie să realizeze evaluări ale nivelului de poluare al aerului. Acolo unde nivelurile sunt ridicate, statele membre trebuie să realizeze un plan sau un program care să asigure conformitatea cu valorile limită ale directivei înainte de data stabilită pentru intrarea în vigoare.

Particulele fine (PM 2,5) împreună cu particulele grosiere (PM 10) pentru care există deja legislație adoptată sunt considerate printre cele mai mari amenințări pentru sănătatea umană. Statele membre au obligația să reducă expunerea la particule fine în zonele urbane în medie cu 20% până în 2020 în comparație cu nivelurile din 2010. Nivelurile de expunere trebuie reduse până la niveluri sub 20 de micrograme pe metru pătrat. Pe întregul teritoriu statele membre vor trebui să respecte limita maximă de 25 de micrograme pe metru pătrat, până în 2015, iar acolo unde este posibil până în 2010.

3. Zgomot

Cartea verde¹⁰⁸ privind viitoarea strategie privind zgomotul a fost adoptată în 1996 de Comisia Europeană, reprezentând primul pas către dezvoltarea politicii europene privind zgomotul. În cel de-al cincilea obiectiv de mediu a fost înscris obiectivul conform căruia nici o persoană nu ar trebui să fie supusă unui nivel al zgomotului care pune în pericol sănătatea și calitatea vieții umane.

În Uniunea Europeană legislația privind zgomotul a avut ca obiect pentru mai mult de 20 de ani stabilirea unor niveluri maxime de zgomot pentru vehicule, avioane, sau să implementeze acorduri internaționale în privința avioanelor și să emită proceduri de certificare cum că tehnologiile folosite pentru vehicule și alte echipamente respectă valorile-limită stabilite.

Creșterea și răspândirea traficului în spațiu și timp au exagerat problema zgomotului. Anumite state membre pregăteau legislații privind zgomotul produs de trenuri și alte echipamente, ceea ce ar fi putut afecta funcționarea unei piețe comune.

Un raport realizat de Comisia Europeană a arătat că legislația adoptată de statele membre în ceea ce privește expunerea la zgomotul produs de drumuri, trenuri și industrii impunea în general limite și standarde asemănătoare, în timp ce legislația privind zgomotul produs de aviație prevedea de cele mai multe ori niveluri de expunere divergente.

Pentru a acționa eficient la nivel comunitar pentru combaterea acestei probleme, s-a hotărât nevoia cooperării la nivel comunitar pentru a aduna mai multe date cu privire la zgomotul ambiental, pentru a compara informațiile adunate și pentru a realiza un schimb de experiență pentru statele membre cu privire la măsurile adoptate pentru reducerea zgomotului ambiental.

¹⁰⁸ <http://ec.europa.eu/environment/noise/home.htm>

Astfel, s-a hotărât adoptarea cartei verzi pentru viitoarea strategie a zgomotului ambiental, care se baza pe răspunderea comună între UE, statele membre și administrația locală și de asemenea pe măsuri privind standardizarea și acuratețea informațiilor care ajută la elaborarea de acțiuni coerente, cum ar fi:

- crearea unei rețele de experți privind zgomotul a cărei misiune era să asiste Comisia Europeană în dezvoltarea acestei politici;

- elaborarea unei directive privind zgomotul ambiental cu scopul de a cere statelor membre să realizeze hărți strategice privind zgomotul, să informeze publicul și să realizeze planuri naționale pentru abordarea acestei probleme;

- să urmărească aplicarea legislației europene existente privind sursele zgomotului cum ar fi legislația privind vehiculele cu motor, aviație, trenuri și să asigure suportul financiar necesar pentru realizarea de proiecte de studiu și cercetare;

Directiva europeană privind zgomotul ambiental 2002/49/EC reprezenta baza comună pentru abordarea problemei zgomotului la nivel european. Principiile acestei directive erau următoarele:

- monitorizarea problemei reprezentând zgomotul ambiental, impunând statelor membre să realizeze hărți ale zgomotului pentru drumurile principale, căi ferate, aeroporturi, zone aglomerate;

- informarea și consultarea publicului cu privire la expunerea la zgomot, efectele sale, măsurile adoptate pentru combaterea acestei probleme, informare și consultare, ce trebuie să se facă în conformitate cu principiile Convenției de la Aarhus.

- abordarea problemelor de zgomot locale, solicitând autorităților competente să elaboreze planuri de acțiune pentru reducerea zgomotului acolo unde este necesar și menținerea zgomotului ambiental de calitate acolo unde este benefic. Directiva nu stabilește valori limită ale zgomotului și nu stabilește măsurile care trebuie să fie adoptate de statele membre pentru soluționarea problemei;

- realizarea unei strategii pe termen lung a UE care include ca obiective reducerea numărului de persoane afectate de zgomot pe termen lung și stabilește un cadru pentru dezvoltarea politicii existente a UE privind zgomotul și reducerea la sursă;

În octombrie 2010 a avut loc un workshop care a avut ca obiectiv explorarea posibilităților de dezvoltare a unei piețe pentru mașinării producătoare de zgomot cu un nivel scăzut.

Organizația mondială a sănătății a realizat un ghid privind zgomotul din timpul nopții prezentând dovezi cu privire la problemele de sănătate generate de expunerea la zgomot în timpul nopții.

În prezent Comisia Europeană este în curs de revizuire a acestei directive.

4. Substanțe chimice

Bunăstarea societății noastre depinde în mare măsură de folosirea chimicalelor¹⁰⁹. Acestea pot însă să provoace probleme grave de sănătate, pot fi periculoase dacă nu sunt folosite corect. Substanțele chimice create de om se regăsesc în organismul uman, în plante și animale, precum și în alte locuri din mediu fiind o posibilă cauză a unor probleme de sănătate. În anii 90 a fost conștientizată problema reprezentată de folosirea chimicalelor precum și faptul că legislația UE nu oferea suficiente informații științifice cu privire la chimicale. La sfârșitul anilor 90 a fost dezvoltată o nouă legislație privind chimicalele. În 2007 a intrat în vigoare Regulamentul comunității europene privind chimicalele (REACH). Acesta privește înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricția substanțelor chimice. Scopul acestui regulament este să asigure un nivel înalt de protecție al sănătății umane și a mediului. În următorii zece ani acest regulament va impune inversarea sarcinii probei către industrie, în ceea ce privește siguranța folosirii substanțelor chimice.

Această bază de date va fi publică, fiind ținută de Agenția Europeană pentru substanțe chimice.

REACH este completat de un regulament privind clasificarea și etichetarea substanțelor chimice adoptat în ianuarie 2009, care implementează la nivelul UE regulile adoptate la nivelul Națiunilor Unite. Acesta se bazează pe principiul conform căruia aceleași riscuri ar trebui să fie descrise și etichetate în același fel în întreaga lume. Aceasta va ajuta comerțul și va contribui la eforturile globale de protecție a oamenilor împotriva efectelor periculoase ale substanțelor chimice. Acest sistem responsabilizează sectorul industrial să gestioneze riscurile substanțelor chimice, producătorii și importatorii trebuind să strângă informații privind proprietățile substanțelor chimice pe care le gestionează, astfel încât să asigure folosirea în siguranță a acestora. Aceste informații trebuie înregistrate la Agenția Europeană privind chimicalele care are printre atribuții gestionarea bazei de date asigurând funcționarea sistemului de înscrierea a acestor date, privind punerea la dispoziția publicului a bazei de date în care atât consumatorii cât și profesioniștii să poată identifica informații privind pericolele substanțelor chimice. Regulamentul solicită substituirea progresivă a majorității substanțelor chimice periculoase atunci când sunt identificate alternative corespunzătoare.

Testarea substanțelor chimice pentru identificarea pericolelor presupune folosirea testelor pe animale. UE a adoptat legislație privind testarea animalelor și folosirea unor metode alternative de testare.

A fost adoptată și legislație sectorială privind substanțele chimice cum ar fi: Directiva cadru privind folosirea durabilă a pesticidelor, Directiva privind autorizarea produselor de uz fitosanitar, Directiva privind introducerea pe piață și folosirea produselor biocide etc.

¹⁰⁹ <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/index.htm>

5. Deșeuri¹¹⁰

Cu cât a evoluat mai mult societatea umană, cu atât a crescut cantitatea de deșeuri creată. Anual se produc 3 bilioane de tone de deșeuri din care 90 de milioane de tone sunt deșeuri periculoase. Între 1990 și 1995 cantitatea de deșeuri a crescut de 10 ori conform Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică. Conform aceleiași organizații, până în 2020 cantitatea de deșeuri produsă va crește cu 45%. Deșeurile sunt fie incinerate, fie în mare majoritate, sunt aruncate în depozite de deșeuri. Aceste metode produc grave vătămări mediului. Depozitele de deșeuri, sau gropile de gunoi, în afara de faptul că ocupă foarte mult spațiu, poluează aerul producând emisii de dioxid de carbon și metan, poluează apele subterane și solurile cu pesticide și alte substanțe chimice. Identificând deșeurile ca una din prioritățile celui de al șaselea plan de acțiune privind mediul, UE caută să inverseze tendința de generare a unor cantități din ce în ce mai mari de deșeuri prin acțiuni de prevenire a producției de deșeuri, gestionarea mai bună a resurselor, crearea unor modele de consum sustenabile.

Directiva cadru privind deșeurile 1975/442/CE și Directive 75/439/EEC privind eliminarea uleiurilor reziduale au fost adoptate în 1975.

În 1985 a fost adoptată Directiva 86/278/CEE privind protecția mediului, în special a solului, atunci când se utilizează nămoluri de epurare în agricultură. Aceste nămoluri provind din procesul de tratare a apelor uzate. Datorită proceselor fizio-chimice pe care le presupune tratamentul apelor aceste nămoluri au concentrații mari de metale grele și slab biodegradabile, organisme patogene cum ar fi virusii și bacteriile. Nămolurile sunt bogate și în substanțe nutritive cum ar fi azotul și fosforul precum și materie organică, foarte folosite pentru solurile epuizate sau supuse eroziunii. Ca urmare aceste nămoluri sunt folosite ca fertilizatori în agricultură. Implementarea Directivei 91/271/CEE privind epurarea apelor uzate orașenești în statele membre a dus la creșterea cantității acestor nămoluri, fiind necesară depozitarea acestora.

Această directivă încurajează folosirea acestor nămoluri în agricultură și reglementează utilizarea acestora astfel încât să prevină efecte vătămătoare asupra solului, vegetației, animalelor sau oamenilor. Directiva interzice folosirea nămolurilor netratate pe terenurile agricole dacă nu sunt injectate sau încorporate în sol. Nămolurile nu trebuie să fie folosite pe solurile unde cresc sau vor crește culturi de fructe sau legume sau mai puțin de zece luni înainte ca acestea să fie culese. Păscutul animalelor este interzis 3 săptămâni după împrăștierea nămolurilor.

În prezent se analizează necesitatea revizuirii acestor directive având în vedere că statele membre au adoptat limite mult mai stricte pentru metale grele și alte surse de contaminare.

¹¹⁰ <http://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm>

La sfârșitul anilor '80, când costurile de depozitare a deșeurilor au crescut foarte mult, s-a descoperit că deșeurile erau depozitate în țările în curs de dezvoltare precum și din estul Europei. Ca urmare, în 1989 a fost adoptată Convenția de la Basel¹¹¹, care crea un cadru legal pentru transportul internațional al deșeurilor periculoase și al unui management al acestor deșeuri și avea ca obiectiv principal protecția mediului. La nivelul UE a fost adoptată în 1991 Directiva privind deșeurile periculoase 91/689/CEE, modificată ulterior de Directiva 94/31/CE precum și Regulamentul 259/1993/CEE privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și la ieșirea din Comunitatea Europeană, înlocuit cu Regulamentul 1013/2006/CE.

Deșeurile periculoase reprezintă un risc foarte mare pentru mediu și sănătatea umană și necesită un regim foarte strict față de deșeurile considerate nepericuloase. Directiva reglementează obligații foarte stricte privind păstrarea, monitorizarea și controlul deșeurilor de la producător până la depozitare sau recuperare, prevăzând evidențe foarte severe ale deșeurilor. O atenție și mai mare este acordată deșeurilor mixte care prezintă un risc mult mai mare pentru sănătate. Această directivă este în prezent conținută de noua directivă cadru privind deșeurile 2008/98/CE.

Adoptarea Directivei privind incinerarea deșeurilor 2000/76/CE precum și a Directivei privind rampele de gunoi 1999/31/EC în 2001 a completat cadrul legal instituit de directivele descrise anterior. Acestea au stabilit standarde privind poluarea aerului și a apelor subterane.

Directiva privind incinerarea deșeurilor 2000/76/CE a anulat directive mai vechi privind incinerarea deșeurilor periculoase 96/67/EC precum și directivele privind incinerarea deșeurilor municipale 89/369/CEE și 89/429/CEE.

Scopul acestei directive este de a preveni și a reduce pe cât posibil efectele negative asupra mediului produse de incinerarea și coincinerarea deșeurilor, în special reducerea poluării aului, solurilor, apelor de suprafață și apelor subterane. Pentru atingerea acestui scop directiva stabilește mai multe condiții tehnice, limite ale emisiilor precum și condiții de monitorizare a acestora.

Directiva privind rampele de gunoi nr 99/31/CE are ca obiectiv prevenirea și reducerea poluării asupra apelor de suprafață, apelor subterane solului, aerului și sănătății umane, provenind de la rampele de gunoi și introduce cerințe tehnice stricte. Directiva definește categoriile de deșeuri: deșeuri municipale, deșeuri periculoase, deșeuri nepericuloase și deșeuri inerte. Directiva se aplică tuturor categoriilor de rampe/depozite de deșeuri. Acestea sunt împărțite în trei categorii: depozite pentru deșeuri periculoase, pentru deșeuri nepericuloase și pentru deșeuri inerte.

Directiva stabilește că deșeurile trebuie tratate înainte de a fi depozitate, că depozitele pentru deșeuri periculoase pot primi numai deșeuri periculoase, cele pentru deșeuri nepericuloase pot primi numai deșeuri nepericuloase, iar depozitele pentru deșeuri inerte pot primi numai deșeuri inerte.

¹¹¹ <http://www.basel.int/>; Convenția a fost ratificată de România prin Lg. 6/1991

Nu pot fi depozitate deșeuri lichide, inflamabile, explozive sau oxidante, deșeuri medicale, cauciucuri folosite (cu anumite excepții) și alte tipuri de deșeuri care nu întrunesc criteriile de acceptare a deșeurilor în depozite, criteriile stabilite în Anexa II a directivei.

Directiva stabilește un sistem de autorizare a depozitelor de deșeuri. Aplicațiile pentru obținerea acestei autorizații trebuie să conțină: identitatea aplicantului și a operatorului, descriere tipului și cantității totale de deșeuri ce vor fi depozitate, capacitatea depozitului, descrierea locației, metodele propuse pentru prevenirea poluării și reducerea emisiilor, planul de operare monitorizare și control, securitatea financiară a aplicantului, un studiu de impact conform directivei EIA 85/337/CEE cu modificările ulterioare.

Este interzisă funcționarea unor depozite care nu sunt conforme cu dispozițiile directivei.

În 1996 Directiva privind prevenirea și controlul integrat al poluării (IPPC) 96/61/CE, astăzi codificată ca Directiva 2008/1/CE, a introdus un sistem de permise care să abordeze poluarea industrială și în agricultură, stabilește standarde pentru un număr de activități generatoare de deșeuri.

În 1996 comunicarea Comisiei Europene privind deșeurile a reprezentat un alt pas important în ceea ce privește îmbunătățirea managementului deșeurilor. Aceasta a reiterat noțiunea de ierarhie a deșeurilor. Aceasta reprezintă o scală de la cea mai bună opțiune la cea mai rea, care cuprinde mai multe etape, respectiv:

- Cea mai bună opțiune:
- prevenirea producerii deșeurilor,
 - re folosirea produsului,
 - reciclarea sau compostarea materialului,
 - recuperarea energiei (prin incinerare).
- Cea mai rea opțiune:
- aruncarea într-o groapă/depozit de gunoi.

Comunicarea a reafirmat aplicarea principiului poluatorul plătește cu privire la deșeuri, conform căruia cine produce deșeuri trebuie să suporte costurile distrugerii lor, și a dezvoltat conceptul privind fluxurile prioritare de deșeuri.

În anul 2000 a fost adoptată Directiva 2000/532/EC privind tipurile de deșeuri. Aceasta se dorea a fi un nomenclator al deșeurilor, o terminologie comună în UE cu scopul de a îmbunătăți eficiența gestiunii deșeurilor. Această directivă atribuie deșeurilor coduri, fapt care a avut un impact major asupra procedurilor de transport al deșeurilor, asupra emiterii autorizațiilor de funcționare a diferitelor instalații, asupra emiterii deciziilor privind posibilitățile de reciclare a anumitor deșeuri, sau pur și simplu ca bază a elaborării unor statistici.

În 2006 Directiva cadru privind deșeurile a fost revizuită, realizându-se o codificare a vechilor directive. A rezultat Directiva 2006/12/EC. Fiind vorba de un proces de codificare nu au rezultat modificări substanțiale, ci numai o reorganizare a textului mai multor directive în una singură.

Primul pas al implementării strategiei tematice a celui de-al șaselea program de acțiune privind mediul este realizat de propunerea Comisiei de revizuire a directivei cadru privind deșeurile, care să includă standarde de reciclare, să oblige statele membre să adopte programe naționale de prevenire a deșeurilor.

Noua Directivă cadru privind deșeurile 2008/98/CE stabilește conceptele și definițiile de bază privind managementul deșeurilor și consacră principiul poluatorul plătește și principiul ierarhiei deșeurilor.

Managementul deșeurilor în Uniunea Europeană are la bază trei principii:

1. Prevenirea producerii deșeurilor. Directiva stabilește realizarea de către Comisia Europeană a unui sistem de diseminare a informațiilor privind bune practici în ceea ce privește prevenirea producerii deșeurilor, precum și realizarea unui ghid care să ajute statele membre în pregătirea programelor naționale de prevenire a producerii deșeurilor.

2. Reciclarea și refolosirea. Pentru încurajarea reciclării, directiva stabilește în art. 6 că anumite tipuri de deșuri vor înceta să fie clasificate drept deșuri după ce au trecut prin anumite proceduri de recuperare și corespunde anumitor criterii. Acestea vor fi stabilite pentru anumite materiale cum ar fi deșuri metalice feroase, aluminiu, fier vechi, deșuri de metal de cupru, hârtie și sticlă.

3. Îmbunătățirea soluțiilor finale de depozitare precum și monitorizarea depozitării.

A fost înființat Comitetul pentru Progresul științific și Tehnic pentru implementarea directivei cadru privind deșeurile, care va fi responsabil cu implementarea noii directive cadru.

Deșeurile biodegradabile

Principala amenințare reprezentată de deșeurile biodegradabile este producerea de gaz metan în gropile de gunoi. Acestea reprezintă 3% din totalul gazelor cu efect de seră în 1995 în UE. Directiva privind rampele de gunoi 1999/31/CE a obligat statele membre să își reducă nivelul de deșuri biodegradabile cu 35% față de nivelul anului 1995 până în 2016.

În 2010¹¹² a fost adoptată o nouă strategie a Comisiei Europene privind deșeurile biodegradabile. Printre abordările propuse se numără prevenirea producerii deșeurilor biodegradabile și tratarea biologică cu producerea de compost și biogaz.

Prin tratarea biologică a acestor deșuri s-ar realiza prevenirea emisiilor de gaze cu efect de seră – estimate la aproximativ 10 milioane de tone de CO₂ echivalent în 2020.

Prin utilizarea biogazului produs pe bază de deșuri biologice s-ar putea îndeplini aproape o treime din obiectivul UE pentru 2020 privind energia regenerabilă în domeniul transporturilor, iar prin transformarea tuturor deșeurilor biologice în energie s-ar putea îndeplini aproximativ 2% din obiectivul global al UE în materie de energie regenerabilă.

¹¹² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/578&format=HTML&aged=0&language=RO&guiLanguage=en>

Compostul și digestatul de calitate obținut din deșeuri biodegradabile ar permite înlocuirea parțială a fertilizatorilor minerali neregenerabili, precum și menținerea calității solurilor în UE.

Acțiunile prioritare sunt:

- adoptarea de către statele membre a măsurilor corespunzătoare pentru atingerea obiectivelor strategiei;

- impunerea riguroasă a obiectivelor privind evitarea deversării deșeurilor biologice în gropile de gunoi;

- aplicarea corectă a ierarhiei deșeurilor și alte dispoziții ale Directivei cadru privind deșeurile referitoare la introducerea, cu titlu prioritar, a sistemelor de colectare separată;

- elaborarea de standarde pentru compost. Acest lucru va implica elaborarea de orientări și indicatori specifici în ceea ce privește prevenirea generării de deșeuri biologice, cu posibile obiective obligatorii pentru viitor;

- elaborarea de orientări referitoare la aplicarea, în sectorul deșeurilor, a raționamentului și a evaluării bazate pe ciclul de viață;

A mai fost adoptată legislație sectorială privind deșeurile: Directive 94/62/CE privind etichetarea și ambalarea deșeurilor, Directiva 2000/53/CE privind sfârșitul vieții vehiculelor, Directive 2002/96/CE privind echipamentele electrice și electronice¹¹³ etc.

¹¹³ http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book.pdf

Capitolul 5

Politici și reglementări ale statelor membre în ceea ce privește protecția mediului

Secțiunea 1 – Franța

Dreptul mediului în Franța este reglementat de Codul de dreptul mediului: dreptul fiecărui cetățean la sănătate publică și la o viață într-un mediu echilibrat. Caracterul constituțional al acestui Cod a fost recunoscut de Consiliul de stat în 2008. Ca urmare, fiecare cetățean poate să conteste o decizie administrativă în baza codului¹¹⁴.

Principiile fundamentale de dreptul mediului, cum ar fi principiul poluatorul plătește, principiul precauției în luarea deciziilor etc. sunt înscrise în cod.

Autoritatea administrativă de mediu este Ministerul Ecologiei, Energiei, Dezvoltării Durabile și al Mării, a cărui principală atribuție este de a integra problemele de dezvoltare durabilă în politica guvernului, problemele legale de încălzirea globală, inclusiv negocierile privind schimbările climatice, prevenirea riscurilor și a poluării, managementul industriei nucleare și transportului precum și politicile privind energia. Mai multe agenții naționale sunt însărcinate cu administrarea unor probleme specifice, cum ar fi un institut care se ocupă de reducerea riscurilor pe care activitățile economice le au asupra mediului.

La nivel local prefectul are atribuții cu privire la unele instalații industriale pentru care emite acte de reglementare de mediu și aplică sancțiuni.

De asemenea mai funcționează direcții regionale subordonate ministerului, care sunt responsabile pentru validarea tehnică a cererilor pentru emiterea actelor de reglementare de mediu precum și pentru inspecția instalațiilor.

Sistemul juridic – instanțele administrative sunt competente să soluționeze litigiile ce au ca obiect legalitatea deciziilor administrative care privesc mediul, inclusiv legalitatea actelor de reglementare de mediu, judecătorul putând anula sau emite actul de reglementare în numele prefectului.

Instanțele civile și penale sunt competente să soluționeze litigiile privind răspunderea civilă și penală.

Politica generală este de a implementa legislația de mediu acordând stimulente financiare companiilor. De asemenea sunt percepute taxe de exemplu pentru emisii în atmosferă sau pentru evacuări lichide în mediu, perceperea unor astfel de taxe bazându-se pe principiul poluatorul plătește. Pe de altă parte, se acordă reduceri de taxe pentru investițiile unor companii care au ca obiectiv îmbunătățirea managementului de mediu.

¹¹⁴ Vincent Brenot, Mathieu Werner, ICLG to Environmental Law 2010

Administrația publică de mediu a înregistrat o creștere a numărului de funcționari. Cu toate acestea, aparatul public rămâne limitat față de numărul mare de facilități și proiecte cu efecte negative asupra mediului¹¹⁵. În ceea ce privește numărul de inspecții, acesta a crescut cu 200 din 2008, iar în 2010 vor mai fi numiți 160 de inspecții. Aceștia au obligația să inspecteze instalațiile industriale de risc mare care sunt în număr de 51.000, dintre care cele mai periculoase sunt 3.000 de instalații. Acestea sunt inspectate cel puțin o dată pe an. Alte 10.000 de instalații sunt inspectate cel puțin o dată la trei ani, iar pentru alte instalații o dată la 7 ani. Dacă instalațiile nu sunt conforme cu normele de funcționare, atunci prefectul emite o somație către operator de a intra în legalitate înainte de emiterea unei sancțiuni administrative.

În ceea ce privește accesul la informații, codul de mediu prevede că orice persoană are dreptul la informații de mediu care sunt deținute, primite sau create de autoritățile publice sau pentru ele. Acest drept se exercită în conformitate cu legea privind accesul la documentele administrative din 1978. În 2009 legea Grenelle a prevăzut ca statul să sprijine accesul la informații și participarea publicului la luarea deciziilor prin intermediul unui portal web.

Acordurile de mediu sunt emise în baza unui raport privind impactul asupra mediului și al unui raport de risc, care au ca obiect analiza situației inițiale a locației, a efectului asupra mediului și sănătății pe care îl are activitatea normală a instalației precum și riscurile în caz de accident. Prefectul poate să solicite efectuarea unui astfel de raport în cazul în care constată că eliberările de substanțe sau emisiile de gaze depășesc limitele admise.

În cazul în care operatorii nu au acte legale pentru desfășurarea activității sau dacă încalcă prevederile acordului de mediu *prefectul poate să aplice sancțiuni administrative*, cum ar fi: să se achite sumele necesare pentru aducerea în legalitate a instalației, să suspende activitatea până când sunt îndeplinite condițiile legale de funcționare. În cazul în care condițiile legale nu pot fi îndeplinite, instalația poate fi oprită prin decizie luată cu aprobarea Consiliului de Stat. De asemenea, pot fi aplicate amenzi penale și chiar pedeapsa cu închisoarea timp de 6 luni pentru nerespectarea obligației de intrare în legalitate comunicată de notificarea emisă de prefect.

Inspectorii de mediu au posibilitatea să inspecteze oricând instalațiile pe care le supraveghează și pot ridica orice documente după ce au realizat o listă contrasemnă de operator.

În timpul procesului de autorizare pot să aibă loc vizite și producerea de documentații, inclusiv angajarea de către prefect a unor experți independenți care să realizeze studii în cursul soluționării cererii de eliberare a permisului de mediu. Aceste studii sunt trimise inspectorilor de mediu. Vizita la locul desfășurării activității poate avea loc în timpul dezaterii publice. Permisul de mediu trebuie să prevadă o serie de analize și controale în timpul desfășurării activității,

¹¹⁵ Raphael Romi, Mecanismele juridice și de monitorizare ale măsurilor de mediu în drept comparat

rezultatele trebuind trimise inspectorilor de mediu. În același timp, prefectul poate să solicite informații noi. Funcționarii competenți pot solicita în timpul desfășurării activității orice informații, producerea de documente, accesul în zona în care se desfășoară activitatea, accesul la instalații, la mijloace de transport etc.

În baza unor dovezi ale existenței unor riscuri față de mediu, autoritățile publice pot solicita operatorilor să își reevalueze locațiile.

Regimul sancționator pentru vătămări aduse mediului

În Franța coexistă trei sisteme sancționatorii diferite:

Răspunderea administrativă – Operatorul poate fi tras la răspundere conform regimului instalațiilor clasificate. Prefectul notifică operatorul să se conformeze cerințelor într-un timp determinat și apoi, în cazul în care operatorul nu se conformează, sancționează administrativ cu amendă, suspendarea activității, conform celor descrise mai sus. Sancțiunea poate fi atacată în instanța de contencios administrativ.

Răspunderea civilă – O persoană este răspunzătoare pentru prejudicii cauzate terților conform codului civil.

Răspunderea penală – Poate fi atrasă de răspundere penală obișnuită cum ar fi otrăvirea unei persoane sau punerea în pericol a vieții, sănătății etc., dar și în infracțiunilor speciale prevăzute de legislația de mediu.

Din 2008 a fost legiferat¹¹⁶ conceptul de daună adusă mediului, fiind instituit un regim sancționator specific. Operatorul trebuie să suporte costurile de refacere a mediului sau să le înapoieze dacă măsurile au fost luate de autorități sau de alte persoane pentru că operatorul nu a putut fi găsit sau pur și simplu a rămas inactiv. Consiliile locale au dreptul conform acestei legi să pretindă despăgubiri pentru vătămări aduse teritoriului lor prin violări ale dreptului de mediu. Această posibilitate se aplică numai în cazul în care vătămrile aduse mediului sunt directe și măsurabile și dacă afectează terenuri punând în pericol sănătatea oamenilor, apa, specii de plante sau de animale protejate la nivel comunitar, servicii ecologice. Acest regim nu se aplică poluărilor care au caracter difuz cu excepția situației în care autoritatea competentă dovedește existența unei legături de cauzalitate între vătămarea de mediu sau pericolul producerii acestei vătămări și activitățile operatorilor.

Operatorii nu sunt răspunzători în cazul în care emisiile sau activitățile nu erau considerate periculoase la momentul producerii poluării datorită nivelului de cunoștințe și tehnici disponibile. Legea nu se aplică evenimentelor care s-au produs înainte de intrarea în vigoare a legii.

Operatorul răspunde de poluarea produsă chiar dacă a desfășurat activitate în conformitate cu permisul de mediu.

¹¹⁶ Lg. Nr 757/2008, în Vincent Brenot, Mathieu Werner, ICLG to Environmental Law 2010; această lege implementează Directiva privind răspundere a de mediu a UE 2004/35/EC

Directorii și reprezentanții societăților comerciale pot să răspundă în nume personal, civil sau penal pentru încălcările legislației de mediu. Companiile pot să primească amenzi, care sunt de 5 ori mai mari decât cele aplicate persoanelor fizice pentru aceeași faptă, sancțiuni secundare, cum ar fi închiderea firmei, excluderea din procedurile de licitații publice, pot răspunde civil în cazul în care au provocat vătămări terților.

Asigurările de mediu există în Franța pentru companii. Sistemul de asigurări de mediu s-a dezvoltat începând cu anii '80. Acestea pot achiziționa și asigurări pentru directori și reprezentanți ai companiei. Evenimentele acoperite pot fi vătămările aduse terților, persoane sau bunuri, dar nu și vătămările aduse direct mediului „prejudicii pur ecologice”. Ele nu acoperă de asemenea faptele comise cu intenție și nici amenzile penale sau civile. Noua lege privind răspunderea de mediu care transpune Directiva europeană 2004/35/EC crează însă premisele dezvoltării unor pachete de asigurări pentru aceste prejudicii pur ecologice.

Deșeuri

Deșeurile sunt definite ca orice reziduuri ale unui proces de producție, transformare sau folosire a unor substanțe, materiale sau produse precum și orice bunuri mobile abandonate sau care urmează să fie abandonate de proprietari.

Deșeurile finale sunt definite ca deșeuri care rezultă sau nu din tratamentul altor deșeuri, care nu pot fi tratate prin extragerea sau agenților poluatori periculoși, în condițiile economice și tehnice actuale.

Gropile de gunoi și depozitele de deșeuri pot să stocheze numai deșeuri finale.

Există dispoziții speciale pentru diferite categorii de deșeuri, de ex. radioactive, uleiuri arse, deșeuri medicale, electrice și electronice etc. existând posibilități de aplicare a sancțiunilor pentru autoritățile competente de către autoritățile de mediu competente pentru fiecare categorie.

Producătorul de deșeuri este responsabil pentru acestea până la eliminarea lor, chiar dacă deșeurile au fost transferate altor persoane în vederea aplicării tratamentului. Cu alte cuvinte, dacă persoana care aplică tratamentul sau efectuează prelucrarea deșeurilor dă faliment sau dispare, responsabil este în continuare producătorul acestor deșeuri.

Dacă deșeurile nu sunt eliminate corect și complet autoritățile competente pot să ordone eliminarea acestora pe cheltuiala producătorului. În același timp, cei care desfășoară operațiunile de tratare și eliminare a deșeurilor trebuie să asigure garanții financiare astfel încât asemenea riscuri să fie reduse pentru producători.

În cazul în care se produce un accident, o poluare accidentală care poate pune în pericol sănătatea publică sau mediul, operatorul este obligat să declare accidentul autorității de mediu competente. În cazul în care se produc și vătămări ale mediului, atunci trebuie înștiințate autoritățile publice și de asemenea trebuie informat publicul. Pentru accidente industriale periculoase operatorii sunt obligați

să aibă un plan pentru producerea de accidente.

Cererile pentru eliberarea permiselor de mediu trebuie să fie însoțite de un studiu de impact care să analizeze starea mediului în locația unde se va desfășura activitatea. Aceasta implică o investigație privind posibila contaminare a locației. La închiderea operațiunilor operatorul trimite prefectului un raport privind gradul de poluare al locației.

Sistemul de comercializare al emisiilor și schimbările climatice

Franța a implementat Directiva privind comercializarea emisiilor, înființând sistemul de cote pentru gaze cu efect de seră. Un plan național de alocare a cotelor a fost adoptat pentru perioada 2005-2007 și apoi pentru perioada 2008-2012. Din 2013 va funcționa sistemul de licitație al cotelor.

Terenuri contaminate

Franța nu are un sistem pentru protecția solurilor complet, neexistând legislație specifică pentru asumarea răspunderii.

Sistemul de sancționare și de răspundere pentru contaminarea solurilor se regăsește în acte normative nespecifice.

Principalele norme aplicabile contaminării solurilor și apelor subterane sunt acelea prevăzute pentru regimul instalațiilor clasificate, care vizează numai operatorul curent sau ultimul operator din locația respectivă. Operatorul este definit ca fiind acea persoană care controlează desfășurarea activității zilnic și are un permis de mediu sau de desfășurare a activității. La închiderea operațiunilor, ultimul operator poate fi obligat la refacerea locației din punct de vedere al mediului, timp de 30 de ani de la data când închiderea a fost notificată autorităților. Acestea nu se aplică situațiilor în care riscurile de poluare ale activității erau necunoscute (viciilor ascunse).

În cazul în care contaminările terenurilor crează un pericol pentru sănătatea umană sau crează prejudicii apelor, atunci poluatorul definit ca fiind orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau privat, societate comercială sau non-profit, care a desfășurat activitatea ce a produs poluarea, urmează să răspundă conform regimului sancționator descris mai sus. Acest regim sancționator nu se aplică poluărilor istorice (poluări ce au avut loc înainte de 30 august 2007 sau activități ce au fost închise înainte de această dată).

În cazul în care terenul nu are un proprietar cunoscut ori acesta este în insolvență, site-ul este considerat „orfan” și remedierea este preluată de stat prin agenția de mediu.

Conform regimului instalațiilor clasificate operatorul este responsabil pentru contaminările solului sau ale apelor subterane cauzate de activitățile/installațiile pe care le-a operat inclusiv pentru poluările istorice produse de aceste activități/installații chiar dacă nu avea nici o calitate legală față de acestea la data producerii poluării. Deci operatorul nu este responsabil numai pentru poluarea pe care o produce în timpul desfășurării activității, ci și pentru poluarea deja produsă, pe

care a preluat-o de la operatorii anteriori, considerându-se că preluarea patrimoniului acestora presupune preluarea tuturor drepturilor, dar și a tuturor obligațiilor acestora. În această situația autoritățile se pot îndrepta împotriva lor pentru remedierea mediului.

În cazul în care operatorul desfășoară o activitate diferită în aceeași locație atunci acesta nu poate fi tras la răspundere pentru poluările anterioare. Cu toate acestea există cazuri în care ultimul operator a fost considerat responsabil pentru poluările istorice chiar dacă a desfășurat activități diferite în locația respectivă.

Proprietarul locației poate fi ținut responsabil conform regimului juridic al instalațiilor clasificate dacă se face dovada că este succesorul operatorului sau că s-a comportat ca un operator al instalațiilor respective. De asemenea el poate fi tras la răspundere conform codului civil față de terți dacă se poate stabili vinovăția acestuia pentru producerea poluării.

Secțiunea 2 - Germania

Sistemul de protecție al mediului german¹¹⁷ se bazează pe trei principii principale: principiul poluatorul plătește, principiul precauției și principiul cooperării în luarea deciziei.

Legislația de mediu a Germaniei este alcătuită în mare parte din acte federale lăsând puține aspecte în competența de reglementare a celor 16 guverne locale.

Organele administrative de mediu însă sunt organizate în marea lor majoritate la nivel local, acestea având competența de administrare generală și implementare a legislației federale.

Autoritățile federale de mediu sunt: Ministerul Federal al Mediului care are competența de a defini agenda politică și Agenția Federală de Mediu care are competențe în ceea ce privește cercetarea de mediu, planificarea și alte sarcini administrative delegate de Ministerul Federal.

La nivelul landurilor germane, acestea pot fi organizate cu trei niveluri¹¹⁸ de organe administrative: ministerele, care sunt cele mai înalte autorități de mediu, urmate de guverne districtuale, cu atribuții de monitorizare, urmate de județe sau orașe independente. Celelalte state au două niveluri de organe administrative: ministerele și județele.

Cele mai multe atribuții de mediu sunt delegate județelor locale sau orașelor, ajutate de diverse agenții specializate care au atribuții administrative limitate.

În unele regiuni, precum Renania de Nord – Westfalia, atribuțiile administrative de mediu au fost transferate unei agenții de mediu organizată la nivelul landului.

¹¹⁷ Wolf Friedrich Spieth, Michael Ramb, ICLG to Environmental Law 2010

¹¹⁸ Renania de Nord – Westfalia, Bavaria, Baden-Württemberg, Hessa

Municipalitățile locale sunt responsabile cu administrarea rezervelor publice de apă, managementul deșeurilor și sistemelor de canalizare.

Opinia publică din Germania este foarte sensibilă față de problemele de mediu, statul german fiind considerat "un stat de mediu".

Pentru activitățile cu impact asupra mediului există un sistem de emitere a licențelor și permiselor de mediu (acorduri, avize, autorizații). Emiterea acestora poate fi contestată în contencios administrativ, după o procedură administrativă prealabilă. Proiectele privind infrastructura și proiectele industriale care pot să aducă vătămări grave mediului sunt supuse unor dispoziții speciale privind emiterea licențelor și avizelor în funcție de mărimea și tipul instalației. Procedura de emitere a permisului de mediu este însoțită de evaluarea de mediu, proceduri de informare și consultare a publicului conform legislației europene (Directivei EIA 85/337/CEE cu modificările ulterioare).

Autoritățile de reglementare au la îndemână o varietate de instrumente pentru a dispune controlul respectării legislației de mediu. Atribuțiile lor sunt reglementate de legislația de mediu federală (legea federală pentru controlul emisiilor, legea federală privind apa, privind managementul deșeurilor, privind activitățile nucleare etc.).

Atribuțiile autorităților de reglementare sunt:

- conduc inspecțiile locațiilor în care se desfășoară activitățile cu impact asupra mediului;
- pot cere documente și pot preleva probe;
- operatorii și proprietarii locațiilor au obligația de a divulga orice informații relevante. În cazul în care nu cooperează, conform multor legi de mediu, operatorii pot fi sancționați cu amenzi administrative și penale;
- conform legii privind energia nucleară și legii privind substanțele chimice, autoritățile au și dreptul de a interviua angajații.

Regimul sancționator pentru vătămări aduse mediului

Răspunderea de mediu este reglementată în primul rând în dreptul public, în diferite acte administrative la nivel federal, la nivelul landurilor sau la nivel local în anumite cazuri. Dacă anumite acte normative nu prevăd sancțiuni, cum sunt Legea federală privind protecția solurilor, Legea privind managementul deșeurilor, atunci se aplică regulile generale care presupun producerea unui pericol pentru siguranța și ordinea publică, cum sunt pericolele pentru sănătatea umană și pentru mediu. Sancțiunile se aplică persoanei sau entității care a produs vătămarea ori proprietarului instalației.

Răspunderea civilă este aplicată conform codului civil și presupune plata de daune și compensații către terți pentru vătămarea unor drepturi subiective, vătămare care poate să fie provocată și din culpă. În afară de plata daunelor în

anumite cazuri poate fi cerută oprirea activității, de exemplu a unor emisii vătămătoare care ajung pe proprietatea unor vecini.

Conform deciziei Curții Federale Supreme de Justiție, partea vătămată trebuie să dovedească numai legătura de cauzalitate între poluare și vătămarea drepturilor sale subiective, sarcina probei fiind inversată în privința celorlalte elemente ale răspunderii. De asemenea, curtea a introdus în răspunderea pentru prejudicii de mediu și noțiunea de datorie de protejare a publicului, conform căreia oricine desfășoară activități cu risc de mediu are datoria să ia toate măsurile rezonabile pentru protejarea terților.

Codul penal german conține mai multe infracțiuni de mediu, cum ar fi: poluarea apelor naturale, crearea unei poluări a aerului care produce vătămări, crearea unui pericol pentru sănătatea oamenilor prin emisii ale unor substanțe toxice, depozitarea de deșeuri care pun în pericol mediul, folosirea unor instalații care pot aduce vătămări mediului, fără autorizație.

Directiva 2004/35/EC privind răspunderea de mediu a fost transpusă în 2007. Aceasta urmărește prevenirea și repararea daunelor cauzate de anumite activități habitatelor și speciilor de animale și plante protejate, apelor interioare și solurilor. Această lege nu se aplică daunelor produse sănătății indivizilor și proprietății private, care sunt în continuare reglementate de legea germană mai veche privind răspunderea de mediu.

În ceea ce privește posibilitatea ca operatorul să înlăture răspunderea pentru vătămări aduse mediului, dacă nu au fost depășite limitele permisului de mediu, aceasta este o problemă controversată în Germania. Conform vechii legi germane privind răspunderea de mediu, aceasta operează în momentul în care s-a produs o vătămare, indiferent dacă activitatea s-a desfășurat sau nu în conformitate cu permisul de mediu. În cazul în care activitatea a fost desfășurată în aceste limite, operatorul nu va mai răspunde pentru prejudicii nesemnificative aduse proprietăților și legătura de cauzalitate între prejudicii și activitate va trebui dovedită.

Conform legii ce a transpus Directiva Europeană, aceasta nu prevede posibilitatea operatorului de a se exonera de răspundere în cazul exercitării activității în limitele permisului de mediu, dar acest lucru poate fi reglementat la nivelul landurilor.

În ceea ce privește răspunderea directorilor și reprezentanților companiilor, în principiu ei nu sunt responsabili personal. Există dispute în doctrina germană cu privire la posibilitatea angajării răspunderii acestora, dar nu există o practică a instanțelor în acest sens.

În ceea ce privește dreptul penal, răspunderea penală este numai personală. Astfel, organele de cercetare penală trebuie să investigheze săvârșirea infracțiunilor de mediu de către persoane fizice din cadrul companiilor. De

exemplu, dacă atribuțiile privind gestiunea problemelor de mediu sunt atribuite unui departament, atunci toți membri aceluia departament pot să fie responsabili din punct de vedere penal pentru comiterea infracțiunilor decurgând din încălcarea legislației de mediu.

Proprietarii și conducerea companiei pot fi amendați și trași la răspundere pentru neglijență în serviciu, atunci când aveau atribuția de supervizare a îndeplinirii atribuțiilor de mediu de către angajați.

De asemenea poate fi amendată chiar compania, indiferent de sancțiunile aplicate conducerii și angajaților, astfel de amenzi fiind date de regulă de autoritățile administrative de la nivelul landurilor și nu de către organele penale.

Asigurări de mediu

Asigurarea tradițională privește acele riscuri care sunt în mod expres descrise în polița de asigurare. Orice vătămare de mediu care rezultă din activitățile normale descrise în permisele de mediu sau în autorizațiile de funcționare sunt excluse din aceste asigurări cu excepția situației în care se dovedește că producerea vătămării nu putea fi cunoscută la data producerii vătămării având în vedere nivelul tehnologiei la data producerii daunei de mediu.

Există tendința de extindere a asigurărilor și pentru răspunderea decurgând din dreptul civil și pentru cea decurgând din dreptul public.

Deșeuri

Deșeurile sunt definite în legislația germană ca fiind bunuri mobile aflate în proprietatea unei persoane, pe care aceasta este obligată să le elimine. În legislație se face distincția între deșeuri pentru reciclare și deșeuri pentru aruncat.

Legea privind managementul deșeurilor impune o ierarhie pe o scală de trei niveluri: prevenirea producerii de deșeuri, reciclarea deșeurilor și eliminarea acestora. Producătorii de deșeuri au obligația de a le colecta separat și de a le recicla conform posibilităților economice și tehnologice rezonabile.

Deșeurile sunt împărțite în două categorii: deșeuri periculoase și deșeuri nepericuloase. Companiile care au ca obiectiv de activitate eliminarea deșeurilor suportă taxe de înregistrare indiferent de categoria de deșeuri cu care operează.

Deșeurile provenind de la gospodării sunt eliminate de municipalități, iar deșeurile provenind din activități comerciale sunt eliminate de producători sau posesori. Aceștia sunt responsabili de colectarea, transportul, depozitarea și tratamentul deșeurilor. Eliminarea deșeurilor poate să fie făcută numai în locații sau cu instalații autorizate. Dacă deșeurile nu pot fi tratate sau reciclate conform cerințelor legii, atunci ele sunt predate municipalităților.

În cazul în care producătorii de deșeuri le transferă pentru reciclare/depozitare unor terți, atunci ei rămân responsabili de soarta acestor deșeuri chiar și în cazul vinovăției terților, întrucât se consideră că nu au ales cu grijă partenerii.

Germania a adoptat reglementări speciale privind ambalajele, în cazul cărora cei care comercializează bunuri ambalate într-un anumit material sunt obligate să primească înapoi gratuit ambalaje de aceeași categorie. În ceea ce privește autovehiculele, producătorii sau importatorii sunt obligați să preia vehiculele produse sub licența UE. În mod gratuit și să asigure reciclarea acestora. Consumatorii sunt obligați să aducă bateriile folosite la punctele de colectare. Distribuitorii de baterii sunt obligați să primească bateriile folosite și să le restituie producătorilor, care le reciclează sau le elimină conform normelor în vigoare.

Terenuri contaminate

Până în 1999 solurile și terenurile contaminate au fost tratate individual de către cele 16 landuri, conform politicii lor generale și legislației privind apa. În 1999 a intrat în vigoare legea federală privind protecția solurilor. Această lege are ca scop protecția solurilor împotriva deteriorărilor viitoare și reglementează răspunderea și măsurile de remediere a contaminărilor existente. Pot fi responsabili: poluatorul, succesorul universal al poluatorului, operatorul, proprietarul, persoana care deține terenul, de exemplu un locatar, orice fost proprietar dacă a transferat proprietatea după 1999 și a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască existența contaminării terenului, persoana sau entitatea responsabilă conform principiilor generale de drept comercial sau corporativ pentru entitatea legală care este proprietara terenului.

Dacă există dovezi privind contaminarea unui teren autoritatea competentă poate să ceară oricăreia din aceste persoane să desfășoare o investigație pe cheltuiala proprie pentru a determina gradul de vătămare adus mediului. Dacă există dovezi ale unor daune de mediu, autoritatea poate să ordone măsuri de remediere.

Nu există o ierarhie a persoanelor (dintre cele enumerate mai sus) care sunt răspunzătoare pentru contaminarea terenului. Dacă, de exemplu, poluatorul este în insolvență, autoritatea se poate îndrepta în egală măsură împotriva proprietarului, proprietarul având ulterior posibilitatea să se întoarcă cu acțiune în regres împotriva poluatorului. Autoritatea poate să ia pe cheltuiala proprie măsurile necesare înlăturării pericolelor pentru mediu, putând să se îndrepte apoi împotriva oricăreia dintre persoanele enumerate, putând să aleagă de exemplu pe aceea cu poziția financiară cea mai favorabilă.

Sistemul de comercializare al emisiilor și schimbările climatice

Germania participă din 2005 la sistemul de comercializare a emisiilor. Alocarea cotelor pentru perioada 2008-2012, ca și alocarea pentru perioada anterioară, 2005-2007 definește o cotă la nivel național. Cotele totale alocate

pentru perioada în curs includ instalații care nu fuseseră incluse în sistemul de comercializare a emisiilor până acum. Instalațiile de capacitate mică nu sunt incluse încă în această schemă.

În timpul primei perioade, peste 800 de operatori au contestat în instanță alocarea cotelor solicitând să le fie alocat un număr mai mare. Marea majoritate a acestor litigii nu au fost finalizate. Următoarea perioadă de alocare va începe în 2013, planul individual de alocare la nivel național va fi înlocuit cu o cotă de emisii la nivelul UE care va scădea anual. În prezent se pregătește includerea liniilor aeriene în sistemul de comercializare al emisiilor, în două faze: prima fază a fost deja parcursă și a presupus implementarea obligației de către operatorii aerieni afectați de a realiza un plan de monitorizare și de raportare a emisiilor pe perioadă de un an, începând de la 1 ianuarie 2010. Faza a doua, care presupune implementarea tuturor celorlalte obligații, inclusiv aceea de renunțare la o parte din cote, urmează să fie implementată.

Capitolul 6

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale¹¹⁹ și Uniunea Europeană

La 1 decembrie 2009, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Carta Drepturilor Fundamentale a UE a devenit parte a tratatelor constitutive ale UE. Această carte prevede garantarea drepturilor fundamentale în UE, inclusiv a dreptului la un mediu echilibrat și sănătos.

Încercările UE de a deveni parte la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale datează încă din 1996, când încercările de aderare au eșuat în urma unei decizii a Curții Europene de Justiție care a decis că nu există nici o prevedere în Tratatul constitutiv al UE pentru ca asemenea aderare să fie posibilă.

Tratatul de la Lisabona, art. 6 al. 2, stabilește obligația UE de a deveni parte a Convenției, pentru a asigura nivelul de protecție al drepturilor omului cerut de Carta drepturilor fundamentale, carte integrată în noul tratat, după cum am arătat.

Protocolul nr. 14 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, care simplifică și reorganizează procedurile administrative ale Convenției, stabilește și cadrul legal de aderare al UE la Convenție¹²⁰.

În prezent Comisia Europeană pregătește instrumentele de aderare ale UE la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, negocierile de aderare începând în iulie 2010¹²¹.

Dreptul mediului, recunoscut ca drept fundamental în Carta drepturilor fundamentale a UE va căpăta o nouă dimensiune privind protecția sa prin aderarea UE la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. Aceasta, în deciziile Curții de la Strassbourg a consacrat deja protecția privind dreptul mediului.

Se consideră¹²² că nu se poate realiza o protecție reală a drepturilor omului fără un mediu de calitate și fără dezvoltare durabilă. Astfel, dreptul mediului devine un drept fundamental de generație a III-a¹²³, împreună cu dreptul la pace și dreptul la dezvoltare, drepturi cunoscute sub denumirea de drepturi de solidaritate.

¹¹⁹ Convenția a fost elaborată de Consiliul European în 1950 și a intrat în vigoare în 1953, fiind în prezent semnată de toate statele membre ale UE precum și alte state membre ale Consiliului European, în total, 47 de state

¹²⁰ http://www.coe.int/t/dc/files/themes/eu_and_coe/default_EN.asp

¹²¹ M Duțu, op. Cit, p. 131

¹²² Mahfoud Ghezali, Noile drepturi fundamentale ale omului, p.87

¹²³ Prima generație de drepturi fundamentale este reprezentată de drepturile civile și politice, iar generația a II-a de drepturile de creație.

Există o legătură indisolubilă între dreptul mediului și drepturile fundamentale. Încălcarea dreptului la mediu produce efecte asupra drepturilor fundamentale. Astfel, degradările mediului (poluarea aerului, distrugerea pădurilor, distrugerea solurilor, producția de alimente nesănătoase, acumularea de cantități mari de deșeuri periculoase și eliminarea lor în condiții dăunătoare etc.) reprezintă o încălcare a dreptului la viață, a dreptului la sănătate, la o viață decentă, a dreptului la muncă, a dreptului la o muncă în condiții de siguranță pentru sănătate, a dreptului de a avea acces la o alimentație sănătoasă și suficientă, a dreptului la egalitate (între modul de dezvoltare a unor regiuni ale lumii și egalitate între generații) etc.

Încălcarea drepturilor omului poate duce la încălcarea dreptului la mediu. Astfel, încălcarea dreptului la muncă favorizează apariția șomajului și marginalizarea unor categorii sociale, împingându-le să migreze către orașe. Astfel sunt afectate resursele naturale crescând impactul negativ al mediului urban asupra mediului natural (producția unei cantități mari de deșeuri, poluarea aerului prin folosirea unui număr mare de vehicule, poluarea fonică, determinarea unui consum mai mare de energie etc.). De asemenea, încălcarea dreptului la informație poate avea efecte negative în cazul producerii unor poluări accidentale precum și în dezvoltarea unor investiții dăunătoare.

Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului¹²⁴ a adus o contribuție importantă protecției noilor drepturi fundamentale ale omului. Astfel, dreptul mediului este considerată o „problemă de interes general”, care trebuie pusă în balanță față de interesul privat:

În cauza **Sporrong și Lönnroth contra Suediei, din 1982**¹²⁵, în fața dreptului de proprietate garantat prin art. 1 din Protocolul Unu al CEDO, Curtea a concluzionat că trebuie stabilit un echilibru între exigențele interesului general și necesitatea protejării intereselor private fundamentale ale indivizilor, reținând că protecția mediului este o problemă de interes general, care trebuie protejată în fața altor interese private.

În cauza **Fredin contra Suediei, din 1991**¹²⁶, Curtea a recunoscut în mod explicit faptul că nu trebuie ignorat că societății de astăzi îi pasă fără îndoială de avantajele conservării mediului, fiind deci important pentru satisfacerea interesului general a se promova toate operațiunile de mediu, în vederea respectării intereselor fundamentale ale indivizilor. În această cauză proprietarii unei cariere

¹²⁴ Vezi și M Duțu, op. Cit., p. 153 și urm.

¹²⁵ <http://vlex.com/vid/case-of-sporrong-and-l-v-sweden-27428617>

¹²⁶ <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/bd85b31af932d14bc1256681002b47f0/a3f2e913fcf974fec1256640004c18e0?OpenDocument>

de nisip, cărora li se refuzase emiterea unei licențe de exploatare în temeiul unei legi privind protecția mediului, nu au putut obține în fața CEDO recunoașterea faptului că neacordarea licenței a constituit o încălcare a drepturilor lor.

În cauza **Lopez Ostra contra Spaniei, din 1994**¹²⁷, în aplicarea art. 8 privind protecția vieții private, Curtea a adoptat un principiu esențial conform căruia vătămările grave aduse mediului (în speță emisii ale unor substanțe chimice) pot să aducă atingere bunăstării persoanelor și să le priveze de posibilitatea de a se bucura de liniștea domiciliului lor într-un mod care aduce atingere vieții private și de familie, chiar dacă nu sunt de natură a pune în pericol sănătatea persoanelor.

În cauza **Pine Valley contra Irlandei, din 1991**¹²⁸, Curtea a decis că protecția mediului constituie manifestarea unui drept legitim conform interesului general. În această cauză se refuzase emiterea unei autorizații de construire a unui depozit industrial pe motiv că se afla într-o zonă agricolă destinată prezervării unei „centuri verzi”.

În cauza **Zander contra Suediei, din 1993**¹²⁹, Curtea a decis că activitățile poluatoare ale instalațiilor industriale sunt susceptibile a produce prejudicii persoanelor private care au apoi dreptul la compensații de natură civilă. În această cauză proprietarii unei fântâni de apă contaminată cu cianură provenită de la o groapă de gunoi vecină au solicitat respingerea cererii de înnoire și extinderea funcționării gropii de gunoi întrucât funcționarea acesteia a afectat dreptul reclamanților la apă potabilă. Anterior fusese interzisă alimentarea cu apă în urma creșterii nivelului de cianură peste nivelul maxim admis. Reclamanții au solicitat și compensații materiale pentru încălcarea obligației de furnizare gratuită a apei potabile. Curtea a admis cererea reclamanților recunoscând dreptul lor subiectiv la un mediu sănătos, precum și caracterul civil al daunelor ce li se cuveneau pentru încălcarea acestui drept.

În cauza **Guerra contra Italiei, din 1998**, Curtea a citat rezoluția 1087 a Adunării Consiliului Europei privind consecințele accidentului de la Cernobîl: accesul publicului la o informație clară și exhaustivă trebuie să fie considerat ca un drept fundamental al persoanei”.

În cauza **Tatar contra României, din 2009**¹³⁰, Curtea a decis că statul român a încălcat principiul precauției atunci când a permis funcționarea unei fabrici de

¹²⁷ <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/2422ec00f1ace923c1256681002b47f1/faf3326e45cb012ac1256640004c2aeb?OpenDocument>

¹²⁸ <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/8df4da34bc220916c1256640004c1b92?OpenDocument>

¹²⁹ <http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/e4ca7ef017f8c045c1256849004787f5/a59e31efad6d2920c1256640004c2828?OpenDocument>

¹³⁰ <http://www.juridice.ro/38594/hotararea-tatar-vs-romania-prima-condamnare-la-cedo-ref-dreptul-la-un-mediu-sanatos.html>; Simona Maia Teodoru, op cit, p 203;

aur fără a lua toate măsurile de prevenție necesare pentru asigurarea unui nivel de siguranță al procesului tehnologic. Astfel, a fost afectată viața și sănătatea locuitorilor din apropierea fabricii, reclamantul prezentând afecțiuni de sănătate grave.

În plus, Curtea a arătat că România a încălcat obligația de informare și consultare a publicului în luarea deciziilor de mediu precum și de informare a publicului ca urmare a producerii unor accidente, după ce în 2000 fabrica de aur în cauză a provocat un accident ecologic de proporții prin deversarea apei contaminate cu cianură în râul Tisa.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a consacrat în astfel de decizii un drept al persoanelor de a ști, de a fi informat în probleme de mediu. Acest drept este reglementat în dreptul internațional de Convenția de la Aarhus.

Capitolul 7

Politica de mediu a României și dreptul mediului

Secțiunea 1 – Vechiul drept românesc

Reglementările de mediu în provinciile românești¹³¹ (în special în Moldova și Transilvania) au o abordare sectorială, ca și în restul Europei. Acestea se refereau la protecția vânatului în anumite zone (de ex. legea braniștei dată de Ștefan cel Mare) precum și reglementări privind pădurile (Coduri silvice adoptate în Banat, Transilvania și Țara Românească în secolul XVIII, precum și anaforaua din Moldova pentru codru, dumbrăvi și lunci).

Aceste reglementări priveau atât exercitarea dreptului de proprietate, dar și măsuri privind stabilirea vârstei optime de tăiere, nevoia de a curăța pădurile, interzicerea pășunatului¹³² etc.

Epoca modernă

În urma semnării Tratatului de la Adrianopol, în 1829, cultura cerealelor capătă o mare devoltare determinând tăierea masivă și necontrolată a pădurilor precum și o accelerată degradare a solurilor. Pentru aceasta au fost adoptate legi menite să protejeze pădurile clerului și ale bisericilor. Codul penal român din 1864 prevedea restricții privind vânatoarea în spații închise, otrăvirea peștilor în bălți, heleșteie ori havuzuri, incendierea pădurilor și a fânețelor. În această perioadă apare prima lege a vânătorii, în 1872, după ce în 1868 fuseseră deja introduse restricții privind vânatoarea timp de 4 luni pe an, interzicerea distrugerii cuiburilor și ouălor păsărilor de interes cinegetic etc.

Se adoptă reglementări care privesc funcționarea unor stabilimente industriale¹³³, regimul de exploatare al pădurilor (codul silvic în 1881, legea pentru cererea unui fond necesar pădurilor, menținerea coastelor și fixării terenurilor pe moșiile statului în 1900), privind legea pescuitului în 1897 etc.

Începutul secolului XX echivalează cu primele mișcări privind protecția naturii. În 1921 ia ființă Societatea de turism pentru protecția naturii al cărei inițiator era Spiru Haret¹³⁴, în 1930 fiind adoptată prima lege de protecție a monumentelor naturii. Este înființată prin această lege prima comisiune pentru ocrotirea monumentelor naturii precum și organisme regionale. Activitatea acestor structuri avea caracter de cercetare științifică. Prin lucrările întocmite au fost

¹³² M. Duțu, op cit, p. 42–43; Daniela Marinescu, op cit, p 29 – 31;

¹³³ Regulamentul zahanelor (abatoarelor) din 1868 și legea serviciului sanitar din 1874, regulamentul pentru industriile insalubre în 1885

¹³⁴ Daniela Marinescu, op. cit., p 33

luate măsuri legislative de ocrotire a unor monumente ale naturii: organizarea a 36 de rezervații naturale printre care și Parcul Național Retezat în 1935, precum și protecția a numeroase specii de plante și de animale¹³⁵.

Perioada comunistă

Regimul comunist a creat structuri administrative și legislație privind politica de mediu, însă acestea nu au fost aplicate în practică niciodată, considerându-se că dreptul mediului nu are valoare normativă, așa cum explicau profesorii la cursurile universitare și cum rețineau și instanțele de judecată în hotărâri, chiar și după revoluția din 1989.

Din punct de vedere formal au existat legi de ocrotire a naturii: Hotărârea Consiliului de Miniștri 518/1954 și, după Conferința de la Stockholm, Legea protecției mediului din 1973, Consilii Regionale de îndrumare pentru ocrotirea naturii și conservarea genofondului României. Comisia pentru ocrotirea monumentelor naturii înființată în perioada interbelică a fost subordonată Academiei Române. În 1974 a fost înființat Consiliul Național pentru protecția mediului înconjurător. Au fost adoptate legi privind protecția unor factori de mediu: legea apelor 1974, legea privind fondul funciar 5/1974, legea privind conservarea și protejarea pădurilor, exploatarea lor rațională economică și menținerea echilibrului ecologic nr. 2/1987 etc.

Nu a existat niciodată încercarea de abordare integrată a problemelor de mediu și nu a existat o legislație care să aibă vreun impact asupra operatorilor economici sau o politică reală a statului față de aceștia întrucât operatorii economici aparțineau statului. Nu a existat niciun fel de transparență a problemelor de mediu, nici măcar în ceea ce privește accidentul de la Cernobil, despre care publicul din România a aflat foarte târziu. Nu s-a pus niciodată problema implicării publicului sau a altor factori în adoptarea politicilor de mediu. Nu au existat evaluări de mediu ale proiectelor sau programelor. Deși existau prevederi legate de sancțiuni aplicate în cazul unor poluări grave, inclusiv oprirea activității poluatorilor, acestea nu au fost niciodată puse în practică, ci mai mult, judecând după efectele devastatoare ale unor activități industriale, care se văd și astăzi, putem spune că poluarea era o politică de stat (ex. Copșa Mică, Zlatna, Alum Tulcea, Azomureș etc.).

Secțiunea 2 – Tendințe actuale

La nivel politic România s-a aliniat politicii UE în ceea ce privește mediul, conform obligațiilor asumate în perioada pre și post aderare. Tratatul de aderare al României la Uniunea Europeană semnat în 2005 și protocoalele anexate cuprind angajamentele concrete ale României de transpunere în practică a

¹³⁵ M Duțu, op. cit., p 46, D. Marinescu, op. cit. p 33-35

întregului acquis comunitar și prevăd unele decalări ale termenelor de implementare ale unor obligații de mediu (până în 2015 pentru instalațiile industriale cu grad ridicat și complex de poluare, până la 16 iulie 2017 pentru depozitele municipale de deșeuri, 2018 pentru extinderea sistemelor urbane de alimentare cu apă potabilă și tratare a apelor uzate).

Grefarea acestei politici pe tradițiile și obiceiurile din România s-a făcut prin adoptarea unor pachete întregi de politici și de legi, care erau absolut necesare pentru dobândirea calității de stat membru UE, fără ca acestea să fie însoțite de programe educative la nivel școlar, universitar (cu excepția unor universități private), de pregătire a funcționarilor și specialiștilor care urmau să le implementeze, a unor campanii de informare și conștientizare a publicului cu privire la rolul său în implementarea politicilor de mediu. Ca urmare, implementarea legislației în România, mai ales în contextul instabilității funcției publice și din sistemul public, este foarte dificilă, probleme de implementare apărând atât la nivel central, cât și la nivel local. Aceste probleme se agravează în ultima perioadă de criză financiară și s-ar putea spune și politică din România din ultima perioadă, realizarea politicilor de protecție a mediului nefiind o prioritate.

Instituții de mediu în România

După 1989 s-a înființat Ministerul Apelor, Pădurilor și Mediului Înconjurător prin reorganizarea Consiliului Național al Apelor, Pădurilor și Mediului Înconjurător și a Consiliului Național pentru Protecția Mediului Înconjurător, care se desființau.

Obiectul de activitate, împărțirea administrativă și atitudinea autorităților și a cadrelor didactice era una conform căreia dreptul mediului *nu avea valoare normativă* – teză ce se preda la cursurile de dreptul mediului.

Prima lege modernă de protecție a mediului în România a fost Legea 137/1995.

Pe lângă preluarea principiilor enunțate la Rio în 1992, această lege începea și reorganizarea sistemului de drept administrativ din România. Instituția centrală responsabilă pentru protecția mediului era Ministerul Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului. Sistemul și dreptul administrativ, fără nici o tradiție în România, nu realiza însă o protecție efectivă a mediului, existând probleme de organizare și control foarte mari. O dovadă o constituie haosul administrativ creat prin decizii ce nu țineau cont de principiile de protecție a mediului: de exemplu, deși s-au creat agenții de protecție a mediului, acestea au trecut la un moment dat în subordinea filialelor regiilor autonome ale apelor și pădurilor, care nu aveau ca obiect de activitate protecția mediului. Practic, instituțiile menite să protejeze mediul erau subordonate structurilor menite să realizeze activități economice. După anul 2000, atribuțiile ministerului privind pădurile au fost trecute la Ministerul Agriculturii și Alimentației, ceea ce a dus la slăbirea regimului de protecție. Pădurile au revenit

în subordinea ministerului mediului în 2009. În anul 2003, Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor care a fost desființat, departamentele fiind trecute în subordinea Ministerului Agriculturii, Alimentației și Pădurilor. Iată că nici în anul 2003 administrația publică din România nu avea, precum Uniunea Europeană, ca obiectiv major protecția mediului sau dezvoltarea durabilă. Ministerul a fost reînființat în 2004, la presiunea UE. În anul 2007 s-a organizat Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile, fiind prima și singura dată când dezvoltarea durabilă devine obiectiv major al administrației publice, fără însă ca noțiunea să fie pe deplin înțeleasă și aplicată. În 2009 dezvoltarea durabilă dispare din nou, ministerul redevenind al mediului și pădurilor.

În 2003 a fost înființată Agenția Națională de Protecție a Mediului, ca autoritate de execuție și implementare a Ministerului Mediului și Gospodăririi Apelor. Aceasta are în subordine 8 Agenții Naționale de Protecție a Mediului precum și 42 de Agenții Județene de Protecție a Mediului.

Un regim juridic special îl are Delta Dunării, pentru care s-a înființat încă din 1993 Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării.

Activitatea de inspecție și control în domeniul mediului este realizată de Garda de Mediu, înființată în anul 2003. Inspecția și controlul de mediu în România au activitate slabă și cu impact nesemnificativ. De asemenea observăm și o lipsă de transparență a acestei instituții, după cum am detaliat mai jos¹³⁶. În plus, din site-ul acestei instituții observăm că activitățile acesteia în prezent sunt prezentarea activităților de colectare a deșeurilor desfășurate de Ministerul Mediului precum și controale la numai două instalații prevăzute de OUG 152/2005 privind controlul integrat al poluării, rapoartele de inspecție neputându-se deschide la momentul realizării acestui studiu. De asemenea observăm că organul național de inspecție și control va desfășura activități educative pentru copii.

¹³⁶ Vezi infra pg. 84

Capitolul 8

Politici de mediu actuale

Secțiunea 1 – Dezvoltarea durabilă

Prima strategie de dezvoltare durabilă a României a fost elaborată în perioada 1997-1999 cu sprijinul Programului ONU pentru Dezvoltare (PNUD), document asumat de Guvernul României. În contextul legislației din România, a lipsei complete de tradiție în implementarea politicilor publice privind mediul, documentul a avut un impact foarte slab asupra politicilor statului român, fiind preluat punctual la nivel local.

Dezvoltarea durabilă era definită ca fiind „îmbunătățirea progresivă și menținerea bunăstării populației în corelare cu cerințele folosirii raționale a resurselor naționale și ale conservării ecosistemelor”.

Obiectivul fundamental era ”creșterea bunăstării și prosperității individuale și a ansamblului național la nivel național, urmărind o dezvoltare economică în limitele de suport ale Capitalului Natural, într-un mod care să garanteze și calitatea vieții generațiilor viitoare”.

Prioritățile strategiei erau: sănătatea populației, educația, creșterea economică, conservarea resurselor energetice.

Strategia făcea o evaluare a sistemului social economic și de mediu din România și propunea mai multe scenarii privind dezvoltarea viitoare a României, respectând principiile unei dezvoltări durabile. Este preferat scenariul competitivității, un model de dezvoltare într-un ritm susținut.

Iată care erau angajamentele Guvernului României la acea dată pentru a asigura dezvoltare durabilă bazată pe scenariul competitivității:

- relansarea investițiilor;
- susținerea continuă a educației, serviciilor de sănătate, transportului public, construcției de locuințe;
- stabilirea unui sistem fiscal care să determine utilizarea împrumutului public doar pentru investiții și nu pentru consum în cadrul unui nivel stabil și prudent din PIB;
- stimularea competiției în economie;
- dezvoltarea industriilor care protejează mediul;
- inițierea unei acțiuni de conștientizare publică a nevoii de protecție a mediului și conservare a resurselor naturale;
- definirea opțiunilor strategice în domeniul turismului în domeniul protecției mediului;
- permanenta îmbunătățire a eficienței utilizării resurselor;

- promovarea unor programe privind recuperarea, reciclarea și reutilizarea materialelor și a deșeurilor.

Este ușor să ne dăm seama că în realitate nimic din ce și-a propus Guvernul României în acest document nu a fost realizat nici la nivel de politică publică, nici la nivel de legislație.

Nici Guvernul României și nici societatea civilă nu a monitorizat și evaluat implementarea strategiei de dezvoltare durabilă, din același motiv pentru care ea nu a fost niciodată aplicată: în România nu s-a trezit conștiința nevoii de dezvoltare durabilă, iar conceptul este și la ora actuală quasi necunoscut.

Noua strategie de dezvoltare durabilă a României

Noua strategie de dezvoltare durabilă a fost adoptată în 2008. Structura acestei strategii urmărește structura Strategiei de dezvoltare durabilă a UE, adoptată în 2006.

Strategia își propune obiective și priorități în domeniile identificate ca priorități de UE, pentru trei perioade de timp: până în 2013, până în 2020 și până în 2030.

Documentul este extrem de complex, propunându-și obiective greu realizabile chiar în condiții de coerență rezonabilă a administrației publice din România. În condițiile în care după doi ani constatăm că nu s-a luat nicio măsură pentru atingerea obiectivelor propuse, considerăm că și această strategie de dezvoltare durabilă poate avea aceeași soartă, de a rămâne numai o conformare formală la politicile UE, în condițiile în care dezinteresul administrației față de acest subiect va continua. Și iată un exemplu al acestui dezinteres:

Atribuțiile Ministerului Mediului și Pădurilor, conform art. 1 din HG 1635/2009¹³⁷ în prezent privesc: „*planificarea strategică, dezvoltare durabilă, infrastructura de mediu și gospodărirea apelor, meteorologie, hidrologie, hidrogeologie, schimbări climatice, arii naturale protejate, gestionarea deșeurilor, gestionare a substanțelor și preparatelor periculoase, conservarea biodiversității, biosecurității, gestionarea calității aerului și zgomotului ambiental, administrarea managementului silvic*”; realizează politica în domeniile mediului și gospodării apelor la nivel național, elaborează strategia și reglementările specifice de dezvoltare și armonizare a acestor activități în cadrul politicii generale a Guvernului, asigură și coordonează aplicarea strategiei Guvernului în domeniile sale de competență, îndeplinind rolul de autoritate de stat, de sinteză, coordonare, inspecție și control în aceste domenii; asigură coordonarea interministerială a procesului de elaborare a Strategiei naționale de dezvoltare durabilă, propune adoptarea și urmărește implementarea acesteia; coordonează activitatea de integrare a cerințelor privind protecția mediului în celelalte politici sectoriale, în concordanță cu cerințele și standardele europene și internaționale.

¹³⁷ <http://www.mmediu.ro/minister/regulamente.htm>

Observăm că noțiunea de dezvoltare durabilă apare ca obiectiv alături de infrastructură și protecția apelor, meteorologie, ca și când ar fi vorba despre un domeniu separat de activitate, complet rupt de ceea ce este enunțat câteva alineate mai jos când acest concept se referă la integrarea politicilor de mediu în celelalte politici sectoriale. Nici vorbă să regăsim în atribuțiile Guvernului realizarea dezvoltării durabile așa cum am văzut că rezultă ea din Strategia Uniunii Europene.

Adoptarea strategiei de dezvoltare durabilă la nivel național s-a făcut artificial, la presiunea UE care cerea armonizarea politicilor naționale cu politicile europene și adoptarea *aquis-ului* comunitar. Conceptul nu a fost niciodată înțeles și asimilat. Menținerea textului privind elaborarea strategiei durabile în acest HG este el însuși o altă dovadă a erorii în care se află administrația de mediu, întrucât strategia națională de dezvoltare durabilă a României a fost deja elaborată și adoptată în 2008. Implementarea strategiei de dezvoltare durabilă a României, măsurile de evaluare și monitorizare, așa cum sunt ele prevăzute în partea a cincea a strategiei lipsesc cu desăvârșire, lucru firesc de altfel, de vreme ce actualul Guvern își propune abia să elaboreze această strategie.

Astfel, strategia națională de dezvoltare durabilă prevede, printre altele, ca program de monitorizare și evaluare:

- Instituirea unui Comitet Interdepartamental pentru Dezvoltare Durabilă, la nivel executiv, sub coordonarea directă a Primului Ministru, incluzând ministerele și alte instituții centrale implicate în implementarea Strategiei. Comitetul Interdepartamental, prin persoana desemnată de președintele acestuia, va fi nominalizat ca punct de legătură în relațiile cu Comisia Europeană și celelalte instituții ale UE în privința implementării pe plan național a Strategiei UE pentru Dezvoltare Durabilă;

- stabilirea obligației Comitetului Interdepartamental de a prezenta un raport anual Parlamentului României asupra modului de implementare a Strategiei, pe baza monitorizării indicatorilor dezvoltării durabile conveniți la nivelul UE, precum și a indicatorilor specifici, adaptați la condițiile României, asupra eventualelor rămăneri în urmă și asupra măsurilor de remediere a acestora, incluzând și posibile propuneri de ajustare a obiectivelor-țintă pe plan național și a termenelor de execuție, în funcție de situația reală și de prevederile Directivelor UE în materie, adoptate pe parcurs;

- stabilirea responsabilității Comitetului Interdepartamental de a coordona activitățile legate de elaborarea și actualizarea permanentă a setului de indicatori pentru monitorizarea implementării obiectivelor dezvoltării durabile la nivel național, regional și sectorial, potrivit orientărilor metodologice stabilite de Institutul Național de Statistică, în congruență cu reglementările convenite în cadrul UE, în vederea asigurării acurateței și comparabilității datelor cu cele ale celorlalte state membre ale Uniunii Europene;

- statuarea obligației Comitetului Interdepartamental, în conformitate cu prevederile Strategiei pentru Dezvoltare Durabilă a UE, de a prezenta Comisiei Europene un raport complet asupra implementării Strategiei Naționale pentru Dezvoltare Durabilă la fiecare doi ani, începând cu luna iunie 2011, însoțit de propuneri și recomandări privind eventuala modificare a orientărilor generale, politicilor și priorităților Strategiei UE în materie;

- instituirea unui Consiliu Consultativ pentru Dezvoltare Durabilă la nivel național, cu un Secretariat Permanent. Consiliul Consultativ se constituie ca organism total autonom față de puterea executivă, dar finanțat de la bugetul de stat (în concordanță cu practica statornicită în majoritatea statelor membre ale UE). Consiliul va include 11-15 reprezentanți ai comunității științifice și academice precum și ai societății civile din România, personalități cu prestigiu recunoscut și competențe precise în materie. Consiliul Consultativ va funcționa sub egida Academiei Române și va avea ca obiect principal de activitate monitorizarea implementării Strategiei Naționale pentru Dezvoltare Durabilă;

- declanșarea procedurilor pentru evaluarea colegială a Strategiei Naționale pentru Dezvoltare Durabilă de către instituții și experți din alte state membre ale UE, conform recomandării exprese conținute în Strategia UE în materie.

- elaborarea unor estimări bugetare multianuale pe 7 ani, congruente cu exercițiile bugetare ale UE, concepute într-o formulă glisantă, revizuită în fiecare an, pentru asigurarea pe termen mediu a finanțării continue și fără sincope a obiectivelor dezvoltării durabile în conformitate cu obligațiile asumate în calitate de membru al Uniunii Europene și cu interesele naționale ale României;

- crearea, în componența Guvernului României, a unei instituții specializate (eventual sub forma unui Institut Național de Planificare Strategică) pentru elaborarea și urmărirea strategiilor de dezvoltare economică și socială a României, în corelare cu capacitatea de suport a capitalului natural pe termen mediu și lung, coordonarea programelor sectoriale interdependente și asigurarea coerenței programelor guvernamentale și a celor cu finanțare comunitară;

- crearea unui Minister al Energiei și Resurselor (eventual în urma restructurării Ministerului Economiei și Finanțelor) și reexaminarea funcționalității mecanismelor de reglementare și agențiilor specializate în condiții de transparență, conform politicilor și practicii UE;

- pregătirea, în regim prioritar, a unei strategii proactive pe termen lung privind evoluțiile demografice și migrația, ca element de referință pentru revizuirea realistă a programelor sectoriale; ajustarea corespunzătoare a strategiilor privind resursele umane, educația și formarea profesională, sănătatea publică.

Este limpede că nu s-au implementat elementele indicate în strategia durabilă, cu excepția înființării Ministerului Economiei, dar nu și al resurselor, ci al comerțului, căruia îi scapă însă implementarea principiului transparenței, acesta răspunzând foarte greu și de cele mai multe ori incomplet la solicitările de

informații publice și culminând cu clasificarea unui studiu de amplasare a unei viitoare centrale nucleare în România.

În aceste condiții, administrația publică centrală are nevoie de reorganizare, de corelarea activității privind dezvoltarea durabilă și protecția mediului pe calea urmată de Uniunea Europeană, începând cu instruirea personalului politic sau administrativ și continuând cu monitorizarea constantă a formulării politicilor privind dezvoltarea durabilă, precum și a măsurilor sale de implementare.

În plan internațional în 2007 România a fost aleasă în cadrul sesiunii organizatorice a Consiliului Economic și Social al ONU (ECOSOC) membru al Comisiei ONU pentru Dezvoltare Durabilă (CSD) pentru mandatul 2008-2011, în 2010 preluând și președenția acesteia pentru un an de zile.

Secțiunea 2 – Principiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat în România

OUG 195/2005 aprobată prin Lg. 265/2006 a reformulat sistemul principiilor de drept românesc al mediului, fiind preluate reglementările prevăzute în normele comunitare. Preluarea a fost făcută, din păcate, prin copy-paste, fără ca aceasta să fie însoțită și de metode și măsuri de implementare a acestor principii. În doctrină¹³⁸ s-a apreciat că noul act normativ a înregistrat regrese față de sistemul normativ instituit prin Lg. 137/1995, care a fost prima lege de protecție a mediului în România.

Principiile prevăzute de ordonanță sunt:

- principiul integrării cerințelor de mediu în celelalte politici sectoriale,
- principiul precauției în luarea deciziei,
- principiul acțiunii preventive,
- principiul reținerii poluanților la sursă,
- principiul poluatorul plătește,
- principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural.

În afară de aceste principii mai sunt consacrate și o serie de „elemente strategice”, fără a se defini clar ce rol au aceste elemente strategice în cadrul normativ general:

- utilizarea durabilă a resurselor naturale,
- informarea și participarea publicului la luarea deciziilor,
- dezvoltarea colaborării internaționale pentru protecția mediului.

Protecția mediului este considerată a fi obiectiv de interes public major, aceste principii guvernând întreaga activitate de protecție a mediului.

Constituția României consacră și ea principiul protecției mediului în art.35, arătând că orice persoană are dreptul la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat

¹³⁸ M Duțu, op cit, pg. 109

ecologic precum și obligația corelativă de a proteja și ameliora mediul înconjurător. Statului îi revine obligația de a asigura cadrul legislativ necesar pentru exercitarea acestui drept.

Secțiunea 3 – Noțiunea de drept al mediului și actele de reglementare în domeniul protecției mediului

Conform art. 1 al. 2 din OUG 195/2005 mediul reprezintă „ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului”.

Raportul juridic de dreptul mediului este acela care se naște între persoane fizice și/sau juridice, în legătură cu acțiunile sau inacțiunile lor față de mediu, așa cum este el definit mai sus.

Raporturile de dreptul mediului stabilesc conduita persoanelor față de elementele de mediu și conduita lor una față de cealaltă atunci când sunt implicate elemente de mediu.

Activitățile cu impact asupra mediului sunt reglementate prin legislație specifică. Pentru realizarea acestor activități se emit de către autoritățile competente de mediu acte de reglementare, denumite autorizații, acorduri și avize de mediu.

Avizele de mediu

Art 2 pct. 13 din OUG 195/2005 definește tipurile de acord de mediu astfel:

„a) aviz de mediu - actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care confirmă integrarea aspectelor privind protecția mediului în planul sau programul supus adoptării;

b) avizul de mediu pentru produse de protecție a plantelor, respectiv pentru autorizarea îngrășămintelor chimice - act administrativ emis de autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, necesar în procedura de omologare a produselor de protecție a plantelor și, respectiv, de autorizare a îngrășămintelor chimice;

c) aviz Natura 2000¹³⁹ - actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care conține concluziile evaluării adecvate și prin care se stabilesc condițiile de realizare a planului sau proiectului din punctul de vedere al impactului asupra ariilor naturale protejate de interes comunitar, incluse sau care urmează să fie incluse în rețeaua ecologică Natura 2000“;

¹³⁹ Ordonanța de urgență 57/2007 OUG 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale a florei și faunei sălbatice

Avizul de mediu prevăzut la litera „a” este cel mai important, obținerea sa fiind reglementată de HG 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe, care implementează directiva SEA 2001/42/EC.

Solicitarea și obținerea acestuia este obligatorie pentru titularul planului sau programului, conform art. 9 din OUG 195/2005, aprobarea planului sau programului la orice nivel ierarhic fiind condiționată de existența avizului de mediu. HG 1076/2004 prevede procedura în temeiul căreia se emite acest aviz de mediu, procedură în care participarea publică este de la început și care se realizează în mod obligatoriu *înainte de elaborarea planului și programului*¹⁴⁰.

Acordul de mediu este definit de art. 2 pct. 3 din OUG 195/2005 acord de mediu - actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, prin care sunt stabilite condițiile și, după caz, măsurile pentru protecția mediului, care trebuie respectate în cazul realizării unui proiect.

Emiterea acordului de mediu este reglementată de HG 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului, care transpune Directiva EIA 85/337/EC modificată prin Directiva 97/11/EC și 2003/35/EC. Directiva EIA a mai fost modificată ulterior prin Directiva 2009/31/EC, pe care statele membre au obligația să o transpună până în 25 iunie 2011. De asemenea, în 2010 a fost demarat un proces de consultare a publicului în vederea elaborării unui proiect de modificare a directivei EIA.

Conform art. 11 din OUG 195/2005 „solicitarea și obținerea acordului de mediu sunt obligatorii pentru proiecte publice ori private sau pentru modificarea ori extinderea activităților existente, care pot avea impact semnificativ asupra mediului”.

*Autorizația de mediu*¹⁴¹ este definită de art. 2 pct. 9 din OUG 195/2005 ca fiind “actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, prin care sunt stabilite condițiile și/sau parametrii de funcționare ai unei activități existente sau ai unei activități noi cu posibil impact semnificativ asupra mediului, obligatoriu la punerea în funcțiune”. Procedura de emiteră a autorizației de mediu este reglementată de Ordinul 1798/2007 emis de Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile.

*Autorizația integrată de mediu*¹⁴² este reglementată de art. 2 pct. 10 al OUG 195/2005 privind protecția mediului, astfel: „autorizație integrată de mediu - actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, care acordă dreptul de a exploata în totalitate sau în parte o instalație, în anumite condiții, care să garanteze că instalația corespunde prevederilor privind prevenirea

¹⁴⁰ Ghidul pentru participarea publicului la luarea deciziilor de mediu realizat de Centrul de Resurse Juridice <http://www.crj.ro/Ghid-pentru-participarea-publicului-la-luarea-deciziilor-de-mediul/>

¹⁴¹ Ordinul 1798/2007 privind procedura de emiteră a autorizației de mediu

¹⁴² Ordinul 818/2003 privind procedura de emiteră a autorizației integrate de mediu

și controlul integrat al poluării; autorizația poate fi emisă pentru una sau mai multe instalații ori părți ale acesteia, situate pe același amplasament și exploatate de același operator”. Acest tip de autorizație se emite conform prevederilor Ordinului nr. 818/2003 emis de Ministerul Agriculturii, Pădurilor, Apelor și Mediului.

Principalele activități pentru care este obligatorie solicitarea emiterii autorizației integrate de mediu sunt activitățile industriale prevăzute în Anexa nr. 1 din OUG nr. 152/2005¹⁴³ privind prevenirea și controlul integrat al poluării, astfel: industriile energetice, producția și prelucrarea metalelor, industria mineralelor, industria chimică, gestiunea deșeurilor precum și alte activități din domeniul industriei lemnului, creșterii animalelor etc. Potrivit art. 14 al. 3 din OUG nr. 195/2005 privind protecția mediului, „funcționarea fără autorizație integrată de mediu este interzisă pentru activitățile supuse legislației privind prevenirea și controlul integrat al poluării”.

OGU 195/2005 definește în art. 2 pct. 11 și *autorizația privind activități cu organisme modificate genetic*¹⁴⁴ ca fiind “actul administrativ emis de autoritatea competentă pentru protecția mediului, conform dispozițiilor legale în vigoare, care reglementează condițiile de introducere deliberată în mediu și/sau pe piață a organismelor modificate genetic și pentru utilizarea în condiții de izolare a microorganismelor modificate genetic”. Introducerea deliberată în mediu și introducerea pe piață a organismelor modificate genetic este reglementată de OUG 43/2007 aprobată de Lege nr. 247/2009.

Solicitările pentru emiterea actelor de reglementare se soluționează de către agențiile de protecție a mediului județene sau regionale, cu excepția celor care au ca obiect proiecte/activități miniere care utilizează substanțe periculoase în procesul de prelucrare și concentrare, pentru capacități de producție mai mari de 5 milioane tone/an sau dacă suprafața pe care se desfășoară activitatea este mai mare de 1.000 ha, care se emit prin Hotărâre de Guvern la propunerea Ministrului Mediului și Pădurilor.

Conform art. 15 al. 2 lit. a titularii proiectelor/activităților au obligația de a notifica autoritatea competentă pentru protecția mediului dacă intervin elemente noi, necunoscute la data emiterii actelor de reglementare, precum și asupra oricăror modificări ale condițiilor care au stat la baza emiterii actelor de reglementare, înainte de realizarea modificării. În această situație, autoritatea competentă decide, după caz, menținerea actelor de reglementare sau necesitatea revizuirii acestora, informând titularul cu privire la această decizie¹⁴⁵. În această situație, până la adoptarea unei decizii de către autoritatea competentă, este interzisă desfășurarea

¹⁴³ Aceasta a abrogat OUG 34/2002 aprobată prin Ig. 645/2002 privind prevenirea și controlul integrat al poluării, abrogare survenită pentru a asigura o transpunere corectă a Directivei 96/61/CE privind prevenirea și controlul integrat al poluării.

¹⁴⁴ OUG 43/2007 privind introducerea deliberată în mediu și introducerea pe piață a organismelor modificate genetic

¹⁴⁵ Art. 16 al 4 din OUG 195/2005

oricărei activități sau realizarea proiectului, planului ori programului care ar rezulta în urma modificărilor care fac obiectul notificării¹⁴⁶.

În cazul deciziei de revizuire a actelor de reglementare, autoritatea competentă poate solicita refacerea raportului privind impactul asupra mediului sau a bilanțului de mediu, după caz¹⁴⁷.

În cazul în care se constată că prevederile actelor de reglementare nu sunt respectate, autoritatea emitentă notifică titularul să se conformeze în termen de 60 de zile. În cazul în care titularul nu se conformează autoritatea emitentă poate suspenda actul de reglementare. Suspendarea operează până la eliminarea cauzelor care au dus la suspendare, dar nu mai mult de 6 luni de la data suspendării. Pe perioada suspendării, desfășurarea proiectului sau a activității este interzisă. După expirarea termenului de 6 luni, autoritatea competentă dispune anularea actului de reglementare¹⁴⁸.

Actele de reglementare sunt valabile pe toată durata punerii în aplicare a planului sau programului/proiectului cu excepția autorizației de mediu și a autorizației integrate de mediu emise fără plan de conformare, care sunt valabile 10 ani. Autorizațiile emise cu plan de conformare expiră după 60 de zile de la data scadentă de realizare a ultimei măsuri din programul respectiv¹⁴⁹.

Această reglementare care se bazează pe notificările titularului pentru anunțarea modificărilor de mediu sau de activitate care ar duce la revizuirea actelor de reglementare sau la suspendarea lor presupune existența unui sistem de monitorizare a aplicării actelor de reglementare și a impactului asupra mediului în timpul implementării activităților autorizate, în timpul realizării planurilor/proiectelor. Acest sistem de monitorizare este extrem de slab în România, aplicarea acestor prevederi legale fiind extrem de restrânsă. În ceea ce privește obligația de notificare a titularului, este limpede că acesta nu are nici un interes să raporteze informații care să ducă la oprirea activității sale și plata unor costuri suplimentare. Ca urmare sistemul de monitorizare ar trebui să fie cel care să suplinească lipsa de interes al titularilor de a trimite notificări relevante. Monitorizarea ar trebui să fie realizată de structuri de stat, cu informarea sau chiar participarea societății civile prin experți și ONG-uri specializate. Acestea din urmă nu au însă acces sau obțin foarte greu documentația proiectelor aflate în curs de derulare.

O altă problemă apărută după modificarea din anul 2008¹⁵⁰ a OUG 195/2005 este situația în care după emiterea actelor de reglementare titularul nu începe realizarea activității/planului/proiectului. Până în 2008 neînceperea activității în termen de 2 ani ducea la anularea actului de reglementare. În forma actuală a

¹⁴⁶ Art. 16 al. 5 din OUG 195/2005

¹⁴⁷ Art. 17 al. 1 din OUG 195/2005

¹⁴⁸ Art. 17 al. 3 și 4 din OUG 195/2005

¹⁴⁹ Art. 16 al. 1 din OUG 195/2005

¹⁵⁰ OUG 164/2008 OUG nr. 164/2008, ordonanța de urgență pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului

legii titularul actului de reglementare ar trebui ca la un moment dat să notifice de bună voie modificarea elementelor de mediu și să se supună benevol unei noi proceduri de evaluare a impactului asupra mediului. Este normal că acest lucru nu se întâmplă în practică, actele de reglementare putând rămâne valabile o perioadă lungă de timp, astfel încât la momentul începerii activității/implementării planului sau programului, factorii de mediu să se fi modificat astfel încât impactul să fie unul negativ, producând chiar vătămări de mediu.

O astfel de consecință, care nu poate fi înlăturată prin monitorizarea de către autorități, întrucât această monitorizare practic nu există, ar putea fi înlăturată prin includerea obligatorie în cuprinsul actelor de reglementare a perioadei maxime în care activitatea/planul/programul trebuie începute, cu consecința anulării de drept a actului în cazul neînceperii ei. O astfel de normă legislativă nu a fost însă prevăzută în legislație.

Din partea societății civile ar fi interesantă o monitorizare a aplicării acestor prevederi legale privind notificările efectuate de titulari cu privire la modificarea condițiilor emiterii actelor de reglementare sau a intervenirii unor elemente noi, privind cazurile de suspendare a actelor de reglementare și consecințele suspendării, privind realizarea programelor de monitorizare prevăzute în actele de reglementare, dar și a inspecției de stat.

Secțiunea 4 – Răspunderea juridică în dreptul mediului

Transpunerea Directivei 2004/35/CE prin OG 68/2007

La baza instituirii acestei răspunderi speciale de dreptul mediului stau principiile specifice dreptului mediului: principiul dezvoltării durabile, principiul acțiunii preventive, principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice, principiul poluatorul plătește¹⁵¹.

Condițiile necesare pentru existența răspunderii:

1. Desfășurarea unei activități permise de lege care implică riscul cauzării vătămarilor de mediu.

Este vorba de vătămări aduse mediului prin orice activitate profesională cu caracter public sau privat care face obiectul procedurii de autorizare integrată de mediu conform OUG 152/2005 privind prevenirea și controlul integrat al poluării aprobată de Lg.84/2005.

Acest tip de răspundere se aplică și prejudiciilor aduse speciilor și habitatelor naturale protejate și amenințărilor iminente cu astfel de prejudicii de către orice activitate, altele decât cele prevăzute de OG 152/2005, dacă operatorul a acționat cu intenție sau din culpă.

¹⁵¹ D. Marinescu, op. cit., pg. 616

Această ordonanță nu se aplică:

- dacă legislația națională prevede sancțiuni mai severe decât directiva europeană pe care o transpune;

- dacă intră în conflict cu alte norme sectoriale privind răspunderea pentru prejudicii aduse mediului cum ar fi de ex. Convenția internațională privind răspunderea civilă pentru pagube produse prin poluare cu hidrocarburi încheiată la Londra în 1992, Convenția internațională privind răspunderea civilă pentru pagube produse prin poluarea cu combustibil de consum la nave din 2001 etc.;

- dacă prejudiciile provin din acțiuni cu caracter armat, ostilități, război civil sau insurecție;

- dacă prejudiciul provine dintr-un fenomen natural inevitabil cu caracter excepțional și insurmontabil, situație în care operează răspunderea obiectivă a operatorului;

- riscurilor nucleare, prejudiciilor sau amenințărilor iminente cu un prejudiciu care pot fi cauzate de activitățile care intră sub incidența Tratatului EURATOM care intră sub incidența convențiilor internaționale în domenii cum ar fi: Convenția de la Paris din 1960 privind răspunderea civilă în domeniul energiei nucleare, Convenția de la Viena din 1963 privind răspunderea civilă pentru daune nucleare etc.;

- activităților al cărui scop este apărarea națională sau securitatea internațională, precum și apărarea împotriva dezastrelor

- utilizării în scopuri agricole a nămolurilor provenite din stații de epurare a apelor uzate urbane;

- prejudiciilor cauzate de acțiuni care fac obiectul Directivei, dar care s-au petrecut înainte de 30.04.2007, sau unei acțiuni de la producerea căreia au trecut mai mult de 30 de ani.

2. Producerea unui prejudiciu

Prin prejudiciu se înțelege: prejudiciu asupra speciilor și habitatelor protejate, prejudiciu asupra apelor, prejudiciu asupra solului.

Repararea prejudiciului poate fi:

- reparare primară – readucerea elementelor de mediu la starea inițială sau la o stare apropiată acestora, precum și îndepărtarea oricărui risc semnificativ asupra sănătății umane;

- reparare complementară – dacă readucerea la starea inițială nu este posibilă atunci se crează un sistem alternativ care să asigure funcționarea ecosistemelor la aceiași parametri cu cei distruși prin activitatea care a produs prejudiciul;

- reparare compensatorie – îmbunătățiri suplimentare aduse habitatelor naturale și speciilor protejate sau apelor.

3. Existența unui raport de cauzalitate între activitatea prejudiciabilă și prejudiciu.

Toate costurile sunt suportate de către operator conform principiului poluatorul plătește cu excepția situației în care acesta dovedește că nu a acționat din intenție sau din culpă și că prejudiciul a fost provocat de:

- un eveniment autorizat, produs dintr-o activitate desfășurată în deplină concordanță cu condițiile prevăzute în actul de reglementare în vigoare la data producerii prejudiciului;
- un eveniment despre care nu se putea avea cunoștință din punct de vedere tehnic conform stadiului cunoștințelor științifice la momentul producerii prejudiciului;
- o terță parte, cu condiția să se fi luat toate măsurile de siguranță necesare;
- prejudiciul s-a produs ca urmare a conformării cu o dispoziție sau instrucțiune obligatorie emisă de o autoritate publică.

Persoanele fizice și juridice inclusiv organizațiile neguvernamentale pot solicita autorităților să ia măsurile necesare împotriva operatorilor care provoacă vătămări de mediu prin activitatea lor. Aceștia nu se pot adresa direct operatorului care a produs prejudiciul. Este discutabilă însă imposibilitatea acestei acțiuni directe împotriva operatorului față de dispozițiile art. 5 din OUG 195/2005. În opinia noastră, se poate acționa direct împotriva operatorului la instanța civilă, daunele putând însă fi cerute condiționat de dovedirea producerii unui prejudiciu direct suferit de reclamant, de ex. poluarea proprietății unor persoane, afectarea sau punerea în pericol a stării de sănătate etc. Formularea art. 5 din OUG 195/2005 ar permite însă și formularea unor acțiuni în fața instanței civile chiar fără dovedirea unui prejudiciu subiectiv, dacă se pot demonstra vătămări ale mediului, considerându-se că factorii de mediu aparțin tuturor, fiecare având dreptul să se bucure de ele, neputându-se însă solicita daune, ci numai obligarea la refacerea mediului.

Conform directivei, se înaintează o cerere agenției județene de protecție a mediului solicitându-se luarea de măsuri împotriva operatorului. Cererea trebuie să fie însoțită de date și informații privind prejudiciul produs. În termen de 15 zile agenția înștiințează solicitantul despre decizia de a acționa sau nu împotriva operatorului. Decizia luată trebuie motivată în drept sau în fapt și poate fi atacată în instanța de contencios administrativ.

În cazul în care operatorul nu este cunoscut, constatarea prejudiciului, a amenințării iminente și identificarea operatorului responsabil se fac de către Garda de Mediu.

În cazul în care se constată că prejudiciul este iminent, sau că acesta s-a produs deja, agenția județeană de protecție a mediului împreună cu Garda de Mediu precum și cu alte autorități competente în funcție de factorul afectat, stabilesc măsurile preventive. Pentru stabilirea măsurilor reparatorii agenția județeană se consultă și cu Agenția Națională pentru Protecția Mediului.

În cazul acțiunilor preventive operatorul este obligat ca în 2 ore de la luarea la cunoștință a amenințării să informeze agenția județeană de protecție a mediului și Comisariatul Județean al Gărzii de Mediu și să ia imediat măsurile preventive, care trebuie să fie proporționale cu pericolul. Dacă amenințarea persistă, în termen de 6 ore este obligat să informeze agenția județeană de protecție a mediului și Comisariatul Județean al Gărzii de Mediu în legătură cu măsurile luate și cu măsurile suplimentare pentru înlăturarea pericolului.

Măsurile pot fi luate de agenția județeană de protecție a mediului dacă operatorul nu ia măsurile preventive în termenul de 2 ore, dacă operatorul nu este cunoscut sau dacă nu răspunde pentru prejudiciu.

În cazul în care se produce prejudiciul, operatorul trebuie să informeze în două ore agenția județeană de protecție a mediului și comisariatul județean al Gărzii de Mediu despre momentul și locul producerii prejudiciului, caracteristicile acestuia, consecințele asupra factorilor de mediu, acțiunile întreprinse pentru reducerea impactului acestora etc.

Agenția județeană de protecție a mediului poate solicita operatorului realizarea unei evaluări proprii precum și furnizarea oricăror informații.

Deciziile luate de agenția județeană de protecție a mediului privind stabilirea măsurilor preventive sau reparatorii trebuie să fie motivate în fapt și în drept putând fi atacate în contencios administrativ.

Agenția își poate recupera cheltuielile făcute pentru luarea măsurilor preventive sau reparatorii în termen de 5 ani de la data când au fost luate sau, după caz, de la data identificării persoanei responsabile (operator sau terț). Operatorii sunt obligați să depună garanții financiare pentru accidente, inclusiv pentru cazurile de insolvență.

Pentru încălcarea obligațiilor prevăzute de OUG 68/2007 se pot aplica amenzi contravenționale. Faptele pot constitui infracțiuni dacă au pus în pericol viața, sănătatea, sau integritatea corporală a uneia sau mai multor persoane sau dacă au provocat decesul uneia sau mai multor persoane.

Răspunderea civilă delictuală

Acest tip de răspundere este stabilită de art. 95¹⁵² din OUG 195/2005, care se completează cu dreptul comun în materie, art. 998 - 999 din codul civil.

Conform art. 5 din OUG 195/2005: „Statul recunoaște oricărei persoane dreptul la un „mediu sănătos și echilibrat ecologic” garantând în acest scop: (...)

d) dreptul de a se adresa, direct sau prin intermediul organizațiilor pentru protecția mediului, autorităților administrative și/sau judecătorești, după caz, în probleme de mediu, indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu;

e) dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit”.

¹⁵² ART. 95 din OUG 195/2005 privind protecția mediului

(1) Răspunderea pentru prejudiciul adus mediului are caracter obiectiv, independent de culpă. În cazul pluralității autorilor, răspunderea este solidară.
(2) În mod excepțional, răspunderea poate fi și subiectivă pentru prejudiciile cauzate speciilor protejate și habitatelor naturale, conform reglementărilor specifice.

În consecință acest articol stabilește că, pentru protecția mediului *indiferent dacă s-a produs sau nu un prejudiciu*¹⁵³, oricine se poate adresa autorităților administrative sau instanțelor judecătorești. Ca urmare, oricine, chiar dacă nu a suferit un prejudiciu și nu i s-a încălcat un drept subiectiv, poate să protejeze mediul împotriva vătămărilor produse sau ce s-ar putea produce de către poluatori sau de către orice alte persoane prin cereri, sesizări, petiții adresate autorităților precum și prin acțiuni în instanță.

Pentru a avea însă un drept la despăgubire totuși persoana care acționează pentru protecția mediului trebuie să sufere și să dovedească producerea unui prejudiciu rezultat din încălcarea unui drept subiectiv („pe care l-a suferit”). Dovada producerii acestui prejudiciu se face potrivit dreptului comun.

Desemnarea persoanei responsabile este greu de stabilit datorită caracterului difuz pe care îl pot avea vătămările de mediu. În anumite domenii, cum ar fi cel nuclear, există reglementări speciale ale răspunderii poluatorilor, legislație care izvorăște din Convenția de la Viena din 1963 la care România a aderat prin Lg. 16/1992. Legea internă privind răspunderea civilă pentru daune nucleare este Lg. 703/2001.

Răspunderea subiectivă presupune săvârșirea unei fapte ilicite (a unei fapte care este contrară normelor privind mediul și care produc pagube mediului și eventual unor terți). În dreptul mediului este însă instituită și *răspunderea obiectivă*, adică răspunderea pentru activități curente, normale, licite, dar care pot produce vătămări ale mediului. Acest tip de răspundere decurge din art. 95 din OUG 195/2005, menționat mai sus și reprezintă o aplicare a principiului precauției precum și a principiului poluatorul plătește. În astfel de situații nu trebuie dovedită culpa persoanei responsabile.

Legea stabilește și că, în cazul în care există mai multe persoane responsabile pentru producerea prejudiciului, aceștia vor răspunde în solidar, aceasta însemnând că persoana păgubită se poate îndrepta împotriva oricăruia dintre ei pentru recuperarea integrală a pagubei.

Repararea pagubei nu presupune repararea prejudiciului subiectiv efectiv produs, ci și repararea și aducerea mediului vătămat la situația anterioară.

Asigurarea pentru daune ecologice nu este reglementată în OUG 195/2005, protecția financiară fiind constituită din sumele depuse ca și garanții financiare de operatori.

Răspunderea contravențională

Legea cadru privind contravențiile este OG 2/2001. Legislația de mediu, atât OUG 195/2005, cât și legislația sectorială stabilește numeroase contravenții specifice dreptului mediului.

¹⁵³ Conform art 2 pct 52 din OUG 195/2005 privind protecția mediului, prejudiciu înseamnă “efectul cuantificabil în cost al daunelor asupra sănătății oamenilor, bunurilor sau mediului, provocat prin poluanți, activități dăunătoare ori dezastre”.

Sacțiunea contravențională este suportată de orice persoană fizică sau juridică indiferent de cetățenie sau de reședință care se face vinovată de săvârșirea faptei clasificată de lege ca fiind contravenție: poluatorul, deținătorii de terenuri, chiar administrația publică locală, proprietarii unor terenuri sau facilități industriale etc.

Acțiunile contravenționale în materia dreptului mediului se aplică de către Garda Națională de Mediu, Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării”, Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare, Ministerul Apărării Naționale, autoritățile administrației publice locale, structurile de administrare și custozii ariilor protejate.

Procesul verbal de amendă poate fi contestat la instanța de judecată.

Răspunderea penală

La nivelul Uniunii Europene a fost adoptată Directiva 2008/99/EC privind protecția mediului prin dreptul penal. Aceasta trebuie transpusă de statele membre până în decembrie 2010¹⁵⁴. Domeniile în care această directivă va fi aplicată acoperă: emisiile ilegale sau deversările de substanțe în aer, apă, sol, comerțul ilegal cu animale sălbatice, cu substanțe care dăunează stratului de ozon, transportul sau depozitarea ilegală a deșeurilor. Aceste infracțiuni de mediu produc profit foarte mare făptuitorilor, riscul identificării lor fiind foarte mic. De cele mai multe ori infracțiunile de mediu au impact dincolo de frontierele unui stat, fiind necesară o abordare la nivel internațional.

Cerințele minime care trebuie implementate de statele membre sunt:

- comiterea cu intenție sau din culpă a unor infracțiuni. Acestea sunt deja prevăzute în legislația de mediu ca fapte interzise, trebuind să li se adauge sancțiuni penale (art. 3 din directivă);
- instigarea și complicitatea la faptele precizate în art. 3 din directivă trebuie să fie sancționate penal (art. 4 din directivă);
- persoanele juridice trebuie să poată fi sancționate atât penal, cât și în alt mod pentru infracțiunile comise pentru obținerea de profit (art. 6 din directivă);
- sancțiunile penale aplicate trebuie să fie eficiente, proporționale și cu efect de descurajare; pentru persoanele juridice sancțiunile pot fi și altfel decât penale (art. 5 din directivă).

Directiva conține prevederi minimale, statele membre putând aborda prevederi mai severe pentru săvârșirea infracțiunilor de mediu.

Dreptul penal din România conține unele prevederi privind săvârșirea unor infracțiuni de mediu atât în codul penal, cât și în legea cadru privind protecția mediului, OUG 195/2005 și în alte legi sectoriale, ele trebuind însă întregite pentru a asigura conformitatea cu directiva europeană.

¹⁵⁴ <http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/index.htm>

O tentativă de monitorizare în ceea ce privește aplicarea sancțiunilor contravenționale a fost realizată de CRJ* prin trimiterea unor solicitări de informații publice adresate Gărzii de Mediu prin care se cerea comunicarea listei agenților economici sancționați cu amendă, faptele pentru care au fost sancționați, cuantumul amenzii, dacă a fost sau nu revizută activitatea ca urmare a sancțiunii aplicate. Garda de Mediu a refuzat să răspundă, atât prin sediul central, cât și prin reprezentanțele județene, motivând că nu dețin datele solicitate.

Agențiile de protecție a mediului au refuzat la rândul lor să comunice, în marea majoritate, actele de reglementare emise în anii anteriori, pretinzând că nu sunt publice.

O monitorizare atentă a aplicării sancțiunilor administrative precum și campanii de identificare a vătămarilor de mediu și de obligare a autorităților să emită sancțiuni ar fi utilă de realizat din partea societății civile, fiind clar că statul nu are nici resursele, nici instituții dispuse să realizeze astfel de acțiuni. De asemenea, aceasta ar putea să uzeze de calitatea sa procesuală activă pentru a identifica și a acționa în instanța civilă sau penală pentru prejudiciile suferite de mediu precum și pentru prejudiciile subiective. ONG-urile ar putea ajuta și asista societatea civilă în realizarea unor astfel de acțiuni, inclusiv prin realizarea unor campanii de conștientizare a drepturilor pe care le are privind protecția mediului.

Nu în ultimul rând, pentru a exista o răspundere reală a poluatorilor, trebuie să existe un acces la justiție eficient care presupune și existența unor judecători specializați. Necesitatea existenței judecătorilor sau instanțelor specializate vine din diversitatea extraordinară și complexitatea dreptului mediului, care include, după cum vedem, toate tipurile de răspunderi, implicând atât instanțe civile, cât și penale sau de contencios administrativ. Astfel, nu se poate pretinde tuturor judecătorilor să stăpânească dreptul mediului în așa măsură încât să pronunțe hotărâri extraordinare și în conformitate cu standardele europene. Trebuie să se dea posibilitatea acestora să se documenteze și să activeze exclusiv în ceea ce privește protecția mediului, aceasta putându-se realiza numai prin instanțe separate. Un astfel de proiect ar fi desigur dificil de realizat în condițiile actuale din România, dar pot fi făcuți pași în acest sens prin promovarea unor programe de instruire a unor judecători și realizarea de complete specializate în instanțele existente, mai ales că în prezent numărul de litigii de dreptul mediului nu este mare. Astfel, câte un complet specializat la fiecare tip de instanță în fiecare județ și pe fiecare caz de jurisdicție ar fi un bun început. În mod similar, parchetele ar trebui să aibă procurori specializați care să se ocupe de crime de mediu. Atât judecătorii cât și procurorii ar trebui să beneficieze de experți judiciari specializați care să îi ajute să stabilească în mod corect limitele răspunderii poluatorilor. După cum vom exemplifica mai jos, în prezent există probleme mari datorate atât inexistenței acestora, cât și costurilor excesive de expertiză.

* Fundația Centrul de Resurse Juridice, www.crj.ro

Secțiunea 5 – Protecția atmosferei

La nivel internațional au fost adoptate acte internaționale privind protecția atmosferei și a stratului de ozon:

- Convenția asupra poluării atmosferice transfrontiere pe distanțe lungi, încheiată la Geneva în 1979 în cadrul primei conferințe europene, ratificată de România prin Lg. 8/1991 precum și cele cinci protocoale ulterioare.

- Convenția de la Viena din 1985 pentru protecția stratului de ozon adoptată în cadrul Programului Națiunilor Unite pentru Mediu și a Protocolului de la Montreal privind substanțele care epuizează stratul de ozon din 1987, care a suferit la rândul lui mai multe amendamente, la care România a aderat prin Lg. nr. 84/1993.

Primele reglementări¹⁵⁵ privind protecția atmosferei în România au fost incluse în Lg. 9/1973 care interzicea evacuări în atmosferă peste limitele stabilite prin lege precum și punerea în funcțiune a unor instalații sau dezvoltarea celor existente care puteau constitui surse de poluare fără luarea unor măsuri tehnice pentru reținerea sau neutralizarea substanțelor poluante sau fără luarea altor măsuri stabilite de organele de specialitate.

Legea 137/1995 a stabilit că prin protecția atmosferei se urmăresc prevenirea, limitarea deteriorării, ameliorarea calității atmosferei, pentru evitarea unui impact negativ asupra mediului, sănătății umane și asupra bunurilor materiale. Legea prevedea de asemenea că politica națională de protecție a atmosferei trebuie integrată politicilor regionale și globale și aplicată cu prioritate.

OGU 195/2005 care a abrogat Lg. 137/1995 nu mai conține reglementări juridice privind protecția atmosferei stabilind numai atribuțiile în domeniu ale organelor centrale ale administrației publice.

OUG 243/2000 aprobată de Lg. 655/2001 și modificată prin OUG 12/2007, stabilește cadrul juridic specific actual privind protecția atmosferei.

Principiile instituite prin ordonanță sunt:

- respectarea principiului de abordare integrată a protecției mediului;
- principiul informării publice privind calitatea aerului înconjurător, autoritățile publice având obligația de a asigura accesul publicului la informații, depășirea pragurilor de alertă aducându-se la cunoștința publicului din oficiu;
- principiile fundamentale de dreptul mediului: poluatorul plătește, principiul prevenirii, principiul corectării la sursă, folosirea celor mai bune tehnici disponibile, dar care nu presupune costuri excesive.

Strategia națională pentru protecția atmosferei, adoptată prin HG 731/2004, are ca scop crearea cadrului necesar pentru dezvoltarea și implementarea unui sistem integrat de dezvoltare a calității aerului, eficient

¹⁵⁵ M. Duțu, op. Cit, pg 365 – 366

din punct de vedere economic. Strategia promovează deci conceptul de dezvoltare durabilă, calitatea aerului reprezentând un indicator al dezvoltării durabile.

Strategia este structurată pentru două perioade, preaderare, 2004-2006 și postaderare, 2007-2012.

Planul național de acțiune pentru protecția atmosferei aprobat prin HG 738/2004. Acesta propune măsuri pe termen mediu privind continuarea transpunerii legislației comunitare, identificarea resurselor financiare pentru implementarea legislației transpuse, îmbunătățirea structurilor administrative necesare.

A fost creat sistemul național de evaluare și gestionare integrată a calității aerului prin HG 586/2004 care are două componente: monitorizarea calității aerului și inventarierea emisiilor de poluanți în atmosferă. Pe baza acestei evaluări se realizează prin ordin de ministru lista¹⁵⁶ cuprinzând zone și aglomerări în care nivelurile unor poluanți sunt: mai mari decât valoarea limită/plus marja de toleranță, între valoarea limită și valoarea limită plus marja de toleranță, mai mici decât valoarea limită¹⁵⁷. În cadrul acestui sistem funcționează inventarul național al emisiilor de poluanți atmosferici în care este inclusă evaluarea emisiilor de gaze cu efect de seră și a celor care afectează stratul de ozon.

În zonele în care există asemenea praguri depășite se realizează planuri de gestionare (pentru un poluant) sau planuri integrate de gestionare (pentru mai mulți poluanți) de către agenția de protecție a mediului. Aceste praguri limită sunt stabilite conform legislației comunitare în materie¹⁵⁸.

Rezultatele monitorizării calității aerului inclusiv lista cu zonele și aglomerări precum și programele de gestionare a calității aerului menționate mai sus se raportează Comisiei Europene. De asemenea, se raportează și depășirile pragurilor de alertă ca și depășirile valorii țintă pentru ozon. Aceste rapoarte sunt întocmite de Agenția Națională de Protecție a Mediului și se avizează de Ministerul Mediului și Pădurilor¹⁵⁹.

Ordonanța prevede că programele și planurile de gestionare a calității aerului trebuie să fie luate în considerare la elaborarea și evaluarea planurilor de urbanism și amenajarea teritoriului.

Se prevede de asemenea că autoritățile trebuie să asigure accesul la informație și participarea publicului la luarea deciziilor conform legislației în vigoare.

¹⁵⁶ Ordinul 745/2002 al MAPM privind stabilirea aglomerărilor și clasificarea aglomerărilor și zonelor pentru evaluarea calității aerului în România

¹⁵⁷ Conform art. 6, Anexa I lit m din OUG 243/2000 valorile limită reprezintă nivel fixat pe baza cunoștințelor științifice, în scopul evitării, prevenirii sau reducerii efectelor dăunătoare asupra sănătății omului sau mediului, care se atinge într-o perioadă dată și care nu trebuie depășit după ce a fost atins; conform art. 6 Anexa I lit n din OUG 243/2000 valori de prag - aceste valori care constituie nivelul pragurilor de alerta care o dată ce au fost depășite determină luarea de măsuri de către autoritățile competente, conform legislației în vigoare.

¹⁵⁸ Ordinul MAPM nr. 592/25.06.2002 pentru aprobarea Normativului privind stabilirea valorilor limită, a valorilor de prag și a criteriilor și metodelor de evaluare a dioxidului de sulf, dioxidului de azot și oxizilor de azot, pulberilor în suspensie (PM10 și PM2,5), plumbului, benzenului, monoxidului de carbon și ozonului în aerul înconjurător; Ordinul MMGA nr. 448/21.03.2007 pentru aprobarea Normativului privind evaluarea pentru arsen, cadmiu, mercur, nichel, hidrocarburi aromatice policiclice în aerul înconjurător

¹⁵⁹ Art. 16, 18, 24 din OUG 243/2000

Această procedură este reglementată de Hotărârea nr. 564/2006 privind cadrul de realizare a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe în legătură cu mediul.

Există și legislație sectorială privind protecția calității aerului precum reglementările privind omologarea și certificarea produselor și materialelor de exploatare utilizate la vehiculele rutiere precum și condiții de introducere pe piață a acestora, aprobate prin Ordinul 2135/2005, norme privind calitatea tehnică a benzinei și a motorinei, norme privind manipularea și depozitarea acestora, măsuri pentru protecția stratului de ozon, HG 243/1995 privind înființarea, organizarea și funcționarea Comitetului Național pentru Protecția Stratului de Ozon, Ordinul ministrului apelor pădurilor și protecției mediului 506 din 1996 pentru aprobarea Procedurii de reglementare a activităților de import și export cu substanțe, produse și echipamente înscrise în anexele Protocolului de la Montreal privind substanțele care epuizează stratul de ozon, OG 89/1999 privind regimul comercial și introducerea unor restricții la utilizarea hidrocarburilor halogenate care distrug stratul de ozon etc.

Secțiunea 6 – Schimbări climatice

România a ratificat Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice prin Legea nr. 24/1994. România a fost cuprinsă în Anexa I a Convenției ca țară în tranziție. România a ratificat Protocolul de la Kyoto prin Legea nr. 3/2001. Prin acest protocol România s-a angajat să-și reducă emisiile GES cu 8% față de cele din anul 1989 în perioada 2008-2012.

Politicile publice ale României se regăsesc în Strategia Națională a României privind schimbările climatice, adoptată prin HG 645/2005.

Strategia națională privind schimbările climatice a fost adoptată pentru perioada 2005-2007, adică până la aderarea României la Uniunea Europeană. De asemenea, a fost elaborat Planul Național de acțiune privind schimbările climatice aprobat prin HG 1877/2005.

Strategia națională definește politicile privind respectarea obligațiilor naționale asumate de România și prioritățile naționale în această privință. Cele două documente prevăd printre obiective:

- asigurarea integrării politicilor de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră și adaptarea la efectele schimbărilor climatice în strategiile sectoriale;
- întocmirea registrului național privind emisiile de gaze cu efect de seră; stabilirea sistemului național de estimare a emisiilor de gaze cu efect de seră (GES) precum și un sistem de certificate de emisii și autorizații;

Legea utilizează următoarele categorii pentru implementarea sistemului de cote al sistemului de comercializare al emisiilor instituit de Uniunea Europeană:

- autorizația privind emisiile de gaze cu efect de seră; acesta este un act prin care se alocă un număr de certificate de emisii de gaze cu efect de seră;
- certificat de emisii de gaze cu efect de seră; titlu care conferă dreptul de a emite o tonă de dioxid de carbon într/o anumită perioadă de timp;
- plafon de emisii; cantitate maximă de emisii la nivel național;

Sistemul de comercializare a emisiilor

Planul național de alocare privind certificatele de emisii de gaze cu efect de seră pentru perioadele 2007 și 2008-2010, a fost adoptat prin HG 60/2008. Directiva europeană 2003/87/CE privind înființarea schemei de comercializare a emisiilor de gaze cu efect de seră, modificată prin directiva 2004/101/CE a fost transpusă de România prin HG 780/2006 privind stabilirea schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră pentru perioada 2007 și 2008-2012, modificată prin HG 133/2010.

Conform declarațiilor ministrului mediului și pădurilor Laszlo Borbely¹⁶⁰, România a demarat în 2010 negocierea pentru vânzarea unei părți din cele 300 de milioane de certificate verzi pe care le-a primit prin Protocolul de la Kyoto și pe care nu le-a utilizat întrucât legislația nu ar fi fost pusă la punct până la acest moment.

Conform acestui sistem de comercializare a emisiilor, așa cum este el realizat în România, de la 1 ianuarie 2007, pentru anumite instalații, menționate în Anexa 1 a HG 780/1006, operatorul trebuie să dețină o autorizație privind emisiile de GES, emisă de autoritatea de mediu competentă conform Ordinului 1897/2007, dacă sunt îndeplinite anumite condiții. Autorizația ar trebui să conțină cerințele de monitorizare și raportare corespunzătoare planurilor de măsuri în domeniu aprobate de Agenția Națională de Protecție a Mediului. Astfel, un operator care deține autorizație privind emisiile de GES are obligația să monitorizeze și să raporteze emisiile de gaze cu efect de seră conform planului de măsuri. Monitorizarea și raportarea se face conform Ghidului de monitorizare și raportare a emisiilor de gaze cu efect de seră. Autorizația este valabilă pe perioada 2008-2012.

Certificatele de emisii de GES se emit de către Agenția Națională de Protecție a Mediului prin Registrul Național al Emisiilor de GES¹⁶¹, al cărei administrator este.

¹⁶⁰ <http://www.ziaruldeiasi.ro/national-extern/statul-roman-negociaza-vanzarea-de-certificate-verzi-catre-japonia~ni6tm2>

¹⁶¹ Registrul Național al emisiilor de GES este o bază de date electronică, standardizată și securizată, ce înregistrează și urmărește operațiunile cu certificate de emisii de gaze cu efect de seră (EUA-uri) și cu unități de emisii de gaze cu efect de seră reglementate prin Protocolul de la Kyoto (AAU-uri, ERU-uri, CER-uri, RMU-uri), conform art 3 lit I din HG 780/2006 modificată de HG 133/2010, <http://rnges.anpm.ro/>

Ghidul pentru adaptarea la efectele schimbărilor climatice

Acest ghid a fost adoptat prin Ordinul 1170/2008 al Ministerului Mediului și Dezvoltării Durabile, care urmărește identificarea în funcție de resursele economice existente a măsurilor necesare pentru a limita efectele negative prognozate prin scenariile climatice estimate pe un orizont de timp mediu și lung. Măsurile propuse pentru aceasta sunt:

- monitorizarea impactului provocat de schimbările climatice precum și a vulnerabilității socio-economice asociate;
- integrarea măsurilor de adaptare la efectele schimbărilor climatice în strategiile și politicile sectoriale;
- identificarea măsurilor speciale privind adaptarea sectoarelor critice din punct de vedere al vulnerabilității la schimbările climatice.

Având în vedere faptul că sistemul de comercializare al emisiilor demarează în această perioadă (Registrul Național fiind funcțional din 2008,) credem că o analiză atentă a legislației și o monitorizare a punerii ei în aplicare ar fi necesară, mai ales că primele deficiențe încep să apară împreună cu activitățile ilicite conexe oricărei activități de comerț. Ne referim aici la comunicatul ANPM, din noiembrie 2010, cu privire la tranzacționarea neautorizată efectuată din conturile SC Holcim SA în Registrul Național al emisiilor de gaze cu efect de seră¹⁶².

Secțiunea 7 – Deșeuri

Deșeurile sunt reglementate de OGU 195/2005 privind protecția mediului care stabilește câteva principii, competențele de administrare și control ale autorităților administrației publice precum și obligațiile persoanelor fizice care desfășoară activități de gestionare a deșeurilor.

Regimul juridic este stabilit de OUG 78/2000 privind regimul deșeurilor aprobată de Lg. 426/2001 și cu completările ulterioare, Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006. De asemenea, HG nr. 856/2002 privind evidența gestiunii deșeurilor și pentru aprobarea listei cuprinzând deșeurile, inclusiv deșeurile periculoase.

România a adoptat și o Strategie Națională de Gestionare a Deșeurilor, precum și un Plan Național de Gestionare a Deșeurilor prin HG 1470/2004, modificată prin HG 358/2007.

Acestea se aplică: deșeurilor municipale și asimilabile, deșeurilor de producție, deșeurilor generate de activități medicale.

În ceea ce privește ierarhia deșeurilor¹⁶³, aceasta este stabilită după cum urmează:

¹⁶² http://rnges.anpm.ro/Files/Comunicat%20ANPM%20-%20S.C%20HOLCIM%20S.A_201012143823875.pdf

¹⁶³ Vezi infra pg. 52

- prevenirea apariției prin aplicarea tehnologiilor curate în activitățile care generează deșeuri;
- reducerea cantităților prin aplicarea celor mai bune practici disponibile în fiecare domeniu de activitate;
- reciclarea și re folosirea;
- eliminarea prin incinerare, co incinerare și depozitare.

Pe baza strategiei naționale se elaborează planuri de gestionare a deșeurilor regionale, acestea fiind realizate pentru cele opt regiuni de dezvoltare ale României.

În cadrul Strategiei Naționale privind Gestionarea Deșeurilor se adoptă strategia națională privind reducerea cantității deșeurilor biodegradabile depozitate. Aceasta conține „măsurile referitoare la colectarea selectivă, reciclarea, compostarea, producerea de biogaz și/sau recuperarea materialelor și energiei, astfel încât să conducă la realizarea următoarelor obiective:

a) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 75% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 5 ani de la data de 16 iulie 2001;

b) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 50% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 8 ani de la data de 16 iulie 2001;

c) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 35% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 15 ani de la data de 16 iulie 2001.

(3) termenul prevăzut la alin. (2) lit. a), b) și c) pentru atingerea obiectivelor de reducere a cantităților de deșeuri biodegradabile depozitate se pot prelungea cu maximum 4 ani, dacă această prelungire este autorizată de autoritatea centrală pentru protecția mediului”.

Obiectivele generale ale gestionării deșeurilor

Gestionarea deșeurilor conform art. 1 lit. j din OGU 78/2000 modificată privind regimul deșeurilor înseamnă „activități de colectare, transport, valorificare și eliminare a deșeurilor, inclusiv supravegherea acestor operații și îngrijirea zonelor de depozitare după închiderea acestora”.

Conform art. 3 din OUG 78/2000 modificată privind regimul deșeurilor, obiectivele prioritare ale gestionării deșeurilor sunt:

„a) prevenirea sau reducerea producerii de deșeuri și a gradului de pericolozitate al acestora prin:

1. dezvoltarea de tehnologii curate, cu consum redus de resurse naturale;
2. dezvoltarea tehnologiei și comercializarea de produse care prin modul de fabricare, utilizare sau eliminare nu au impact sau cel mai mic impact posibil asupra creșterii volumului sau pericolozității deșeurilor ori asupra riscului de poluare;

3. dezvoltarea de tehnologii adecvate pentru eliminarea finală a substanțelor periculoase din deșeurile destinate valorificării;

b) reutilizarea, valorificarea deșeurilor prin reciclare, recuperare sau orice alt proces prin care se obțin materii prime secundare ori utilizarea deșeurilor ca sursă de energie.

Conform art. 5 din OUG 78/2000, „(1) Procesele și metodele folosite pentru valorificarea sau eliminarea deșeurilor trebuie să nu pună în pericol sănătatea populației și a mediului, respectând în mod deosebit următoarele:

a) să nu prezinte riscuri pentru apă, aer, sol, faună sau vegetație;

b) să nu producă poluare fonică sau miros neplăcut;

c) să nu afecteze peisajele sau zonele protejate/zonele de interes special.

2. Se interzice abandonarea, aruncarea sau eliminarea necontrolată a deșeurilor”.

Reguli specifice privind depozitarea deșeurilor sunt stabilite prin HG 349/2005.

Conform art. 7 din OUG 78/2000 se urmărește realizarea unei rețele integrate de instalații de eliminare a deșeurilor, folosind cele mai bune tehnici disponibile, fără ca acestea să implice costuri excesive, care să asigure eliminarea deșeurilor în instalațiile conforme cele mai apropiate, prin intermediul celor mai adecvate metode și tehnologii, care să asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății populației și a mediului.

Reguli de gestionare a deșeurilor

Operatorii de deșeuri care desfășoară activitățile de eliminare și valorificare a deșeurilor trebuie să obțină de la autoritatea competentă de protecție a mediului autorizație sau autorizație integrată de mediu după caz, precum și să parcurgă o procedură de înregistrare.

Agenții economici care realizează activitatea de depozitare a deșeurilor industriale reciclabile conform OUG 16/2001, republicată, obțin pe baza autorizației de mediu autorizația de colectare emisă de prefectul județului. Aceștia trebuie să obțină și autorizație de valorificare de la Comisia Națională pentru Reciclarea Materialelor¹⁶⁴.

Persoanele fizice autorizate să desfășoare activități independente sau persoanele juridice din a căror activitate rezultă deșeuri sau care au ca obiect de activitate transportul¹⁶⁵, importul, exportul, tranzitul de deșeuri sunt obligate să obțină toate acordurile și autorizațiile necesare (de la autoritățile locale, de mediu precum și licențe de transport de la ministerul de resort), să realizeze lucrările de

¹⁶⁴ M Duțu, op cit pg. 448 -449;

¹⁶⁵ Transportul deșeurilor periculoase și nepericuloase este reglementat de HG 856/2002 privind evidența gestiunii deșeurilor precum și de HG 1061/2008 privind transportul deșeurilor periculoase și nepericuloase pe teritoriul României; transportul internațional de deșeuri, pe teritoriul UE se face conform Regulamentului Consiliului nr. 259/93/CEE din 1 februarie 1993 privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și la ieșirea din Comunitatea Europeană.

refacere a mediului deteriorat de deșeuri, să suporte costul pagubelor rezultate din gestiunea defectuoasă a deșeurilor etc.

Persoanele fizice au obligația să depună separat deșeurile reciclabile acolo unde există recipiente speciale.

Conform principiului poluatorul plătește, costurile eliminării deșeurilor se suportă de către deținătorul deșeurilor care le-a încredințat unui operator sau colector precum și de deținătorul anterior sau producătorul produsului din care a rezultat deșeul.

În cazul în care producătorul deșeului este necunoscut atunci cheltuielile pentru curățarea și refacerea mediului sunt suportate de către autoritatea administrației publice locale.

Soluțiile și tehnologiile de eliminare a deșeurilor trebuie să fie analizate și hotărâte încă de la faza de concepție și proiectare a unui produs, fiind diminuată cât mai mult posibilitatea producerii deșeurilor.

De asemenea, trebuie să valorifice subprodusele rezultate din procesele tehnologice în totalitate dacă este posibil. Producătorii de deșeuri pot să asigure prin mijloace proprii valorificarea sau eliminarea deșeurilor sau să predea pe bază de contract unor operatori specializați, pe cheltuiala proprie.

Agenții economici care au ca obiect de activitate eliminarea, valorificarea, depozitarea deșeurilor au obligația să folosească spații special amenajate pentru depozitarea temporară a deșeurilor, să folosească cele mai bune tehnici disponibile pentru valorificarea deșeurilor, dar care nu presupun costuri excesive, să evite formarea de stocuri de deșeuri sau de produse rezultate în urma valorificării care ar putea să polueze sau să prezinte riscuri de incendiu.

În ceea ce privește gestionarea ambalajelor și a deșeurilor din ambalaje, conform HG 621/2005, sunt admise pe piață numai ambalaje care îndeplinesc condițiile privind compoziția și caracterul reutilizabil și recuperabil și sunt conforme cu standardele comunitare sau cu standardele naționale ale statelor membre, precum și cu standardele românești, acolo unde nu au fost adoptate standarde comunitare¹⁶⁶.

Instituțiile publice, asociațiile, fundațiile și persoanele fizice deținătoare de deșeuri de ambalaje sunt obligate să le depună selectiv în containerele special prevăzute de autoritățile locale și să le predea operatorilor economici. La rândul lor, acești operatori au obligația să asigure valorificarea și reciclarea deșeurilor prin mijloace proprii sau prin predarea la operatorii specializați și să raporteze, la solicitarea autorității locale pentru protecția mediului, cantitățile de deșeuri de ambalaje gestionate. De asemenea, aceștia au obligația valorificării unei cantități de deșeuri de ambalaje astfel încât să asigure îndeplinirea obiectivelor anuale globale cât și pentru fiecare tip de material prevăzut de HG 621/2005.

¹⁶⁶ D. Marinescu, op. Cit., p 486

Activitatea de incinerare a deșeurilor este reglementată de HG 128/2002, modificată de HG 268/2005 și de HG 427/2010. Instalațiile de incinerare și de ardere trebuie să fie realizate astfel încât gazele de ardere să nu depășească valorile limită de emisie stabilite de lege.

În ceea ce privește gestionarea deșeurilor periculoase, acestea se stabilesc pe bază de listă adoptată prin hotărâre de guvern. Pentru aceste deșeuri se stabilesc norme speciale de depozitare aceasta trebuind să se facă separat pentru fiecare categorie de deșeuri¹⁶⁷, asigurându-se spații speciale, în funcție de caracteristicile fizico-chimice ale fiecărui tip de deșeu. Lista națională de deșeuri acceptate pentru fiecare clasă de depozit și criteriile pe care trebuie să le îndeplinească aceste depozite sunt reglementate de Ordinul Ministerului mediului și gospodăririi apelor nr. 95/2005.

HG 349/2005 privind depozitarea deșeurilor modificată de HG 210/2007, are ca scop, conform art. 1 al. 2 „prevenirea sau reducerea efectelor negative asupra mediului, în special poluarea apelor de suprafață, subterane, a solului, aerului, inclusiv a efectului de seră, precum și a oricărui risc pentru sănătatea populației, pe întreaga durată de exploatare a depozitului, cât și după expirarea acesteia”.

În art. 6 din HG se prevăd următoarele obiective în ceea ce privește reducerea cantității de deșeuri biodegradabile depozitate:

„a) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 75% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 5 ani de la data de 16 iulie 2001;

b) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 50% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 8 ani de la data de 16 iulie 2001;

c) reducerea cantității de deșeuri biodegradabile municipale depozitate la 35% din cantitatea totală, exprimată gravimetric, produsă în anul 1995, în maximum 15 ani de la data de 16 iulie 2001.

(3) Termenele prevăzute la alin. (2) lit. a), b) și c) pentru atingerea obiectivelor de reducere a cantităților de deșeuri biodegradabile depozitate se pot prelungi cu maximum 4 ani, dacă această prelungire este autorizată de autoritatea centrală pentru protecția mediului”

În Anexa 5 această hotărâre conține Calendarul de sistare/încetare a activității sau conformare pentru depozitele de deșeuri existente.

Este necesară monitorizarea aplicării art. 6 precum și monitorizarea închiderii acestor depozite de deșeuri și a modului în care se realizează conformarea lor cu standardele prevăzute de legislația UE.

¹⁶⁷ Depozitele de deșeuri se clasifică după cum urmează: depozite pentru deșeuri periculoase, depozite pentru deșeuri nepericuloase și depozite pentru deșeuri inerte

În prezent transpunerea a zece directive și a unui regulament al UE privind deșeurile se află într-o perioadă de tranziție conform Tratatului de Aderare al României la UE. Este necesară monitorizarea transunerii corespunzătoare a acestor directive a termenelor prevăzute în tratat. În acest sens, în decembrie 2010 a fost lansat un nou proiect de lege privind regimul deșeurilor. Considerăm că este importantă monitorizarea procesului de adoptare și implementare a acestui proiect de lege.

Deșuri radioactive

Deșeurile radioactive și combustibilul nuclear uzat au un regim special stabilit prin Lg. 105/1999 privind ratificarea Convenției de la Viena adoptată în 1977, Lg. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare cu modificările următoare, precum și prin OG. 11/2003 privind gospodărirea în siguranță a deșeurilor radioactive cu modificările ulterioare, OG 31/2006 aprobată de Lg. 26/2007.

În definiția dată de Lg. 111/1996, prin deșuri radioactive se înțelege: „acele materiale rezultate din activitățile nucleare pentru care nu s-a prevăzut nicio întrebuințare, care conțin sau sunt contaminate cu radionuclizi în concentrații superioare limitelor de exceptare”.

Prin definiția dată de OG. 11/2003 deșeurile radioactive sunt „materialele radioactive sub formă gazoasă, lichidă sau solidă, pentru care nu s-a prevăzut nicio altă întrebuințare, care conțin sau sunt contaminate cu radionuclizi în concentrații superioare limitelor de exceptare; prin deșeu radioactiv se înțelege și combustibilul nuclear uzat pentru care nu se prevede o altă utilizare”.

Lg. 111/1996 prevede o procedură de autorizare pentru cei care desfășoară activități reglementate de această lege, inclusiv pentru gestionarea deșeurilor nucleare.

Standardele privind limitele și condițiile tehnice de depozitare definitivă a deșeurilor radioactive sunt stabilite de Agenția Nucleară și pentru Deșuri Radioactive (ANDR)¹⁶⁸ și Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare (CNCAN)¹⁶⁹. Printre acestea menționăm: Ordinul nr. 56/2004 privind aprobarea Normelor fundamentale pentru gospodărirea în siguranță a deșeurilor radioactive, Ordinul nr. 400/2005 privind depozitarea la suprafață a deșeurilor radioactive.

ANDR¹⁷⁰ realizează la nivel național coordonarea procesului de gospodărire a deșeurilor radioactive, precum și depozitarea definitivă în siguranță a deșeurilor radioactive, în conformitate cu Strategia Națională de Dezvoltare în Domeniul Nuclear. Tot ANDR elaborează și revizuieste la 5

¹⁶⁸ www.andrad.ro/?page_id=5

¹⁶⁹ www.cncan.ro

¹⁷⁰ Art. 14 din OG 11/2003 privind gospodărirea în siguranță a deșeurilor radioactive

ani această strategie care este aprobată de Ministerul Economiei și monitorizează implementarea acesteia, precum și planul național de activități în domeniul gospodăririi deșeurilor radioactive, răspunde direct de înființarea depozitelor definitive de deșeuri radioactive, care sunt în patrimoniul și administrarea ANDR, gestionează activitatea de depozitare definitivă a deșeurilor radioactive direct sau prin terți; *informează și pregătește publicul din zone învecinate depozitelor definitive în vederea acceptării amplasării acestora etc.*

Legislația privind gestionarea deșeurilor se circumscrie și legislației comunitare în domeniu, decurgând din Tratatul Euratom.

Strategia națională pe termen mediu și lung privind gospodărirea în siguranță a combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive este o componentă a Strategiei naționale de dezvoltare în domeniul nuclear. Aceasta, împreună cu Programul național nuclear au fost adoptate prin HG 1259/2002.

Principiile activității de gestionare a deșeurilor radioactive sunt:

1. Protecția sănătății populației,
2. Protecția mediului,
3. Protecția dincolo de granițele naționale,
4. Protejarea generațiilor viitoare,
5. Gospodărirea deșeurilor radioactive astfel încât să nu devină o povară pentru generațiile viitoare,
6. Gestionarea deșeurilor radioactive într-un cadru legislativ național care să prevadă alocarea clară a responsabilităților și să conțină prevederi pentru independența funcțiilor de reglementare,
7. Controlul generării funcțiilor radioactive,
8. Interdependențele referitoare la generarea și gospodărirea deșeurilor care trebuie luate în considerare în mod adecvat,
9. Securitatea instalațiilor trebuie asigurată corespunzător pe toată durata lor de viață.

Sunt supuse autorizării din partea CNCAN activitățile privind amplasarea construcția, operarea, închiderea, controlul instituțional.

*Tipuri de deșeuri radioactive*¹⁷¹

Deși nu sunt semnificativ radioactive, rămășițele de uraniu din fabricile de măcinare și prelucrare mecanică sunt deșeuri. Sunt subproduse ale procesului de prelucrare a minereului de uraniu și pot conține și metale grele, periculoase din punct de vedere chimic, cum ar fi plumbul și arsenicul.

¹⁷¹ <http://www.scribte.com/stiinta/fizica/DESEURI-RADIOACTIVE53252.php>

Deșeurile de nivel (radioactiv) scăzut (Low Level Waste – LLW)

Deșeurile LLW sunt generate de spitale și industrie, dar și de ciclul de combustibil nuclear. Cuprind hârtie, carne, scule, îmbrăcăminte, filtre etc. care conțin cantități mici de radioactivitate cu viață scurtă. În mod comun, deșeurile LLW sunt desemnate astfel ca o măsură de precauție dacă provin dintr-o regiune a unei „arii active” care, în mod frecvent, include birouri cu posibilități reduse de a deveni contaminate cu materiale radioactive. Astfel de deșeurile LLW nu sunt, în mod normal, mai radioactive decât unul provenind din „arii neactive”, adică din alte birouri normale. Deșeurile LLW nu necesită ecrane de protecție atunci când sunt manevrate și transportate și pot fi îngropate mai aproape de suprafață. Pentru reducerea volumului său, este adesea compactat sau incinerat înainte de depozitare. Deșeurile LLW sunt împărțite în patru clase: A, B, C și GTCC care înseamnă „Greater Than Class C” (mai mare decât clasa C).

Deșeurile de nivel (radioactiv) intermediar (Intermediate Level Waste – ILW)

Deșeurile ILW conțin cantități mari de radioactivitate și în unele cazuri cer ecranare. Deșeurile ILW includ rășini, reziduuri chimice și metale de armare/placare a combustibilului, cum ar fi materialele contaminate de la dezafectarea unui reactor. Deșeurile ILW trebuie solidificate în beton sau bitum pentru depozitare. Ca o regulă generală, deșeurile slab radioactive cu viață scurtă pot fi îngropate mai la suprafața pământului, pe când cele cu viață lungă sunt îngropate la adâncime. Deșeurile ILW nu sunt definite în Statele Unite, termenul fiind utilizat doar în Europa și pe celelalte continente.

Se obișnuiește în industria nucleară ca deșeurile ILW să fie tratate cu schimbători de ioni sau cu alte substanțe pentru a concentra radioactivitatea în interiorul unui volum cât mai mic. După aplicarea unui astfel de tratament se obține o masă compactă cu mult mai puțin radioactivă, ce poate fi depozitată în condiții optime de siguranță. De exemplu, pentru a îndepărta metalele radioactive din amestecuri apoase se poate folosi hidroxid de fier (precipitat floconos). După absorbția radioizotopilor în hidroxidul de fier, precipitatul rezultat se pune în bidoane metalice și se amestecă cu ciment, obținându-se un deșeu solid. În vederea creșterii stabilității mecanice pe termen lung, în loc de ciment normal (ciment portland + pietriș + nisip) se folosește un amestec format din: ciment portland + cenușă sau zgură de furnal.

Deșeurile de nivel (radioactiv) înalt (High Level Waste – HLW)

Deșeurile HLW sunt produse de reactoarele nucleare. Ele conțin produse de fisiune și elemente transurice generate în miezul reactorului. Sunt puternic radioactive și adesea termic fierbinte. Deșeurile HLW conțin peste 95% din radioactivitatea totală produsă în procesul de generare nucleară de electricitate.

Deșeul transuranic (Transuranic Waste – TRUW)

Deșeul TRUW, așa cum este el definit în Statele Unite, este, fără a ține cont de originile sale, deșeul care este contaminat cu radionuclizi transuranici emițători alfa, cu timpi de înjumătățire mai mari de 20 de ani și aflați în concentrații mai mari de 100 nCi/g, ecluzând deșeul HLW.

Elementele care au numărul atomic mai mare decât uraniul se numesc transuranice. Datorită timpilor lor de înjumătățire mari, deșeul TRUW este depozitat cu mai mare precauție decât deșeul de nivel mediu sau intermediar. În Statele Unite, deșeul TRUW provine mai ales din producția de arme nucleare și constă din îmbrăcăminte, scule, cârpe, reziduuri și alte obiecte contaminate cu cantități mici de elemente radioactive (în principal plutoniu).

Legislația din România definește deșeurile radioactive în ORDIN nr. 156 din 14 iunie 2005 pentru aprobarea Normelor privind clasificarea deșeurilor radioactive emis de CNCAN art. 3:

„**c) deșeuri de activitate foarte joasă** - deșeuri radioactive de viață scurtă, a căror activitate specifică depășește nivelurile de eliberare de sub cerințele de autorizare, dar al căror conținut radioactiv este inferior nivelurilor stabilite de CNCAN pentru definirea deșeurilor de activitate joasă.

Depozitarea definitivă a deșeurilor de activitate foarte joasă necesită amenajări mai puțin complexe decât a deșeurilor de activitate joasă de viață scurtă;

d) deșeuri de activitate joasă și medie - deșeuri radioactive a căror concentrație a activității depășește nivelurile limită stabilite de CNCAN pentru deșeurile de activitate foarte joasă, dar al căror conținut radioactiv și putere termică sunt inferioare celor ale deșeurilor de activitate înaltă. Deșeurile de activitate joasă nu necesită ecranare în timpul manipulării sau al transportului.

Deșeurile de activitate medie necesită ecranare în timpul manipulării;

e) deșeuri de activitate înaltă:

1. Lichidul radioactiv conținând cea mai mare parte a produselor de fisiune și a actinidelor prezente inițial în combustibilul nuclear uzat și formând reziduu de la primul ciclu de extracție cu solvenți din cadrul reprocesării;

2. Deșeurile solidificate menționate la pct. 1 și combustibilul nuclear uzat;

3. Orice alt deșeu cu activitate specifică comparabilă cu a celor menționate la pct. 1 și 2.

În general, deșeurile de activitate înaltă conțin radionuclizi de viață lungă. Una dintre caracteristicile care deosebește deșeurile de activitate înaltă de cele de activitate joasă și medie este nivelul puterii termice, care la deșeurile de activitate înaltă necesită considerații speciale pentru manipulare sau depozitare definitivă;

f) deșeuri de tranziție - deșeuri radioactive având concentrația activității superioară nivelurilor de eliberare de sub cerințele de autorizare, dar care se

dezintegrează la niveluri inferioare nivelurilor de eliberare de sub cerințele de autorizare într-o perioadă nu mai mult de 5 ani de depozitarea intermediară;

g) deșeuri exceptate - deșeuri conținând radionuclizi a căror concentrație a activității este atât de redusă, încât deșeurile respective pot fi eliberate (condiționat sau necondiționat) de sub cerințele de autorizare”.

Legislația din România definește deșeurile radioactive în ORDIN nr. 156 din 14 iunie 2005 pentru aprobarea Normelor privind clasificarea deșeurilor radioactive emis de CNCAN art. 3 lit. a și b și art. 6 al. 3:

„*depozitare geologică de adâncime* - depozitarea definitivă a deșeurilor într-o instalație amplasată sub pământ, la o adâncime de ordinul câtorva sute de metri, într-o formațiune geologică stabilă, care asigură izolarea pe termen lung a radionuclizilor de biosferă. De regulă, depozitarea geologică va fi utilizată pentru deșeuri de viață lungă și/sau deșeuri de activitate înaltă;

depozitare de suprafață - depozitarea definitivă a deșeurilor, cu sau fără bariere ingineresti, la sau sub suprafața pământului, pentru care acoperirea finală de protecție are o grosime de ordinul a câțiva metri, sau în caverne la câteva zeci de metri sub suprafața pământului.

De regulă, deșeuri de viață scurtă, de activitate joasă și medie sunt depozitate definitiv în acest mod”.

Cerințele de depozitare definitivă a fiecărei categorii de deșeuri sunt următoarele:

- *deșeurile exceptate* pot fi depozitate definitiv fără restricții;
- *deșeurile de tranziție* se depozitează intermediar până când devin deșeuri exceptate, putând fi depozitate definitiv fără restricții;
- *deșeurile de activitate foarte joasă* pot fi depozitate definitiv la suprafață, necesitând amenajări mai puțin complexe decât deșeurile de activitate joasă de viață scurtă;
- *deșeurile de activitate joasă și medie de viață scurtă* pot fi depozitate definitiv la/lângă suprafață;
- *deșeurile de activitate joasă și medie de viață lungă* pot fi depozitate numai în depozite geologice de adâncime;
- *deșeurile de activitate înaltă* pot fi depozitate numai în depozite geologice de adâncime”.

Conform CNCAN și Ministerului Mediului și Pădurilor și ANDR, la ora actuală în România există următoarele depozite de deșeuri radioactive:

- *depozite definitive de deșeuri radioactive*: Depozitul Național de deșeuri Radioactive Băița Bihor (pentru deșeuri slab și mediu radioactive, singurul din România la ora actuală și care conține numai deșeuri instituționale, adică deșeuri ce provind din activități de cercetare și aplicații ale substanțelor radioactive în medicină, industria clasică, agricultură), Depozitul de Deșeuri Radioactive Solide de la Feldioara, Depozitul de Șlamuri Radioactive de la Feldioara;

- *depozite temporare de combustibil ars*: bazine de combustibil ars de la CNE Cernavodă, Depozitul Intermediar de Combustibil ars de la CNE Cernavodă, Bazine de combustibil ars de la IFIN-HH Măgurele, Piscina Reactorului de la SCN Pitești (Fabrica de combustibil nuclear de la Mioveni);

- *depozite temporare de deșeuri radioactive*: Depozitul Intermediar de Deșeuri Radioactive de la CNE Cernavodă, Bazine de stocare a rășinilor schimbătoare de ioni uzate de la CNE Cernavodă, Depozitul de la Stația de Tratare a Deșeurilor Radioactive a IFIN HH, Depozitul de la Stația de Tratare a Deșeurilor Radioactive a SCN Pitești, Celulele Fierbinți ale Laboratorului de Examinări Post Iradiere de la SCN Pitești;

Conform Strategiei Naționale pe termen mediu și lung privind gestionarea combustibilului nuclear uzat și a deșeurilor radioactive, inclusiv depozitarea definitivă și dezafectarea instalațiilor nucleare și radiologice aprobată prin Ordinul 844/2004, se vor construi două depozite definitive: unul de suprafață, pentru deșeuri slab și mediu active, și unul de mare adâncime, pentru deșeurile înalt active (în special pentru combustibil nuclear uzat).

În prezent este în lucru Depozitul Final de Deșeuri Slab și Mediu Active de la Saligny, județul Constanța, proiect la care ne vom referi mai jos.

La nivelul UE este în curs de adoptare legislație comunitară privind gestionarea deșeurilor radioactive¹⁷², legislație care sperăm că va reduce lipsa aproape totală de transparență a autorităților, prin corelarea ei cu Convenția de la Aarhus a cărei aplicare, inclusiv în domeniul gestiunii deșeurilor radioactive, este obligatorie atât pentru UE, cât și pentru toate statele membre semnatare ale convenției, inclusiv pentru România.

Acest regim al deșeurilor radioactive trebuie corelat cu legislația comunitară orizontală, respectiv Evaluarea impactului asupra mediului, EIM, (HG 445/2009) și evaluarea strategică de mediu, ESM, (HG 1076/2004) și cu Convenția de la Aarhus care prevede în Anexa 1 astfel de activități ca făcând obiectul consultării publice obligatorii. Legislația din România și procedura de autorizare prevăzută de Lg. 111/1996 cu modificările ulterioare nu preia însă dispozițiile acestora. Astfel, procedurile EIM și ESM se defășoară după finalizarea procedurii de autorizare prevăzută de legea 111/1996, astfel încât atât evaluarea de mediu, cât și consultarea publicului au loc foarte târziu, după elaborarea finală a planurilor și proiectelor și după stabilirea amplasamentului și achiziționarea sa. În prezent este în curs de autorizare un depozit de deșeuri nucleare slab și mediu radioactive în localitatea Saligny, Județul Constanța, la care ne-am referit pe larg în secțiunea privind Convenția de la Aarhus.

Din enumerarea unei părți a atribuțiilor ANDR am aflat că aceștia au misiunea de a informa și pregăti publicul în vederea acceptării amplasării depozitelor de deșeuri nucleare. Din formularea unei astfel de atribuții pentru

¹⁷² <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/478&format=HTML&aged=1&language=RO&guiLanguage=en>

o agenție guvernamentală, realizăm că statul român nu înțelege deloc să desfășoare o activitate de consultare a publicului în sensul Convenției de la Aarhus, rolul organelor de stat fiind de prezentare a depozitelor în așa fel încât publicul să le și accepte, fără să aibă șansa unei informări corecte, echidistante care să garanteze dreptul publicului de a refuza amplasarea unui depozit de deșeuri nucleare în vecinătatea lor. De altfel nu se poate cere ANDR obiectivitate în ceea ce privește informarea publicului și consultarea sa atât timp cât titularul autorizației parțiale de amplasare a depozitului de la Saligny este tocmai ANDR, cel care realizează strategia națională, programul de acțiune, cel care administrează și are în patrimoniu depozitele de deșeuri radioactive etc. În cursul acestei autorizări, până la emiterea autorizației finale se elaborează atât planul depozitului (studiul de fezabilitate, strategia de management a deșeurilor), cât și documentația tehnică pentru autorizarea construirii, adică proiectul depozitului. Numai după finalizarea acestei proceduri se demarează procedurile de evaluare a impactului asupra mediului (EIM) conform legislației de transpunere a Directivei EIA 85/337/CEE și evaluarea strategică de mediu (ESM) conform legislației de transpunere a Directivei SEA 2001/42/CE, evaluarea de mediu și procedura de consultare a publicului realizându-se mult prea târziu, după ce planurile și programele au fost deja finalizate, amplasamentul a fost stabilit, detaliile tehnice au fost decise, terenul a fost cumpărat etc. Într-un asemenea moment, este clar că nici evaluarea de mediu nici consultarea publicului nu mai sunt eficiente, nemaiputând aduce nici o modificare celor deja stabilite.

În consecință, considerăm că legislația din România privind gestionarea deșeurilor radioactive încalcă legislația orizontală privind protecția mediului a Uniunii Europene precum și Convenția de la Aarhus.

O altă critică adusă de noi acestei legislații este încălcarea principiilor pe care tot această legislație susține că le respectă. Activitățile nucleare și deșeurile slab și mediu radioactive, dar mai ales înalt radioactive (pentru care nu există nici o soluție tehnică de ameliorare și care se depozitează în prezent chiar unde au fost produse, adică în incinta Centralei de la Cernavodă), reprezintă un pericol pentru formele de viață cunoscute. Totuși riscurile acestor activități nu sunt prezentate, scopul autorităților declarat prin lege, după cum am văzut, fiind să convingă populația să accepte astfel de depozite și nu să prezinte pericolul pe care îl reprezintă acest tip de deșeuri, lăsând populația să își aleagă propria soartă. Considerăm că astfel sunt încălcate principiile privind protecția sănătății populației, principiul dezvoltării durabile, principiul protejării generațiilor viitoare etc. Aceste principii sunt încălcate și atunci când autoritățile își propun dezvoltarea unor noi centrale atomice sau mărirea capacității celor existente, mărind astfel producția de deșeuri înalt, mediu și slab radioactive. O strategie conformă cu principiile dezvoltării durabile a României, dar și a Uniunii Europene (în prezent

este în curs de elaborare o directivă pe această temă) ar fi interzicerea dezvoltării unor astfel de metode de producție a energiei, și pentru termen mediu menținerea celor existente, cu perspectiva dezafectării acestora de îndată ce sistemele pentru resurse alternative de energie au fost realizate. Numai astfel se va preveni mărirea cantității de deșeuri radioactive, și numai astfel se vor proteja generațiile viitoare. În caz contrar, acestea vor trebui să gestioneze deșeuri radioactive moștenite în cantitate foarte mare, împreună cu toate repercusiunile pe care radioactivitatea le are asupra formelor de viață.

Este de asemenea necesară monitorizarea prevederilor OUG 152/20005 care transpune Directiva IPPC, care prevede în Anexa 5 lista instalațiilor care beneficiază de perioada de tranziție, unde sunt enumerate toate aceste instalații precum și termenele de conformare/închidere ale acestora.

Secțiunea 8 – Substanțe și preparate chimice

În anul 1992 la Rio de Janeiro a fost adoptat Procesul de Abordare Strategică a Managementului Internațional al Chimicalelor (SAICM), în cadrul Agendei 21. A fost creat Forumul Interguvernamental pentru Siguranța Chimicalelor (IFCS) care trebuia să implementeze obiectivele stabilite la acest capitol.

La Conferința Internațională privind Managementul chimicalelor a fost adoptată Declarația de la Dubai, prin care reprezentanții statelor participante, reprezentanți ai societății civile precum și ai sectorului privat și-au luat angajamentul de a realiza obiectivele stabilite de SAICM, obiective care au fost revizuite. A fost de asemenea adoptat și un plan de acțiune.

România a implementat Regulamentul CE nr. 1907/2006 (Regulamentul REACH) privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice, modificat prin Regulamentul (CE) nr.1272/2008 al Parlamentului European și al Consiliului privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și a amestecurilor.

Întreprinderile românești, dar și cele din UE trebuiau să înregistreze, până la data de 30 noiembrie 2010, produsele chimice cel mai des folosite sau cele periculoase la Agenția Europeană pentru Produse Chimice (ECHA). Până la data de 3 ianuarie 2011 întreprinderile urmau să notifice clasificarea și etichetarea produselor chimice la ECHA. Aceasta a anunțat că va adăuga, până în 2012, mai bine de o sută de produse chimice foarte periculoase pe lista sa, ce conține în prezent doar 29 de elemente, cunoscute pentru declanșarea de cancere, mutilări genetice și probleme de fertilitate sau care nu pot fi eliminate de organism și de mediu.

Producătorii respectivelor substanțe trebuie să furnizeze informații în legătură cu produsele lor către ECHA, însărcinată cu implementarea în toate etapele, de la producător la consumator, a directivei europene REACH referitoare la produsele chimice.

Implementarea acestui regulament în România este dată în competența Agenției Naționale pentru Protecția Mediului (ANPM) . De asemenea, Garda Națională de Mediu (GNM) este desemnată Autoritate Competentă de Control și Ministerul Mediului (MM) este desemnat Autoritate Competentă de Coordonare.

Prin implementarea Regulamentului REACH are loc o schimbare fundamentală în modul de acțiune, autoritățile guvernamentale/locale nemaifiind obligate să demonstreze că o substanță este nocivă, această sarcină căzând acum în responsabilitatea producătorului, importatorului și utilizatorului din aval. Aceștia trebuie să demonstreze că acea substanța nu este nocivă, schimbare care atrage de la sine o serie de costuri asociate acestei obligații. Producătorii și importatorii trebuie să evalueze riscurile pe care le prezintă substanțele pe care le produc sau le importă și să demonstreze cu documente faptul că aceste riscuri sunt controlate în mod corespunzător în timpul producerii și al uzului propriu, precum și că ceilalți operatori din avalul lanțului de aprovizionare pot controla riscurile în mod corespunzător. Evaluarea securității chimice se efectuează de către una sau mai multe persoane competente, cu experiență și formare corespunzătoare, care au beneficiat inclusiv de cursuri de perfecționare.

Principalele costuri legate de etapele de implementare care revin firmelor care intră sub incidența REACH sunt:

- taxa de înregistrare;
- taxa de autorizare;
- costuri de testare.

Aceste taxe trebuie achitate de firmele care fac înregistrarea, respectiv solicitarea de autorizare. Reducerea costurilor se poate realiza prin transmiterea în comun și schimbul de informații. Toate costurile legate de înregistrare, autorizare, testare, schimb de informații, dar și de eventuala consultanță în cazul în care nu se dispune de expertiza necesară, vor fi suportate de către companii. La nivelul autorităților, se va înregistra o creștere a volumului de muncă administrativă și necesitatea asigurării de specialiști calificați în acest domeniu vor conduce la creșterea costurilor. De asemenea, impunerea unui regim de inspecție mult mai strict la nivelul producătorilor, importatorilor și distribuitorilor va necesita un volum considerabil de muncă și deci și o creștere a costurilor la nivelul autorităților. Aceste costuri ar putea fi suportate atât din fondurile alocate de la bugetul de stat, cât și din amenzile colectate ca urmare a sancționării nerespectării regulamentului REACH¹⁷³.

¹⁷³ <http://www.capital.ro/detalii-articole/stiri/noi-sacrificii-pentru-alinierea-la-norme-europene-un-nou-val-de-someri-si-firme-inchise-131963.html>

Secțiunea 9 – Soluri, terenuri contaminate

Conform Lg. 18/1991 cu modificările și completările ulterioare, terenurile care prin degradare și poluare și-au pierdut total sau parțial capacitatea de producție pentru culturi agricole sau silvice, vor fi constituite în perimetrul de ameliorare. La propunerile orașelor, comunelor, municipiilor, grupele de terenuri care intră în acest regim se stabilesc de către Ministerul Mediului și Pădurilor precum și de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale prin procedura stabilită de HG 786/1993. Constituirea acestor perimetre de ameliorare se face indiferent de proprietar. Dacă acesta este de acord i se va atribui în folosință o suprafață de teren corespunzătoare pe durata realizării lucrărilor de ameliorare. Dacă lucrările de ameliorare au caracter permanent atunci statul poate face schimburi cu terenuri echivalente. În cazul în care nu există în localitatea respectivă un teren echivalent pentru dare în folosință sau pentru schimb, atunci proprietarul va fi expropriat conform Lg. 33/1994. Dacă proprietarul nu este de acord cu includerea terenului în perimetrul de ameliorare, atunci primăria va face propuneri motivate prefectului care va decide prin ordin. Terenurile incluse în perimetrele de ameliorare sunt scutite de plata taxelor și impozitelor pe perioada ameliorării¹⁷⁴. Fondurile necesare pentru proiectarea, executarea și punerea în valoare a lucrărilor de ameliorare se suportă de la bugetul de stat. În cazul în care degradarea se datorează faptei culpabile a unei persoane fizice sau juridice atunci cheltuielile pot fi suportate de aceasta.

Protecția solurilor se poate realiza prin: amenajări și îmbunătățiri funciare conform Lg. 134/2004 republicată, precum și prin împăduriri realizate conform Codului silvic al României.

În ceea ce privește contaminarea solurilor, în România există numeroase locații contaminate ca urmare a activității operatorilor industriali din perioada comunistă. Cu toate acestea până la acest moment autoritățile din România nu par să fi luat nici un fel de măsuri pentru decontaminare, ceea ce înseamnă că există poluări substanțiale ale apelor, inclusiv ale apelor subterane, ale aerului etc. și nu că nu se acționează în nici un fel pentru protecția mediului, inclusiv pentru protecția sănătății oamenilor.

Această concluzie se desprinde din corespondența purtată recent de Greenpeace CEE Romania cu Ministerul Mediului și Pădurilor. Ministrul L. Borbely a făcut declarații de presă conform cărora în România avem un inventar de peste 1.000 de situri contaminate, verificate și monitorizate de Garda Națională de Mediu și autoritățile responsabile în domeniu. Ca urmare, Greenpeace a solicitat lista acestor locații. Ministerul a refuzat comunicarea

¹⁷⁴ M. Duțu, op cit, pg. 346;

acestor informații cu motivarea că această listă nu este finalizată încă și că lista actuală conține locații *potențial contaminate*, neputând fi dată publicității.

Pe lângă încălcarea clară a dreptului de acces la informații la care ne vom referi mai jos, rezultă din acest răspuns că, timp de 20 de ani după sfârșirea regimului comunist și a economiei de tip socialist, 15 ani după adoptarea primei legi de protecția a mediului în România (137/1995), precum și 3 ani de la dobândirea calității de membru al Uniunii Europene, autoritățile de mediu nu au habar dacă și ce fel de terenuri contaminate există, refuzând orice element de transparență în această privință. Ca urmare, considerăm că este nevoie de activitate din partea societății civile care să oblige autoritățile la luarea de măsuri urgente pentru diseminarea acestor informații și pentru decontaminarea acestor locații.

Întrebări se ridică și în ceea ce privește rezultatele proiectelor Phare implementate în România pe această temă de către Ministerul Mediului, cum ar fi de exemplu proiectul “Asistență tehnică pentru pregătirea unei strategii și a unui plan de acțiune pentru reabilitarea siturilor poluate istoric”, **PHARE 2006/018-147.03.03/4.7, care avea ca obiective specifice:**

- „1. Actualizarea bazei de date pentru siturile contaminate istoric,
2. Pregătirea Strategiei și Planului de Acțiune pentru evaluarea și reabilitarea siturilor contaminate istoric,
3. Pregătirea proiectelor de investiții pentru reabilitarea siturilor contaminate istoric supuse pentru finanțare din Fonduri Structurale”;

Acest proiect avea ca durată maximă 30 septembrie 2009, deci este exclus ca acesta să fie încă în curs de desfășurare.

Este curios deci răspunsul Ministerului Mediului și Pădurilor la solicitarea Greenpeace CEE România, problema meritând o abordare minuțioasă din toate punctele de vedere, atât de mediu, cât și din punct de vedere al responsabilității autorităților pentru cheltuirea banilor comunitari precum și pentru problematica corupției în acest domeniu.

Menționăm că în acest domeniu există politici publice și legislație secundară adoptată la nivel de hotărâre de Guvern:

- HG nr. 1408 privind modalitățile de investigare și evaluare a poluării solului și subsolului, publicată în MO nr. 802 / 23.XI.2007 - Partea I;

- HG nr. 1403 privind refacerea zonelor în care solul, subsolul și ecosistemele terestre au fost afectate, publicată în MO nr. 804 / 26.XI.2007 - Partea I.

Secțiunea 10 – Ape

Pe plan internațional există numeroase convenții privind protecția fluviilor și a lacurilor internaționale precum și privind protecția mărilor și oceanelor¹⁷⁵:

În România apele sunt proprietatea publică a statului, conform art. 136 din Constituție, apele cu potențial energetic valorificabil de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental. Legea nr.107/1996 este legea cadru a apelor, cu modificările ulterioare, în Lg.123/1998 privind proprietatea publică și proprietatea privată și regimul juridic al acestora.

OUN 195/2005 privind protecția mediului distinge între protecția apelor de suprafață și subterane a ecosistemelor acvatice și conservarea, protecția și îmbunătățirea calității apelor costiere și maritime.

Organul de stat însărcinat cu administrarea și gestionarea apelor este Administrația Națională „Apele Române” (ANAR) care cuprinde în structura sa organizatorică 11 Administrații Bazinale de Apă, instituții publice, organizate la nivelul districtelor de bazin hidrografic, Institutul Național de Hidrologie și Gospodărire a Apelor și Exploatarea Complexă Stânca Costești, unități cu personalitate juridică, cu statut asimilat filialelor precum și Centrul de Formare și Pregătire al Personalului în Gospodărirea Apelor și Revista Hidrotehnica, unități fără personalitate juridică.

Execuția lucrărilor efectuate pe ape sau în legătură cu apele și cu funcționarea sau exploatarea acestor lucrări se realizează în conformitate cu avizul și autorizația de gospodărire a apelor după caz.

În 2004 a fost transpusă Directiva 60/2000/CE, precum și alte directive, fiind implementat sistemul de monitoring integrat al apelor din România. Acesta are rolul de a evalua starea tuturor corpurilor de apă din cadrul bazinelor hidrografice.

Legea 107/1996 modificată se aplică tuturor apelor de suprafață sau subterane, cu excepția apelor geotermale, malurilor și albiilor indiferent de

¹⁷⁵ Carta europeană a apei adoptată de Consiliul Europei în 1968; Conferința Națiunilor Unite asupra apei de la Mar del Plata din 1977; Programul pentru gestiune acceptabilă în domeniul mediului a resurselor continentale de apă lansat în 1968 în cadrul Programului Națiunilor Unite pentru Mediu; Programul Hidrologic Internațional al UNESCO; Declarația privind cooperarea statelor Dunărene în domeniul gospodăririi și îndeosebi al protecției apelor Dunării împotriva poluării, semnată de Austria, Bulgaria, Cehoslovacia, Germania, Iugoslavia, România și URSS în anul 1985; Convenția privind protecția Rinului împotriva poluării chimice în anul 1985; Convenția privind protecția apelor râului Tisa și a afluenților ei împotriva poluării, din 1986, încheiată între Cehoslovacia, Iugoslavia, Ungaria, România și URSS; Convenția privind protecția cursurilor de apă transfrontiere și a lacurilor internaționale, încheiată la Helsinki în 1992; Convenția privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a fluviului Dunărea, încheiată la Sofia în 1994, semnată de Austria, Bulgaria, Croația, Cehia, Ungaria, Germania, Moldova, România, Slovacia, Slovenia, Ucraina, Comunitatea Europeană; Convenția asupra mării teritoriale și a zonei contigue adoptate la Geneva în 1958; Convenția asupra mării libere, Geneva 1958; Convenția asupra platoului continental, Geneva 1958; Convenția internațională asupra intervenției în marea liberă în caz de accidente ce antrenează sau pot antrena o poluare cu hidrocarburi, Bruxelles, 1969; Convenția asupra creării unui fond internațional de indemnizare pentru pagubele produse prin poluare cu hidrocarburi, Bruxelles 1971; Convenția referitoare la prevenirea poluării marine cauzate de operațiunile de imersare efectuate de nave și aeronave, Oslo, 1972; Convenția Națiunilor Unite asupra dreptului mării, Montego Baz, 1982; Tratatul privind interzicerea instalării unor arme nucleare și a altor arme de distrugere în masă pe fundul mărilor și oceanelor și în subsolul lor, Moscova, 1971; Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, București 1992, etc.

proprietar sau administrator, lucrărilor care se construiesc pe ape sau au legătură cu apele și prin care se produc modificări temporare sau definitive asupra calității apelor sau regimului de curgere al acestora.

Principiile care stau la baza regimului de protecție al apelor sunt: precauției, prevenirii, evitării daunelor la sursă și poluatorul plătește. De asemenea, trebuie să se țină seama de vulnerabilitatea ecosistemelor acvatice situate în Delta Dunării și în Marea Neagră, deoarece echilibrul acestora este strâns influențat de calitatea apelor interioare care se varsă în acestea¹⁷⁶.

Scopurile Lg.107/1996 sunt precizate de art. 2 din lege, printre care precizăm: conservarea, dezvoltarea și protecția resurselor de apă, precum și asigurarea unei curgeri libere a apelor; protecția împotriva oricărei forme de poluare și de modificare a caracteristicilor resurselor de apă, a malurilor și albiilor sau cuvetelor acestora; atingerea obiectivelor de mediu pentru corpurile de apă de suprafață și subterane; conservarea și protejarea ecosistemelor acvatice; asigurarea alimentării cu apă potabilă a populației și a salubrității publice; gospodărirea durabilă a apei și repartitia rațională și echilibrată a acestei resurse, cu menținerea și cu ameliorarea calității și regenerării naturale a apelor; apărarea împotriva inundațiilor și oricăror alte fenomene hidrometeorologice periculoase; managementul riscului la inundații, cu scopul de a reduce consecințele negative pentru sănătatea umană, mediu, patrimoniul cultural și activitatea economică; satisfacerea cerințelor de apă ale oricăror alte activități umane; asigurarea protecției ecosistemelor acvatice situate în imediata vecinătate a coastelor, în golfuri sau aflate în Marea Neagră; promovarea utilizării durabile a apelor pe baza protecției pe termen lung a resurselor disponibile de apă; reducerea progresivă a evacuărilor, emisiilor sau pierderilor de substanțe prioritare și încetarea sau eliminarea treptată a evacuărilor, emisiilor sau pierderilor de substanțe prioritare periculoase pentru apele de suprafață și apele subterane precum și pentru apele Mării Negre.

Conform art. 2 indice 1 din lege, obiectivele de mediu pentru corpurile de apă de suprafață și subterane sunt:

- prevenirea deteriorării tuturor corpurilor de apă de suprafață; protecția și îmbunătățirea calității corpurilor de apă de suprafață în scopul atingerii stării bune a acestora, în conformitate cu prevederile anexei nr. 1¹, până la data de 22 decembrie 2015;

- protecția și îmbunătățirea tuturor corpurilor de apă artificiale sau puternic modificate în scopul realizării unui potențial ecologic bun sau a unei stări chimice bune a acestora, în conformitate cu prevederile anexei nr. 1¹, până la data de 22 decembrie 2015;

- reducerea progresivă a poluării datorată substanțelor prioritare și încetarea sau eliminarea treptată a evacuărilor și a pierderilor de substanțe prioritare periculoase;

¹⁷⁶ Art. 1 din Lg.107/1996

- prevenirea sau limitarea aportului de poluanți în apele subterane și prevenirea deteriorării stării tuturor corpurilor de apă subterane;
- protecția și îmbunătățirea calității corpurilor de apă subterane și asigurarea unui echilibru între debitul prelevat și reîncărcarea apelor subterane, cu scopul realizării unei stări bune a apelor subterane, în conformitate cu prevederile anexei nr. 1¹, până la data de 22 decembrie 2015;
- inversarea oricărei tendințe semnificative și durabile de creștere a concentrației oricărui poluant rezultate din impactul activității umane, pentru a reduce în mod progresiv poluarea apei subterane.

Condițiile și obiectivele de mediu pentru corpurile de apă de suprafață și subterane, specifice zonelor protejate cuprinse în anexa nr. 1², trebuie să fie îndeplinite până la data de 22 decembrie 2015, cu excepția cazului când este altfel prevăzut în legislația pe baza căreia au fost stabilite în mod individual aceste zone protejate. În cazul în care unui corp de apă dat îi sunt aplicabile mai mult decât unul din obiectivele de mediu descrise, corpul de apă trebuie să îndeplinească cel mai sever dintre aceste obiective.

Aceste obiective de mediu, impropriu denumite astfel întrucât scopurile legii apelor în general sunt scopuri de mediu pentru că reglementează regimul juridic al unui factor de mediu, sunt obligații ale României față de Uniunea Europeană pe care trebuie să le îndeplinească la termenele stabilite în lege, cu posibilitatea prelungirii acestora în anumite condiții. Aceste obiective de mediu sunt modificări de dată recentă ale legii apelor, fiind introduse prin OUG 3/2010. Tot în temeiul acestei noi reglementări se vor realiza delimitarea corpurilor de apă și desemnarea corpurilor de apă artificiale sau puternic modificate, în conformitate cu procedurile prevăzute în anexa nr. 1³ din lege.

Conform art. 2 indice 11 din legea apelor, “Pentru prevenirea și controlul poluării apelor subterane, autoritatea publică centrală din domeniul apelor elaborează Planul național de protecție a apelor subterane împotriva poluării și deteriorării, care se adoptă prin hotărâre de guvern.

(2) Planul prevăzut la alin. (1) va include criteriile pentru evaluarea stării chimice bune a apelor subterane și criteriile pentru identificarea tendințelor crescătoare semnificative și durabile în concentrațiile poluanților și pentru definirea punctelor de pornire pentru inversarea acestor tendințe.

(3) Măsurile rezultate din aplicarea planului prevăzut la alin. (1) vor fi incluse în programele de măsuri asociate planurilor de management al bazinelor hidrografice”.

Acest plan a fost adoptat prin HG 53/2009 care transpune Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2006/118/CE privind protecția apelor subterane împotriva poluării și deteriorării.

Prevenirea și combaterea efectelor poluării accidentale este reglementată prin planuri realizate la nivel de bazin în funcție de condițiile specifice ale

bazinelor hidrografice respective și de natura substanțelor poluante ce pot fi avacuate accidental, precum și de planuri elaborate de persoanele juridice pentru prevenirea și combaterea acelor accidente ce pot să apară ca urmare a propriei activități. În cazul în care se produce o poluare accidentală aceștia au obligația să ia măsurile necesare imediate pentru înlăturarea cauzelor și a efectelor poluării, să informeze cea mai apropiată unitate de gospodărire a apelor, precum și utilizatorii și autoritățile administrației publice ale localităților din aval pentru a lua măsuri de protecție necesare și de prevenire și diminuare a daunelor. Persoanele fizice sau juridice care suferă daune în astfel de cazuri vor se despăgubesc pe seama poluatorului. Tot poluatorul suportă cheltuielile efectuate de Apele Române sau de alte persoane fizice sau juridice pentru înlăturarea efectelor poluării, pentru monitorizarea evoluției undei poluante etc.

Precizăm că în domeniul apelor este reglementată calitatea apei potabile prin Lg. 458/2002, iar protecția zonei costiere prin OUG 202/2002.

Secțiunea 11 – Zgomotul ambiental

Directiva europeană 2002/49/EC privind evaluarea și gestionarea zgomotului ambiental este implementată în România prin HG 321/2005 modificată prin HG 674/2007. Directiva nu stabilește limite pentru indicatorii de zgomot și nici pentru măsurile ce trebuie luate prin planurile de acțiune. Valorile limită de prag și măsurile care se pot lua în cadrul planurilor de acțiune se stabilesc de fiecare stat membru în parte.

În temeiul acesteia au fost realizate hărți de zgomot pentru anumite obiective cum ar fi: proiecte de infrastructură - traseele trenurilor, aeroporturi, porturi, autostrăzi, precum și orașe, industrii etc. Cu toate acestea realizarea hărților nu este completă, de cele mai multe ori motivația fiind lipsa fondurilor necesare. Responsabile pentru realizarea acestora sunt autoritățile administrației publice locale, ministerul transporturilor prin unitățile aflate în subordine care gestionează infrastructura etc. conform Ordinului ministrului transporturilor, construcțiilor și turismului nr. 1.258/2005 pentru stabilirea unităților responsabile cu cartarea zgomotului pentru căile ferate, drumurile, porturile din interiorul aglomerărilor¹⁷⁷ și aeroporturile, aflate în administrarea lor, elaborarea hărților strategice de zgomot și a planurilor de acțiune aferente acestora, din domeniul propriu de activitate.

Obiectivele hotărârii de guvern sunt prezentate în art 1:

„(1) Prezenta hotărâre abordează unitar, la nivel național, evitarea, prevenirea sau reducerea efectelor dăunătoare provocate de expunerea populației la zgomotul ambiental, inclusiv a disconfortului, prin implementarea progresivă a următoarelor măsuri:

¹⁷⁷ Aglomerare - o parte a unui teritoriu cu o populație al cărei număr depășește 100.000 de locuitori și cu o densitate a populației necesară îndeplinirii condițiilor de zonă urbană.

a) determinarea expunerii la zgomotul ambiant, prin realizarea cartării zgomotului cu metodele de evaluare prevăzute în prezenta hotărâre;

b) asigurarea accesului publicului la informațiile cu privire la zgomotul ambiant și a efectelor sale;

c) adoptarea, pe baza rezultatelor cartării zgomotului, a planurilor de acțiune pentru prevenirea și reducerea zgomotului ambiant, unde este cazul, în special acolo unde nivelurile de expunere pot cauza efecte dăunătoare asupra sănătății umane și pentru a menține nivelurile zgomotului ambiant în situația în care acestea nu depășesc valorile limită stabilite conform art. 7 alin. (3) lit. b).

(2) Prezenta hotărâre stabilește cadrul general pentru dezvoltarea măsurilor de reducere a zgomotului emis de sursele principale de zgomot, în special de vehiculele rutiere, feroviare și de infrastructura acestora, de aeronave, de echipamentele industriale, echipamentele destinate utilizării în exteriorul clădirilor și mașinile industriale mobile”.

În vederea atingerii acestor obiective, conform art. 4 din hotărâre, autoritățile administrației publice locale realizează cartarea zgomotului¹⁷⁸ și elaborează hărțile strategice de zgomot¹⁷⁹ și planurile de acțiune potrivit prevederilor prezentei hotărâri, pentru aglomerările aflate în administrarea lor, cu respectarea termenelor prevăzute la alin. (7) și (8).

Conform acestora:

„(7) Hărțile strategice de zgomot care arată situația anului calendaristic precedent se pun la dispoziția agențiilor regionale pentru protecția mediului, astfel:

a) până la data de 30 iunie 2007, pentru aglomerările cu mai mult de 250.000 de locuitori, drumurile principale cu un trafic mai mare de 6.000.000 de treceri de vehicule/an, căile ferate principale cu un trafic mai mare de 60.000 de treceri de trenuri/an și aeroporturile mari;

b) până la data de 30 iunie 2012, pentru toate aglomerările, drumurile principale și căile ferate principale și aeroporturile mari.

(8) Planurile de acțiune prevăzute la alin. (6) lit. a) se pun la dispoziția agențiilor regionale pentru protecția mediului, după cum urmează:

a) până la data de 18 iulie 2008, pentru aglomerările cu mai mult de 250.000 de locuitori, drumurile principale cu un trafic mai mare de 6.000.000 de treceri de vehicule/an, căile ferate principale cu un trafic mai mare de 60.000 de treceri de trenuri/an și aeroporturile mari;

b) până la data de 18 iulie 2013, pentru toate aglomerările, drumurile principale și căile ferate principale și aeroporturile mari”.

¹⁷⁸ Cartarea zgomotului - prezentarea datelor privind situația existentă sau prognozată referitoare la zgomot în funcție de un indicator de zgomot, care evidențiază depășirile valorilor limită în vigoare, numărul persoanelor afectate sau numărul de locuințe expuse la anumite valori ale unui indicator de zgomot pentru o anumită zonă.

¹⁷⁹ Hartă strategică de zgomot - o hartă întocmită pentru evaluarea globală a expunerii la zgomot dintr-o zonă dată, cauzat de surse diferite de zgomot, sau pentru a stabili previziuni generale pentru o astfel de zonă.

Hărțile se actualizează o dată la cinci ani (art. 4 al. 9).

Planurile de acțiune se transmit agenției regionale de protecție a mediului de către autoritățile administrației publice locale și de unitățile aflate în subordinea Ministerului Transporturilor (art. 4 al 6).

În cadrul fiecărei agenții regionale de mediu funcționează câte o comisie condusă de directorul executiv al acesteia, formată din reprezentanți ai agențiilor regionale de protecție a mediului precum și ai agențiilor județene de protecție a mediului, cu misiunea de a analiza și evalua fiecare hartă strategică de zgomot și alte rapoarte trimise de autoritățile competente (art. 5).

În Anexa 8 din hotărâre sunt prevăzute aglomerările, drumurile principale, căile ferate principale, aeroporturile și porturile maritime și/sau fluviale pentru care trebuie raportate la Comisia Europeană hărțile strategice de zgomot și datele aferente acestora până la data de 30 decembrie 2007 și planurile de acțiune aferente până la data de 18 ianuarie 2009. Anexa conține tabele cu toate aglomerările identificate și pentru care ar fi trebuit realizate hărți de zgomot.

În ce măsură acestea au fost realizate, acuratețea tehnică a întocmirii acesteia precum și respectarea acestor norme în practică, ar putea face obiectul unei monitorizări ample.

Secțiunea 12 – Protecția biodiversității

OUG 195/2005 privind protecția mediului stabilește câteva reguli generale pentru protecția ariilor protejate. Legea cadru a ariilor protejate este OG. 57/2007, modificată. Aceasta stabilește principiile protecției ariilor protejate, nivelul protecției corespunzător fiecărui tip de arie protejată, reguli generale pentru efectuarea evaluării adecvate a planurilor și proiectelor desfășurate în aria protejată, evaluare care este detaliată în HG 445/2009 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului. Ordinul 19/2010 pentru aprobarea Ghidului metodologic privind evaluarea adecvată a efectelor potențiale ale planurilor sau proiectelor asupra ariilor naturale protejate de interes comunitar. Aceasta se realizează în cadrul procedurilor privind evaluarea impactului asupra mediului (EIM) reglementată de HG 445/2009 și evaluarea strategică de mediu (ESM) reglementată de HG 1074/2006, dacă activitățile propuse fac obiectul acestor proceduri conform art. 28 al. 4 din OUG 57/2007 modificată.

Administrarea ariilor protejate se face de custozi desemnați de Ministerul Mediului printr-o procedură prevăzută de Ordinul nr. 1948 din 17.11.2010 privind aprobarea Metodologiei de atribuire a administrării ariilor naturale protejate care necesită constituirea de structuri de administrare și a Metodologiei de atribuire a custodiei ariilor naturale protejate care nu necesită constituirea de structuri de administrare. Aceștia au obligația să elaboreze planuri de management ale ariilor protejate.

În OUG 57/2000 se prevede înființarea Administrației Naționale a Ariilor Protejate, proiect se pare abandonat de Ministerul Mediului și Pădurilor care în conformitate cu politica guvernamentală reduce numărul agențiilor și al personalului administrativ.

Rețeaua Natura 2000 în România este transpusă prin Ordinul ministrului mediului și dezvoltării durabile nr. 1964/2007 privind instituirea regimului de arie naturală protejată a siturilor de importanță comunitară, ca parte integrantă a rețelei ecologice Natura 2000 în România.

Această legislație transpune directivele UE în domeniu.

Pentru ariile protejate, inclusiv pentru siturile Natura 2000 considerăm că este necesară monitorizarea emiterii actelor de reglementare pentru activități aflate în interiorul sau în vecinătatea acestor arii. În practică, în numeroase cazuri emiterea acestor acte se face cu încălcarea regimului de protecție instituit prin OUG 57/2000 a ariilor protejate precum și cu încălcarea principiilor analizei efectelor cumulative ale proiectelor (presupune evaluarea de mediu a efectelor cumulate a tuturor planurilor/proiectelor aprobate sau în curs de aprobare în zona respectivă)¹⁸⁰.

Începând din luna mai 2010, România s-a alăturat țărilor care dispun de un Mecanism de Schimb de Informații (Clearing-House Mechanism – CHM) privind biodiversitatea, operațional la nivel național (<http://biodiversitate.mmediu.ro>), site-ul fiind în curs de elaborare.

Semnalăm o hotărâre a ICCJ Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 4128 din 7 octombrie 2009 prin care aceasta a admis un recurs formulat împotriva unei decizii a Curții de Apel Brașov prin care aceasta admisesese acțiunea formulată de Regia Publică Locală a Pădurilor „S” R.A. Aceasta a solicitat anularea parțială a Ordinului nr.1964/2007 emis de pârâtul Ministerul Mediului și Dezvoltării Durabile cu privire la instituirea regimului de arie naturală protejată a siturilor de importanță comunitară, ca parte integrantă a rețelei ecologice Natura 2000 în România, respectiv punctele nr. 1, 38 și 195 din anexa nr.1.

Hotărând astfel, instanța de fond a reținut că Ordinul nr. 1964/2007 a fost emis:

- cu încălcarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, deoarece ministerul pârât nu a consultat factorii interesați în domeniu, organizând numai o întâlnire la data de 21.11.2006, la sediul Primăriei „S” pentru informarea publică privind rețeaua Natura 2000, siturile Piatra Mare și Ciucaș;

- cu încălcarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2007;

- în baza unei documentații incomplete, lipsind documentația cadastrală cu limitele ariei naturale protejate, avizul Academiei Române și delimitarea zonelor

¹⁸⁰ Vezi ghidul pentru participarea publicului la luarea deciziilor de mediu <http://www.crj.ro/Ghid-pentru-participarea-publicului-la-luarea-deciziilor-de-mediu/>

- fără efectuarea demersurilor constituirea structurilor de administrare a ariilor naturale protejate;

- nu a stabilit despăgubiri pentru proprietarii suprafețelor care au fost incluse în aceste arii.

ICCJ a constatat că recursul declarat în cauză de Ministerul Mediului și Pădurilor este fondat pentru că: nu a existat o solicitare scrisă pentru organizarea unei dezbateri publice conform art. 6 al.7 din Lg 52/2003, procedura de desemnare a siturilor Natura 2000 este reglementată de art. 11 al. 3 din OUG 57/2007, Formularul standard Natura 2000 stabilit de Comisia Europeană prin Decizia 97/266/CE adoptat prin Ordinul ministrului mediului și gospodăririi apelor nr. 207/2006 privind aprobarea Formularului Standard Natura 2000 și a manualului de completare a acestuia. Acest formular cuprinde coordonatele și caracteristicile fiecărui sit, date legate de biocenoză și biotop, precum și alte aspecte importante: proprietate, gospodărire, vulnerabilitate, elemente geografice, legislative etc. și se completează după finalizarea cercetărilor științifice în teren. Astfel, în cazul siturilor de importanță comunitară nu mai este necesară documentația prevăzută la art. 11 alin. 1 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2007 pentru instituirea regimului de arie protejată de interes național.

Instanța de recurs a apreciat că intimanta reclamantă nu avea un drept subiectiv care să fie încălcat prin emiterea Ordinului nr. 1964/2007, având numai calitatea de administrator, în timp ce dreptul de proprietate aparținea municipiului în cauză. Pe de altă parte, se reține că, potrivit art. 7 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2007, regimul de protecție se stabilește indiferent de destinația terenului și de deținător, iar respectarea acestuia este obligatorie conform acestei ordonanțe, precum și cu alte dispoziții legale în materie.

ICCJ reține că instituirea unui asemenea regim special de protecție reprezintă o sarcină privind protecția mediului pentru care art. 44 alin. 7 din Constituție, republicată, prevede obligația respectării, inclusiv de către proprietar.

De asemenea instanța a reținut că exista acordul Academiei Române și că Ministerul Mediului nu are obligația de stabilire a despăgubirilor, această obligație revenind Guvernului și administratorilor ariilor protejate în ceea ce privește măsurile de conservare stabilite de aceștia, până la elaborarea planurilor de management.

Secțiunea 13 – Transpunerea și implementarea Convenției de la Aarhus și a legislației UE aferente privind participarea publicului la luarea deciziilor de mediu

Principiile informării și consultării publicului își au originea în dreptul modern în Declarația de la Rio și Agenda 21, adoptate în 1992¹⁸¹. Implementarea acestor principii s-a făcut prin adoptarea în 1998 a Convenției de la Aarhus, în cadrul Comisiei Economice pentru Europa a Națiunilor Unite. Convenția a intrat în vigoare în octombrie 2001. În 2003 a fost adoptat Protocolul de la Kiev privind registrul poluanților emiși și transferați (un inventar al locațiilor poluate). Acest protocol a intrat în vigoare în 2009. În 2005 a fost adoptat un amendament al convenției care conține prevederi concrete despre participarea publicului la luarea deciziilor în privința diseminării deliberate a organismelor modificate genetic, care va intra în vigoare în a 90-a zi după depunerea instrumentelor de ratificare de către trei părți din statele membre¹⁸².

Adoptarea acestei convenții a reprezentat un punct de referință în ceea ce privește dezvoltarea drepturilor procedurale de mediu și extinderea noțiunii de democrație într-o societate deschisă și transparentă¹⁸³.

În preambul dreptul mediului este integrat în cadrul general al protecției drepturilor fundamentale ale omului „dreptul fiecăruia de a trăi într-un mediu capabil să îi asigure sănătea și bunăstarea și că are sarcina, atât la nivel individual, cât și în asociere cu alții, de a proteja și îmbunătăți mediul în beneficiul generațiilor prezente și viitoare”.

Convenția recunoaște că dezvoltarea durabilă poate fi realizată numai prin implicarea tuturor partenerilor. De asemenea, convenția stabilește răspunderea pe care o au guvernele față de protecția mediului și facilitează relațiile dintre public și guverne conform principiilor democratice. Pentru a realiza acestea convenția stabilește că transparența deciziilor guvernelor este fundamentală, îndeplinirea acestei obligații fiind verificată prin acces la justiție.

Convenția definește părțile implicate în art. 2 astfel:

Autorități publice:

- a. guverne la nivel național, regional, sau orice alt nivel;
- b. persoane fizice sau juridice care îndeplinesc funcții publice administrative conform legislației naționale, inclusiv îndatoriri, activități sau servicii în legătură cu mediul;
- c. orice alte persoane fizice sau juridice care au responsabilități sau funcții publice sau care furnizează servicii publice în legătură cu mediul, care se află sub controlul persoanelor prevăzute mai sus;

¹⁸¹ Vezi supra p. 15; state precum Suedia, Olanda au adoptat sisteme privind informarea și participarea publicului încă din secolul XVIII și respectiv XIII.

¹⁸² România a ratificat Convenția de la Aarhus prin Lg 86/2000.

¹⁸³ Erkhart Rehinder, democrația, accesul la justiție și mediul la nivel internațional, p 136

d. instituțiile oricărei organizații pentru integrare economică prevăzute la art. 17 care sunt părți ale acestei convenții cu excepția organismelor sau instituțiilor care acționează ca organisme judiciare sau legislative.

Definiția informației privind mediu este extensivă, incluzând:

- orice formă de manifestare a informațiilor pe orice suport material, având legătură cu orice factor de mediu inclusiv organismele modificate genetic;

- toate formele de poluare sau cu potențial poluator, cum ar fi substanțele, radiațiile, energia, zgomotul etc., activități sau măsuri administrative, acorduri, convenții, politici, legislație, planuri, programe care afectează sau au capacitatea să afecteze elemente de mediu, analize cost/beneficiu sau orice alte analize sau prognoze economice folosite în luarea deciziei cu impact asupra mediului;

- sănătatea, securitatea și condițiile de viață umane, siturile culturale, construcțiile care pot să fie afectate de starea elementelor de mediu sau prin aceste elemente.

Public înseamnă una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în concordanță cu legislația sau cu practica națională, asociațiile, organizațiile sau grupurile acestora;

Public interesat înseamnă publicul afectat sau care poate fi afectat ori care are un interes în deciziile de mediu; în scopul acestei definiții organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și îndeplinesc cerințele legii naționale vor fi considerate ca având un interes.

Art. 3 din Convenția de la Aarhus definește principiile generale, cadrul în care urmează să se aplice această convenție:

- adoptarea tuturor măsurilor legislative necesare pentru implementarea acestei convenții;

- promovarea educației ecologice și conștientizarea publicului în legătură cu accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu;

- recunoașterea și susținerea organizațiilor societății civile care promovează protecția mediului;

- promovarea principiilor convenției în cadrul proceselor decizionale privind mediul la nivel internațional și în cadrul activității organizațiilor internaționale în probleme legate de mediu;

- persoanele care își exercită drepturile conform convenției să nu fie pedepsite, persecutate sau hărțuite;

- aplicarea convenției fără discriminare bazată pe cetățenie, naționalitate sau domiciliu, iar în cazul persoanelor juridice, fără discriminare bazată pe locul în care sunt înregistrate sau în care se afla centrul efectiv al activităților lor.

Convenția de la Aarhus are trei piloni principali: accesul la informație (art. 4 și 5 din convenție), participarea publicului la luarea deciziilor de mediu (art. 6, 7, 8) și accesul la justiție (art. 9).

Principiile accesului la informații (art. 4 și 5 din convenție)

Informațiile pot fi cerute din oficiu (art. 5) și la cerere (art. 4).

Informațiile comunicate la cerere pot fi solicitate de orice persoană, fără a fi necesară declararea interesului.

Comunicarea informațiilor trebuie să se facă prin orice mijloace disponibile, inclusiv prin comunicarea de copii xerox, în forma cerută de solicitant.

Pe cale de excepție, autoritatea poate comunica informația în altă formă decât cea solicitată dacă este mai rezonabil pentru ea să o comunice în altă formă, cu condiția să motiveze și să dovedească aceasta. De asemenea, în cazul în care informația este deja disponibilă în format electronic, autoritatea poate indica în răspunsul său modalitatea în care solicitantul intră în posesia informației deja publicată.

Punctele 3 și 4 ale art. 4 din convenție prevăd o serie de situații excepționale când comunicarea informațiilor poate fi refuzată. Acestea sunt:

- o cerere nerezonabilă sau prea generală;
- cererea se referă la documente în curs de elaborare sau la sistemul de comunicații interne al autorităților publice, numai dacă acestea sunt prevăzute de legislația națională;
- „confidențialitatea procedurilor autorităților publice, în cazul în care o astfel de confidențialitate este prevăzută de legislația națională;
- relațiile internaționale, siguranța națională sau securitatea publică;
- cursul justiției, dreptul unei persoane de a beneficia de o judecată dreaptă sau dreptul unei autorități publice de a conduce o anchetă de natură penală sau disciplinară;
- confidențialitatea informațiilor comerciale și industriale, în cazul în care aceasta este prevăzută de lege pentru a proteja un interes economic legitim.

În acest context informația privind emisiile care sunt semnificative pentru protecția mediului va fi făcută publică;

- drepturile de proprietate intelectuală;
- confidențialitatea unor date personale și/sau a unor dosare aparținând unei persoane fizice, atunci când aceasta persoană nu a consimțit la publicarea informațiilor, în cazul în care o astfel de confidențialitate este prevăzută de legislația națională;
- interesele unei terțe părți care a oferit informația cerută fără ca acea parte să fie pusă sub/sau să existe posibilitatea punerii sale sub o obligație legală de a face astfel, în situația în care această parte nu a consimțit la publicarea materialului;
- mediul la care se referă informația, cum ar fi locurile de cuibărit al speciilor rare.

Motivele de refuz menționate anterior trebuie interpretate în mod restrictiv, luându-se în considerare satisfacerea interesului publicului prin divulgarea informațiilor și posibilitatea ca informația solicitată să fie legată de emisiile în mediu”.

Refuzul comunicării informației trebuie să se facă, în scris (sau în forma solicitată), motivat, în termen rezonabil (maxim o lună), iar pentru întâzieri peste termenul prevăzut de legislația internațională solicitantul trebuie înștiințat.

În cazul în care informația care se încadrează în excepțiile menționate mai sus atunci autoritatea trebuie să separe informația publică și să o comunice dacă acest lucru este posibil.

Dacă autoritatea publică nu deține informația atunci aceasta este obligată să redirecționeze informația autorității competente și să înștiințeze solicitantul în legătură cu aceasta.

Principiile participării publice

În Anexa 1 a Convenției sunt descrise activitățile pentru care aplicarea convenției este obligatorie. Aceste activități privesc proiecte importante industriale și de infrastructură. Celelalte activități care nu sunt prevăzute în această anexă, dar pot avea un impact semnificativ asupra mediului trebuie să fie și ele supuse prevederilor acestei Convenții.

Pot fi exceptate de la procedurile de participare a publicului activitățile care au ca scop apărarea națională, dacă ar fi prejudiciat acest scop.

Există o strânsă legătură între art. 4 și art. 6 întrucât consultarea publicului poate fi făcută numai prin informarea corectă și completă a publicului.

Cosultarea publicului presupune:

- limite de timp rezonabile pentru *informarea publicului cu privire la totalitatea informațiilor relevante pentru luare deciziei pentru activitatea respectivă*; informațiile trebuie furnizate în mod gratuit, în momentul în care devin disponibile, la inițiativa autorităților. Articolul 4 este aplicabil cu privire la modalitatea de informare;

- participarea publicului la începutul procedurii – înainte de elaborarea proiectului *când toate opțiunile sunt deschise*, adică atunci când este posibilă și luarea deciziei de a nu se realiza proiectul;

- publicul trebuie identificat informat și consultat de către titularii de proiect *înaintea* depunerii cererii de autorizare, întrucât la depunerea cererii de autorizare proiectul este deja realizat;

- convenția prevede *informațiile minimale* care trebuie puse la dispoziția publicului:

- O descriere a locului și a caracteristicilor fizice și tehnice ale activității propuse, inclusiv o estimare a reziduurilor și emisiilor probabile;
- O descriere a efectelor semnificative ale activității de mediu propuse;
- O descriere a măsurilor inițiate, pentru a preveni și/sau pentru a reduce efectele, inclusiv emisiile;
- O prezentare sumară, dar nu tehnică, a celor menționate mai sus;
- O schiță a principalelor alternative studiate de solicitant;
- În conformitate cu legislația națională, principalele rapoarte și

recomandări publicate, destinate autorității publice, în momentul în care publicul interesat trebuie să fie informat;

- publicul trebuie să beneficieze de cadrul legal de a înainta comentarii, opinii, sugestii, în scris sau la o audiere publică;
- în luarea deciziei trebuie să se țină cont de rezultatul participării publicului;
- publicul trebuie informat cu privire la luarea deciziei, cu privire la motivele și considerațiile care au stat la baza luării acesteia;
- în cazul reconsiderării sau modificării activităților în curs, trebuie reluată procedura de participare publică;
- consultări publice trebuie să aibă loc și în cazul în care se eliberează deliberat în mediu organisme modificate genetic.

Convenția prevede proceduri de participare a publicului similare și în cazul elaborării unor *planuri, programe, politici legate de mediu*, precum și în cazul actelor normative, a normelor de aplicare sau a altor instrumente legale cu valoare obligatorie.

Principiile accesului la justiție

- convenția cere asigurarea dreptului publicului care are un interes suficient sau care invocă încălcarea unui drept, conform legislației naționale, de a acționa în instanță sau în fața unui organism independent și imparțial înființat prin lege, în cazul în care consideră că îi sunt încălcate drepturile prevăzute de art. 4 sau art. 6 din Convenție; în acest caz publicul trebuie să aibă acces și la o procedură urgentă reglementată de lege care să aibă ca obiect reconsiderarea fondului cauzei de către o autoritate publică, sau revizuirea de către un organism independent și imparțial, altul decât instanțele de judecată. O astfel de procedură trebuie să fie gratuită sau foarte ieftină;

- obiectul acțiunii publicului poate fi orice acțiune sau inacțiune, orice omisiune, orice act, orice decizie, orice refuz de comunicare a informațiilor, de consultare a publicului; *accesul la justiție se realizează atât împotriva persoanelor private cât și împotriva autorităților publice care încalcă reglementările legislației de mediu*. Acestea pot fi atacate în substanță, atât din punct de vedere al corectitudinii și oportunității, cât și din punct de vedere al respectării procedurilor de adoptare a actului, a procedurilor de consultare publică sau de acces la informații.

În ceea ce privește capacitatea procesuală activă, statele trebuie să asigure un acces larg la justiție în problemele ce fac obiectul Convenției de la Aarhus. Interesele oricărei organizații neguvernamentale care se încadrează în definiția dată de convenție noțiunii de public interesat reglementată la art. 2 al.5, vor fi considerate suficiente pentru a avea acces la justiție conform art 9. Această prevedere exclude o definiție limitată a persoanelor care au calitate procesuală activă în probleme de mediu care să le limiteze la cei care își protejează un drept subiectiv cum ar fi dreptul de proprietate. Promovarea unei asemenea politici

este consecventă față de programul declarat al Națiunilor Unite și față de principiile enunțate în Declarația de Rio. Faptul că interesele protejate de organizațiile neguvernamentale trebuie să fie recunoscute ca interes suficient pentru accesul la justiție în probleme de mediu este foarte important¹⁸⁴ pentru a asigura protecția mediului, dar nu suficient, dacă nu este însoțit și de alte măsuri în domeniul justiției, după cum vom vedea mai jos:

- aceste proceduri de acces la justiție trebuie să conducă la remedii eficiente care să ducă în mod direct la respectarea legislației de mediu și a prezentei convenții. Accesul la justiție trebuie să includă posibilitatea pronunțării unei hotărâri prin care să se suspende actele administrative/procedurile care sunt atacate pentru nelegalitate ca fiind contrare legislației de protecție a mediului;

- procedurile de acces la justiție trebuie să fie desfășurate într-o perioadă de timp rezonabilă, trebuie să fie corecte, echitabile și să nu fie foarte costisitoare;

- deciziile instanțelor sau ale altor organisme date în cazurile menționate mai sus trebuie să fie date în scris și să fie accesibile publicului;

- publicul trebuie să fie informat cu privire la procedurile de acces la justiție stabilite pentru cazurile mai sus menționate; trebuie să fie stabilit un mecanism de asistență a publicului pentru înlăturarea obstacolelor de natură financiară sau de altă natură privind accesul la justiție.

Uniunea Europeană este ea însăși parte a Convenției de la Aarhus, astfel încât întreaga legislație comunitară precum și funcționarea instituțiilor europene trebuie să respecte principiile și regulile stabilite de Convenția de la Aarhus. În acest sens, UE a adoptat Directiva Aarhus 2003/4/EC care abrogă directiva 90/313/EC privind accesul la informații de mediu.

De asemenea, Directivei EIA 85/337/CEE cu modificările ulterioare, respectiv, 2003/35/EC și Directiva SEA 2001/42/EC au transpus Convenția de la Aarhus.

Aplicarea convenției de către părți este vegheată de comitetul de aplicare al Convenției, organizat în temeiul art 15. Ceea ce este benefic în același timp este că la acest Comitet pot trimite plângeri orice persoane¹⁸⁵, Comitetul dând soluții care sunt ulterior aprobate de reuniunea părților convenției, care sunt obligatorii pentru acestea.

În România, Convenția de la Aarhus nu este implementată printr-un singur act normativ.

Prevederile referitoare la accesul la informații implementate prin Lg. 544/2001 privind accesul publicului la luarea deciziilor. Această lege reglementează generic accesul la informațiile publice, asigurând cadrul procedural pentru accesul la informațiile de mediu. HG 878/2005 transpune directiva europeană Aarhus 2003/4/EC, fiind aproape o copie a acesteia.

¹⁸⁴ Erkhart Reh binder, *Democrația, accesul la justiție și mediul la nivel internațional*, p 137

¹⁸⁵ http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf

Hotărârea de Guvern este un act administrativ normativ care se emite de Guvernul României pentru punerea în aplicare a executării legilor. În consecință, această hotărâre de Guvern nu se poate aplica întrucât ea nu poate nici să modifice și nici să adauge la Lg. 544/2001 privind accesul la informații publice. În același timp, ea nu ar putea nici să îngreuneze accesul la informații de mediu (dacă ar fi aplicabilă hotărârea ar prevedea termene generice de până la o lună aceasta rezultând din traducerea efectivă a textului directivei fără adoptarea unei norme efective de implementare) pentru comunicarea unui răspuns la o solicitare de informații publice în timp ce Lg. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public prevede termene clare de 10 zile pentru comunicarea informațiilor cu posibilitatea de extindere a termenului la 30 de zile în cazul informațiilor complexe și cu încunoaștințarea solicitantului despre aceasta, 5 zile pentru comunicarea unui refuz motivat al comunicării informațiilor).

Ministerul Mediului a realizat un ghid de acces la informații în care precizează printre legile aplicabile atât HG 878/2005, cât și Lg. 544/2001. Cu toate acestea în textul ghidului nu face mențiune în legătură cu mecanismul instituit de Lg. 544/2001, precizând numai termenele generice și facultative pentru autorități.

Ca urmare, au rămas neimplementate în legislația din România și nu se aplică multe dintre dispozițiile Convenției de la Aarhus o serie de dispoziții ale Convenției de la Aarhus.

Implementarea și transpunerea dispozițiilor art. 4 din Convenția de la Aarhus privind accesul la informații

Dispozițiile art. 3 – în acest sens publicului nevorbitor de limba română i se refuză accesul la informație chiar în unele cazuri în care ar fi aplicabile dispozițiile referitoare la proiectele cu impact transfrontieră sau cazuri care ar fi interesante și pentru rezidenții cetățeni străini. Intră în această categorie: cazul Greenpeace vs Ministerul Economiei și Finanțelor Publice, caz susținut în instanță de Centrul de Resurse Juridice. Greenpeace a solicitat comunicarea proiectului de Strategie Energetică a României în limba engleză întrucât conținea prevederi referitoare la proiecte cu impact transfrontieră cum ar fi: dezvoltarea centralei nucleare de la Cernavodă, înființarea unor depozite de deșeuri nucleare etc. De asemenea a fost solicitată și parcurgerea unei proceduri de evaluare a impactului asupra mediului a acestei strategii, conform Directivei SEA 2001/42/EC. Ministerul a refuzat comunicarea informațiilor în limba engleză, pretinzând că nu are această obligație. De asemenea, Ministerul nu a realizat înainte de adoptarea strategiei procedura SEA, care este implementată în România prin HG 1076/2004. Astfel, au fost încălcate dispozițiile art. 3 privind aplicarea dispozițiilor Convenției fără discriminare. Publicul nevorbitor de limba română a fost privat de orice acces la informații privind acest proiect, neavând posibilitatea să afle de

existența acestui proiect din moment de orice anunț și întreaga documentație era într-o limbă străină. În acest caz nu a existat nici o aplicare a art. 6 din Convenție întrucât nu a existat o procedură de consultare publică în sensul Convenției de la Aarhus. La acel moment s-a parcurs numai procedura de consultare prevăzută de Lg. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Această lege prevede că autoritățile trebuie să posteze pe website proiecte de acte normative (în limba română, neexistând prevederi în sensul limbii folosite) la care publicul poate face observații în 10 zile. Este limpede că această procedură nu este suficientă și nu respectă principiile consultării publice descrise mai sus, care ar fi trebuit respectate în acest caz în conformitate cu dispozițiile art.7 din Convenție, fiind un program al Guvernului care includea dezvoltarea unor proiecte concret stabilite în cuprinsul acesteia. Ne vom referi cu privire la consultările publice ulterior.

- **Dispozițiile art. 4.6** din convenție referitoare la obligația de separare a informației care se încadrează în excepțiile prevăzute de lege de informația publică și la comunicarea acesteia. O astfel de normă este prevăzută numai în HG 878/2005, a cărei aplicare nu o putem accepta însă, fiind de natură a produce haos în ierhia constituțională a actelor normative.

- **Dispozițiile art. 4.5** sunt implementate parțial. Obligația de redirecționare a solicitării de informații publice către autoritatea competentă, în cazul în care autoritatea căreia i s-a adresat publicul nu o deține, este prevăzută numai de normele de aplicare a Lg. 544/2001 privind liberul acces la informații publice. După cum spuneam, normele de aplicare ale unei legi, care se adoptă prin Hotărâre de Guvern conform art. 108 din Constituția României, nu pot nici să conțină dispoziții contrare unei legi și nici să adauge la lege.

În ceea ce privește aplicarea legislației privind accesul la informații, din activitatea practică constatăm că aceasta este greoaie, solicitantul întâmpinând probleme începând cu nerespectarea termenelor, continuând cu comunicarea unor informații inexacte sau parțiale, și culminând cu refuzul nejustificat și nelegal al comunicării informațiilor. Despre accesul la justiție în România, inclusiv despre accesul la informațiile de mediu s-a mai discutat în 2 ghiduri întocmite de Centrul de Resurse Juridice: un Raport privind accesul la informații și transparența decizională în administrația publică și un Ghid pentru participarea publicului la luarea deciziilor de mediu¹⁸⁶).

Implementarea și transpunerea dispozițiilor art. 6 din Convenția de la Aarhus privind participarea publicului la luarea deciziilor de mediu

Nu există un act normativ care să implementeze dispozițiile Convenției de la Aarhus pentru luarea oricărei decizii cu impact asupra mediului. Legislația existentă și care îndeplinește criteriile convenției este legislația care transpune

¹⁸⁶ <http://www.crj.ro/Ghid-pentru-participarea-publicului-la-luarea-deciziilor-de-mediu/>

directivele europene care prevăd proceduri de participare publică. În cazul altor decizii însă, convenția nu se aplică. Chiar aplicarea directivelor europene așa cum sunt ele implementate în România, de multe ori este denaturată, aplicarea încălcând și Convenția de la Aarhus. Un exemplu este chiar cel descris mai sus, privind Strategia energetică a României. Aceasta a fost adoptată prin HG 1069/2007. În 2009 a demarat procedura SEA de evaluare a impactului asupra mediului. Aceasta se petrece la doi ani după intrarea în vigoare a strategiei, încălcându-se Directiva SEA 2001/42/EC care spune că evaluarea de mediu trebuie să se facă *în timpul pregătirii planului sau programului și înainte de adoptarea sau supunerea spre adoptare în procedura legislativă*. Este încălcat de asemenea art. 6 al Convenției de la Aarhus în ceea ce privește participarea publicului întrucât până în prezent nu a fost începută consultarea publică, pe site-ul Ministerului precizându-se numai constituirea unor grupuri de lucru care ar fi avut și întâlniri legate de acest subiect. Precizăm că demararea procedurii și clarificările s-au făcut numai în urma demersurilor organizațiilor neguvernamentale (Centrul de Resurse Juridice și Greenpeace CEE România), care au și acționat în instanță Guvernul României.

Un caz destul de grav este și aplicarea Lg. nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare. Această lege este adoptată în 1996. Ca urmare ea nu urmează nici unul din standardele cerute de Convenția de la Aarhus și nici standardele Directivelor Europene privind EIA 85/337/CEE cu modificările ulterioare, SEA 2001/4/CE. Iată câteva exemple ale aplicării acestei legi:

Depozitul de deșeuri nucleare slab și mediu radioactive de la Saligny

În acest caz s-a emis o autorizație parțială de amplasare a acestui depozit la Saligny de către autoritatea națională de implementare, Consiliul Național pentru Controlul Activităților Nucleare. Aflând din presă această informație, CRJ și Greenpeace CEE România au solicitat documentația în baza căreia s-a emis această autorizație precum și detalii referitoare la efectele acestei autorizații. Solicitarea de informații a fost refuzată întrucât CNCAN a apreciat că informațiile solicitate nu sunt informații de mediu. Împotriva acestui refuz a fost formulată o acțiune în instanță. Această acțiune formulată în primăvara anului 2010 va fi judecată de Tribunalul București în primăvara anului 2011. Asupra acestui aspect vom reveni la capitolul privind implementarea art. 9 din Convenția de la Aarhus. Din răspunsul CNCAN și din Lg. nr. 111/1996 privind desfășurarea în siguranță, reglementarea, autorizarea și controlul activităților nucleare am aflat că unul din efectele acestei autorizații este aceea că se poate *achiziționa terenul pe care va fi amplasat viitorul depozit de deșeuri radioactive*. Am aflat tot din presă, în același timp faptul că *SC Nuclearelectrica SA, o societate comercială la care statul prin Ministerul Economiei și Comerțului și Fondul Proprietatea este acționar, a plătit deja o firmă pentru evaluarea terenului în vederea achiziționării*. Întrucât devenise

clar că această autorizație reprezenta o decizie care stabilea definitiv locul în care se va construi depozitul, am considerat că luarea deciziei ar fi trebuit să se facă cu o participare publică conform Convenției de la Aarhus și am cerut în instanță anularea și suspendarea autorizației parțiale de amplasare. Din documentația depusă la dosar (și a cărei comunicare ne fusese refuzată prin cererea de informații), la solicitarea instanței, am aflat că pentru emiterea autorizației finale trebuiau să fie elaborate planul de amplasament, strategia de management a deșeurilor radioactive, planul de transport al deșeurilor, planul de siguranță al depozitului, proiectul tehnic de construire. Aceasta însemna de asemenea o încălcare a directivelor europene privind EIA 85/337/CEE cu modificările ulterioare SEA 2001/4/CE care impun o evaluarea de mediu a planurilor și respectiv proiectelor în cursul elaborării planurilor și programelor precum și o procedură de consultare publică conformă cu principiile Convenției de la Aarhus stipulate în art. 6.

Un alt caz al CRJ și Greenpeace este cazul Fabricii de Combustibil nuclear de la Mioveni. Acesta este un alt caz în care procedura de participare a publicului conform Convenției de la Aarhus este încălcată flagrant.

După demersuri ce au durat peste șase luni, care au debutat cu refuzul consultării publicului, cu refuzul comunicării informațiilor publice pentru emiterea autorizației de funcționare a Fabricii de Combustibil Nuclear, Ministerul Mediului a creat pe site-ul său o rubrică dedicată acestei proceduri. http://www.mmediu.ro/protectia_mediului/fcn_pitesti.htm, atașând și documentele aferente. Iată, observăm din lecturarea acestei rubrici: activitatea de fabricare a combustibilului nuclear, în speță de tip CANDU-6 este o activitate cu risc nuclear major. În luna mai 2008 FCN Pitești a depus o cerere pentru mărirea capacității de producție de la 5.600 de fascicule la 10.800 de fascicule, deci practice a solicitat dublarea capacității de producție, în scopul punerii în funcțiune a Unității 2 a centralei nucleare de la Cernavodă.

Precizăm că fabrica de combustibil nuclear de la Mioveni funcționează dinainte de 1989 la capacitatea de 5.600 de fascicule, pentru ea nerealizându-se niciodată o analiză de impact asupra mediului. Procedura de emitere a autorizației de mediu reglementată de Ordinul 1798/2007 se aplică activităților aflate în curs de derulare.

Observăm aici o primă încălcare a Directivei EIA 85/337/CEE cu modificările ulterioare întrucât fiind vorba de o dublare a capacității de producție și pentru că niciodată nu fusese realizată evaluarea impactului asupra mediului și nici consultat publicul, realizarea procedurii prevăzută de legislația de implementare a evaluării impactului asupra mediului, la acea dată HG 1213/2006 privind stabilirea procedurii-cadru de evaluare a impactului asupra mediului pentru anumite proiecte publice și private era obligatorie.

Lecturând mai departe, aflăm că decizia emiterii unei noi autorizații de mediu pentru activitatea propusă a fost luată pe data de 17.12.2008, în perioada ianuarie 2009 – ianuarie 2010 având loc redactarea proiectului autorizației de mediu ca urmare a completării succesive a informațiilor. În fine, procedura de consultare a publicului se declanșează în data de 22 februarie 2010 (doi ani după luarea deciziei de emiterie a autorizației), prin postarea unui anunț în paginile de web ale Ministerului Mediului și ale APM Argeș fără a fi însă furnizate publicului informații relevante. După cum se menționează și pe site, în urma plângerii prelabile realizată de CRJ și Greenpeace România în perioada 25.04.2010 – 26.05.2010 s-a reluat procedura de *dezbatere publică* adică aceeași procedură realizată prin mimarea postării pe site a unor informații. În urma unor demersuri îndelungate, informațiile relevante complete solicitate de noi în mod expres au fost comunicate în totalitate abia în data de 01.07.2010 fiind postate la ora actuală și pe site (în toamna anului 2010). În data de 24.06.2010, la doi ani după luarea deciziei de emiterie a autorizației, s-a desfășurat și ședința Comitetului de analiză tehnică. Subliniem că nu au fost comunicate toate informațiile rezultate în procedura de emiterie a acestei autorizații.

Din conținutul site-ului rezultă că în continuare se produc documente și se analizează din punct de vedere tehnic autorizația de mediu, a cărei emiterie a fost deja stabilită de doi ani. Din documentația studiată rezultă că de fapt Fabrica de combustibil nuclear de la Mioveni deja produce 10.800 de fascicule pe an, deși autorizația nu a fost încă emisă.

Participarea publicului și implicarea sa în luarea deciziei nu mai este posibilă, pe de o parte pentru că decizia emiterii autorizației a fost deja luată în 2008 și pe de altă parte pentru că s-a permis participarea publicului într-o perioadă foarte scurtă, când nu au fost puse la dispoziție informații relevante. Astfel este încălcat art. 6 din Convenția de la Aarhus întrucât participarea publicului nu s-a făcut atunci când toate opțiunile erau deschise, înainte de luarea deciziei și pentru că nu s-a creat un cadru legal relevant pentru toate etapele procedurii de emiterie a autorizației în care publicul să poată participa.

De asemenea, se poate observa că publicul nu a fost identificat sau încurajat să participe de autoritățile publice, întrucât simpla postare pe site a unui anunț nu este suficientă pentru realizarea acestui principiu.

Data fiind participarea inefficientă și ne semnificativă a publicului în această procedură este limpede că la luarea deciziei nu s-a ținut seama de opinia publicului, care nici nu mai are posibilitatea să intervină în această procedură. Chiar dacă ar fi intervenit cu observații la momentul permis de autorități, atunci aceste observații ar fi fost inefficiente pentru că decizia de emiterie fusese luată deja și pentru că la acel moment nu fuseseră epuizate toate investigațiile tehnice necesare.

Implementarea și transpunerea art. 9 privind accesul la justiție din Convenția de la Aarhus

În ceea ce privește art. 9, am menționat mai sus durata din ce în ce mai mare a termenelor acordate în instanță. Apogeul lungimii unui termen este de un an numai până la prima înfățișare. În aceste condiții, este accesul la justiție nu se îndeplinește într-o limită de timp rezolnabilă. Din experiența de 6 ani în litigiul de mediu, limita de timp pentru obținerea unei hotărâri definitive într-un caz de acces la informații este de un an în cazuri extrem de rare, iar limita maximă în cazuri privind anularea actelor administrative este de la 5 ani în sus. Pe rolul instanțelor avem și astăzi litigii începute în anii 2005, 2006, pentru care nu s-a pronunțat încă o hotărâre irevocabilă.

O altă problemă, de transpunere de data aceasta este legată de traducerea greșită a Convenției de la Aarhus. Astfel, în varianta oficială a Lg. 86/2000 prin care a fost ratificată art. 9.4 din convenție, în loc de ”inclusiv posibilitatea de suspendare a actelor atacate”¹⁸⁷, s-a tradus „inclusiv adoptarea unei hotărâri judecătorești”. Astfel, între anii 2000 și 2005, când a intrat în vigoare legea 554/2004 a contenciosului administrativ, legea în vigoare, 29/1990, nu prevedea posibilitatea suspendării efectelor actelor administrative, pentru aceasta folosindu-se o procedură prevăzută de art. 581 din codul de procedură civilă. În noua lege s-a prevăzut posibilitatea suspendării, dar condițiile prevăzute de lege sunt extrem de greu de dovedit într-un litigiu în care se tinde la dovedirea unei vătămări de mediu. Aceasta pentru că în cererile de suspendare nu se pot invoca motive de fond și nu se administrează proba cu expertiză. Deci să pretinzi că un acord de mediu trebuie suspendat întrucât permite o activitate ce poluează este un argument insuficient pentru instanțe, pentru că nu poți dovedi așa ceva în cererea de suspendare, ci eventual numai pe fond (dacă există fonduri suficiente și experți competenți să realizeze expertiza). De asemenea, în astfel de cereri de suspendare trebuie dovedită o pagubă iminentă. Or, într-o asemenea situație, majoritatea covârșitoare a instanțelor hotărăsc că nu poate fi vorba de o pagubă iminentă de vreme ce prin efectele acordului de mediu nu se construiește și nu se produc nici un fel de poluări, ci se dă numai posibilitatea obținerii autorizației de construcție și a autorizației de mediu.

O altă problemă de aplicare a legii privește faptul că majoritatea instanțelor de contencios administrativ analizează cazurile numai din punct de vedere procedural. Instanțele omit de cele mai multe ori să verifice impactul activităților sau al planurilor și programelor asupra mediului, considerând că analiza de oportunitate sau tehnică nu intră în sfera lor de competență. Atunci când o fac totuși, este foarte dificil și extrem de costisitor să se realizeze o expertiză. Aceasta, pentru că experți privind mediul nu există în corpul experților judiciari acreditați de stat să realizeze astfel de expertize, specialitățile celor existenți în lipsă fiind

¹⁸⁷ “including injunctive relief”

extrem de limitată. Găsirea unui expert neinclus pe listă este posibilă conform codului de procedură civilă, însă cu costuri mult mai mari. În plus numirea expertului din punct de vedere al competenței depinde în exclusivitate de judecător. În singura cauză de mediu a CRJ în care s-a numit un expert instanța a apreciat a fi competent un geolog pentru analiza unui sit prioritar reprezentat de o specie de vegetație pe care depun calcar și minerale din cursuri de apă (tufuri calcaroase cu formare de travertin). Pentru asemenea expertiză în cauza care privea captarea apelor era relevantă părerea unui expert care putea analiza dacă se mai pot forma aceste tufuri calcaroase în condițiile captării apei care se scurge pe vegetația respectivă, deci părerea unui biolog (calitatea apei este indiscutabilă, zona fiind declarată Sit Natura 2000 pentru protecția acestui habitat prioritar, conform directivei habitate). Instanța a considerat însă necesar să consulte un geolog care s-ar fi putut pronunța numai asupra existenței și inexistenței travertinului. Geologul a afirmat că există travertin, dar că nu are valoare economică, captarea de apă neavând impact asupra travertinului (travertinul este roca ce rezultă prin depunerea de minerale pe vegetația care se pietrifică), dar neputându-se pronunța valabil asupra comportamentului vegetației față de lipsa apei minerale, captată aproape integral. În baza acestei expertize și înlăturând mărturiile biologilor audiați în cauză la solicitarea noastră, instanța a considerat pe de o parte că nu există impact asupra habitatului prioritar și pe de altă parte că este lipsit de importanță faptul că în studiul de impact asupra mediului nici măcar nu s-a pomenit că acest habitat prioritar ar exista în zona respectivă¹⁸⁸.

O altă problemă de aplicare a art. 9 privind accesul la justiție și a Convenției de la Aarhus este că unii judecători apreciază că procedura de participare a publicului nu este obligatorie, ci facultativă. O astfel de abordare dovedește faptul că judecătorii sunt nepregătiți în aplicarea legislației de mediu, și chiar în aplicarea legislației naționale, de vreme ce OUG 195/2005 privind protecția mediului conține un articol care precizează faptul că aplicarea și respectarea convenției este obligatorie¹⁸⁹. Această lipsă de cunoștințe vine din faptul că nu se organizează cursuri pentru judecători, cărora li se predă și sunt instruiți întocmai ca înainte de 1989, singura modificare fiind aceea că se introduc selectiv cursuri privind practica Curții Europene de Drepturile Omului. Aceasta nu este însă suficient pentru formarea unui magistrat de contencios administrativ care trebuie să înțeleagă foarte bine ce înseamnă drepturi ale omului, ce înseamnă drepturi de mediu, ce înseamnă *rule of law* și care sunt valorile democrației, pentru a fi capabili să recunoască și să sancționeze încălcările acestor principii de către administrația publică, lucru esențial într-un stat fost comunist care trebuie să dezvolte conștiința cetățenilor față de aceste valori.

¹⁸⁸ Cazul captării de apă minerală din rezervația naturală Cheile Șugăului

¹⁸⁹ Art 20 din OGU 195/2005

În ceea ce privește costurile accesului la justiție, un raport detaliat care conținea și problematica României a fost realizat de Asociația Justice & Environment¹⁹⁰, o rețea europeană de drepturile omului. Putem spune că problemele României privind costul accesului la justiție apare în mod special în ceea ce privește: plata onorariului părții adverse pentru partea care pierde (cade în pretenții) care pot fi de până la 24.000 de euro. Sumele acordate ca și cheltuieli de judecată sunt cenzurate de instanță, suma cea mai mare la care CRJ a fost obligată până în prezent fiind de 5.000 de euro echivalentul în lei. Costurile experților reprezintă o problemă, după cum arătam mai sus, dar și taxele judiciare de timbru în litigiile civile.

În ceea ce privește aplicarea art. 9.5, hotărârile instanțelor judecătorești nu sunt, în cea mai mare parte accesibile publicului. Puține instanțe au portaluri de jurisprudență, și mai puține instanțe selectează și postează pe acest portal litigii de mediu sau de acces la informații. În cadrul unui program de monitorizare al CRJ în care solicităm instanțelor să ne comunice hotărâri ale sale în mai multe domenii printre care și de dreptul mediului, majoritatea instanțelor au refuzat să ne comunice motivând că asemenea hotărâri ar putea conține date personale sau că nu au personal disponibil pentru a ne copia și trimite hotărâri (fără să ne precizeze în ce măsură acestea ar fi fost sau nu disponibile în format electronic). Cea mai mare parte a instanțelor ne-a comunicat că nu au avut niciodată litigii de dreptul mediului.

Hotărârea nr. 564/2006 privind cadrul de realizare a participării publicului la elaborarea anumitor planuri și programe în legătură cu mediul. Această hotărâre se aplică în domeniile prevăzute în anexa:

1. Art. 8 alin. (1) sau art. 18 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 78/2000 privind regimul deșeurilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 426/2001;

2. Art. 22 din Hotărârea Guvernului nr. 1.057/2001 privind regimul bateriilor și acumulatorilor care conțin substanțe periculoase;

3. Art. 6 alin. (1) din anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 964/2000 privind aprobarea Planului de acțiune pentru protecția apelor împotriva poluării cu nitrați proveniți din surse agricole, cu modificările ulterioare;

4. Art. 23 din Hotărârea Guvernului nr. 621/2005 privind gestionarea ambalajelor și a deșeurilor de ambalaje;

5. Art. 9 din Hotărârea Guvernului nr. 543/2004 privind elaborarea și punerea în aplicare a planurilor și programelor de gestionare a calității aerului.

Această hotărâre nu se aplică¹⁹¹ acestor acte normative în cazul în care:

¹⁹⁰ <http://www.justiceandenvironment.org/news/15>

¹⁹¹ Art 3 din HG 543/2004 privind elaborarea și punerea în aplicare a planurilor și programelor de gestionare a calității aerului

- sunt aplicabile prevederile conținute de legea apelor nr. 107/1996 sau de HG 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe;
- au ca unic scop apărarea națională;
- sunt aplicabile în situații de urgență de natură civilă.

Hotărârea implementează prevederile Convenției de la Aarhus și a directivelor europene 2003/35/CE privind participarea publicului cu privire la elaborarea anumitor planuri și programe în legătură cu mediul care a modificat directivele 85/337/CE și Directiva 96/61/CE.

Este necesară monitorizarea unor proiecte care presupun aplicarea acestui act normativ pentru a se observa conformitatea aplicării acestuia cu Convenția de la Aarhus și directivele europene.

Concluzii

România nu are o tradiție în ceea ce privește protecția mediului, atât administrația, cât și societatea civilă fiind la început de drum în probleme de protecție a mediului față de statele cu democrații consacrate. Mediul, văzut de multe ori în România ca o problemă de mică importanță reprezintă de fapt una din cele mai importante politici ale Uniunii Europene care influențează în mod hătărâtor toate celelalte politici comunitare. România are nevoie de conștientizarea și învățarea politicilor și drepturilor de mediu pentru a se asigura o integrare și o protecție reală a mediului în România în spiritul abordărilor europene.

Editura „Dobrogea“
Trustul de Presă „Cuget Liber”
Constanța, I.C. Brătianu nr. 5, cod 900711
Tel: 0241/582.130; Fax: 0241/619.524

Bun de tipar: ianuarie 2011
Apărut: ianuarie 2011
Format: 16 / 23 cm
Coli tipar: 9



Editura Dobrogea

ISBN 978-606-565-011-4