

Doina ANGHEL

**RĂSPUNDEREA JURIDICĂ
PRIVITOARE LA
PROTECȚIA MEDIULUI**

**Privire specială asupra
răspunderii civile**

**Universul Juridic
București
-2010-**

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2010, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
ANGHEL, DOINA

**Răspunderea juridică privitoare la protecția mediului :
privire specială asupra răspunderii civile / Doina Anghel. –**
București : Universul Juridic, 2010

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-363-1

349.6(498)

502.74(498)

REDACȚIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.665**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL

telefon: **021.314.93.15; 0733.673.555**

DISTRIBUȚIE:

tel./fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

COMENZI ON-LINE,

CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%

INTRODUCERE

Pentru statul român, *protecția mediului* reprezintă un moft. Această afirmație se bazează, în principal, pe lipsa de coerență a măsurilor luate în acest domeniu la fiecare schimbare politică și pe lipsa de viziune a guvernanților. De altfel, la 1 iunie 2010 Comisia Europeană a transmis un prim avertisment României pentru lipsa planului de management al bazinelor hidrografice, care ar fi trebuit adoptat până la 22 decembrie 2009 și la 28 iunie 2010, Comisia i-a solicitat să implementeze în integralitate legislația Uniunii Europene din domeniul calității aerului în ceea ce privește particulele în suspensie, trimițând un aviz motivat. În același timp, un veritabil leitmotiv al tuturor comentariilor de jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO, de asemenea, în continuare „Curtea”) împotriva României care vine în sprijinul afirmației mele este absența oricărei intervenții a statului, măcar *post factum*, pentru a face să înceteze situații contrare drepturilor fundamentale ale persoanelor aflate sub jurisdicția statului român¹. În spețele în care România a fost condamnată pentru nerespectarea normelor privind protecția mediului, Curtea a concluzionat că autoritățile române nu și-au îndeplinit obligațiile care decurg din art. 8 din Convenția privind Drepturile Omului². Statul român a privit absent situația existentă, inclusiv după comunicarea plângerii reclamantului³, a reținut instanța europeană în cauza Brândușe. Deși Curtea a fost informată că ar exista unele lucrări de amenajare a gropii de gunoi, Guvernul român nu a fost în măsură să comunice stadiul lor și nici măcar data începerii acestora, astfel că există dubii legitime cu privire la realitatea lor. Aceasta indică, la nivel guvernamental și la nivelul

¹ Radu Chiriță, *România în fața CEDO*, Curierul Judiciar, nr. 5/2009, p. 253.

² Hotărârea CEDO din 27 ianuarie 2009, Tătar c. România, par. 120 și Hotărârea CEDO din 30 martie 2010, Băcilă c. România, par. 72.

³ Hotărârea CEDO din 7 aprilie 2009, definitivă la 7 iulie 2009, Brândușe c. România, par. 75.

administrației publice, că unele drepturi fundamentale, ca dreptul la un mediu sănătos, respectiv de a trăi departe de surse de poluare olfactivă, tind să fie privite mai degrabă ca un moft, decât ca o condiție de existență a unei societăți democratice¹.

Relevantă pentru modul în care statul român a ratat posibilitatea de a da eficiență normelor de dreptul mediului o reprezintă reglementarea răspunderii pentru prejudiciile aduse mediului prin O.U.G. nr. 68/2007. Transpunând Directiva cu privire la responsabilitatea privitoare la mediu nr. 2004/35/CE Statul român a avut posibilitatea să reglementeze regimul de răspundere ținând cont de dispozițiile prevăzute în directiva implementată, dar impunând un regim mai strict de protecție fie prin lărgirea domeniului de aplicare a ordonanței, fie prin reducerea situațiilor de excepție prevăzute de directivă, respectiv aplicarea generală a regimului răspunderii obiective de mediu. Din nefericire acest lucru nu s-a întâmplat. Ba mai mult, răspunderea instituită prin acest act normativ „nu corespunde niciuneia din formele răspunderii juridice. Ar fi vorba de o responsabilitate a instituțiilor administrative, în cuprinsul reglementărilor, cărora în cazul respectării sarcinilor ce le revin nu li se aplică nicio sancțiune, deoarece reglementarea nu prevede în acest sens. Măsurile de prevenire și reparare a prejudiciului privesc acte administrative ale instituțiilor responsabile².”

În al doilea rând, am constatat că **nu există specialiști** nici în administrație și nici judecători specializați în domeniul protecției mediului. De altfel, absolvenții facultăților de drept nu își amintesc această materie după terminarea studiilor.

Pe de altă parte, **instituția răspunderii pentru prejudiciile aduse mediului** pare o instituție ce există doar pe hârtie, fără eficiență practică. Pentru că în continuare sunt avizate proiecte fără autorizație de mediu, fără studii de impact, fără evaluarea efectelor negative asupra mediului.

Dar, cel mai important aspect îl reprezintă **lipsa de reacție a societății** civile față de problemele grave de mediu. Conferința de la

¹ Radu Chiriță, lucrarea citată, p. 254.

² Marilena Uliescu, *Les responsabilités environnementales dans les sites Natura 2000 en Roumanie*, „Revista română de dreptul mediului” nr. 2/2009, p. 29.

Copenhaga¹ a trecut neobservată de societatea românească, subiectele ce frământă omenirea, în România nici măcar nu sunt auzite. Lipsa de eficiență a autorităților române rămâne nesancționată de o reacție viguroasă a organizațiilor neguvernamentale, care, paradoxal, în domeniul protecției mediului beneficiază de o reglementare generoasă.

Acestea au reprezentat motivele pentru care în anul 2005 am pornit acest demers științific axat, în principal, pe jurisprudența națională și comunitară. Am pornit cercetarea de la premisa **importanței prevenirii nerespectării legii**² și de la rolul central ce revine instanțelor naționale. Astfel, pe de o parte, instanțele se pronunță asupra unor cazuri individuale, iar pe de altă parte, în domenii cum ar fi cel al deșeurilor sau al conservării naturii, interpretarea jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene (CJCE, de asemenea, în continuare „Curtea”), rezultată din acțiunile directe ale Comisiei în temeiul art. 258 Tratatul UE, a fost completată în mod semnificativ de jurisprudența rezultată din aplicarea art. 267 din tratat de către instanțele naționale. Totodată, hotărârile CJCE au jucat un rol important în îmbunătățirea aplicării legislației comunitare în materie de mediu. De exemplu, hotărârile legate de incapacitatea Țărilor de Jos³ de a desemna un număr suficient de zone umede și de alte zone drept arii de protecție specială pentru păsările sălbatice și eșecul cu privire la desemnarea unui număr suficient de habitate, de către Germania⁴ și Franța⁵, pentru integrarea într-o rețea europeană de situri naturale importante, au contribuit la desemnarea în aceste țări a unor zone extinse pentru protecția speciilor pe cale de dispariție. Hotărârile cu privire la încălcarea generalizată, în Irlanda⁶, a regulilor comunitare în materie de deșeuri și la tolerarea, în Grecia⁷, a unui număr ridicat de

¹ Conferința pe tema schimbărilor climatice, Copenhaga, decembrie 2009.

² Comunicarea Comisiei Europene către Parlamentul European cu privire la punerea în aplicare a legislației comunitare privind mediul din 19.11.2008, COM/2008/0773.

³ Hotărârea CJCE din 19 mai 1998, C-3/96, Comisia/ Țările de Jos, punctele 55-56, 59, 61, 63, 68, 70.

⁴ Hotărârea CJCE, C-71/99, Comisia/Germania.

⁵ Hotărârea CJCE, C-220/99, Comisia/Franța.

⁶ Hotărârea CJCE, C-494/01, Comisia/Irlanda.

⁷ Hotărârea CJCE, C-502/03, Comisia/Grecia.

depozite ilegale de deșeuri se află la originea unor importante reforme ale gestionării deșeurilor în aceste state membre.

Astfel, am conturat o cercetare în care am adunat considerații personale legate de protecția mediului ca obiectiv de interes public major, principiile dreptului mediului, sancțiunile privitoare la încălcarea normelor de dreptul mediului cu scopul de a particulariza instituția răspunderii în acest domeniu de drept superspecializat.

CAPITOLUL I

PROTECȚIA MEDIULUI, OBIECTIV DE INTERES PUBLIC MAJOR

Dreptul roman definea vătămările aduse mediului ca „*immissiones in alienum*”¹. În concepția lui Justinian oricine era îndrituit să promoveze un proces pentru încălcarea principiului că „în teritoriul său, individului îi este permis să facă doar ce nu va vătăma mediul altuia, prin emiterea de apă sau fum”². Se poate spune că violarea teritoriului altuia era percepută ca o violare nu a proprietății, ci a mediului.

După această interpretare, în anul 1972 dreptul la un mediu sănătos era consacrat în Declarația de la Stockholm³ în principiul 1: „*omul are dreptul fundamental la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate îi permite să trăiască în mod demn și în prosperitate. El are datoria sacră de a proteja și îmbunătăți mediul înconjurător pentru generațiile prezente și viitoare*”.

1.1. Dreptul fundamental la un mediu sănătos

În mod tradițional *drepturile fundamentale* formează conținutul raporturilor dintre persoanele fizice și stat. Astfel, obligațiile corelative acestor drepturi revin statului, care le recunoaște și le garantează. Dar, dreptul la un mediu sănătos presupune în același timp îndeplinirea

¹ [www.thelatinlibrary.com/IUS ROMANUM](http://www.thelatinlibrary.com/IUS_ROMANUM), JUSTINIAN, DIGESTE 8.5.8.5, Ulpianus 17 ad ed.

² „*In suo enim alii hactenus facere licet, quatenus nihil in alienum immittat, fumi autem sicut aquae esse immissionem: posse igitur superiorem cum inferiore agere ius illi non esse id ita facere.*”, Justinian, *op. cit.* la subsolul nr. 13.

³ Declarația finală a Conferinței Națiunilor Unite asupra mediului, Stockholm, 5-16 iunie 1972.

unor obligații referitoare la protecția mediului înconjurător. Așadar, statele au obligația generală de a lua **măsurile** legale, administrative și orice alte măsuri necesare pentru garantarea dreptului la un mediu sănătos. Aceste măsuri trebuie să aibă ca **scop** prevenirea degradării mediului, stabilirea remediilor necesare în cazul degradării mediului și reglementarea folosirii durabile a resurselor. Acestei obligații a statului i se adaugă și o serie de **garanții procedurale** speciale care conferă acestui drept și o dimensiune procedurală.

În conținutul acestui drept¹ se pot identifica o **dimensiune individuală**, care implică dreptul și obligația fiecărui individ de a preveni poluarea, de a înceta orice activitate care produce o poluare și de a repara paguba suferită prin această poluare, precum și o **dimensiune colectivă**, care implică obligația statelor de a coopera în vederea prevenirii și a combaterii poluării, a protejării mediului natural.

Trebuie subliniat **caracterul individual** al dreptului la mediu așa cum va fi analizat în prezenta lucrare, dar nu trebuie ignorat nici caracterul său colectiv în condițiile în care mediul reprezintă un patrimoniu comun al umanității, astfel încât umanitatea în întregul său devine **titularul** dreptului fundamental la un mediu sănătos și echilibrat.

Implicațiile ce rezultă din **specificul dreptului** la mediu în ceea ce privește conținutul și titularii săi, conduc la:

- întărirea obligațiilor autorităților publice de a proteja mediul;
- crearea bazei legale atât pentru sancționarea în justiție a daunelor de mediu, cât și pentru protejarea mediului;
- asigurarea unei protecții mai bune a drepturilor subiective legate de mediu;
- instituirea răspunderii civile obiective independent de culpă.

Art. 1 al Legii nr. 295/2006² arată că protecția mediului este **obiectiv de interes public major**, astfel că se poate ajunge la concluzia că reglementările privitoare la protecția mediului au caracter de norme imperative.

În aplicarea acestor norme instanțele au reținut că: „Fiind cert stabilit în cauză că terenul în discuție face parte din fondul forestier

¹ Doinița-Luminița Nițu, *Dreptul la Mediu*, Themis- Revista Institutului Național al Magistraturii nr. 3/2005, p. 47.

² Prin care a fost aprobată cu modificări O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, publicată în M. Of. nr. 88 din 31 ianuarie 2006.

național și a fost administrat continuu de RNP - Romsilva, prima instanță a concluzionat în mod corect că hotărârea de Guvern atacată a fost adoptată cu încălcarea acestor prevederi legale și cu nesocotirea *interesului general al protecției mediului, care primează în raport cu cel al unității administrativ-teritoriale* constând în construirea unui presupus campus universitar”¹.

Având de cântărit între interesul public major, reprezentat de protecția mediului și interesele administrației, instanța a dat prioritate protecției mediului. Instanța² a reținut că „expertiza tehnică efectuată în cauză confirmă apartenența terenului, continuu și neîntrerupt, la fondul forestier, proprietate publică a statului sub forma amenajamentului silvic, transmiterea terenului în administrarea Ministerului Apărării Naționale, prin Ordinul nr. 92/1957, neavând decât un caracter temporar, sub aspectul administrării fondului funciar, acesta rămânând în continuare în grija reclamantei.

Totodată, a mai reținut (...) că **pădurea în speță are funcția specială de protecție**, conform evidențelor Ocolului Silvic Moreni, iar defrișarea sa în vederea construirii unui presupus campus universitar nu este benefică, potrivit art. 54 din Codul Silvic³ reducerea suprafeței fondului forestier proprietate publică fiind interzisă”.

S-a apreciat și în doctrină⁴ că „o asemenea dispoziție generală relevă valoarea social-juridică deosebită conferită păstrării echilibrului ecologic și conservării stării elementelor și factorilor de mediu și imprimă un caracter imperativ normelor de drept pertinente. În consecință, prevederile dreptului mediului sunt de «ordine publică», nepermițând derogări de la prescripțiile lor”.

În acest sens este și hotărârea din 12 iulie 2005 a Marii Camere a Curții de Justiție a Comunităților Europene care analizând reglemen-

¹ ICCJ, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 4431 din 2 decembrie 2008, publicată pe www.scj.ro.

² Curtea de Apel Ploiești – Secția Comercială, de Contencios Administrativ și Fiscal, Sentința Civilă nr. 62 din 4 martie 2008, nepublicată.

³ Legea nr. 26/1996 privind Codul Silvic a fost abrogată prin Legea nr. 46/2008, publicată în M. Of. nr. 238 din 27 martie 2008.

⁴ Mircea Dușu, *Dreptul Mediului, Tratat*, vol. I, Ed. Economică, București, 2000, p. 47.

țarea comerțului cu suplimente nutritive a statornicit că protecția sănătății constituie obiect de interes general.

Observăm astfel că, și la noi în țară s-a recunoscut dreptul fundamental al tuturor la un mediu sănătos și echilibrat ecologic în art. 35 din Constituție¹ și că protejarea mediului a fost consacrată ca un drept și o îndatorire a statului, precum și a fiecărei persoane.

1.2. Recunoașterea dreptului la un mediu sănătos în jurisdicțiile europene

Dreptul european al drepturilor omului, între care și dreptul la un mediu sănătos, s-a impus cu putere și constituie de acum înainte un model, atât este de bine perfecționat și eficient acest sistem, în pofida anumitor lipsuri. Este adevărat că lupta pentru drepturile omului nu încetează niciodată pentru că nimic nu este vreodată câștigat: această luptă este stânca lui Sisif, având în plus speranța².

Sistemul european de protecție a drepturilor omului se caracterizează printr-un control judiciar, ceea ce face ca acest sistem să fie un fel de model. Acest sistem este dual, deoarece, pe de o parte se află Curtea Europeană a Drepturilor Omului, a cărei rațiune de a fi este protecția drepturilor fundamentale, iar, de cealaltă parte, Curtea de Justiție a Comunităților Europene, care este din ce în ce mai interesată de această problemă, deși această preocupare nu este exclusivă³. Interdependența acestor două sisteme a fost pusă în evidență⁴. De exemplu, hotărârea *Schmidberger*⁵ este deosebit de importantă deoarece instanța

¹ Constituția României modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

² Discurs al domnului judecător Costa, vicepreședinte al Curții, Entretiens du Conseil de l'Europe, ed. a 5-a, Strasbourg, 16 martie 2004. Din data de 19 ianuarie 2007, domnul Costa este președintele Curții Europene. Lucrarea este citată în *Tratat de drept european al drepturilor omului*, Jean-François Renucci, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 5.

³ Jean-François Renucci, *op.cit.*, p. 26.

⁴ J.Rideau, Jean-François Renucci, Dualité de la protection juridictionnelle des droits fondamentaux: atout ou faiblesse de la sauvgarde des droits de l'homme?, *Justices* 1997, nr. 6, p. 95 și următoarele.

⁵ Hotărârea CJCE din 12 iunie 2003, cauza C-112/00, pct. 74.

comunitară a indicat cu această ocazie că nu ar putea fi admise în Uniunea Europeană măsuri incompatibile cu drepturile omului. Protecția drepturilor omului constituie un interes legitim de natură să justifice, în principiu, o restrângere a obligațiilor impuse de dreptul comunitar, chiar în temeiul unei libertăți fundamentale garantate prin tratat, cum este cazul liberei circulații a mărfurilor. Precizarea este importantă întrucât Curtea recunoaște cu putere că exigențele pieții interne pot fi atenuate în temeiul respectării drepturilor omului¹. Hotărârea *Omega* confirmă că respectarea drepturilor fundamentale constituie un interes legitim de natură să justifice, în principiu, o restrângere a obligațiilor impuse de dreptul comunitar, chiar în temeiul unei libertăți fundamentale garantate de tratat².

1.2.1. *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*

Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu are un text propriu-zis care să garanteze dreptul la un mediu sănătos. Țările membre nu au adoptat un protocol adițional care să prevadă și dreptul la mediu, așa cum s-a procedat în cazul altor drepturi fundamentale, precum dreptul la proprietate, la educație, la alegeri libere, la a nu fi judecat de două ori pentru aceeași faptă etc., deși un proiect de protocol adițional a fost pregătit de profesorul Steiger încă din anul 1973.³

Acest drept a fost totuși consacrat pe cale pretoriană prin interpretarea extensivă a domeniului de aplicare a unor drepturi expres prevăzute de Convenție pentru că din 1979 Curtea statua: „Convenția trebuie interpretată din perspectiva condițiilor de azi”⁴. Pe de altă parte, Convenția nu are drept scop garantarea unor drepturi teoretice sau iluzorii, ci drepturi concrete și efective⁵.

Chiar dacă în 1990 în cauza Powell și Rainer contra Marii Britanii, Curtea a reținut că nu s-au încălcat dispozițiile articolelor 6, 8

¹ Jean-François Renucci, *op. cit.*, p. 627.

² Hotărârea CJCE din 14 octombrie 2004, *Omega*, cauza C-36/02, pct. 35.

³ H. Steiger, *Le droit à un environnement humain*, Erich Schmidt Verlag, 1973.

⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Marckx c. Belgiei, par. 41.

⁵ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Artico c. Italiei din 13 mai 1980, par. 33.

și 13 din Convenție, totuși a inclus noțiunea de protejare a dreptului la un mediu sănătos în sfera de aplicare a **art. 8**.

Prin urmare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că dreptul la un mediu sănătos e inclus în noțiunea de drept la respectarea vieții de familie și privată¹, așa cum este reglementat de art. 8 din Convenție care arată că „*1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale. 2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora*”. Curtea a argumentat că zgomotul avioanelor de pe Aeroportul Heathrow a diminuat calitatea vieții reclamanților și posibilitatea de a se bucura de domiciliu.

S-a încercat, de asemenea, protejarea dreptului la un mediu sănătos sub sfera de aplicare a **art. 6 din Convenție**. Astfel, în anul 1993 în cauza Zender contra Suediei, Curtea a sancționat încălcarea dispozițiilor menționate apreciind că poluarea apei unui puț ca rezultat al unei gropi de gunoi aduce atingere dreptului de proprietate și împrejurarea că reclamanții nu au avut posibilitatea să atace în justiție decizia administrativă a condus la condamnarea Suediei.

Tot astfel, prevederile **art. 10 din Convenție** au generat o jurisprudență bogată legată de dreptul la mediu până la faptul că s-a ajuns la concluzia că marja de apreciere a statelor în privința libertății de exprimare în această materie trebuie să fie deosebit de restrânsă².

Această concluzie s-a cristalizat treptat fiind consacrată în Decizia Mamère contra Franței pronunțată la 7 noiembrie 2006. Într-o primă cauză³ în anul 1999, Curtea a estimat că s-a încălcat art. 10 din Con-

¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Powell și Rayner din 1990 c. Marii Britanii, par. 40.

² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Mamère c. Franței C-12697/03, Hotărârea din 7 noiembrie 2006, pct. 20.

³ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Bladet Tromso și Stensaas c. Norvegiei, C-21980/93, Hotărârea din 20 mai 1999.

venție întrucât ingerința denunțată – sancționarea unui ziarist pentru defăimare prin relevarea publică a cruzimilor care însoțesc vânătoarea de foci din Groenlanda – în absența unui raport rezonabil de proporționalitate între restricțiile impuse libertății de exprimare și obiectivul legitim urmărit nu constituia o măsură „necesară într-o societate democratică”.

Mai apoi, în anul 2005 Curtea a ajuns la concluzia că: „față de lipsa de echitate a procedurii și quantumul disproportionat al daunelor acordate” a existat o violare a art. 10 din Convenție. Principiul consacrat a fost acela că „într-o societate democratică, chiar micile grupuri militante neoficiale, precum London Greenpeace, trebuie să poată desfășura acțiunile lor în mod efectiv și că există un net interes general de a autoriza asemenea grupuri și particulari, în afara curentului dominant, să contribuie la dezbaterea publică prin difuzarea de informații și de opinii asupra subiectelor de interes general, precum sănătatea și mediul”¹.

Trebuie subliniat că dreptul de a primi și/sau comunica informații și idei, garantat prin art. 10 al Convenției Europene privind Drepturile Omului, cunoaște dezvoltări specifice în materia mediului. Astfel, în acest context specific, în jurisprudența sa Curtea a apreciat că există un evident interes general de a autoriza particularii și grupurile să contribuie la dezbaterea publică prin difuzarea de informații și idei asupra subiectelor de interes general.

Restricțiile autorităților publice vizând libertatea de expresie în domeniul mediului trebuie să fie prevăzute de lege și să urmărească un scop legitim; măsurile interferând cu acest drept trebuie să fie proporționale cu scopul legitim urmărit și să existe un echilibru just, impunându-se, astfel, ca acesta să fie stabilit între interesul individului și cel al comunității în ansamblul său.

Față de criticile militanților ecologiști – persoane fizice, grupuri, organizații neguvernamentale –, marja de apreciere a statelor trebuie să fie *deosebit de restrânsă*, având în vedere caracterul de interes public,

¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Steel and Morris c. Regatului Unit, Hotărârea din 15.02.2005, paragrafele 88 și 89.

indispensabil unei societăți democratice cât privește informațiile și dezbaterile publice privind mediul¹.

Revenind, se poate spune că scopul principal al **art. 8 din Convenție** este de a asigura o protecție eficace a persoanelor împotriva oricărei ingerințe arbitrare a puterilor publice². Dacă este adevărat că toate drepturile garantate de Convenție trebuie să răspundă unei preocupări privind efectivitatea, această afirmație este cu atât mai adevărată în ceea ce privește dreptul la respectarea vieții private și de familie.

Acesta este motivul pentru care, în mod progresiv, judecătorii europeni au consacrat o evoluție a conceptelor de viață privată și de familie: aceste concepte sunt destul de imprecise din moment ce noțiunea de viață privată și de familie poate fi înțeleasă într-un sens mai larg sau mai restrâns; frontierele sunt în mod inevitabil în mișcare, fapt care, în realitate, favorizează tendința extensivă. De altfel, Curtea nu ezită să opteze pentru „caracterul interschimbabil” al conceptelor, referindu-se uneori la noțiunea vagă de „viață privată și de familie”³, în special în domeniul protecției mediului.

Art. 8 din Convenție a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului ca implicând nu numai *obligatia negativă* a statului de a nu se amesteca în viața de familie decât în circumstanțele prevăzute la alineatul al doilea, ci și *obligatia pozitivă* de a lua măsuri rezonabile și adecvate pentru a asigura respectarea drepturilor prevăzute de text, mergând până la relațiile dintre particulari⁴.

Presupunând că statul a luat aceste măsuri, poate să apară o *ingerință* directă a statului când a autorizat desfășurarea sau funcționarea

¹ Mircea Duțu, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la marja de apreciere a legislațiilor naționale în domeniul limitării libertății de expresie și a criticilor militanților ecologiști. Prevalența dreptului la libertatea de expresie – cu referire la fapte de natură istorică ori științifică – asupra unor reglementări legale naționale care statornicesc un „drept la uitare”*, Dreptul, nr. 10/2008, p. 246.

² Jean-François Renucci, *Tratat de drept european al drepturilor omului*, op. cit., la nota nr. 24, p. 239.

³ F. Sudre, *Droit au respect de la vie privée et familiale*, Juris-Classeur, Europe, nr. 15.

⁴ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Surugiu c. României din 2004, par. 59.

unei activități: aeroport, baraj, exploatare auriferă etc. Amplasarea ingerinței directe admisibilă din partea statului și obligațiile pozitive care îi incumbă sunt dificil de determinat în astfel de situații, dar aceste dificultăți nu trebuie să reducă protecția globală pe care statele sunt ținute să o asigure în baza art. 8.

Atingerile grave aduse mediului pot afecta bunăstarea individului și să-l lipsească de folosirea locuinței aducând prejudicii grave vieții sale private și de familie, fără a pune în pericol grav sănătatea celui în cauză¹. Fie că analizăm vătămarea în termenii nerespectării unei obligații pozitive a statului, fie ai *unei ingerințe justificată* a autorității publice în concordanță cu alineatul al doilea al art. 8, principiile aplicabile sunt asemănătoare.

În ambele situații Curtea a statuat că trebuie să existe un *echilibru* între interesele individuale și cele ale comunității. Este adevărat că statul se bucură de o anumită *marjă de apreciere* în a determina măsurile ce trebuie luate pentru a asigura respectarea Convenției², însă judecătorii europeni au decis că în domeniul sensibil al protecției mediului o referire generală la **bunăstarea economică a țării** nu poate fi suficientă pentru a neglija drepturile individuale.

Prin urmare, statelor li se cere să își reducă pe cât posibil ingerința în sfera drepturilor protejate prin art. 8 și să încerce să găsească soluții alternative căutând să-și pună în aplicare strategiile naționale într-un mod cât mai puțin dăunător pentru drepturile omului.

În domeniul dreptului la mediu, în sfera de aplicare a art. 8 statele se bucură de o *largă marjă de apreciere*. Pentru a răspunde acestui imperativ măsurile relevante în materie trebuie precedate de o *investigație corespunzătoare și un studiu complet* în scopul de a găsi cea mai bună soluție posibilă care să asigure respectarea în mod real a echilibrului amintit³.

În cauza *Hatton contra Regatului Unit* decizia Marii Camere a fost modificată, reținându-se că autoritățile nu au depășit marja de apreciere permisă, păstrând echilibrul între dreptul persoanelor afectate

¹ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Lopez Ostra c. Spaniei par. 51.

² Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza Hatton c. Marii Britanii 2001, par. 96.

³ Par. 97 din hotărârea mai sus-citată.

efectiv de reglementările invocate și interesele comunității ca întreg, nefiind vorba de încălcarea art. 8 din Convenție.

În hotărârea pronunțată în 2003 se poate reține o deplasare a sferei dezbaterilor cu privire la aplicabilitatea art. 8 de la *obligăția pozitivă* a statelor de a asigura dreptul persoanelor de a-și desfășura viața privată și familială într-un mediu nepoluat – obligație pe care Prima Cameră a considerat-o încălcată – la noțiunea de „*echilibru de interes*”, fiind necesar a se asigura o *proporționalitate* între interesele individuale și cele ale comunității ca întreg, echilibru pe care Marea Cameră l-a considerat a fi respectat.

Făcând o sinteză a practicii sale de la momentul anului 1990 când s-a recunoscut protejarea dreptului la un mediu sănătos sub sfera de acțiune a art. 8 din Convenție¹ în decizia *Giacomelli c. Italiei*, Curtea a statuat că dreptul individului la respectarea domiciliului său presupune nu numai protejarea simplului spațiu fizic, ci și folosirea în liniște a acestui spațiu.

Curtea reiterează că orice individ are dreptul la respectarea domiciliului său, iar încălcările acestui drept se pot concretiza nu doar prin atingeri materiale sau corporale, cum ar fi, de pildă, pătrunderea neautorizată în domiciliul unei persoane², dar și prin atingeri imateriale, cum ar fi zgomotul, emisiile, mirosurile sau alte forme de ingerințe. Dacă atingerea este gravă, individul poate fi privat de dreptul de a-i fi respectat domiciliul, prin aceea că el nu se poate bucura de confortul și plăcerile conferite de domiciliul său³.

Art. 8 este aplicabil în cauzele legate de probleme de mediu, când poluarea este cauzată de stat sau când responsabilitatea statului derivă din neglijența acestuia de a reglementa activitățile sectorului privat în mod corespunzător. Statul trebuie să asigure un just echilibru între interesele particulare și cele ale societății în ansamblul său, în acest sens el beneficiind de o marjă de apreciere pentru determinarea mijloacelor ce trebuie folosite pentru a asigura respectarea dispozițiilor Convenției⁴.

¹ CEDO Decizia Powell și Rayner c. Marii Britanii pct. 40.

² CEDO cauza Surugiu c. României, decizia din 20 aprilie 2004.

³ CEDO cauza Hatton și alții c. Marii Britanii, par. 96.

⁴ CEDO cauzele Powell și Rayner mai sus-citată și cauza Lopez Ostra contra Spaniei, paragrafele 41, respectiv 51.

În astfel de cauze, Curtea apreciază că trebuie analizat, pe de o parte, *conținutul material* al deciziei autorității statului cu incidență asupra mediului, pentru a verifica compatibilitatea acesteia cu Convenția, iar, pe de altă parte, trebuie evaluat *procesul decizional* pentru a se verifica dacă au fost luate în considerare interesele individuale¹.

În ceea ce privește aspectul substanțial, Curtea consideră că, dată fiind *marja largă de apreciere de care beneficiază statul*, instanțele naționale sunt mai bine plasate în comparație cu instanța internațională, pentru a evalua respectarea normelor legate de activitatea de tratare a deșeurilor industriale, având în vedere contextul local particular și nevoile comunității locale².

Legat de procesul decizional, Curtea amintește *justul echilibru* care trebuie atins între interesele comunității și cele individuale, ceea ce implică verificarea măsurii în care interesele individuale au fost luate în considerare pe parcursul derulării procesului decizional, politica de mediu abordată și garanțiile procedurale disponibile pentru particulari. Adoptarea unei decizii cu implicații asupra mediului trebuie precedată de investigații și studii corespunzătoare pentru a putea preveni și evalua anticipat efectele negative ale anumitor activități asupra mediului și asupra intereselor particularilor. Trebuie *asigurat accesul publicului la informațiile* și concluziile studiilor legate de mediu, pentru ca acesta să poată evalua pericolul la care este expus. În sfârșit, particularii trebuie să aibă posibilitatea să se adreseze instanțelor de judecată atunci când consideră că în derularea procesului decizional nu s-a ținut cont de sugestiile lor și de interesele lor³.

În cauza *Giacomelli contra Italiei*, Curtea a reținut că reclamantul a fost lipsit de efectul util al legislației în materie de protecția mediului pentru o lungă perioadă de timp, astfel că mecanismul procedural prevăzut în legislația internă pentru protejarea drepturilor individuale, în special obligația de a se efectua o evaluare a impactului asupra mediului, anterior derulării oricărui proiect cu posibile consecințe dăunătoare asupra mediului și posibilitatea pentru orice cetățean interesat să participe în procedura de acordare a licenței și să-și prezinte obser-

¹ CEDO cauza Taşkin și alții c. Turciei, par. 115.

² CEDO cauza Buckley c. Marii Britanii, decizia din 25.09.1996, par. 74-77.

³ CEDO cauza Hatton și alții mai sus-citată, par. 104.

vațiile în fața autorităților judiciare, obținând, când este cazul, suspendarea activității periculoase, a fost viciat¹.

Hotărârea *Tătar contra României* din 27 ianuarie 2009 este prima în care țara noastră a fost condamnată de Curtea Europeană pe tărâmul art. 8 din Convenția europeană pentru că dreptul celor doi reclamânți la un mediu sănătos a fost încălcat datorită impactului asupra mediului a unei tehnologii bazate pe cianură, folosită în extracția aurului.

Curtea a constatat că autoritățile române nu au impus societății condiții de funcționare în măsură să evite cauzarea unor prejudicii mediului și sănătății umane. Mai mult, au permis acestei societăți să funcționeze și după un accident produs în ianuarie 2000, încălcând principiul precauției care ar fi impus o restricționare a activității atât timp cât existau serioase îndoieli cu privire la siguranța procesului tehnologic.

Concluziile studiilor de impact asupra mediului pe baza cărora s-a permis funcționarea societății nu au fost niciodată aduse la cunoștința publicului care nu a avut posibilitatea de a-și exprima opinia, eventual de a le contesta. Deși dreptul publicului de a participa la luarea deciziilor este legal garantat, autoritățile române au continuat să-l ignore, chiar și după producerea accidentului din ianuarie 2000.

Statul are obligația de a lua toate măsurile rezonabile și adecvate pentru a proteja drepturile implicate de primul alineat al art. 8 și, mai ales, obligația de a se dota cu un cadru legislativ și administrativ apt a preveni în mod eficient atingerile aduse mediului înconjurător și sănătății oamenilor, iar în cazul activităților periculoase, de a avea în vedere riscurile ce pot rezulta. O astfel de obligație se transpune în autorizarea, punerea în funcțiune, exploatarea, securizarea și controlul respectivei activități, dar și în impunerea în sarcina celor ce desfășoară astfel de activități a unor obligații de a adopta toate acele măsuri de natură a asigura protecția efectivă a cetățenilor a căror viață riscă să fie afectată de pericolele inerente domeniului în cauză.

Este relevantă pentru jurisprudența Curții opinia separată a doi dintre judecătorii cauzei², care au apreciat că a fost stabilită o legătură

¹ CEDO cauza *Giacomelli c. Italiei*, decizia din 02.11.2006, par. 94.

² CEDO, cauza *Tătar c. României*, opinia separată a judecătorului Zupančič la care s-a raliat judecătorul Gyulumyan.

de cauzalitate între agravarea stării de sănătate a unui reclamant ca urmare a folosirii cianurii și activitatea de extragere a aurului, ajungând la concluzia că a avut loc o încălcare a art. 8 din Convenție și sub acest aspect.

Totodată au subliniat că dovada lipsei caracterului nociv trebuia adusă, în principiu, de stat, fără să li se impună reclamanților o povară imposibilă (*probatio diabolica*), mai ales în lipsa unor informații privind efectele nocive ale cianurii de sodiu asupra organismului uman. În prezența acestor „*riscuri invizibile*” concepția clasică a legăturii de cauzalitate reprezintă un arhaism.

În aceeași opinie separată s-a apreciat că este revoltător că nu s-a acordat reclamanților nicio reparație pentru prejudiciul moral deoarece starea de incertitudine în care au fost lăsați de-a lungul anilor reprezintă o suferință morală care merită o reparație. Mai ales este criticabilă atitudinea statului român care nu a avut nicio reacție față de situația creată. Aceiași situație se regăsește și în urma condamnării statului în cauza Brândușe contra României. Deși Curtea a fost informată că ar exista unele lucrări de amenajare a gropii de gunoi, Guvernul român nu a fost în măsură să comunice nici măcar data începerii acestora, astfel încât există dubii legitime cu privire la realitatea lucrării¹.

În reluarea principiilor consacrate în jurisprudența sa anterioară Curtea a considerat că, din motive evidente, a trăi timp de câțiva ani în mirosul pe care îl emană un munte de gunoi menajer situat la 20 m distanță este echivalent cu o depreciere serioasă a condițiilor de viață, indiferent dacă acestea produc sau nu și o depreciere a stării de sănătate².

Totodată, Curtea a observat că revine autorităților competente sarcina efectuării de studii pentru a măsura efectele activităților poluante în stabilirea unui just echilibru între diversele interese concurente în cauză. Cu privire la efectele depozitului de deșuri în cauză asupra mediului și a populației învecinate aceste studii au concluzionat că activitatea era incompatibilă cu exigențele protecției mediului, că a existat o poluare importantă când au fost depășite normele stabilite în

¹ CEDO, cauza Brândușe c. României, Hotărârea din 7 aprilie 2009, par. 75.

² CEDO, cauza Brândușe c. României, Hotărârea din 7 aprilie 2009, par. 67.

anul 1987 și că persoanele locuind în apropiere trebuiau să suporte poluări olfactive semnificative¹.

În baza acestor argumente, Curtea a concluzionat că statul a încălcat obligațiile sale ce decurg din art. 8 din Convenție prin violarea dreptului reclamantului la respectarea vieții sale private.

1.2.1.1. Principii desprinse din practica CEDO

Apreciez că analizând aceste soluții se pot contura câteva principii ce trebuie respectate și de autoritățile române în domeniul protecției mediului.

1) Obligația pozitivă de a lua măsurile rezonabile și adecvate pentru protejarea drepturilor reglementate de alin. 1 al art. 8 presupune, înainte de toate, crearea unui **cadru legislativ și administrativ-instituțional** care să conducă la prevenirea eficace a prejudiciilor aduse mediului și sănătății omului².

2) Pentru că statul trebuie să analizeze aspectele complexe de politică de mediu și economică și dat fiind faptul că, de regulă, sunt analizate activități periculoase, **legislația** trebuie să fie adaptată particularităților activității în cauză, în funcție de nivelul de risc care poate fi anticipat.

3) Această obligație presupune ca autorizarea, punerea în funcțiune, exploatarea, asigurarea securității și controlul activității să fie supuse unor **măsuri practice** care să garanteze o protecție efectivă cetățenilor a căror viață este expusă pericolelor iminente domeniului respectiv³.

4) Trebuie subliniat că procesul decizional trebuie să presupună realizarea de **anchete și studii aprofundate** care să conducă la prevenirea și evaluarea anticipată a efectelor prin care activitățile pot să aducă atingere mediului și drepturilor indivizilor și, totodată, să permită stabilirea unui just echilibru între interesele concurente în cauză⁴.

¹ Cauza mai sus-citată, par. 73.

² CEDO, cauza Budayeva c. Rusiei, Hotărârea din 20 martie 2008, paragrafele 129-132.

³ CEDO, cauza Oneryildiz c. Turciei, Hotărârea din 2002, par. 90.

⁴ CEDO, cauza Hatton și alții, mai sus-citată, par. 128.