

## THE PRINCIPLES PROMOTED IN THE COMMUNITARY ENVIRONMENT POLICIES

Marinela Dumitru

PhD Student, University of Bucharest

*Sistemul de drept european s-a dezvoltat pe tradițiile romane și, ca atare, păstrează totuși un puternic caracter formal și legalist. Chiar și principiile morale sau de filosofie socială de maximă abstracțiune, cum sunt echitatea (aequitas) și buna-credință (bona fides), au fost integrate în corpul de dogme juridice, pentru ca judecătorul european să fie ținut a tranșa litigiile numai în conformitate cu regulile de drept aplicabile.*

*Principiile fundamentale ale protecției mediului sunt esențialmente de proveniență comunitară. Comunitatea, predecesoarea actualei Uniuni, a arătat în fapt, interes față de mediu începând chiar cu anii 70, așadar cu mult înainte ca necesitatea unei astfel de protecții să fie presantă și generalizată cum se întâmplă în prezent. Motivele acestei atenții "premature" rezidă în strânsa legătură pe care instituțiile comunitare au întrevăzut-o între problema mediului și exigențele dezvoltării economice și sociale, conform unei concepții ce consideră ca fiind inacceptabile efectele distorsionante pe care lipsa intervențiilor normative în materie de mediu le-ar fi putut avea asupra corectei funcționări a pieței comune, ulterior devenite "unice".*

*Aceste principii, inițial menționate în programele de acțiune comunitară în domeniul mediului, și-au găsit expresia juridică în art. 174 al Tratatului de la Roma, introdus prin Actul Unic în 1987, cu modificările ulterioare ce le-au conferit aplicabilitate obligatorie.*

Materia prezentă în normele comunitare și programele de acțiune, primul datând din anul 1973, a fost inclusă în tratatele comunitare abia odată cu Actul Unic European din 1986, când, în Tratatul CE a fost inserat un titlu dedicat mediului și a fost prevăzută explicit competența comunitară în acest sector, prin intermediul art. 130R, 130S, 130T, ulterior 174, 175 și 176, actualele articole 191, 192 și 193 ale Tratatului de Reformă (de la Lisabona).

Cu toate că, în special primul a fost revizuit în conținutul său original, prin acestea s-a determinat materia substanțială și procedurală a protecției mediului, incluzând codificarea principiilor și criteriilor ce trebuiau să orienteze acțiunea comunitară.

Prima secțiune a Tratatului CE, art. 1-16, este intitulată „Principii” și fixează bazele acțiunii comunitare, obiectivele, regulile internaționale și procedurile.

În privința protecției mediului sunt relevante dispozițiile art. 5 privind subsidiaritatea, și ale art. 6 asupra integrării. La acestea se adaugă unele principii specifice dreptului mediului (politicii de mediu). Într-adevăr, în cadrul procesului de elaborare și aplicare a reglementărilor comunitare privind protecția mediului, s-au cristalizat și se afirmă, sub diferite forme, o serie de principii generale.

Acțiunea comunitară trebuie, conform Tratatului să se fondeze pe trei principii: al acțiunii preventive, reținerii poluanților la sursă și „poluatorul plătește”. Același articol stabilește faptul că exigențele privind protecția mediului trebuie să fie o componentă a celorlalte politici comunitare – expresie a principiului integrării.

Principiile specifice ale politicii de mediu sunt enunțate de art. 174. 2 CE - art. 191.2 al Tratatului de la Lisabona - și sunt derivate din cele dezvoltate în statele membre și în dreptul internațional public. Articolul statuează că politica Comunității în domeniul mediului urmărește un nivel de protecție ridicat, ținând cont de diversitatea situațiilor diferitelor regiuni ale Comunității.

Aceasta se fundamentează pe principiile precauției și acțiunii preventive, pe principiul corectării cu prioritate la sursă a atingerilor aduse mediului și pe principiul poluatorul plătește.

Odată cu apariția primului program de acțiune comunitară, mai exact anul 1973, la nivelul politicii comunitare s-a conturat caracterul său preventiv constând în concepția conform căreia este întotdeauna preferabil și avantajos să se evite apariția poluării sau a unor degradări ale mediului decât să se combată efectele acestora. Ideea de bază a fost aceea că este mult mai puțin costisitor să fie prevenită instaurarea poluării decât să se repare daunele ecologice, aceasta dincolo de faptul că de multe ori acest tip de daune sunt caracterizate de ireversibilitate, situație în care repararea lor nu mai este posibilă indiferent de sumele sau măsurile destinate și alocate acestei intervenții.

Această concepție a fost dezvoltată la nivelul dreptului comunitar, iar programele de acțiune comunitară în domeniul mediului ce i-au succedat celui din 1973, îndeosebi cele din 1977 și 1983 au continuat să promoveze acest principiu subliniind că cea mai bună politică a mediului este aceea de prevenire a poluării decât aceea de combatere ulterioară a efectelor. În acest sens s-a conturat necesitatea de a avea în vedere, de a analiza cât mai timpuriu posibilele incidente asupra mediului cu privire la toate procesele tehnice, de planificare dar și de decizie conform procedurilor special destinate acestor evaluări.

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

Principiul prevenirii sau al acțiunii preventive, afirmat la nivel comunitar odată cu Primul Program de Acțiune comunitară în domeniul mediului din 1973 și apoi confirmat de urmatoarele, este în prezent statuat de art. 174 din Tratatul CE și autorizează punerea în practică a măsurilor ce sunt apte să prevină, pe cât posibil, apariția eventualelor evenimente dăunătoare pentru mediu. În esență, acest principiu permite să se acționeze înainte de apariția daunelor, finalizându-se cu eliminarea riscului unor vătămări aduse mediului. Potrivit principiului acțiunii preventive, politica de mediu trebuie să urmărească împiedicarea, prevenirea apariției poluărilor, daunelor aduse mediului în loc să încerce remedierea acestora. În fapt, aceasta ar presupune să știm să ne abținem, să prevenim realizarea riscurilor cunoscute și sigure.

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

Avantajul acestui principiu își găsește confirmarea concretă sub aspect economic, din moment ce este mult mai puțin costisitor să fie evitată dauna înainte de apariție decât să fie reparată după ce deja s-a produs. Cerințele principiului s-au exprimat, pe de o parte prin introducerea anumitor obligații cu caracter preventiv și pe de altă parte, prin promovarea unor activități sau a unor proceduri apte să conducă la evitarea modificării în sens negativ a calității mediului.

Sunt instituite prin intermediul legislației o serie de proceduri administrative ce privesc deopotrivă acțiunile publice și private ce prezintă riscul de a avea un impact asupra factorilor de mediu. Acestea sunt de fapt reprezentări practice ale obligației de a lua în calcul cerințele protecției mediului cu ocazia demarării oricărui proiect. Printre aceste proceduri se numără studiile de impact, bilanțul de mediu, programul de conformare, preocuparea de a stabili regimuri speciale de desfășurare a activităților cu impact asupra mediului. Este fără îndoială cazul deșeurilor toxice, îngrășămintelor chimice, pesticidelor, etc.

În plan formal, procedurile de evaluare prealabilă a impactului asupra mediului sunt instrumente privilegiate ale prevenției (acțiunii preventive) întrucât acestora le revine sarcina detectării riscului pentru a putea împiedica sau preveni realizarea acestuia.

Principiul acțiunii preventive caracterizează constant politica comunitară de mediu. Aceasta a permis importante intervenții ale organismelor comunitare, relevanța fiind Directiva CEE 85/337

care, în primul rând, a impus tuturor Statelor Membre adoptarea unei proceduri de evaluare a impactului asupra mediului pentru proiectele din anumite sectoare ce sunt susceptibile a avea o incidență relevantă asupra mediului. O asemenea Directivă este un instrument fundamental de prevenție și reprezintă unul dintre momentele cele mai importante de implementare a principiului acțiunii preventive „cea mai bună politică de mediu constă în evitarea de la început, a apariției, creării poluării sau daunelor de mediu mai degrabă decât combaterea ulterioară a efectelor acestora”.

Multe dintre măsurile puse în aplicare pentru a proteja mediul înconjurător vizează protecția sănătății umane, luând în considerare scopul specific al tuturor acțiunilor. Practic conform dreptului derivat, îmbunătățirea calității mediului înconjurător este strâns legată de sănătatea umană, după cum reiese dintr-o definiție recent dată prin Directiva 2004/35/CE privind daunele aduse mediului, care prevede că, prin poluare asupra terenurilor se înțelege „orice contaminare a solului care creează un risc semnificativ de efecte adverse asupra sănătății umane.”

Obiectivul „utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale” a fost inclus în tratat prin Actul Unic European din 1987 și a fost reluat în programele de acțiune în domeniul mediului.

Directiva 96/61/CE a Consiliului din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și controlul integrat al poluării stabilește un cadru general pentru prevenirea și controlul integrat al poluării, prevede măsurile necesare pentru punerea în aplicare a prevenirii și a controlului integrat al poluării pentru a obține un nivel înalt al protecției mediului în ansamblul său întrucât aplicarea principiului dezvoltării durabile va putea fi promovată printr-o strategie integrată asupra controlului poluării.

De exemplu, Carta Europeană a Apei impune necesitatea de a conserva acest element, ca un drept ce se cuvine fiecărei ființe umane întrucât accesul la apă permite supraviețuirea tuturor creaturilor vii. Apa este considerată „Patrimoniul comun”, fiind o resursă a tuturor, protecția acesteia necesită neaparat o activitate de cooperare internațională. Pe de altă parte, chiar și în „Acordul european referitor la restricțiile privind utilizarea de detergenți sau anumite produse de spălare”, statele părți au recunoscut urgența măsurii de armonizare a legislației lor privind controlul apei și conservarea acesteia.

În mod similar, Convenția africană privind conservarea naturii și a resurselor naturale<sup>1</sup> semnată la Alger la 15 septembrie 1968 între statele membre ale Organizației Unității Africane, a stabilit o serie de obiective, în scopul de a consolida protecția mediului în general, de a promova conservarea și utilizarea durabilă a resurselor naturale, precum și pentru a coordona politicile statelor membre.

Instalațiile de incinerare a deșeurilor periculoase trebuie spre exemplu „să prevină, sau, dacă aceasta nu este posibil,...să reducă prin toate mijloacele posibile, efectele negative ale incinerării deșeurilor periculoase asupra mediului”.

Însuși titlul Directivei 2008/1 din 15 ianuarie 2008 privind prevenirea și reducerea integrată a poluării, autorizarea prealabilă a activităților ce produc în mod direct sau indirect anumite emisii poluante de natură diversă și limitează aceste emisii în funcție de mijloacele tehnice disponibile cele mai performante în condițiile economice și tehnice existente.

Prevenirea este probabil preocuparea principală dacă nu unica a numeroase măsuri cu caracter de reglementare, ce constituie cea mai mare parte a dreptului mediului. Acestea constau cel mai adesea în identificarea, controlul și limitarea fenomenelor cunoscute, înțelese, prin intermediul procedurilor prealabile.

În orice caz, o probabilitate extrem de limitată, cu privire la consecințe previzibile foarte importante, poate fi considerată ca suficientă pentru aplicarea principiului proporționalității. Astfel, realizarea balanței cost-avantaje este generalizată, potrivit art. 174 s. 3 TCE (art. 191 s. 3 Tratatul de Reformă Instituțională de la Lisabona), acceptarea unei valori-limită a poluării privește fenomenele inferioare din punct de vedere cantitativ acestor valori-limită, praguri de toleranță, ca fiind permise,

tolerate.

Principiul proporționalității se referă în mod special la acțiunile individuale. Din acest motiv a fost extins în ceea ce privește importanța și sfera de aplicabilitate către principiul precauției care, în schimb, are o valență mai largă și se referă la politica de mediu văzută în integralitatea ei.

Principiul prevenției a fost invocat în fundamentarea răspunderii civile pentru daunele aduse mediului-deși în Cartea Albă consacrată acestui subiect de către Comisie în timpul demersului ce a condus la adoptarea Directivei 2004/35 din 21 aprilie 2004, asupra răspunderii de mediu: „dacă poluatorii trebuie să repare daunele cauzate, suportând costurile corespunzătoare acestora, ei vor reduce poluarea astfel încât costul marginal să rămână inferior cuantumului compensațiilor astfel evitate. Principiul responsabilității permite așadar evitarea daunelor”.

De fapt, relația dintre principiul acțiunii preventive și cel al reparării daunelor aduse mediului este mai mult indirectă, cel din urmă sancționând încălcarea dispozițiilor de protecție a mediului: „conformarea la legislație trebuie în egală măsură să fie îmbunătățită”.

Principiul „poluatorul plătește” a fost evocat și în jurisprudența Curții Internaționale de Justiție, care a statuat că „... nu pierde din vedere că, în domeniul protecției mediului, vigilența și prevenția se impun mai ales ca urmare a caracterului adesea ireversibil al prejudiciilor cauzate mediului și a limitelor inerente mecanismelor de reperare a acestui tip de pagube”.

Principiul integrării politicii de mediu în celelalte politici sectoriale la nivelul Uniunii (cum ar fi energia, pescuitul și transportul) a devenit un concept important în politica UE în domeniul mediului și este menționat explicit la articolul 11 din tratat (ex-articolul 6 TCE). În iunie 1998, Comisia a prezentat la reuniunea Consiliului European de la Cardiff, o comunicare privind "Parteneriatul pentru Integrare - O strategie pentru integrarea mediului în politicile UE.

Cu această ocazie a fost cerut Consiliului să dezvolte propriile strategii de integrare a aspectelor de mediu în zonele ce țin de competența acestuia. Astfel, s-au elaborat nouă strategii de integrare Cardiff respectiv: Afaceri Generale, Afaceri Economice și Financiare, piața internă, industrie, energie, Agricultură, Dezvoltare, Pescuit și Transport. În ultimii ani, integrarea politicilor de mediu a înregistrat progrese semnificative în domeniul politicii energetice și aspectelor legate de schimbările climatice, după cum reiese din dezvoltarea în paralel a pachetului UE privind clima și energia. În acest sens, în Martie 2011, Comisia a emis "Foaia de parcurs către o economie competitivă, emisii reduse de carbon până în 2050 " pentru a identifica modalitățile și costurile pentru a atinge obiectivul de reducere a emisiilor de carbon cu 80% până în 2050.

În privința respectării la nivel comunitar al dreptului la un mediu sănătos, neprevăzut expres în legislația uniunii, reglementările comunitare privind garanțiile procedurale ale dreptului la un mediu sănătos apar în dreptul comunitar derivat care, sub diferite forme, reglementează accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție. Garanțiile au fost instituite ca urmare a semnării, de către Comunitatea Europeană, a Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, adoptată la 25 iunie 1998.

Directiva nr. 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul publicului la informația de mediu și Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului, din 6 septembrie 2006, privind aplicarea în cadrul instituțiilor și organelor Comunității Europene a dispozițiilor Convenției de la Aarhus au în vedere îndeplinirea obligațiilor prevăzute de Convenția de la Aarhus de către organismele comunitare, prin stabilirea unor măsuri adecvate.

Spre deosebire de Curtea Internațională de Justiție care în statutul său (art. 38 paragraful 1 lit. c) este abilitată să aplice „principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate”, Curtea Europeană de Justiție nu dispune de o prevedere asemănătoare în tratatele constitutive sau în protocoalele relative la statutul său.

Totuși, Curtea a recurs și recurge frecvent la principii generale sau fundamentale pe care ea le desemnează ca principii de drept comunitar și pe care — cu acest titlu — le impune în exercitarea misiunii care îi incumbă potrivit tratatului, misiunea asigurării respectării dreptului. Acest demers al

Curții, care s-a amplificat și îmbogățit în cursul timpului, a suscitat întrebări ținând de justificarea lui și de originea principiilor astfel consacrate.

## **BIBLIOGRAPHY**

1. Mircea Dutu, Principii și instituții fundamentale de drept comunitar al mediului, Ed. Economică, Bucuresti, 2005, p.141;
2. Mircea Duțu-Op.cit., pg.143;
3. Mircea Duțu-Dreptul comunitar al mediului, Editura Lumina Lex, Bucuresti, 2007, pg. 29;
4. Dumitru Mazilu- Dreptul Mediului, Editura CH Beck, Bucuresti, 2007, pg. 121;
5. Gérard de Bernis-Sviluppo sostenibile e accumulazione, Ed. Tiers-Monde, pg. 96;
6. Patrick Thieffry, Droit de l'environnement de l'Union Europeenne,Ed.Bruylant, Bruxelles, 2008, p.95;
7. JO L 257/10.10.1996, pg. 26;
8. African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources;
9. Directiva 94/67 din 16 decembrie 1994 privind incinerarea deșeurilor periculoase, modificată prin Regulamentul nr. 1882/2003 din 29 septembrie 2003;
10. JOUE nr. L 24 din 29 ianuarie 2008, înlocuind Dir. 96/61 din 24 septembrie 1996;
11. Nicolas de Sadaleer-Les principes de prevention, de precaution et du pollueur-payeur, Environmental principles. From political slogans to legal rules, Oxford University Press, ed. A II-a, 2005, pg.123;
12. Patrick Thieffry- Droit de l'environnement de l'Union Europeenne,Ed.Bruylant, Bruxelles, 2008, pg.97;
13. Vasile, V., Zaman, Gh.- Dezvoltarea durabilă, Editura Expert, Bucuresti, 2005, pg. 102;
14. Uniunea Europeană - COM (1998) 0333;
15. Dumitru Mazilu-Dreptul comunitar al mediului, Editura Lumina Lex, Bucuresti, 2006, pg. 123;
16. Convenția de la Aarhus a fost ratificată de România prin Legea nr. 86/2000 publicată în M.Of. nr. 224 din 22 mai 2000.