

GLOBAL APPROACH TO THE PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL LAW IN THE EUROPEAN UNION

Anca Ileana Dușcă

Assist. Prof., PhD, University of Craiova

Abstract: The article is a brief analysis of the principles of environmental law in the European Union as set out in its basic treaties, especially in the environment Title XX of Part Three internal policies and actions of the Union Treaty on the Functioning of the European Union. The object of the analysis will not only be those appearing in Article 191 TFEU expressly but also the principle that environmental protection is an aim of public interest and the principle of sustainable development.

Keywords: the precautionary principle, preventive action, the polluter pays principle, principle of sustainable development.

Baza legală a principiilor o constituie Articolul 191¹ T.F.U.E. care prevede: (1) Politica Uniunii în domeniul mediului contribuie la următoarele obiective: - 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. (2) *Politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție, ținând seama de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Uniunii. Aceasta se bazează pe*

¹ Titlul XX Mediul, din Partea a treia Politicile și acțiunile interne ale Uniunii T.F.U.E.

principiile precauției și acțiunii preventive, pe principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului și pe principiul "poluatorul plătește"...

Principiul conform căruia protecția mediului constituie un obiectiv de interes public major

Deși nu se regăsește în enumerarea principiilor pe care se sprijină politica Uniunii, este evident că acesta constituie un principiu de bază. Protecția mediului constituie pentru Uniunea Europeană nu atât un țel, obiectiv al acesteia, așa cum am putea deduce din formularea *Politica Uniunii în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție*, sau din cuvintele introductive ale alin. 1 *Politica Uniunii în domeniul mediului contribuie la următoarele obiective: - conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului...*, cât o cale, mijloc de transpunere în realitate a adevăratului scop, care este dezvoltarea durabilă. Este ceea ce rezultă atât din dispoziția, cu caracter general, cuprinsă în art. 11 T.F.U.E. - *Cerințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Uniunii, în special pentru promovarea dezvoltării durabile* – cât și din dispoziția comună ambelor tratate, cuprinsă în art. 3 alin. 3 T.U.E. - *Uniunea instituie o piață internă. Aceasta acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată ... și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului*. Din caracterul "*de interes public major*" a protecției mediului rezultă o serie de idei:- fiind de ordine publică, normele dreptului mediului sunt preponderent imperative, ele nu lasă la latitudinea persoanelor, cărora li se adresează, alegerea unei anumite conduite; - protecția mediului constituie obligația și responsabilitatea deopotrivă a instituțiilor Uniunii și autorităților statale, centrale și locale, precum și a tuturor persoanelor fizice și juridice.

Principiul precauției este prevăzut de art. 191 alin. 2 din T.F.U.E., ca prim principiu pe care se bazează *Politica Uniunii în domeniul mediului*. Este legat de principiul acțiunii preventive, fără a se reduce la el și aceasta deoarece dacă prevenția/prevenirea, presupune o certitudine asupra unui fenomen, asupra urmărilor directe sau indirecte ale unei acțiuni, precauția presupune incertitudinea, necunoașterea totală sau greșita cunoaștere a unui fenomen sau a urmărilor unei acțiuni. Prin urmare, acest principiu obligă ca deciziile să se ia cu maximă prudență și diligență, pentru a se elimina orice risc posibil de degradare a mediului. El a apărut

ca răspuns la o realitate a zilelor noastre, anume că știința și tehnica nu pot, încă, să ofere soluții și certitudini în toate situațiile ce aduc atingere mediului. Mai clar, principiul 15 al Declarației Conferinței ONU de la Rio de Janeiro (1992) prevede: „în caz de risc de pagube grave ori inevitabile, absența certitudinii științifice absolute nu poate servi, ca pretext, pentru a amâna adoptarea unei măsuri efective privind prevenirea degradării mediului”².

Principiul acțiunii preventive

Prevenirea este scopul principal al protecției mediului, se regăsește în întreaga legislație europeană, presupune evitarea situațiilor de pericol, care pot duce la poluarea mediului și are un dublu sens: prevenirea poluării și a consecințelor dăunătoare și limitarea sau eliminarea oricărui alt efect dăunător, care s-ar mai putea produce după ce o poluare³ a avut loc. În realizarea practică a acestui principiu un rol deosebit îl au operatorul, statele membre și autoritățile competente. Este ceea ce rezultă din *Articolul 5* (Acțiunea de prevenire) din Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului⁴: „(1) În cazul în care nu a survenit încă o daună asupra mediului, dar există o amenințare iminentă de producere a unei asemenea daune, operatorul ia, fără întârziere, măsurile de prevenire necesare. (2) Statele membre prevăd, după caz și în orice situație în care o amenințare de producere a unei daune asupra mediului nu este eliminată în pofida măsurilor de prevenire luate de către operator, ca operatorul să informeze în cel mai scurt timp autoritatea competentă cu privire la toate aspectele relevante ale situației respective. (3) Autoritatea competentă poate, în orice moment: (a) să solicite operatorului să furnizeze informații de fiecare dată când apare o amenințare iminentă de producere a unei daune asupra mediului sau în cazul în care se suspectează o asemenea amenințare iminentă; (b) să solicite operatorului să ia măsurile preventive necesare; (c) să-i dea operatorului instrucțiunile de urmat în ceea ce privește măsurile de prevenire care trebuie

² Deci, principiul obligă ca măsuri de precauție să se ia chiar dacă nu se prefigurează nici un pericol ceea ce, în concret, duce la inversarea sarcinii probei; ea revine celui care susține că activitatea sa nu are ori nu va avea nici un impact. M.Duțu, *op. cit.*, *Tratat de dreptul mediului*, Ediția 3, Ed. C.H.Beck, 2007, p. 241.

³ Art.2 pct.2. „*polluant*, orice substanță prezentă în aerul înconjurător și care poate avea efecte dăunătoare asupra sănătății umane și/sau a mediului ca întreg”, Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa. (J.O.C.E. L 152, 11/06/2008 p. 0001 – 0044). A se vedea P.L.Frier, *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, Collection du patrimoine culturel et naturel, l'Harmattan, 2004, p. 203-207.

⁴ J.O.U.E. L 143/56, 30.4.2004.

adoptate sau (d) să ia ea însăși măsurile de prevenire necesare. (4) Autoritatea competentă solicită operatorului să ia măsuri de prevenire. În cazul în care operatorul nu se achită de obligațiile menționate la alineatul (1) sau la alineatul (3) litera (b) sau (c), nu poate fi identificat sau nu este obligat să suporte costurile în temeiul prezentei directive, autoritatea competentă poate lua ea însăși aceste măsuri”.

În concluzie, prevenția presupune nu doar certitudinea unui risc, dar și iminența unui prejudiciu. Această concluzie reiese din Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului care, în art. 2 pct.10, definește „măsurile de prevenire” ca fiind orice măsuri luate pentru a răspunde la un eveniment, o acțiune sau lipsă de acțiune care a creat *o amenințare iminentă de producere a unei daune asupra mediului*, pentru a preveni sau a limita respectiva daună.

Principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului este o continuare firească a prevenirii și precauției, sau chiar o cale, mijloc de realizare a cerințelor prevenirii⁵. Pe scurt, principiul obligă ca acțiunea de protecție a mediului, și implicit de evitare a poluării, să înceapă de la sursă, din chiar procesul de producție care trebuie astfel adaptat, prin filtre, de exemplu, astfel încât acesta să nu genereze poluanți sau cantitatea lor să fie minimă. Este evident că realizarea acestui principiu implică măsuri concertate de natură economică, juridică, administrativă și educativă. O concretizare a acestui principiu, întâlnim în Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa care, pentru realizarea scopului declarat, în art. 1 („Prezenta directivă stabilește măsuri care urmăresc: 1. definirea și stabilirea obiectivelor pentru calitatea aerului înconjurător destinate să evite, să prevină sau să reducă efectele dăunătoare asupra sănătății umane și a mediului ca întreg; 2. evaluarea calității aerului înconjurător în statele membre pe baza unor metode și criterii comune; 3. obținerea de informații privind calitatea aerului înconjurător pentru a ajuta la combaterea poluării aerului și a neplăcerilor cauzate de aceasta și pentru a monitoriza pe termen lung tendințele și îmbunătățirile care rezultă în urma măsurilor luate la nivel național și comunitar; 4. garantarea faptului că aceste informații privind calitatea aerului înconjurător sunt puse la dispoziția publicului; 5. menținerea calității aerului

⁵ R.Romi ș.a., *Droit international et européen de l'environnement*, citat de M.Duțu, *op. cit.*, *Tratat ...*, 2007, p. 258.

acolo unde este corespunzătoare și îmbunătățirea acesteia în alte cazuri; 6. promovarea unei cooperări crescute între statele membre în vederea reducerii poluării aerului”) - prevede că este deosebit de important să fie combătute la sursă emisiile de poluanți și să fie identificate și puse în aplicare cele mai eficiente măsuri de reducere a emisiilor pe plan local, național și comunitar. În consecință, emisiile de poluanți atmosferici nocivi ar trebui evitate, combătute sau reduse și ar trebui stabilite obiective corespunzătoare pentru calitatea aerului înconjurător, luându-se în considerare standardele, ghidurile și programele Organizației Mondiale a Sănătății⁶.

Principiul *poluatorul plătește* este prevăzut de art. 191 T.F.U.E., iar aplicarea îi este asigurată prin consacarea răspunderii ce revine celor care prin activitatea lor aduc atingere mediului. Principiul exprimă ideea că agentul poluant, persoană fizică sau juridică care, prin poluare, cauzează mediului un prejudiciu, va răspunde indiferent dacă fapta sa este culpabilă sau nu. Principiul are un *sens larg*, care presupune imputarea în sarcina poluatorului, a costului social al poluării pe care o provoacă, ceea ce presupune acoperirea tuturor efectelor unei poluări, atât cele produse asupra bunurilor și persoanelor, cât și cele produse asupra mediului, ca atare, și un *sens restrâns*, care presupune obligarea poluatorului de a suporta numai costul măsurilor antipoluante și de curățire. Această idee rezultă și din Directiva 2004/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind răspunderea pentru mediul înconjurător în legătură cu prevenirea și repararea daunelor aduse mediului, care în al doilea considerent prevede: „prevenirea și repararea daunelor aduse mediului trebuie să se pună în aplicare în conformitate cu principiul „poluatorul plătește” prevăzut de tratat și cu principiul dezvoltării durabile”. Prin urmare, principiul fundamental al directivei ar trebui să fie cel potrivit căruia operatorul a cărui activitate a cauzat o daună asupra mediului sau o amenințare iminentă de producere a unei asemenea daune, trebuie să răspundă financiar, pentru a-i determina pe operatori să adopte măsuri și să dezvolte practici menite să diminueze riscurile de producere a unor daune asupra mediului, astfel încât să se reducă expunerea la riscurile financiare asociate.

Dezvoltarea durabilă este văzută, în tratatele bază ale Uniunii Europene, atât ca scop al politicii în materia mediului - art. 11 T.F.U.E.; art. 3 alin. 3 TUE – cât și ca principiu de acțiune în cadrul realizării pieței interne. Este ceea ce rezultă din preambulul T.U.E., în care se include hotărârea părților semnatare și de a *promova progresul economic și social al popoarelor lor,*

⁶ Considerentul al doilea din Directivă.

ținând seama de principiul dezvoltării durabile și în cadrul realizării pieței interne, al consolidării coeziunii și protecției mediului, precum și de a pune în aplicare politici care asigură progrese concomitente în domeniul integrării economice și în celelalte domenii.

Conceptul, impus relativ recent, are ca temelie mai multe constatări: activitățile umane sunt dependente de mediu și resurse și în același timp sănătatea, siguranța socială și stabilitatea economică a societății sunt esențiale pentru definirea calității vieții. La aceste constatări se adaugă dialogurile purtate la nivel internațional. Este vorba de: Conferința de la Stockholm, din 1972, care pentru prima dată a avertizat cu privire la însuși viitorul omenirii, ca rezultat al deteriorării mediului, în urma activităților umane; Conferința de la Viena, 1986, a încercat găsirea unor soluții realiste pentru reducerea consumului de substanțe care dăunează stratului protector de ozon ce înconjoară planeta; Raportul Brundtland al Comisiei Mondiale pentru Mediu și Dezvoltare apărut în 1987, după catastrofa de la Cernobâl - este intitulat "viitorul nostru comun" și conține cea mai citată definiție a dezvoltării durabile: *dezvoltarea durabilă este cea care urmărește nevoile prezentului fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface nevoile lor*. Deci, dezvoltarea durabilă admite dezvoltarea economică, cu modificarea strategiilor care trebuie să țină seama de limitele ecologice. Raportul Brundtland a avut ca urmări, distanțate în timp, *Summit-ul Pământului*, de la Rio de Janeiro, din 1992, la care au fost adoptate mai multe convenții referitoare la schimbările de climă, reducerea emisiilor de metan și dioxid de carbon, diversitatea biologică, privind conservarea speciilor, și stoparea defrișărilor masive; în același timp s-a stabilit un plan de susținere a dezvoltării durabile, Agenda 21 și *Summit-ul privind dezvoltarea durabilă*, 2002 de la Johannesburg⁷.

Dezvoltarea durabilă și tratatele bază ale Uniunii Europene

Atât T.U.E. cât și T.F.U.E. conțin norme referitoare la dezvoltarea durabilă. Astfel, Articolul 3⁸ T.U.E. în aliniatul (3) prevede: "Uniunea instituie o piață internă. Aceasta acționează pentru dezvoltarea durabilă a Europei, întemeiată pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate, care tinde spre ocuparea deplină a forței de muncă și spre progres social, precum

⁷ În ce privește Uniunea Europeană, dezvoltarea durabilă a devenit obiectiv major, abia în 1997, după ce a fost inclus în Tratatul de la Maastricht (1993), iar în 2001, la summit-ul de la Goetheborg a fost adoptată Strategia de dezvoltare durabilă a U.E., căreia i-a fost adăugată o dimensiune externă la Barcelona, în 2002.

⁸ Articolul 3 este parte din Titlul I. Dispoziții generale.

și pe un nivel înalt de protecție și de îmbunătățire a calității mediului”. Iar aliniatul (5) adaugă: ”în relațiile sale cu restul comunității internaționale, Uniunea își afirmă și promovează valorile și interesele și contribuie la protecția cetățenilor săi. Aceasta contribuie la pacea, securitatea, dezvoltarea durabilă a planetei, solidaritatea și respectul reciproc între popoare, comerțul liber și echitabil, eliminarea sărăciei și protecția drepturilor omului și, în special, a drepturilor copilului, precum și la respectarea strictă și dezvoltarea dreptului internațional, inclusiv respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite”. T.F.U.E. cuprinde pe lângă un titlu de sine stătător referitor la mediu (Titlul XX Mediul) și alte norme care stabilesc dezvoltarea durabilă ca obiectiv de prim rang, pentru Uniunea Europeană. Este și cazul Articolului 11 care precizează: *Cerințele de protecție a mediului trebuie integrate în definirea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Uniunii, în special pentru promovarea dezvoltării durabile.*

Concluzie

Temelie a întregii activități de protecție a mediului la nivel european, principiile - principiul conform căruia protecția mediului constituie un obiectiv de interes public major, principiul precauției, principiul acțiunii preventive, principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului, principiul poluatorul plătește, dezvoltarea durabilă – sunt în cadrul Uniunii Europene, consacrate de tratatele bază ale acesteia și dezvoltate în documente din dreptul derivat european. Pentru cei interesați, simpli cetățeni dar și organisme specializate, principiile de dreptul mediului constituie căi de atingere a țelului dorit anume dezvoltarea durabilă care presupune dezvoltarea de astăzi realizată cu gândul la generațiile viitoare.

BIBLIOGRAPHY:

1. J-M.Lavieille, *Droit international de l'environnement* 2 édition, Ellipses, 2004 ;
2. M.Duțu, *Tratat de dreptul mediului*, Ediția 3, Ed. C.H.Beck, 2007 ;
3. P.L.Frier, *Le nouveau droit de l'archéologie préventive*, Collection du patrimoine culturel et naturel, l'Harmattan, 2004;
4. C. Huglo, *Le droit de l'environnement entre dans une période de consolidation*, Environnement Actualité du Droit Public, Privé et pénal de l'environnement, n°7- juillet 2009;
5. J.Morand-Deville, *Le droit de l'environnement*, Presses Universitaires de France, 4^e

édition, 2000;

6. M. Despax, *Droit de l'environnement*, Litec, Paris, 1980;
7. M.Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 1991.