

MIRCEA DUȚU

DREPTUL MEDIULUI ȘI AL CLIMEI

Vol. I

Partea generală

Universul Juridic

București

-2022-

CUPRINS

Principalele abrevieri	29
Prefață	31
Introducere	35
CAPITOLUL I – Noțiunea, trăsăturile definiției și definiția dreptului mediului	89
1. Dreptul mediului – o nouă ramură de drept.....	89
2. Dimensiuni și particularități.....	90
3. Obiectul dreptului mediului.....	92
3.1. Definiția noțiunii de mediu.....	93
3.2. Clima, element al mediului și sistemul climatic ca prioritate de protecție juridică.....	96
3.3. Noțiuni colaterale și conexe.....	98
3.4. Elemente ale obiectului de reglementare.....	100
4. Metoda de reglementare.....	101
5. Caracterul normelor juridice.....	103
6. Calitatea subiectelor raporturilor juridice.....	104
7. Dreptul mediului – un drept de finalitate.....	104
8. Un drept de sinteză.....	104
9. Un drept postmodern.....	106
10. Denumire.....	106
11. Definiție.....	107
CAPITOLUL II – Delimitarea dreptului mediului de celelalte ramuri ale dreptului	111
1. Dreptul constituțional și dreptul mediului.....	111
2. Delimitarea față de dreptul civil.....	112
3. Delimitarea față de dreptul administrativ.....	113
4. Delimitarea față de dreptul rural (agrar).....	113
5. Dreptul mediului și dreptul muncii și securității sociale.....	114
6. Dreptul mediului și dreptul sănătății publice.....	114
7. Delimitarea față de dreptul urbanismului.....	115
8. Dreptul mediului și dreptul amenajării teritoriului.....	116
9. Delimitarea față de dreptul energiei.....	116
10. Concluzii.....	117
10.1. Aportul dreptului climei la avansul dreptului mediului.....	118
CAPITOLUL III – Izvoarele dreptului mediului	120
I. Izvoarele internaționale.....	120
II. Izvoarele europene.....	124
III. Dreptul intern al mediului.....	126
1. Legea.....	126
1.1. Constituția.....	126

1.2. Legea propriu-zisă.....	127
1.3. Decretele-lege	127
1.4. Tratatetele internaționale.....	128
2. Actele guvernamentale.....	128
3. Actele autorităților publice locale	129
4. Cutuma	129
5. Mijloace auxiliare.....	130
5.1. Jurisprudența (practica judiciară).....	130
5.2. Doctrina.....	130
5.3. Dreptul comparat.....	131
6. Conflictetele de legi	131
7. Raportul cu Dreptul Uniunii Europene	131
CAPITOLUL IV – Principii fundamentale și concepte generale.....	132
1. Fundamentul principal al dreptului mediului	133
1.1. Obligația fundamentală de a proteja mediul.....	133
1.2. Dreptul la un mediu protejat.....	136
2. Noțiunea de principiu fundamental al dreptului mediului.....	138
3. Clasificarea principiilor dreptului mediului	141
4. Consacrarea juridică a principiilor dreptului mediului.....	143
5. Cadrul general de recunoaștere, garantare și afirmare a principiilor dreptului mediului în România.....	145
5.1. Protecția mediului – obiectiv de interes general	145
5.2. Principiul-sinteză (obiectiv): dezvoltarea durabilă.....	147
5.3. Cerința generală a neregresiunii măsurilor de protecție a mediului	148
6. Principiul prevenirii.....	149
6.1. Fundamentele juridice ale principiului prevenirii	149
6.2. Aplicații ale principiului prevenirii	153
6.2.1. Stabilirea de norme tehnice și de praguri de risc	153
6.2.2. Obligația generală de a lua în calcul exigențele protecției mediului. Evaluarea impactului asupra mediului	154
6.2.2.1. Studiul de impact asupra mediului.....	156
6.2.3. Autorizarea prealabilă a activităților cu impact asupra mediului.....	157
6.2.4. Prevenirea riscurilor tehnologice și a riscurilor naturale.....	159
6.2.5. Alte modalități de realizare a principiului acțiunii preventive	160
7. Principiul precauției (PP)	160
7.1. Consacrarea juridică a principiului precauției.....	161
8. Principiul poluatorul-plătește (PPP).....	164
8.1. Consacrarea juridică a PPP	164
8.2. Conținutul și funcțiile principiului	165
8.3. Aplicații ale PPP	167
9. Principiul integrității (PI)	167
10. Principiul conservării biodiversității și a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural	168
11. Evoluții și tendințe. Alte principii	169

CAPITOLUL V – Dreptul fundamental la un mediu sănătos și echilibrat ecologic	170
Secțiunea 1. Protecția mediului, dreptul la mediu și dreptul internațional	171
1. Garantarea dreptului la un mediu sănătos prin Convenția (europeană) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale	174
1.1. Dreptul individului la un mediu sănătos – un aspect al dreptului său la viață privată (art. 8 par. 1 din Convenția europeană a drepturilor omului)	177
1.2. Dreptul la informare privind riscurile de poluare și calitatea mediului	178
1.3. Garantarea dreptului la un mediu sănătos prin „dreptul la un proces echitabil”	179
1.4. Consecințele recunoașterii și garantării pe cale jurisprudențială a dreptului la un mediu sănătos	179
1.5. Funcția environmentală a dreptului de proprietate	181
1.6. Concluzii	183
Secțiunea a 2-a. Recunoașterea și garantarea drepturilor omului în dreptul Uniunii Europene	184
1. Carta drepturilor fundamentale a UE	185
2. Perspective noi	186
3. Aderarea UE la Convenția europeană a drepturilor omului	188
Secțiunea a 3-a. Dreptul la un mediu sănătos în dreptul comparat	190
Secțiunea a 4-a. Recunoașterea și garantarea constituțional-legislativă a dreptului fundamental la mediu în România	193
1. Emergența legislativă	194
2. O nouă viziune asupra drepturilor omului: rolul Curții Europene a Drepturilor Omului	196
3. Contribuția reglementărilor internaționale	198
4. Consacrarea dreptului la un mediu sănătos în Constituția revizuită	199
4.1. Denumire și semnificații	200
4.2. Titularii dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic	202
4.3. Garanțiile dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic	204
4.3.1. Garanții generale	204
4.3.2. Garanții speciale	204
5. Aspecte privind efectivitatea accesului la informația de mediu	206
5.1. Accesul la informație în ecuația efectivității dreptului la mediu	207
5.2. Dreptul la informația de mediu în sistemul democrației ecologice	208
5.3. Convenția de la Aarhus – instrument universal al democrației de mediu	211
5.4. Uniunea Europeană și accesul la informație și la justiție în materie de mediu	213
5.5. Experiența României	216
5.5.1. Concluziile din Cazul ACCC/C/2010/51 privind Strategia Energetică a României (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1069/2007) se referă la trei constatări:	216
5.5.2. Concluziile din Cazul ACCC/C/2012/69 privind autorizarea de mediu a proiectului Roșia Montană cuprind următoarele constatări:	217
5.5.3. Recomandări ale Comitetului de examinare	219

5.5.4. Strategia pentru implementarea prevederilor Deciziei VI/8h.....	219
5.5.5. Aprecieri finale.....	220
5.6. Concluzii	221
6. Dreptul de proprietate versus dreptul la mediu?.....	223
6.1. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.....	225
6.1.1. Proprietatea înglobează mediul	226
6.1.2. Limitarea folosinței bunurilor prin exigențele protecției mediului	228
6.2. Dreptul de proprietate și protecția mediului în jurisprudența Curții Constituționale a României.....	231
7. Emergența unui drept la climă stabilă, ca nou element al dreptului la mediu	234
7.1. Premise ale recunoașterii noului drept	235
7.2. Înscrierea problematicii în preocupările ONU	236
7.3. Problematika drepturilor omului în documentele internaționale privind clima.....	237
7.4. Legea europeană pentru climă [Regulamentul (UE) 2021/1110 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 iunie 2021 de instituire a cadrelui pentru realizarea neutralității climatice] și drepturile omului	238
7.4.1. Valoarea juridică a prevederilor art. 37 din Carta drepturilor fundamentale a UE și semnificațiile lor în materie climatică	239
7.5. Tendința constituționalizării climei și a dreptului la climă stabilă.....	240
7.6. Apariția jurisprudenței constituționale relevante	242
7.7. Concluzii și perspective	243
7.8. Recunoașterea unui drept la climă stabilă în dreptul român.....	244
7.8.1. Clima – componentă a mediului (mediu climatic); stabilitatea climei, aspect al echilibrului ecologic.....	244
7.8.2. Se aplică dispozițiile constituționale privind mediul și schimbării climatice?	245
7.8.3. Îndatorirea constituțională de a proteja mediul și păstra stabilitatea sistemului climatic	246
7.8.4. Principiul progresiei constante	247
8. Inițiative de codificare a drepturilor la mediu	248
8.1. Declarația universală a drepturilor umanității din 2015 (Declarația).....	249
8.2. Proiectul de Pact mondial pentru mediu (2017).....	251
8.2.1. Un scurt istoric	252
8.2.2. Natura, conținutul și interacțiunea cu instrumentele existente.....	253
8.2.3. Alte considerații	254
8.3. Proiectul celui de-al treilea Pact internațional relativ la drepturile ființelor umane la mediu (2017).....	255
8.3.1. Premise și fundamente	256
8.3.2. Conținut și dimensiuni	257
8.3.3. Perspective	258
8.4. Declarația de la Rennes 2020 „Pentru un drept al sistemului Terra”	258
Concluzii	259

Capitolul VI – Cadrul instituțional. Instituțiile mediului	261
Introducere.....	261
1. Scurt istoric.....	261
2. Explozia fenomenului administrativ de mediu	263
Secțiunea 1. Impactul instituționalizării politicilor mediului asupra structurilor administrative	264
1. Organismele autonome	265
2. Crearea unui minister al mediului.....	266
3. Organismele interministeriale din sectorul mediului.....	268
4. Rolul autorităților locale în înfăptuirea politicii ecologice	269
Secțiunea a 2-a. Instituțiile mediului din România.....	269
1. Scurt istoric.....	269
2. Instituțiile mediului post-1989.....	272
2.1. Evoluția instituțiilor mediului în perioada tranziției.....	272
2.2. Unități aflate în subordinea MMAP	279
3. Organisme care funcționează pe lângă MMAP	283
4. Structuri pentru probleme ecologice globale.....	283
5. Alte structuri	284
6. Departamentul pentru dezvoltare durabilă.....	285
 CAPITOLUL VII – Tehnici și instrumente de protecție a mediului	287
1. Norme și praguri tehnice de conduită (preventivă)	288
2. Interdicții și limitări de ordin ecologic	290
2.1. Interdicții	290
2.2. Instituirea de zone de protecție.....	290
2.3. Inventarele	292
3. Autorizarea prealabilă a activităților cu impact asupra mediului	292
3.1. Regimul juridic al actelor de reglementare privind protecția mediului în România	294
3.1.1. Noțiunea și caracteristicile actelor de reglementare (autorizațiilor, acordurilor și avizelor) de mediu.....	294
3.1.2. Categoriile de „acte de reglementare”	296
3.1.2.1. Avizele de mediu.....	296
3.1.2.2. Acordul de mediu	296
3.1.2.3. Autorizația de mediu	297
4. Evaluarea de mediu	299
4.1. Precizări terminologice.....	300
4.2. Definiții.....	301
4.3. Obiectul evaluării de mediu.....	301
4.4. Modalități ale evaluării de mediu	302
4.5. Autoritatea de mediu	302
5. Procedura de evaluare a impactului asupra mediului în cadrul diferitelor proceduri de autorizare administrativă. Considerații generale	303
5.1. Atribuții și responsabilități	304
5.2. Etapele procedurii de evaluare a impactului asupra mediului	304

5.3. Informarea și participarea publicului la procedura de evaluare a impactului asupra mediului.....	306
5.4. Procedura transfrontalieră	308
5.5. Deciziile autorităților competente	308
5.5.1. Considerente (rațiuni) imperative de interes public major.....	310
5.5.2. Actualizarea informațiilor	311
5.6. Accesul la justiție	311
5.7. Raportarea către Comisia Europeană	312
5.8. Regimul sancționator	312
5.9. Evaluarea impactului asupra climei	313
6. Regimul autorizării integrate reglementat prin Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale	313
6.1. Considerente preliminare	314
6.2. Domeniul de aplicare a Directivei 2010/75/UE	315
6.3. Cele mai bune tehnici disponibile	315
6.3.1. Documentele de referință privind cele mai bune tehnici disponibile.....	316
6.4. Noi condiții de autorizare a activităților industriale.....	317
6.5. Închiderea amplasamentului.....	319
6.6. Scurte concluzii.....	319
7. Procedura de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe	320
7.1. Procedura de evaluare adecvată a efectelor potențiale ale planurilor sau proiectelor asupra ariilor naturale protejate de interes comunitar.....	322
8. Planificarea.....	322
9. Abordările voluntare	323
9.1. Demersuri contractuale	324
9.2. Responsabilitatea socială a întreprinderii (RSI).....	325
9.3. Taxonomia verde a UE.....	326
10. Instrumente economice și fiscale	327
10.1. Taxele.....	330
10.2. Politica prețurilor	332
10.3. Împrumuturile (creditele) avantajoase	332
10.4. Asigurările.....	333
10.5. Detaxările și subvențiile	333
10.6. Bursele de poluare.....	334
10.7. Sistemele de consignație	335
10.8. Marca verde (eco-label)	335
10.9. Plata pentru serviciile de mediu (PSM).....	337
10.10. Concluzii	338
11. Fondul pentru mediu	338
12. Alte fonduri cu destinații ecologice.....	341
12.1. Fondul de ameliorare a fondului funciar	341
12.2. Fondul de conservare și regenerare a pădurilor.....	342
13. Sistemele de schimb și de compensație.....	342
13.1. Piețele de poluare	342
13.2. Sistemul de schimb de cotă de emisie de GES.....	343

13.3. Piața unităților de compensare.....	344
14. Educația, sensibilizarea și exemplaritatea	345
14.1. Informarea consumatorului.....	345
14.2. Valoarea de exemplu	346
15. O propunere: fiscalitatea de mediu unificată	346
16. Proiectul unui „club climatic” internațional deschis.....	347
CAPITOLUL VIII – Răspunderea pentru vătămările aduse mediului.....	349
Secțiunea 1. Răspunderea de mediu în plan internațional (lato sensu).....	350
1. Dreptul internațional.....	350
1.1. Condițiile de angajare a responsabilității internaționale în materie de mediu.....	351
1.2. Condiții speciale ale reparării daunelor prevăzute de convenții internaționale.....	352
2. Regimuri juridice europene privind responsabilitatea civilă în materie de mediu și protecția sa prin dreptul penal.....	353
2.1. Convenția asupra responsabilității civile pentru pagube rezultând din activități periculoase pentru mediu.....	354
2.2. Convenția europeană privind protecția mediului prin dreptul penal	354
2.3. Aspecte privind protecția mediului prin dreptul penal în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului	355
2.3.1. Un progres major: cauza Mangouras contra Spaniei, legitimitatea protecției penale a mediului	356
2.3.2. Cauza Pleshkov contra României: imprevizibilitate vs. Mediu, regres sau nuanțări?.....	358
2.3.2.1. Considerentele instanței.....	359
2.3.3. Concluzii	360
3. Reglementări privind răspunderea de mediu și protecția mediului prin dreptul penal la nivelul Uniunii Europene.....	363
3.1. Directiva privind răspunderea de mediu în vederea prevenirii și reparării pagubelor ecologice	364
3.1.1. Evaluări și perspective.....	369
3.2. Reglementarea protecției mediului prin dreptul penal.....	371
3.2.1. Conținutul Directivei 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului	372
3.3. Corelația între Directiva 2004/35/CE privind răspunderea de mediu și Directiva 2008/99/CE privind apărarea mediului prin intermediul dreptului penal.	375
3.4. Noi perspective de dezvoltare a dreptului penal al mediului. Consolidarea dimensiunii represive a dreptului UE.....	377
3.4.1. Răspunsul penal la provocarea protecției mediului.....	378
3.4.2. Premise reglementare marcate de ezitări, confuzii și ineficiență	378
3.4.3. Cadrul juridic unional-european specific; evoluții și involuții.....	380
3.4.3.1. Evaluarea Directivei 2008/99/CE.....	381
3.4.4. Ce soluții sunt pentru ieșirea din impasul reglementar?.....	385

3.4.5. Principalele progrese ale propunerii.....	385
3.5. Noi perspective ale răspunderii întreprinderilor pentru daune de mediu	386
Secțiunea a 2-a. Problema răspunderii de mediu în dreptul național (român).....	388
1. Răspunderea civilă pentru prejudiciul ecologic	388
1.1. Specificitatea prejudiciului ecologic	390
1.2. Există un prejudiciu climatic?	392
1.3. Repararea prejudiciului	393
1.4. Fundamentul și regulile regimului specific răspunderii pentru prejudiciu ecologic.....	394
1.5. Determinarea responsabilului pentru producerea pagubei ecologice.....	394
1.5.1. Legătura de cauzalitate.....	394
1.5.2. Modalități de desemnare a responsabilului pentru daunele ecologice	396
1.5.3. Desemnarea victimei.....	396
2. Situația din dreptul român	397
2.1. Răspunderea pentru pagubele aduse mediului în condițiile Codului civil	397
2.1.1. Repararea prejudiciului produs prin depășirea inconvenientelor normale ale vecinătății	400
2.1.1.1. Noțiunea de inconvenient (tulburare) anormal de vecinătate.....	401
2.1.1.2. Natura juridică a depășirii inconvenientelor normale ale vecinătății.....	403
2.1.1.3. Condițiile reparării consecințelor inconvenientelor anormale	404
2.1.1.4. Natura obligației de reparare.....	404
2.1.1.5. Particularități ale inconvenientelor anormale de vecinătate în materie de mediu.....	405
2.1.1.6. Inconveniente ale regimului special de reparare a tulburărilor anormale de vecinătate.....	406
2.1.1.7. Depășirea inconvenientelor normale ale vecinătății în Codul civil român	406
2.1.1.7.1. Tulburările anormale de vecinătate sub imperiul Codului civil din 1864	407
2.1.1.7.2. Judecata în echitate și principiul „nimeni nu poate cauza altuia un inconvenient anormal de vecinătate”	408
2.1.1.7.3. Condițiile de întrunire a situației prevăzute de art. 630 C. civ.	408
2.1.1.7.4. Aplicarea principiului proporționalității în evaluarea anormalității inconvenientelor și stabilirea daunelor acordate	409
2.1.1.7.5. Măsuri urgente pentru prevenirea pagubei iminente sau foarte probabile.....	409
2.1.1.7.6. Natura juridică a reparării daunelor cauzate prin depășirea inconvenientelor anormale de vecinătate.....	409
2.2. Regimul răspunderii pentru prejudiciul ecologic instituit prin O.U.G. nr. 195/2005	410
2.2.1. Câmpul de aplicare a regimului special de răspundere	411
2.2.2. Răspunderea obiectivă, independentă de culpă.....	412

2.2.3. Răspunderea solidară în caz de pluralitate a autorilor	413
2.2.4. Principiul precauției și răspunderea obiectivă	413
2.2.5. Principiul „poluatorul plătește” și problema răspunderii pentru daune ecologice	413
2.2.6. Transpunerea în dreptul intern a Directivei 2004/35/CE.....	414
2.3. Răspunderea civilă pentru pagube nucleare	416
2.3.1. Definiții	417
2.3.2. Regimul specific pentru accidente survenite în cursul transportului	419
2.3.3. Principiile generale ale răspunderii civile pentru daune nucleare	419
2.3.4. Cazurile exoneratoare de răspundere.....	423
2.3.5. Repararea daunelor nucleare	424
2.3.6. Probleme privind proba daunelor nucleare.....	424
2.3.7. Regimul juridic stabilit prin Legea nr. 703/2001	425
2.3.8. Câteva concluzii	426
2.4. Răspunderea civilă pentru pagubele cauzate mediului de aeronave.....	426
Secțiunea a 3-a. Răspunderea penală pentru atingerile aduse mediului	427
1. Considerații generale	428
2. Dreptul penal sau dreptul sancționator al mediului?	429
3. Fațetele inadecvării și manifestării sale	431
4. Caracteristici ale incriminărilor penale în materie de mediu.....	440
5. Un eșec anunțat: transpunerea în dreptul român a Directivei nr. 2008/99/CE ...	444
6. Problema jurisdicțiilor specializate de mediu.....	447
6.1. Modele posibile și practicate de justiția de mediu	448
6.2. Experiența S.U.A.....	449
7. Concluzii.....	450
7.1. Construirea dreptului penal al mediului	450
7.2. O mai bună politică în materie de aplicare a reglementărilor legale în vigoare.....	454
8. Propuneri concluzive	458
8.1. Dreptul penal al mediului, un drept al magistraților?	459
9. Probleme ale recunoașterii (internaționale) a crimei de ecocid.....	461
9.1. Necesitatea intervenției dreptului penal internațional	461
9.1.1. Fundamentele filosofico-juridice prefigurate	462
9.2. Premise de drept pozitiv național și jurisprudențial	463
9.2.1. Ecocidul în dreptul comparat.....	463
9.2.2. Consecințe juridice ale ecocidului istoric.....	465
9.2.2.1. Posibilitatea beneficiului imunității jurisdicționale	466
9.2.2.2. Consecințele imunității	467
9.3. Emergența unei noi valori protejate juridic – securitatea planetei.....	467
9.3.1. Schimbarea climatică – problemă a securității globale	469
9.3.1.1. O sfidare globală în ascensiune	469
9.3.1.2. Reacția Uniunii Europene.....	470
9.3.1.3. Reiterarea problemei pe agenda ONU.....	471

9.4. Reperere ale unui demers impus de distrugerea naturii și nevoia conservării ecosistemului în numele interesului vital al umanității	473
9.5. Definiția ecocidului în proiectul Convenției Ecocid	476
9.6. Definiția Comisiei internaționale a Stop Ecocide (2021)	478
9.7. Scurte concluzii	479
10. Pentru (spre) un nou drept represiv (penal) al mediului	481
10.1. Dreptul penal al mediului: între o evidentă inadecvare și o situație în mare parte perfectibilă	482
10.1.1. Confuzii și inadaptări. Exemple concrete	484
10.2. Nevoia unei alte „penalizări” la înălțimea mizelor problematice ecologice	487
10.3. Garantarea penală a principiului precauției	490
10.4. Posibile opțiuni de evoluție în reglementarea materiei	492
10.5. Rezonanțe în planul specializării jurisdicțiilor	493
10.6. Concluzii și propuneri	494
Secțiunea a 4-a. Răspunderea contravențională în materie de mediu	500
1. Considerații generale	500
2. Subiectele răspunderii contravenționale în materia protecției mediului	501
3. Sancțiuni aplicabile	504
4. Cauze care înlătură răspunderea contravențională	508
5. Procedura contravențională	508
6. Categoriile de contravenții	509
Secțiunea a 5-a. Probleme privind efectivitatea dreptului mediului în România	511
1. Elemente ale exemplului și cazului românesc în materie	512
2. O problemă generală, o criză de „creștere” a dreptului mediului	514
3. Ce înseamnă eficacitatea unui drept?	515
4. Aplicabilitate și efectivitate în dreptul mediului	517
4.1. Un drept al responsabilității (umane)	517
4.2. Invocarea drepturilor generațiilor viitoare ca temei juridic al acțiunii pentru mediu	520
5. Specializarea jurisdicțiilor și a apărării în procesul de mediu ca factor de sporire a efectivității	521
5.1. Rolul major al judecătorului de mediu	523
5.2. Avocații pentru mediu	524
6. Inventarea și promovarea de noi instrumente procedurale, <i>de mediu</i>	525
7. Exemplul posibil al dreptului climei, un nou sector al dreptului mediului, în plină dezvoltare, un „drept-oglină” al acestuia	526
7.1. Multiplicitatea izvoarelor	526
7.2. Tehnicitatea și evolucitatea	527
7.3. Tipologia contenciosului climatic național	527
8. Experițe de drept comparat. Perspective românești	530
8.1. Propunere legislativă privind Direcția de Investigare a Infraacțiunilor de Mediu (D.I.I.M.)	531
9. Asigurarea respectării dreptului UE al mediului în dreptul intern	532
10. Concluzii și propuneri	533

CAPITOLUL IX – Regimul juridic internațional și european al climei	535
I. Cadrul juridic internațional al combaterii schimbării climatice	535
1. Etapa inițială. Fundamentele Convenției-cadru privind schimbările climatice	535
2. Protocolul de la Kyoto	538
3. Etapa Acordului de la Paris	539
3.1. O normativitate specifică.....	541
3.2. Sinuozitățile punerii în aplicare a Acordului	543
3.3. Perspective după COP-26 (Glasgow)	545
3.4. Pactul Climatic de la Glasgow (COP-26 – Glasgow Climate Pact) [2021]	547
II. Regimul juridic unional-european privind schimbarea climatică	548
1. O ordine juridică favorabilă constituirii unui „drept al UE privind clima”	548
1.1. Competențe legislative ale Uniunii Europene în materie climatică.....	549
1.2. Efectele structurante ale cadrului juridic unional-european	549
1.3. Repere juridice ale acțiunii exterioare a UE în materie climatică	550
2. O acțiune exemplară, consecventă și de lider mondial în materie de climă	551
3. Legea europeană pentru climă – cadrul juridic general al acțiunii UE de punere în aplicare a Acordului de la Paris, bază a dezvoltării noului drept UE al climei.	553
3.1. Obiect și obiective	554
3.1.1. Obiectivul unional-european privind neutralitatea climatică	555
3.2. Adaptarea la schimbările climatice.....	557
3.3. Consolidarea importanței rolului Consiliului științific consultativ european privind schimbarea climatică (CSCESC)	558
3.3.1. Experiențe naționale	560
3.4. Alte probleme	561
3.5. Principiul neregresiunii și regula progresiei constante	562
3.6. Promovarea angajamentelor voluntare	563
3.7. Participarea publicului.....	564
3.8. Asigurarea coerenței Legii europene pentru climă cu guvernanta uniunii energetice	565
3.8.1. Politica și guvernanta energetice ale UE	565
3.8.1.1. Interacțiunea între energie și climă în procesul normativ	566
3.8.1.1.1. Condiționarea ecologică și climatică a politicii energetice	566
3.8.1.1.2. Exercițarea competențelor de mediu în domeniu energiei ...	567
3.8.1.2. Măsuri de politică energetică de integrare a exigențelor de mediu.....	567
3.8.1.2.1. Dimensiuni ale obiectivului comun.....	569
3.9. Potențialul conflictual și nevoia respectării stricte a noului cadru juridic climatic	571
4. Concluzii.....	572
4.1. Un regulament „lege-cadru” pentru climă.....	573
4.2. Interdependență, schimbare climatică, biodiversitate.....	575

4.3. Întărirea rolului de leadership al UE în domeniul acțiunii globale de combatere a schimbării climatice.....	576
---	-----

POSTFAȚĂ – „Revoluția” juridică a tranziției ecologice	578
1. Tranziție energetică sau agonie climatică?.....	578
2. Baze științifice ferme ale răspunsului juridic adecvat.....	580
3. O nouă perspectivă a dezvoltării cu adevărat viabile.....	581
4. Adevăratul drept al mediului.....	581
5. Întoarcerea la dreptul nonjuridic?.....	584
6. Noi perspective de dezvoltare a dreptului internațional al mediului și climei	586
7. Dreptul UE al mediului – vector al dezvoltării și inovării dreptului global al mediului	588
8. Dreptul climei ca vector al dreptului viitorului	590
9. Evaluarea eficienței dreptului mediului	593
10. Posibile reforme ale fiscalității de mediu	594
Bibliografie (selectivă)	597

Capitolul I

NOȚIUNEA, TRĂSĂTURILE DEFINITORII ȘI DEFINIȚIA DREPTULUI MEDIULUI

Evoluțiile generale înregistrate în ultimele decenii au determinat un proces amplu de formare și afirmare a unei ramuri noi, distincte în cadrul sistemului juridic, dreptul mediului depășind stadiul unor simple dezvoltări în cadrul ramurilor tradiționale⁵³, afirmarea unui inedit sector al cercetării și reflecției juridice și constituirea disciplinei de studiu aferente.

1. Dreptul mediului – o nouă ramură de drept

Dacă în 1976 R. Drago considera ca absurdă susținerea tezei existenței unui drept al mediului ca disciplină juridică autonomă, astăzi se admite unanim afirmarea acestuia ca o nouă ramură de drept și un domeniu inedit de cercetare științifică și studiu universitar cu largi perspective de dezvoltare⁵⁴.

Amploarea și profunzimea măsurilor adoptate la nivel național și internațional, mai ales după 1972, au dus la configurarea unui fascicul important de reglementări având ca obiectiv protecția, conservarea și ameliorarea factorilor și elementelor de mediu. Aceste evoluții s-au reflectat și în planul științelor juridice, prin particularizarea unui nou obiect al reglementărilor dreptului, de-a lungul unor procese specifice (în cadrul formal al dreptului și procedurilor ordinare), a tehnicilor juridice originale ori printr-o modulare crescândă între dreptul scris și necesitățile practice, o reaplicare a regulilor existente, o adaptare sporită la exigențele noii materii de reglementat și, în cele din urmă, la introducerea de noi raporturi și concepte juridice.

Cerințele imperative de ordin tehnic, social, politic, economic etc., reglementările juridice adoptate în acest sens, precum și necesitatea sporirii eficienței acțiunii socio-umane în soluționarea problemelor ecologice au determinat formarea unei noi ramuri de drept – dreptul mediului.

⁵³ Asupra problematicii generale a dreptului mediului a se vedea în special: J. Lamarque, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, Paris, LGDJ, 1973, lucrarea fondatoare pentru dreptul francez; M. Despax, *Droit de l'environnement*, Paris, Litec, 1980; M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris, 8-ème édition, Editions Dalloz, 2019; G. Audrain-Demey, B. Lormeteau, R. Romi, *Droit de l'environnement et du développement durable*, 11^e édition, Editions LGDJ – Précis Domat, 2021;

J. Morand-Deville, *Le droit de l'environnement*, 7-ème éditions, Paris, PUF, col. „Que sais-je”, 2006; A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, 5^e édition mise à jour, PUF, Paris, 2021; V. Insergent-Brisset, *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, 2005; C. Pasqualini Salsa, *Diritto ambientale*, VIII edizione, Maggiali Editore, 2005; D. Hughes ș.a., *Environmental Law*, 4-th edition, Butterworths Lexis Nexis, London, 2002; R. Martin Mateo, *Tratado de derecho ambiental*, Edisofer, Madrid, 2003; P.A. Leme Machado, *Direito ambiental brasileiro*, Malheiros, Editoris, Sao Paulo, 2005; M. Duțu, *Tratat de Dreptul mediului*, ed. a III-a, Editura C.H. Beck, București, 2007; M. Duțu, A. Duțu, *Dreptul mediului*, ediția a 4-a, Editura C.H. Beck, București, 2014; M. Duțu, *Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice*, Editura Universul Juridic, București, 2021.

⁵⁴ *La protection du voisinage et de l'environnement*, în Travaux de l'Association H. Capitant, 1979, p. 457.

Acest sector tot mai important al acțiunii sociale, unitar în primul rând datorită valorilor de maximă importanță pe care le ocrotește, în ultimă instanță viața, inclusiv însăși cea umană, în multidimensionalitatea semnificațiilor sale, nereglementat de o legislație distinctă, ce tindea spre constituirea unui subsistem juridic propriu.

În sfârșit, dar nu și în ultimul rând, existența unei ramuri distincte de drept, dreptul mediului, era impusă și de caracterul relativ unitar al acțiunii sociale privind ocrotirea factorilor naturali, sau creați prin activități umane, ai mediului ambiant. Totuși, contrar mării majorități a disciplinelor juridice recunoscute și studiate, el nu s-a bucurat multă vreme de un statut bine definit, cea ce făcea ca noțiunile și regulile pe care le presupunea să fie considerate imprecise și puțin constrângătoare. La fel și frontierele sale cu celelalte ramuri de drept au rămas un timp mai puțin clar trasate și era mai dificil de a fi ferm conturate. În privința naturii lui, problema apartenenței la dreptul public ori dreptul privat rămâne discutabilă, prefigurându-se mai degrabă o poziționare transversală, până la formulări care admit chiar existența, deopotrivă a unui drept public și drept privat al mediului. Aceasta nu înseamnă însă că atari caracteristici ar pune în discuție existența sa ca o ramură de drept distinctă, ci, dimpotrivă, relevă particularitățile inedite și impun recunoașterea unui statut propriu. Pentru aceasta se cere în primul rând surprinderea dimensiunilor definiției mediului, concept central în materie, îmbogățit și nuanțat printr-o dimensiune prioritară, prin cel de climă în virtutea căruia dreptul mediului se prevalează de o finalitate originală, ce-i permite să se distingă de celelalte ramuri și se bucură de principii generale și concepte teoretice care îi sunt proprii și îi conferă coerență și coeziune sistemice. Nu în ultimul rând, se poate observa că tocmai de aceea el se afirmă în raport cu celelalte domenii ca un drept prin excelență modern, capabil să preia și recicleze în profitul său noțiuni și instituții juridice clasice, dar și de a degaja altele noi pentru a surmonta contradicțiile ce îl marchează și provocările cu care se confruntă. Capacitatea sa deosebită de renovare, adaptare și de dezvoltare se manifestă, la fel, prin luarea în clacul a noi actori, care exprimă atât științificitatea, cât și așteptarea democratică specifică, reamenajarea necesară a dreptului răspunderii ori cristalizarea ca dimensiune nouă, deosebit de dinamică cu tendință de a se autonomiza ca regim juridic reprezentată de dreptul climei.

2. Dimensiuni și particularități

Încercarea de identificare a reperelor definitorii și de zugrăvire a profilului propriu întâmpină numeroase dificultăți. Ele încep cu cele inerente definiției *mediului*, unde polisemia termenului și numeroasele noțiuni vecine suscită adesea îndoieli și neclarități referitoare la forjarea obiectului său. De asemenea, eterogenitatea izvoarelor îi conferă un caracter sincretic *a priori*, mai puțin favorabil afirmării identității sale. Cu toate acestea, finalitatea lui apare ca un element unificator capabil să-l caracterizeze, iar procesul de constituționalizare și posibilă sa codificare contribuie la afirmarea autonomiei cuvenite. În fine, recunoașterea și consacrarea principiilor generale îi conferă osatura necesară spre a-și menține și afirma propriul echilibru și specificitatea în raport cu întregul sistem juridic. În același timp, caracterul deschis și creator îi permite permanenta actualizare, adaptare și evoluție.

Datorită particularităților obiectului supus reglementării – relațiile sociale vizând raportul dintre om (societate) și mediul său – dreptul mediului are un caracter „orizontal”,

în sensul că acoperă diferite ramuri juridice clasice (drept privat, public, internațional și drept al UE) și reprezintă un drept de interacțiuni, care tinde să penetreze în toate secțiile sistemului de drept, pentru a introduce dimensiunea ecoclimatică.

Pentru delimitarea și definirea câmpului de cuprindere al dreptului mediului, din punct de vedere formal pot fi folosite trei criterii principale:

- criteriul instituțional, care se referă la structurile politice, administrative de decizie și acțiune în domeniu;
- criteriul material, axat pe definiția dată mediului⁵⁵;
- criteriul finalității, privind scopul normelor edictate.

După primul criteriu (într-o viziune restrânsă), dreptul mediului reprezintă ansamblul normelor juridice care se referă la problemele care sunt de competența ministerului mediului sau a altei structuri administrative corespunzătoare. Așa, de exemplu, potrivit unei asemenea modalități de definire, dreptul mediului ar cuprinde dreptul protecției naturii (cu excepția dreptului forestier și a celui rural), dreptul poluării și al reparării daunelor, dreptul siturilor naturale și peisajelor și, în ultima perioadă, dreptul climatei.

În România, de exemplu, având în vedere sfera de acțiune (atribuțiile) a ministerului de resort, dreptul mediului ar fi format din reglementările privind protecția mediului (prevenirea și controlul poluării, protecția și conservarea diversității biologice ș.a.), cele referitoare la gospodărirea apelor, precum și cele ale gestionării și protecției pădurilor.

Conform criteriului material, de pildă, această ramură de drept este constituită din normele aferente protecției mediului. O asemenea perspectivă este exprimată și de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005, în calitatea sa de reglementare-cadru în materie, care își declară ca obiect „ansamblul de reglementări juridice privind protecția mediului” și definește acest din urmă termen [art. 1 alin. (1) și (2)].

Un alt criteriu frecvent folosit pentru definirea dreptului mediului este cel finalist, respectiv al conținutului și scopului normelor edictate. Se consideră în acest sens că aparțin dreptului mediului acele reguli care privesc menținerea echilibrului ecologic și ocrotirea sănătății umane; ca urmare, dreptul mediului este un „drept pentru mediu” sau un „drept ecologic”. Acest criteriu finalist a fost reținut încă de la începuturi de M. Despax, după care dreptul mediului „are ca obiect suprimarea sau limitarea impactului activităților umane asupra elementelor ori mediilor naturale”⁵⁶.

În același context, exprimând un punct de vedere „urbanistic”, R. Savy considera, la rândul său, că „dreptul mediului reglementează astfel folosirea instalațiilor și activitățile pentru a preveni atingerile pe care acestea pot să le aducă calității mediului în care trebuie inserate”⁵⁷.

Dintr-o altă perspectivă, preocupările de a determina obiectul de studiu și de reglementare specific dreptului mediului au ajuns la exprimarea a trei viziuni de abordare a problemei într-o perspectivă evolutivă.

Prima, fondată pe o abordare științifică, preponderent ecologistă, consideră că dreptul mediului ar fi ramura juridică menită să răspundă nevoilor rezultate din cercetarea

⁵⁵ Ca de exemplu: M. Prieur, *op. cit.*, p. 10; J. Fromageau, Ph. Gutinger, *op. cit.*, p. 3.

⁵⁶ M. Despax, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁷ R. Savy, *Droit de l'urbanisme*, PUF, Paris, 1981, p. 55.

ecologică. Acestea ar putea fi, de exemplu, cele exprimate în „Strategia mondială de conservare” (UICN⁵⁸, 1980) și documentele ulterioare de acest gen: menținerea proceselor ecologice esențiale, prezervarea diversității genetice și utilizarea durabilă a speciilor și ecosistemelor.

A doua viziune, bazată pe o abordare preponderent de ordin etic, pornește de la ideea că generațiile actuale trebuie să lase generațiilor viitoare un patrimoniu (natural) moștenit la rândul lor de la generațiile trecute. Ca atare, elementele mediului trebuie să fie folosite și administrate în mod durabil, cu menținerea elementelor lor caracteristice. Dreptul mediului ar fi atunci ansamblul regulilor juridice care guvernează acest patrimoniu (comun) al generațiilor și indivizilor (sincronic și diacronic).

Cea de-a treia, viziunea administrativă, amintită și mai înainte, are în vedere domeniile de competență încredințate diferitelor structuri administrativ-instituționale care activează în raport cu mediul. Astfel, dreptul mediului ar fi dreptul care tratează problemele legate de aceste domenii de competență.

După cum se poate observa, și aceste trei abordări nu pot fi considerate ca fiind absolut separate, fiecare dintre ele relevând mai degrabă diferite fațete, chiar fundamentale ale aceleiași probleme. Desigur, viziunea (criteriul) administrativă pare cel mai aproape de nevoile dreptului, aducând o anumită notă de concretețe și precizie. Totuși, restrângerea la o asemenea abordare ar sărăci prea mult bogăția și complexitatea semnificațiilor dreptului mediului, ca ramură și disciplină juridică.

Relevând utilitatea criteriilor de mai sus, considerăm că, pentru definirea cât mai cuprinzătoare a dreptului mediului, se impun valorificarea valențelor tuturor acestor abordări în stabilirea obiectului și metodei de reglementare, relevarea caracterului normelor componente, principiilor și altor elemente care contribuie la exprimarea specificului său ca ramură de drept și, nu în ultimul rând, caracterul dinamic, permanent deschis spre orizonturile ecologice.

3. Obiectul dreptului mediului

Ca urmare a transformărilor care au avut loc în cadrul raporturilor dintre om (societate) și mediu, a luat naștere și se dezvoltă continuu o categorie de relații sociale privind protecția, conservarea și ameliorarea mediului ambiant, și cu titlu special prezervarea stabilității climei, cu trăsături specifice, care nu constituie obiect de reglementare pentru niciuna dintre ramurile tradiționale ale dreptului.

Considerăm astfel că, în circumscrierea grupului de norme ale dreptului mediului, trebuie să pornim de la precizarea noțiunii de mediu și a semnificațiilor sale în plan juridic, precum și a înțelesurilor legale ale noțiunilor de protecție, conservare și dezvoltare a acestuia. Și acestea mai ales pentru a introduce un minimum de precizie absolut necesară juridicului. Li se adaugă, desigur, evoluțiile reglementare și semnificațiile doctrinare dobândite.

⁵⁸ Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii.

3.1. Definiția noțiunii de mediu

Termenul de mediu (*environment, umwelt, milieu*) a fost folosit începând din secolul al XIX-lea în sens biologic, ca ambianță naturală a viețuitoarelor; ulterior, în domeniul geografiei (K. Rifler, P.V. de la Blanche, S. Mehedinți ș.a.), este definit ca spațiul locuit și influențat de către om. Frecvența sa utilizare, inclusiv la nivelul limbajului comun, despoară de un sens juridic precis creează dificultăți suplimentare de percepere exactă.

La originea sa, el a izvorât din substantivul englezesc „environment”, preluat apoi și în franceză sub forma „l’environnement” și apoi în mod specific și în alte limbi, și a avut rolul de a desemna spațiul din jurul omului (*medio ambiente* în spaniolă, *meio ambiente* în portugheză, *al biah* în arabă ș.a.). Vocabula ca atare e considerată un neologism importat din S.U.A. în anii 1960, unde substantivul *environment* și adjectivul *environmental* desemnează faptul de a înconjura, ambientul.

Dicționarul *Larousse* (on-line, 2021) ne propune următoarea accepțiune: „1) Ceea ce înconjoară din toate părțile, vecinătate; 2) Ansamblul elementelor (biotice ori abiotice) care înconjoară un individ ori o specie și care, indubitabil, contribuie în mod direct la satisfacerea nevoilor sale; 3) Ansamblul elementelor obiective (calitatea aerului, zgomotul etc.) și subiective (frumusețea unui peisaj, calitatea unui sit etc.) care constituie cadrul de viață al unui individ”.

Asemenea definiții de dicționar au sfârșit prin a se orienta progresiv către o dublă accepțiune a termenului: „cadru de viață al individului și/sau ansamblul condițiilor (...) susceptibile să acționeze asupra organismelor vii și activităților umane” în planul dreptului. Se întrevede o oscilare între o concepție restrânsă, care ar putea fi cea a dreptului privat, redusă la vecinătate și o semnificație mai largă, cea a dreptului internațional care se confundă cu biosfera.

În documentele ONU, termenul de „mediu” nu este de obicei precis definit, iar sensul în care este utilizat este amplu și, de aceea, rămâne ambiguu.

Declarația de la Stockholm (1972) se mărginește să enumere (principiul 2) elementele care compun mediul: „Resursele naturale ale Globului, inclusiv aerul, apa, pământul, flora și fauna și, în special, eșantioanele reprezentative ale ecosistemelor naturale...”.

În privința acordurilor internaționale, în absența unui tratat global, nu există o definiție clară a noțiunii de mediu. Totuși, de exemplu, Convenția Benelux în materie de conservare a naturii și protecție a peisajelor (8 iunie 1982) consideră mediul natural ca fiind „mediul natural al omului, cuprinzând elementele abiotice (nevii), precum rocile, apa și atmosfera, și elementele biotice (vii), incluzând biocenozele naturale și seminaturale, inclusiv flora și fauna în stare sălbatică”.

La rândul său, *Convenția de la Lugano privind răspunderea civilă pentru daune rezultând din exercitarea de activități periculoase pentru mediu* (1993) îl definește în sensul că acesta cuprinde „resursele naturale abiotice și biotice, cele precum aerul, apa, solul, fauna și flora, și interacțiunea dintre acești factori, bunurile care compun moștenirea culturală și aspectele caracteristice ale peisajului”.

Legislațiile naționale conferă conceptului semnificații și dimensiuni specifice, diverse, de la simpla sa menționare în titlul actului normativ, fără a fi definit expres (de exemplu, în legea venezuelană în materie din anul 1976), la o definiție parțială, cu obiective legislative specifice (de pildă, legile din Belgia sau Columbia, din 1974), și până la definiții globale, atotcuprinzătoare (legea malaieziană din 1974), sau identificarea mediului ambiant cu

resursele poluabile (cazul Japoniei, 1976, și Mexicului, 1971). În unele situații, elementele mediului sunt enumerate fără a fi plasate în cadrul unei definiții (legea adoptată de S.U.A. în 1969).

Legile naționale mai recente complică în loc să simplifice definiția. Așa, de pildă, Legea bulgară a mediului din 1991 consideră mediul „un ansamblu de factori și elemente naturale și antropogenice corelate, care afectează echilibrul ecologic, calitatea vieții și sănătatea umană, patrimoniul cultural și istoric și peisajul”. La rândul său, Legea portugheză a mediului din 1987 se aplică la cvasitotalitatea elementelor constitutive ale mediului natural și uman.

Potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 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 mediului⁵⁹.

Într-un context sectorial, dar cu semnificații generale și într-o viziune sistemică, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere, cuprinde următoarea definiție a mediului: a) resursele naturale abiotice și biotice, cum sunt aerul, apele subterane și de suprafață, solul, clima, fauna și flora și habitatul acestora; b) bunurile care fac parte din mediul construit și din patrimoniul natural; c) aspectele caracteristice ale peisajului; d) calitatea vieții și a mediului de viață, în măsura în care au sau pot avea influență asupra bunăstării și sănătății omului; e) interacțiunea factorilor de la lit. a)-d).

Tot reglementarea-cadru privind protecția mediului definește noțiunea de *mediu geologic* ca fiind ansamblul structurilor geologice de la suprafața pământului în adâncime: sol, ape subterane, formațiuni geologice. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, utilizează și definește conceptul de *mediu natural* considerat a fi ansamblul componentelor, structurilor și proceselor fizico-geografice, biologice și biocenotice naturale, terestre și acvatice, având calitatea intrinsecă de păstrător al vieții și generator de resurse necesare acestuia (art. 4 pct. 14).

O definiție legală a *protecției mediului*, în sens urbanistic, o găsim în Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismului, în sensul „ansamblul de acțiuni și măsuri privind protejarea fondului natural și construit în localități și în teritoriul înconjurător”.

Așa cum afirma profesorul Michel Prieur, în ciuda dezvoltărilor din ultimele decenii, mediul constituie și astăzi o „noțiune-cameleon”⁶⁰.

În general, după cum se poate observa din analiza diverselor puncte de vedere exprimate și texte legale adoptate, întâlnim două sensuri curente ale termenului de mediu:

⁵⁹ O.U.G. nr. 195/2005, folosește în mod corect termenul de „mediu”, și nu expresia pleonastică „mediul înconjurător”; potrivit DEX, mediul reprezintă „natura înconjurătoare în care se află lucrurile și ființele”. Din păcate, în română nu avem două vocabule pentru a desemna un mediu fizic (de exemplu, fr. milieu) și mediul ca ansamblu (fr. environnement). Pentru această problemă, a se vedea Th. Hristea, *Un pleonasm evitabil: „Mediu înconjurător”*, Revista română de dreptul mediului, nr. 1/2003, pp. 71-79.

⁶⁰ M. Prieur, *op. cit.*, p. 2.

cel reieșit și afirmat de științele naturii și aplicat la realitățile societăților umane (abordarea ecologică), care îl definește drept ansamblul de elemente și echilibre de forțe concurente, de natură diversă, care condiționează viața unui grup biologic; cel specific vocabularului arhitecților și specialiștilor în urbanism, care îl consideră drept zona de contact între un spațiu construit și mediul ambiant (natural și artificial).

Abordarea și definiția mediului acceptate de către juriști diferă și ele. Așa, de exemplu, potrivit unei asemenea viziuni, mediul se situează între o concepție prea restrânsă, protecția naturii, și una prea globală, implicând ansamblul problemelor referitoare la calitatea vieții⁶¹. La rândul său, natura este un alt concept vag; văzută în globalitatea sa, ea regroupează siturile și peisajele, precum și ecosistemele. Orice nu face obiectul unei intervenții umane ar fi natură⁶².

Mediul, ca noțiune antropocentrică, se concepe astfel precum cadrul, determinat de natură, dar prelucrat de către om, în care se desfășoară activitățile umane. De asemenea, se poate spune că mediul este natura, resursele și mediile naturale, dar nu numai atât; tot așa el este biocenoza, biotopul, biosfera, biodiversitatea dar, la fel, nu numai. Și într-o sinteză aferentă și globalizată „mediul este ansamblul elementelor, naturale și culturale, a căror existență și interacțiune constituie cadrul vieții umane”⁶³.

Urmând îndeaproape abordarea lui M. Prieur și având în vedere laxitatea și diversitatea prevederilor juridice în materie, considerăm și noi că este absolut necesară o definiție legală globală cât mai exactă a mediului, pentru a face astfel operaționale diversele reglementări în materie. Din această perspectivă, într-o aproximație generală, mediul constituie ansamblul factorilor (naturali sau creați prin activități umane) care acționează asupra condițiilor de viață și existență ale omului (societății)⁶⁴.

Așadar, termenul de „mediu” poate descrie un sector limitat ori un spațiu și factori în număr aproape infinit. În accepția sa fizică cea mai largă, mediul este descris ca fiind „habitatul creat pe pământ pentru ființele vii”. Ca o concluzie, cuvântul „mediu” corespunde ideii relativ clare în nucleul său central și imperfect în contururile sale.

Dincolo de varietatea unor asemenea definiții, este de domeniul evidenței că definiția mediului are numeroase consecințe și implicații mai ales asupra efectivității dreptului mediului.

De aceea este foarte important ca reglementările speciale în materie să cuprindă o definiție „legală”, la care să se raporteze cei chemați să le aplice și, totodată, cei preocupați de dimensiunea teoretică a acestei noi ramuri de drept spre a-i surprinde și exprima specificul. Aceasta trebuie să ofere elemente cât mai concrete, așa încât să devină operațională la nivel real, în primul rând juridico-administrativ.

⁶¹ J. Morand-Deville, *op. cit.*, p. 6.

⁶² M. Prieur, *op. cit.*, p. 4.

⁶³ A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, 5^e édition mise à jour, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁴ De obicei, în accepțiunea noțiunii de mediu nu sunt cuprinse problemele mediului muncii (chiar dacă expunerile profesionale la zgomot ori la poluări nu sunt deloc diferite în natura lor). În concepția Organizației Internaționale a Muncii (OIM), „mediul muncii este un element important al mediului”, iar „ameliorarea mediului muncii se repercutează, în consecință, asupra mediului în general” (Rezoluția O.I.M. din 27 iunie 1972).

3.2. Clima, element al mediului și sistemul climatic ca prioritate de protecție juridică

Clima este un termen (concept) aparținând științelor naturii care poate fi definit în două moduri principale. Ea este o componentă a mediului, dar avântul și amploarea problemei, precum și nevoia concretizării semnificațiilor din perspectiva acțiunii concrete au impus nevoia particularizării înțelesurilor acordate. Într-un prim sens, el desemnează combinarea diferiților parametri meteorologici (temperatură, precipitații, vânt ș.a.) pe care îi găsim în mod obișnuit într-o regiune. Astfel, la suprafața planetei se manifestă mai multe climate, diferite sau în diverse nuanțări. Într-un anume sens, cu o semnificație mai largă, clima face referire la starea sistemului climatic mondial [acceptiune folosită și de rapoartele Grupului Interguvernamental pentru Evoluția Climei (IPCC)], care înglobează atmosfera, hidrosfera, biosfera și geosfera, precum și interacțiunile lor (art. 1.3 din Convenția-cadru din 1992). Așadar, este avută în vedere clima planetei și nu manifestările sale din diferite zone ale lumii. Această climă globală – care exercită o influență asupra climatelor regionale – este astăzi supusă perturbărilor de origine antropică de mare amploare. Concentrațiile de gaze cu efecte de seră generate de activitățile umane, în special de consumul de energie de origine fosilă, reprezintă principalul „vinovat” de aceasta. În consecință, expresia „schimbări climatice” evocă aceste „schimbări de climă care sunt atribuite direct ori indirect unei activități umane care alterează compoziția atmosferei mondiale și care vine să se adauge unei variabilități naturale a climei observată în cursul unei perioade comparabile” (art. 1.2 Convenția-cadru). În prezent, aceste dereglări se observă în special în creșterea temperaturilor la suprafața Terrei și a oceanelor, în transformarea ciclului apei și al carbonului, în creșterea frecvență și intensificarea manifestării episoadelor climatice extreme (secete, uragane, valuri de caniculă, inundații, incendii), precum și în diminuarea întinderii și grosimii gheții banchizei polare. Pentru ecosisteme și comunitățile umane, aceste schimbări climatice sunt, în acest mod, susceptibile să genereze „efecte nefaste”, care pot lua forme variate în funcție de locul în care asemenea modificări se manifestă (pierdere de biodiversitate, atingeri aduse vieții și drepturilor umane fundamentale, daune economice, deplasări de populație ș.a.). Dereglarea climei este cu certitudine globală, însă impactele sale sunt foarte localizate și manifestările depind înainte de toate de contextele regionale de realizare.

Grație unei veritabile și tot mai ample și intense conștientizări a pericolelor pentru stabilitatea sistemului climatic ale impactului antropic, pe calea sporirii concentrației de gaze cu efect de seră în atmosferă emise de activitățile social-economice, apare un nou obiect de protecție al reglementării juridice – clima – ca răspuns la o nevoie majoră, deopotrivă științifică, economică și culturală, în ultimă instanță existențială în sensul său cel mai profund și expresiv. Există, desigur, definiția climei ca ansamblu al fenomenelor atmosferice, dar abordările în context juridic îi adaugă și nuanțează semnificațiile într-o perspectivă puternic diversificată și impregnată social-economic mai ales în condițiile concretizărilor cerute, de pildă, de contenciosul climatic, prin extensia înțelesului conferit, dincolo de accepțiunea exclusiv meteorologică, la mai toate activitățile umane: transporturi, producție, energie, migrație, maladii respiratorii, secvența alimentară, prezervarea patrimoniului natural și cultural, conservarea biodiversității, energiile regenerabile, drepturile generațiilor viitoare. În același timp, acțiunea pentru combaterea schimbărilor climatice constituie o veritabilă și importantă provocare economică dintr-o

dublă perspectivă: pe de o parte, clima implică modificarea în mod radical a paradigmei tehnico-energetice pe care se întemeiază funcționarea actuală a aparatului productiv mondial (energiile fosile reprezentând motorul pentru marea majoritate a activităților economico-sociale) în sensul că în tranziția ecologică, revoluția tehnologică ori creșterea verde, indiferent de opțiunea promovată, se impune stabilirea la nivel mondial a unui alt mod de dezvoltare economică, iar pe de altă parte, generează temeri privind eventualele efecte economice nefaste, întrucât implică modificarea fundamentelor economice actuale și descurajarea altor practici și atitudini. Spațial și problematic, în fața climei și a fenomenelor meteorologice „nici suveranitatea statelor, nici etanșeitatea frontierelor” nu „mai pot ține loc de politică”, clima și problemele sale permit și exprimă o nouă interdependență chiar între lucruri și aspecte pe care altădată le credeam și consideram absolut distincte. Percepția complexă și analiza holistică se impun, așadar, de la sine și reacția juridică devine indispensabilă și se impune a fi una adaptată.

Se afirmă cu îndreptățire că la fel precum noțiunea de *mediu* și cea de climă și *schimbări climatice* rămâne un obiect încă insesizabil pe deplin pentru drept⁶⁵, cu atât mai mult cu cât este dificil de adoptat o terminologie comună în materie. Lucrările și documentele consacrate domeniului evocă, prin urmare, termeni și sintagme, precum „schimbarea climei”, „schimbări climatice”, „dereglarea climei”, „încălzirea climatică”, ce pot avea implicații diferite. Prin suplimentarea pe cale antropică a emisiilor de GES efectul de seră se accentuează și temperaturile cresc, ceea ce antrenează schimbarea (schimbările) climatică (climatice), o modificare globală a climei planetei care se poate reflecta în unele locuri prin scăderea temperaturilor și o ridicare exponențială în cazul altora. De la o disciplină la alta, de la un document la altul, chiar de la un autor la altul aceste expresii pot releva sensuri diferite. Or, asemenea diferențe de percepții și înțelesuri afectează obiectivele și concretețea normelor, opțiunile pe care le exprimă, precum și mijloacele de acțiune ori obligațiile pe care sunt chemate să le determine și impun astfel precizări și accepțiuni comune, asumate oficial. Desigur, definirea juridică a sintagmei-cheie în materie depinde și de evoluția cunoștințelor științifice pertinente. Numai în raport cu acestea reglementarea juridică a putut să ia în considerare problema, să instaureze un regim care să impună statelor obligații de control, mai târziu de reducere a emisiilor de GES și, ulterior, în completare, de a adopta măsuri de adaptare la efectele schimbărilor climei. Alegerea și consacarea oficială a unei expresii ori definiții particulare are un caracter politic evident și influențează în mod direct determinarea responsabilităților în prezență; în același timp, este de domeniul evidenței că, de principiu, reglementarea juridică putea lua în calcul numai schimbarea climatică de origine antropică, variabilitatea (naturală) neputând fi supusă unui atare demers. Așa fiind, rămânând dificil de sesizat de către drept, *schimbarea climei* [„neexistând (până acum) legi care să cuprindă în titlu mențiunea de schimbare climatică”, dar un număr important de documente politice naționale se referă explicit la domeniu, precum „planuri climatice”] are în vedere reglementarea activităților umane menite să conducă la atenuarea și adaptarea la condițiile fenomenului, a cărui existență și manifestări sunt dovedite științific.

⁶⁵ A. Baudu, J. Sénéchal, *La conduite du changement climatique: entre contraintes et incitations*, LGDJ, Paris, 2018, pp. 155-156.