

# RĂSPUNDEREA INTERNAȚIONALĂ PENTRU DAUNELE ADUSE MEDIULUI

– *Rezumat* –

Întâi de toate, se cuvine să menționez obiectivul general al acestei lucrări, și anume analiza instrumentelor și documentelor juridice internaționale și comunitare în vederea determinării elementelor specifice și esențiale ale instituției răspunderii de mediu la nivel internațional și comunitar.

Urmărind în principal să evidențiez o serie de noțiuni precise și principii riguroase care stau la baza răspunderii de mediu în dreptul internațional și dreptul comunitar, să identific elementele specifice și de esență ale răspunderii pentru daunele cauzate mediului la nivel internațional și comunitar, condițiile de angajare a acestora în diverse cazuri și domenii, precum și să relev influența soluțiilor pronunțate la nivel internațional și/sau comunitar în diverse cauze asupra unor evenimente ulterioare, angajatoare de răspundere și asupra noțiunii înseși de răspundere, am analizat răspunderea internațională și comunitară pentru daunele cauzate mediului, parcurgând atent și în original convențiile internaționale, cutuma internațională, principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate, deciziile judiciare internaționale și doctrina, precum și dimensiunile comunitare relevante pentru acest subiect.

De aceea, în această lucrare am avut în vedere analiza reglementărilor cu caracter general ale dreptului internațional, ale dreptului comunitar privind instituția răspunderii de mediu, al celor speciale din domeniul maritim, nuclear, spațial, dar și a celor mai relevante spețe și decizii pronunțate de instanțele internaționale și comunitare.

Înainte de a începe prezentarea mecanismului răspunderii internaționale și comunitare, am făcut unele precizări introductive în **capitolul I**, intitulat **Considerații generale cu privire la răspunderea internațională pentru daunele aduse mediului**, cu privire la termenul de răspundere, definiția noțiunii de răspundere în dreptul internațional, caracterul obiectiv sau subiectiv al acesteia în diverse domenii, precum și răspunderea pentru daunele cauzate patrimoniului comun al umanității.

În ceea ce privește termenul *răspundere*, în limbile de origine latină, de regulă, doar termenul *răspundere* este folosit. În limba engleză, există termenii *liability* și *responsibility*, cu toate că diferența între aceștia nu este întotdeauna luată în considerare. Ca termeni juridici, *responsibility* este folosit pentru *acte ilegale*, iar *liability* pentru *acte legale*; de regulă, termenul *responsibility* este folosit pentru răspundere în general, iar cel de *liability*, pentru responsabilitatea civilă. În dreptul internațional al mediului, cele două noțiuni trebuie folosite astfel: pentru răspunderea statelor pentru fapte internaționale ilicite, noțiunea de *responsibility*, iar pentru răspunderea internațională pentru consecințe prejudiciabile rezultate din activități care nu sunt interzise de dreptul internațional, noțiunea de *liability*.

Termenul *responsibility* se referă la mecanismul care conduce la reparare, în schimb *liability* înseamnă a fi răspunzător pentru o persoană, un lucru sau o situație.

În mod tradițional, condițiile angajării răspunderii internaționale pentru o daună cauzată mediului sunt ca și cele ale răspunderii civile delictuale, respectiv: (i) existența unei fapte cauzatoare de prejudicii; (ii) existența unui prejudiciu; (iii) legătura de cauzalitate dintre fapta cauzatoare de prejudicii și prejudiciu; și (iv) vinovăția.

Însă, de la regula întrunirii tuturor acestor condiții pentru angajarea răspunderii internaționale în domeniul mediului, există și unele excepții, când răspunderea poate fi obiectivă, fiind întemeiată pe idee de risc și garanție, precum în domeniul nuclear, maritim sau al activităților spațiale.

În cadrul **capitolului al II-lea, Subiectele și elementele răspunderii în dreptul internațional al mediului**, datorită faptului că nu există un instrument sau document juridic internațional care să reglementeze un regim juridic general, unitar și coerent al răspunderii internaționale pentru daunele cauzate mediului, am studiat subiectele, condițiile și caracteristicilor generale ale răspunderii pentru fapte internaționale ilicite și ale răspunderii pentru consecințe prejudiciabile rezultând din activități care nu sunt interzise de dreptul internațional, reglementate de cele trei proiecte elaborate de Comisia de drept internațional: *Proiectului de articole privind răspunderea statelor pentru fapte internaționale ilicite*, *Proiectul de articole privind prevenirea daunelor transfrontiere ale activităților periculoase*, *Proiectului principiilor privind alocarea costurilor în caz de prejudiciu transfrontier rezultat din activități periculoase*, precum și *Convenția de la Lugano din 20 iunie 1993 privind răspunderea civilă pentru daunele rezultate din activități periculoase mediului*, care reprezintă cel mai elaborat tratat internațional, care ia în considerare răspunderea și repararea daunelor cauzate mediului.

Aceste proiecte și/sau convenția de la Lugano se vor aplica numai în cazul în care nu există un regim juridic special al răspunderii reglementat, precum în domeniul nuclear, maritim, spațial, al deșeurilor ș.a.

**Capitolul al III-lea, Semnificațiile unor principii fundamentale ale dreptului internațional și ale dreptului comunitar al mediului**, l-am dedicat prezentării conținuturilor **principiului precauției, al prevenirii, poluatorul plătește și principiului dezvoltării durabile**, relevând ultimele tendințe în materia răspunderii ca urmare a aplicării acestora.

În aplicarea *principiului precauției*, statele trebuie să acționeze fără a aștepta ca toate probele, care să ducă la concluzia existenței pericolului pentru mediu, să fie științific stabilite.

*Prevenirea* implică atât evaluarea riscurilor pentru a evita pericolele, cât și acțiunile bazate pe cunoașterea situației prezente, pentru împiedicarea degradării mediului.

*Principiul prevenirii* presupune acțiuni asupra cauzelor care produc poluarea sau degradarea și activități de limitare a efectelor distructive sau nocive pentru factorii de mediu, fiind aplicat în cadrul procedurilor de evaluare prealabilă a incidentelor unor proiecte sau activități asupra mediului.

Deși mai multe acte internaționale prevăd că numai măsurile reparatorii calificate drept rezonabile trebuie să fie în sarcina celui răspunzător, *principiul poluatorul plătește* se traduce printr-o internalizare completă, acoperind atât costurile măsurilor de prevenire și de luptă contra poluării, cât și prejudiciul ecologic în totalitate.

*Principiul dezvoltării durabile* a dobândit valoare de principiu *erga omnes*, fiind consacrat și de jurisprudența Curții Internaționale de Justiție, în cauza Gabcikovo-Nagymaros, în care Curtea a făcut trimitere la „nevoia de a reconcilia dezvoltarea economică cu protecția mediului care este exprimată de conceptul dezvoltării durabile.”

În continuare, în **capitolul al IV-lea, Reglementarea răspunderii internaționale pentru daunele cauzate mediului în diferite tratate și convenții internaționale**, am analizat cele mai relevante tratate și convenții internaționale privind dreptul mării, dreptul spațial, poluarea cu hidrocarburi, daunele nucleare, transportul de bunuri și substanțe periculoase, încheind această analiză cu Convenția de la Strasbourg din 04 noiembrie 1998 privind protecția mediului prin dreptul penal.

În **capitolul al V-lea, Răspunderea de mediu în dreptul comunitar**, am continuat analiza instituției răspunderii în dreptul comunitar, în principal, conform

prevederilor Directivei 2004/35/CE privind răspunderea de mediu în ceea ce privește prevenirea sau repararea daunelor de mediu și ale reglementărilor penale relative la introducerea unor sancțiuni penale, pentru infracțiunile de poluare.

Directiva 2004/35/CE prevede două regimuri de răspundere distincte și complementare, care se disting atât din punct de vedere al definiției persoanei responsabile, cât și al tipului de daună acoperit, și chiar al caracterului obiectiv sau subiectiv al răspunderii:

1. Primul vizează **răspunderea obiectivă** impusă anumitor operatori, a căror activitate este mai precis identificată în Anexa III, prevenirea și repararea daunelor cauzate mediului (inclusiv daunelor cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate și cele care afectează apele și solurile), fără să fie necesară stabilirea vinovăției, a intenției sau culpei, operatorului. Astfel, în acest caz, condițiile angajării răspunderii vor fi: (i) fapta cauzatoare de prejudicii constând într-o activitate profesională dintre cele enumerate în Anexa III; (ii) existența unei daune cauzate mediului (incluzând daunele cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate și cele care afectează apele și solurile) sau a unei amenințări iminente cu astfel de daune; (iii) legătura de cauzalitate dintre faptă și daună.

2. Cel de-al doilea regim, al **răspunderii subiective**, se aplică oricărui operator al unei activități profesionale (alta decât cele cuprinse în Anexa III), dacă operatorul a acționat cu intenție sau din culpă, dar nu acoperă, în schimb, decât daunele sau amenințările iminente cu privire la speciile și habitatele naturale protejate. În acest caz, condițiile angajării răspunderii vor fi: (i) fapta cauzatoare de prejudicii constând într-o activitate profesională alta decât cele enumerate în Anexa III; (ii) existența unei daune cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate sau a unei amenințări iminente cu astfel de daune; (iii) legătura de cauzalitate dintre faptă și daună; (iv) fapta să fie săvârșită cu vinovăție (intenție sau culpă).

În ceea ce privește răspunderea penală, în anul 2005 a fost adoptată Directiva 2005/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de încălcare, și Decizia-cadru 2005/667/JAI din 12 iulie 2005 de consolidare a cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave, cuprinzând natura, tipul și nivelurile de sancțiuni penale. Directiva vizează încorporarea în dreptul comunitar a normelor internaționale cu privire la poluarea cauzată de nave și de a asigura proceduri pentru ca persoanele responsabile de deversări să fie supuse unor sancțiuni adecvate, cu scopul de

a îmbunătăți securitatea maritimă și de a întări protejarea mediului marin împotriva poluării cauzate de nave. Era important nu doar să fie sancționați cei vinovați, ci mai ales să se prevină deversările penalizând infracțiunea, ceea ce ar trebui să permită lansarea unui mesaj serios pentru eventualii poluatori.

Decizia-cadru 2005/667/JAI a fost anulată prin hotărârea Curții de Justiție a Comunităților Europene,<sup>1</sup> din data de 23 octombrie 2007, cu motivarea că această decizie, care obligă statele membre să sancționeze penal anumite comportamente, conține dispoziții, precum cele de la articolele 4 și 6, care privesc tipul și nivelul sancțiunilor penale, care nu se încadrează în sfera competenței Comunității și nu ar fi putut fi, așadar, în mod valabil adoptate de aceasta. Ulterior anulării Deciziei-cadru 2005/667/JAI, cum era de așteptat, a fost propusă o directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2005/35/CE privind poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni în caz de încălcare.<sup>2</sup> Așa cum se arată în expunerea de motive a Propunerii de directivă, având ca fundament temerea privind deversările frecvente operaționale ilegale de substanțe poluante în mare de către nave și privind deversările însemnate accidentale de petrol, în anul 2003 Comisia a prezentat o propunere de directivă privind „poluarea cauzată de nave și introducerea unor sancțiuni, inclusiv penale, pentru infracțiunile de poluare” prevăzând ca poluarea cauzată de nave să fie considerată infracțiune și să fie sancționată penal, și o propunere de decizie-cadru „de consolidare a cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave”, vizând în principal armonizarea nivelurilor sancțiunilor penale.

Ultimul **capitol, al VI-lea, intitulat Conflictele de legi și jurisdicții în materia răspunderii de mediu**, cu care închei analiza răspunderii internaționale pentru daunele cauzate mediului, am prezentat soluțiile oferite de diferite tratate și convenții internaționale (ca de exemplu Convenția de la Lugano, care are un caracter general, convențiile cu caracter special privind răspunderea pentru daunele cauzate de anumite substanțe nocive sau activități specifice, precum hidrocarburile, energia nucleară, transportul de bunuri și substanțe periculoase ș.a., precum și de Directiva 2004/35/CE) referitoare la cererile formulate de victimele unei daune de mediu prin care sunt sesizate anumite jurisdicții.

---

<sup>1</sup> Cauza 440/05, Comisia Comunităților Europene c/ Consiliul Uniunii Europene, în care Comisia Comunităților Europene solicită Curții anularea Deciziei-cadru 2005/667/JAI a Consiliului din 12 iulie 2005 de consolidare a cadrului penal pentru aplicarea legii împotriva poluării cauzate de nave. <http://curia.europa.eu/jurisp>

<sup>2</sup> Propunerea de directivă, COM/2008/0134 final – COD 2008/0055, din data de 11 martie 2008. <http://eur-lex.europa.eu>

În finalul acestei lucrări, am formulat câteva concluzii ale demersului meu științific, evidențiind cele mai semnificative propuneri de lege ferenda referitoare la cadrul juridic internațional și comunitar al răspunderii de mediu.

Concluzionând, având în vedere cercetarea științifică privind răspunderea internațională pentru daunele aduse mediului, din analiza literaturii juridice și a jurisprudenței internaționale relevante, putem formula următoarele propuneri **lege ferenda**:

- **Adoptarea unui instrument juridic internațional care să reglementeze un regim general clar al răspunderii de mediu aplicabil la nivel internațional.**

Acest instrument juridic internațional poate avea ca punct de pornire cele trei proiecte de codificare a răspunderii internaționale, elaborate de CDI, Convenția de la Lugano, alte convenții internaționale și chiar Convenția de la Strasbourg, din data de 04 noiembrie 1998 privind protecția mediului prin dreptul penal. Formulăm această propunere având în vedere că deși există mai multe documente și instrumente juridice internaționale care reglementează regimul juridic al răspunderii internaționale pentru daune cauzate mediului, pe care le-am analizat în cuprinsul acestei lucrări, nu putem spune că există un regim juridic internațional general, unitar și coerent aplicabil prejudiciilor de mediu.

- **Includerea respectării și aplicării principiilor precauției și prevenirii ca obligații în sarcina tuturor subiectelor de drept internațional, pentru eliminarea și a minimizarea complete atât a riscurilor necunoscute, cât și a celor cunoscute, având în vedere urmările răspunderii de mediu, concretizate în măsurile preventive și reparatorii, reglementate de instrumentele juridice internaționale cu caracter general.**

Astfel, avem în vedere înlocuirea principiului poluatorul plătește, ca principiu de bază al unor documente și instrumente juridice internaționale și comunitare, cu principiile precauției și prevenirii care corespund unei răspunderi de mediu obiective.

- **Reglementarea prin norme imperative a unui regim general al răspunderii pentru prejudiciile cauzate patrimoniului comun al**

**umanității, prin instituirea unei răspunderi, fără existența unui prejudiciu și a vinovăției, ca urmare a încălcării principiului precauției de către orice subiect de drept internațional.**

În acest sens, se impune definirea clară a conceptului de **patrimoniu comun al umanității** și instituirea unei **obligații de precauție erga omnes**. De asemenea, apreciem necesară crearea unei autorități care să acționeze în numele umanității, în cazul încălcării obligației de precauție. În ceea ce privește posibilele cazuri de exonerare de răspundere, propunem un singur asemenea caz, respectiv un fenomen natural de natură excepțională, inevitabilă și irezistibilă.

- **Generalizarea regimului răspunderii obiective de mediu atât la nivel internațional, cât și comunitar, de fiecare dată când există un prejudiciu actual sau o amenințare iminentă cu un prejudiciu, stabilindu-se un număr limitat de cauze care să înlăture răspunderea.**

Astfel, în ceea ce privește răspunderea de mediu comunitară reglementată de Directiva 2004/35/CE, în concret, propunem următoarele modificări:

1. Modificarea art.3 alin.1, prin extinderea **regimului răspunderii obiective** nu doar pentru daunele cauzate prin activitățile cuprinse în Anexa III, ci pentru orice daună sau amenințare iminentă de producere a unei daune de mediu (inclusiv daunelor cauzate speciilor și habitatelor naturale protejate și cele care afectează apele și solurile) cauzată de orice fel de activitate.
2. Modificarea art.8, în sensul eliminării alin.4 lit.a și b, ca urmare a generalizării regimului răspunderii obiective.
3. Înlocuirea **principiului poluatorul plătește**, cu **principiile precauției și prevenirii** care corespund unei răspunderi de mediu obiective.
4. Includerea în cuprinsul Directivei a **principiilor reparării integrale și în natură a prejudiciului**.
5. Includerea în art.2 a unei **definiții in extenso a mediului**, prin care să se înțeleagă toate resursele naturale, atât biotice, cât și abiotice, precum aerul, apa, solul, fauna, flora, interacțiunile dintre acești factori, și aspectele caracteristice ale peisajului (plăcerea de a fi în natură datorită

frumuseții ei, a atributelor recreaționale și a oportunităților legate de acestea).<sup>3</sup>

6. De asemenea, includerea în art.2 a unor definiții ale **evenimentului** și **incidentului**.
7. Modificarea art.2 alin.1 lit.c, în sensul definirii **daunelor aduse solului**, ca orice contaminare a solului care creează un risc semnificativ de consecințe negative asupra mediului prin introducerea directă sau indirectă în sol sau în subsol a unor substanțe, preparate, organisme sau microorganisme. Astfel, propunem înlocuirea din textul art.2 alin.1 lit.c a sănătății umane cu **mediul**. În forma actuală, este posibil ca o activitate cuprinsă în Anexa III să fie autorizată, iar în condițiile art.8 alin.4 lit.b, operatorul să invoce faptul că dauna asupra mediului a fost provocată de o emisie, o activitate sau orice modalitate de utilizare a unui produs în decursul unei activități, pentru care operatorul demonstrează că nu era posibil, conform stadiului cunoștințelor tehnice și științifice la data când emisia a fost eliberată sau când a avut loc activitatea, să producă un prejudiciu asupra mediului. Astfel, operatorul poate fi exonerat de răspundere având în vedere că prejudiciul nu a creat un risc semnificativ asupra sănătății umane, ci asupra mediului, în general.
8. Modificarea art.2 alin.6, în sensul definirii **operatorului** ca orice persoană fizică sau juridică, privată sau publică, care desfășoară sau controlează o activitate profesională sau, în cazul în care legislația internă prevede acest lucru, căreia i s-a încredințat o putere economică însemnată asupra funcționării tehnice a unei astfel de activități, inclusiv titularul oricărui act de reglementare conform legislației interne pentru o astfel de activitate sau persoana care înregistrează sau notifică o astfel de activitate. Astfel, propunem înlocuirea din textul art.2 alin.6 a unui permis sau al unei autorizații cu **orice act reglementare<sup>4</sup> conform legislației interne** (prin

---

<sup>3</sup> A se vedea în acest sens definiția mediului cuprinsă în principiul 2 lit.b al Proiectului principiilor privind alocarea costurilor în caz de prejudiciu transfrontier rezultat din activități periculoase și comentariile CDI cuprinse în Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities, 2006, par.20, p.133, <http://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?lang=en>.

<sup>4</sup> Potrivit art.2 pct.2 al O.U.G. Nr.195/2005 privind protecția mediului, publicată în M. Of., Partea I, Nr.1196/03.12.2008, cu modificările și completările ulterioare, prin acte de reglementare se înțeleg “avizul de mediu, acordul de mediu, avizul Natura 2000, autorizația de mediu, autorizația integrată de mediu, autorizația privind emisiile de gaze cu efect de seră, autorizația privind activități cu organisme modificate genetic.”



care să se înțeleagă orice aviz, acord sau autorizație), dat fiind, de exemplu, legislația națională, care reglementează și acordul de mediu, și care ar fi exclus astfel din această definiție, exonerând de răspundere deținătorul unui aviz de mediu.

9. Modificarea art.2 alin.8, în sensul definirii **emisiei** ca evacuarea în mediu, directă sau indirectă, din surse punctuale sau difuze, de substanțe, preparate, organisme sau microorganisme, vibrații, caldură sau zgomot.<sup>5</sup> Astfel, propunem completarea definiției emisiei, prin care să se înțeleagă evacuarea în mediu directă sau indirectă, din surse punctuale sau difuze, ca urmare a activităților umane, a unor substanțe, preparate, organisme sau microorganisme.
10. Modificarea art.2 alin.9 în sensul definirii **amenințării iminente de producere a unei daune** ca probabilitatea de producere a unui daune asupra mediului. Astfel, propunem eliminarea din textul art.2 alin.9 care definește „amenințarea iminentă de producere a unei daune”, a noțiunilor **suficientă și într-un viitor apropiat** (o probabilitate suficientă de a se produce o daună asupra mediului într-un viitor apropiat.)

- **Având în vedere ireversibilitatea, precum și efectele devastatoare ale unor daune cauzate mediului, apreciem că exonerarea de răspundere ar trebui să fie limitată în mod expres numai la următoarele trei cazuri:**
  1. **un conflict armat, de ostilități, de un război civil sau o insurecție;**
  2. **un fenomen natural de natură excepțională, inevitabilă și irezistibilă;**
  3. **fapta unei terțe persoane pentru care subiectul activ nu este ținut să răspundă, numai dacă acesta din urmă a luat toate măsurile de securitate corespunzătoare care se impuneau în acel caz, însă totuși dauna sau amenințarea iminentă a producerii sale intervine.**

În ceea ce privește, cazul de exonerare constând într-un ordin, o autorizație sau o instrucțiune care ar emana de la o autoritate publică,<sup>6</sup> indiferent dacă ar exista condiția cerută de Directiva 2004/35/CE ca acest ordin sau instrucțiune să nu fie urmarea unei

---

<sup>5</sup> A se vedea în acest sens, definiția emisiei cuprinse în art.2 pct.28 al O.U.G. Nr.195/2005 privind protecția mediului, conform căreia „emisia înseamnă evacuarea directă sau indirectă, din surse punctuale sau difuze, de substanțe, preparate, organisme sau microorganisme, vibrații, caldură sau zgomot în aer, apă, sol”, cu care nu suntem de acord, având în vedere folosirea termenilor de aer, apă și sol și nu a mediului.

<sup>6</sup> Art.8 alin.3 lit.b al Directivei 2004/35/CE. A se vedea și Convenția de la Lugano, art.8.

emisii sau unui incident cauzat de activitățile operatorului, apreciem că acest caz ar trebui eliminat, atât din textele internaționale, cât și din cele comunitare, care îl prevăd, iar în cazul în care s-ar ivi, răspunderea subiectului activ să fie comună cu cea a autorității emitente, în considerarea principiului precauției și al prevenirii.

Referitor la situațiile de urgență sau în care o activitate ar fi desfășurată cu consimțământul persoanei care a suferit dauna, în urma căreia se produc daune și altor subiecte de drept sau mediului în general, apreciem că răspunderea subiectului activ ar trebui să fie comună și solidară cu cea a persoanei care a consimțit, dacă instanța de judecată va constata că acest consimțământ: (i) a fost real și neechivoc, adică exprimat în mod expres; (ii) a fost dat anterior sau în timpul desfășurării activității; (iii) activitatea se conformează cadrului și limitelor stabilite de consimțământ; (iv) activitatea desfășurată a fost legală.<sup>7</sup>

- **Instituirea unei asigurări obligatorii pentru toate persoanele juridice care desfășoară activități economice care pot avea un risc de producere a unei daune de mediu.**
- **Înființarea unui fond de garantare în cazul producerii unei daune de mediu.**
- **Crearea unui cadru procedural coerent în vederea asigurării apărării eficiente a drepturilor subiectelor vătămate și a reparării integrale și imediate a prejudiciului.**

---

<sup>7</sup> Convenția de la Lugano, *Idem*.