

## Prefață

# De la Dreptul „ecologic” la Dreptul mediului și perspectiva Dreptului mediului și al climei

1. În urmă cu o jumătate de secol, între 5 și 16 iunie 1972, se desfășura, la Stockholm, prima conferință mondială, organizată de ONU, *privind mediul uman*, considerată, prin obiectivele proclamate și hotărârile adoptate, momentul fondator al dreptului internațional al mediului și catalizatorul determinant al afirmării reglementărilor juridice naționale și regionale în materie, a dreptului mediului în general. În acest fel, inaugurată oficial, „era ecologică” avea să-și definească și să-și afirme propriul drept, care va cunoaște un proces rapid de cristalizare și impunere ca nouă ramură a sistemului juridic și inedită disciplină științifică.

Cadrul propriu prefigurat atunci guvernantei mondiale și stabilirea bazelor instituționale și strategice pentru acțiunile viitoare în materie au oferit baza solidă pentru o evoluție structurată a reglementărilor juridice, emergența conceptelor și noțiunilor specifice și nașterea reflecției specifice.

Cu cele 26 de principii ale sale, în frunte cu primul care proclama că „Omul are un drept fundamental la libertate, egalitate și condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare”, *Declarația de la Stockholm* a oferit perspectiva ideatică și viziunea coerentă a unui drept de finalitate, pentru mediu, având în centrul său îndrituirea oricărei persoane la un mediu protejat, sănătos și echilibrat ecologic și îndatorirea tuturor de a-l conserva, apăra și ameliora.

În continuarea reperelor astfel trasate și a spiritului inaugurat în capitala Suediei în cursul deceniilor următoare, preocuparea juridică ecologică s-a generalizat, iar rezultatele sale s-au îmbogățit și structurat. La nivel internațional și regional declarațiile, convențiile și acordurile de mediu au afirmat noi piste și forme de cooperare internațională; în plan intern s-au înmulțit legile-cadru de mediu, iar acesta din urmă a pătruns în constituțiile nou adoptate sau revizuite, din care au radiat dezvoltările dreptului național de mediu și au fost create primele instituții administrative în materie.

Anii 1980 au fost marcați mai ales de adoptarea Cartei mondiale a naturii (1982) și de lucrările Comisiei Mondiale pentru Mediu și Dezvoltare (CMED), al cărei raport *Viitorul nostru comun* (Brundtland, 1987) avea să impună conceptul de *dezvoltare durabilă* cu implicații majore pentru ideile și practica politicilor și reglementărilor în domeniu.

Punctul culminant al primelor două decenii de existență a dreptului mediului și evoluției generale în domeniu l-a reprezentat, fără îndoială, Conferința mondială ONU de la Rio de Janeiro din iunie 1992 care, prin documentele și hotărârile adoptate, a marcat maturizarea și acreditarea sa deplină. *Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea* a sintetizat parcursul ideatic și experiența acumulate și a trasat liniile directoare ale evoluțiilor din deceniile viitoare; ansamblul de principii consensuale și echilibrate în acest mod exprimat a fost preluat, nuanțat și dezvoltat în semnificațiile sale prin documentele internaționale și interne în materie. Rămân repere majore în acest sens: precauția (principiul 15), responsabilitățile comune, dar diferențiate (principiul 7) și participarea publicului în materie de mediu (principiul 10); alte trei s-au generalizat și s-au impus:

prevenția, obligația efectuării studiului de impact și îndatorirea de cooperare. Nu putem ignora, în acest context, nici marile convenții-cadru aferente aceleiași conjuncturi și care au fundamentat și jalonat direcțiile generale de dezvoltare ulterioară a dreptului mediului: convenția-cadru privind schimbările climatice, convenția privind biodiversitatea (din 1992) și convenția privind deșertificarea (1994). Reuniunile mondiale la vârf ce i-au urmat – de la Johannesburg, din 2002 și Rio+20, din 2012 – nu au făcut decât să consolideze *Acquis*-ul sintetizat în 1992.

Recrudescența marilor crize ecologice, în frunte cu schimbarea climatică și erodarea biodiversității ori poluarea generalizată, afirmarea mondializării și primatul economic au influențat procesul juridic de mediu, noile sale repere programatice fiind reprezentate mai ales de *Acordul de la Paris privind clima* (2015) și Programul ONU al dezvoltării durabile la orizont 2030 (ODD) adoptat în septembrie 2015. Noua doctrină geopolitică în materie de mediu, pe cale a se configura mai ales în viziunea și termenii Acordului de la Paris privind clima (2015), are în centrul său miza leadershipului ecoclimatic și angajarea în tranziția ecologică aferentă mersului spre o mutație civilizațională majoră. Ea necesită o reacție fermă în planul dreptului și un răspuns juridico-conceptual adecvat, chemat să-l ofere noul drept al mediului și al climei. La numai 50 de ani de la apariția sa în arena juridică internațională, dreptul mediului s-a dezvoltat extraordinar în privința reglementărilor, se afirmă ideatic și tinde să devină una dintre ipostazele de manifestare ale dreptului viitorului. Din asemenea preocupări și cu atari gânduri s-a născut și noua formulă a manualului, pe care o prezentăm în ediția de față.

Semicentenarul *Declarației de la Stockholm* din 2022 așteaptă, la rândul său, progresul a trei importante inițiative ale societății civile: *Declarația drepturilor umanității*, al treilea *Pact al drepturilor omului relativ la dreptul ființelor umane la mediu* și *Pactul mondial pentru mediu*. Și la nivelul Uniunii Europene (UE sau Uniunea) reacția inițiatoare a intervenit sub același impuls internațional onusian, în 1973, și a evoluat rapid, constituindu-se astăzi un corpus juridic reprezentativ cu peste 250 de directive și regulamente, acoperind 40% din dreptul UE și aflat la originea a circa 75-80% din reglementările interne ale celor 27 de state membre, cu o pronunțată dimensiune climatică.

Adoptarea Acordului de la Paris (2015) ca nouă viziune și cadru de acțiune globală, întregit și actualizat cu documentele COP-26 de la Glasgow (2021), la nivelul UE, asumarea *Pactului verde* (2019), cu o puternică componentă ecoclimatică drept strategie de creștere durabilă pentru viitoarele trei decenii, adoptarea primei legi (regulament)-cadru europene privind clima (iunie 2021), revizuirea întregului ansamblu reglementar unional-european spre promovarea obiectivului neutralității carbon, precum și adoptarea unui dispozitiv adecvat, în centru cu legi speciale în materie de tranziție ecologico-energetică în plan național, converg spre cristalizarea unui drept al climei ca un regim juridic complex și domeniu/dimensiune specială în plină ascensiune a dreptului mediului.

Reacțiile interne întârziate, insuficiente ori puțin adecvate la noile perspective strategice și reglementare unional-europene și globale ridică deja serioase semne de întrebare și îngrijorare asupra pericolului accentuării decalajului de tranziție ecologică, devenită formă a dezvoltării durabile consolidate și de receptare, transpunere și implementare a noului drept al mediului, ca factor de percepere și instrument de promovare a sa. În suplinirea situației și cu speranța impulsivității și influențării procesului recuperator, oferim această perspectivă doctrinară.

2. Rezonând cu evoluțiile internaționale și integrându-se după 1990 în preocupările și evoluțiile europene în materie, dreptul român al mediului are propria sa istorie și se confruntă cu provocările marcării specificului și asigurării efectivității. Sub influența momentului internațional fondator din 1972, prima reglementare-cadru în materie *Legea nr. 9/1973* privind protecția mediului înconjurător și întâia structură instituționalizată specializată *Consiliul Național pentru Protecția Mediului* (instituită în 1974) au încercat un răspuns național circumscris contextului istoric cu limitele sale. După 1990, crearea unui minister al mediului, adoptarea, după legea-model elaborată sub egida Consiliului Europei, a Legii nr. 137/1995 privind protecția mediului și apoi preluarea acquis-ului comunitar în cadrul procesului de preaderare la UE și integrarea dreptului unional-european al mediului și climei au generat un conglomerat de reglementări, cu sute de acte normative, dar, din păcate, mai puțin drept al mediului. Constituția din 8 decembrie 1991 a înregistrat primele rezonanțe ecologice, iar prin revizuirea din 2003 s-a recunoscut oricărei persoane dreptul la mediu sănătos și echilibrat ecologic și stabilit garanțiile sale legislativ-procedurale. „Lascivitatea” automulțumirii după aderarea la UE (2007) a făcut ca în ultimii 15 ani să ne limităm efortul reglementar la conformarea obligației de transpunere formală în dreptul intern a exigențelor unional-europene, iar aceasta cu destule deficiențe și insuficiențe, după cum ne arată numeroasele proceduri de infringement aflate în curs în materie. Mai mult decât atât, în ciuda faptului că în alte țări se invocă înfîripirea constituțional-legislativă a unui principiu de neregresiune de mediu, la noi reculul în privința măsurilor adoptate este larg practicat, exemplul notoriu, dar puțin denunțat reprezentându-l chiar situația reglementării-cadru privind protecția mediului. Așadar, este de domeniul evidenței că în ansamblul său O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului reprezintă un regres flagrant în raport cu anterioara *Lege nr. 137/1995* cu același obiect, elaborată după un model european întocmit sub egida Consiliului Europei și care crea toate premisele de sistematizare, raționalizare și coerență ale legislației de mediu, în sensul structurării unui veritabil (viitor) Cod la mediului și a unei dezvoltări sistematice și raționalizate a legislației pertinente. Din păcate, practica păguboasă a schimbărilor cu orice preț a legilor importante de către fiecare nou-venit la cârma administrativă a domeniului și-a spus și în această privință cuvântul, iar nepăsarea ulterioară i-a definitivat urmările negative.

2.1. Contenciosul de mediu rămâne încă diletant, jurisprudența aferentă nerelevantă, iar încercările de instituire a unor jurisdicții specializate în cele din urmă s-au discreditat prin ridicol. La rândul său, după ce a receptat cu entuziasm în curriculară dreptul mediului ca o materie obligatorie, învățământul juridic a marginalizat-o treptat, trecând-o apoi, de regulă, în registrul celor opționale. Totuși, apariția masteratelor specializate și a doctoratului în domeniu i-au sporit perspectivele studiului și cercetării. Desprinderea unor noi discipline de studiu, precum dreptul penal al mediului, dreptul constituțional al mediului ori dreptul climei, e semnul dezvoltării progresive și maturizării.

2.2. Nu în ultimul rând, doctrina de drept al mediului, inaugurată în 1989, a cunoscut o dezvoltare proprie mai ales pe calea cursurilor universitare, tratatelor apărute și studiilor din ce în ce mai aprofundate. Ea se află încă în perioada căutărilor de sine și decantărilor teoretice cuvenite. Entuziasmul inițiatorilor primelor cursuri universitare de profil și avântul manualelor aferente, mergând până la autointitulări evident excesive de „tratate”,

când în realitate cele mai multe nu erau decât simple rezumate de legislație în vigoare și incantatorii date tehnice privind fenomene ecologice, pare a se fi calmat. Din păcate, dacă aruncăm zgura pozitivismului, abia ne mai rămâne ceva pentru a putea întocmi un caiet de seminar! De sorginte eminent franceză, reflecția juridico-ecologică a făcut, cu toate acestea, câțiva pași importanți pe calea unor repere proprii de manifestare și afirmare. Apariția primelor contribuții recunoscute internațional, implicarea în cercetări partajate, colaborările la revistele internaționale sunt semnele încurajatoare ale unor atari evoluții. Din păcate, mesajele sale nu rezonază suficient de structurant în planul expresiilor normative și măsurilor practice de efectivizare a unor politici publice corespunzătoare în materie.

3. Atașat, cu titlu de pionierat, ideii promovării ecologiei – devenită știința preponderentă a contemporaneității – prin drept, începeam încă dinainte de 1989 cu un studiu considerat, cu generozitate, fondator<sup>1</sup> – drumul afirmării a ceea ce, inițial, denumeam „*dreptul ecologic*”, devenit prin primul curs universitar de profil de la noi, publicat în 1992, *dreptul mediului*<sup>2</sup> și ajuns astăzi la *dreptul mediului și al climei* (2021)<sup>3</sup>. După mai bine de trei decenii de asidue preocupări, am crezut astfel că a venit timpul unei decantări spre esențializare și, urmând experiența proprie de cursuri, monografii și tratate, să trecem la o formulă de expunere a materiei considerată mai condensată, mai coerentă și sistematică într-un compendiu. Suntem conștienți, totodată, de limitele simplificării și sintetizării inerente unei atari, opțiuni, dar în același timp valorificăm avantajul accesibilității și cel al favorizării studiului pentru tinerele generații de studenți, care reprezintă o contrapartidă ce merită riscul. Nu în ultimul rând, succesiunea generației de autori e preferabil a se face sub semnul unei abordări mai tehnice, lăsând opțiunile și aspirațiile teoretice proprii fiecăruia pentru mai devreme sau mai târziu. De altfel, lucrarea cuprinde, într-o anumită măsură, și contribuția „noului val” (reprezentat de Andrei Duțu-Buzura și Mircea M. Duțu-Buzura) aflat în așteptarea confirmării depline.

În fine, este, poate, omagiul cel mai cuvenit de adus *dreptului mediului* ca ramură de drept și disciplină științifică acum, la 50 de ani de la întemeierea sa oficială.

**Autorul**

---

<sup>1</sup> M. Duțu, *Despre necesitatea, obiectul și dimensiunile definiției ale dreptului ecologic*, Revista română de drept nr. 5/1989.

<sup>2</sup> A se vedea M. Duțu, *Dreptul mediului*, Editura Gamian, București, 1992; M. Duțu, *Dreptul mediului. Curs universitar*, Editura Economica, București, 1996; M. Duțu, *Dreptul mediului*, vol. I-II, Editura Economica, București, 1998.

<sup>3</sup> M. Duțu, *Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice*, Editura Universul Juridic, București, 2021.

# Introducere

Apărute, începând cu anii 1960, aproape simultan la nivel național, european și internațional, politicile de mediu sunt rezultatul conștientizării caracterului limitat al resurselor naturale, precum și al efectelor nefaste ale poluărilor de orice natură generate de producția de bunuri și de consumul lor. Ele s-au exprimat formal-normativ prin dezvoltarea unei legislații specifice – legislația de mediu – și constituirea treptată a dreptului mediului – ca nouă ramură de drept și inedită disciplină științifică – și a presupus instituirea unui cadru instituțional adecvat promovării noilor obiective astfel reflectate și asumate.

Desigur, au existat și anterior, încă din cele mai vechi timpuri, preocupări, exprimate juridic, de conservare a naturii și de protejare a mediului de viață, dar acestea aveau un statut subsidiar, fragmentar, se limitau la ocrotirea prioritară a funcțiilor economice și de igienă și sănătate publică, atât timp cât mediul nu constituia o valoare publică percepută și tratată ca atare.

În ciuda puternicului caracter european occidental și internațional al politicilor și reglementărilor juridice interne în materie actuale, în configurarea conținutului și a modalităților concrete de aplicare a acestora, un rol deosebit îl joacă și experiențele tradiționale, particularitățile cadrului natural și datele contextului social-economic și cultural național și local aferente.

## I. Apariția și dezvoltarea reglementărilor juridice privind mediul

Se afirmă pe bună dreptate că ecologia nu este numai o știință, o doctrină sau o mișcare; ea reprezintă, de asemenea, un izvor de drept și unul tot atât de vechi precum lumea, întrucât este dreptul care guvernează raporturile omului cu mediul său. De altfel, întreaga istorie a umanității nu este altceva decât o succesiune de adaptări sociale și tehnologice care au permis utilizarea naturii, deopotrivă tot mai eficace și mai productivă, până la limita care a atins pragul de echilibru și care reclamă, ca o necesară contrapondere, protecția mediului.

Se afirmă, pe bună dreptate, că interacțiunea dintre om și mediul natural a existat din cele mai vechi timpuri, cu mult înainte chiar de apariția statului și dreptului ca fenomene societale.

Normele de pre-drept care se refereau la legăturile dintre om și natura sa înconjurătoare au reprezentat probabil prima formă de reglementare a raporturilor dintre oameni; atunci când au apărut elemente de conștiință religioasă (pe o anumită treaptă de dezvoltare umană), preceptele religioase s-au adăugat uzanțelor primitive ale relațiilor dintre ființele umane și mediul lor natural.

Într-o asemenea perspectivă, este de presupus că primele norme de conduită socială s-au referit la vânat, pescuit, protecția focului și apărarea colectivă împotriva fenomenelor naturale ori atacurilor animalelor sălbatice etc., astfel că însuși dreptul s-a născut ca o necesitate privind raporturile omului cu mediul.



Numai că istoria consemnează destul de târziu aderența directă a dreptului la ocrotirea naturii. Și, totuși, dreptul mediului rezultă din „coliziunea dintre istoria naturală și istoria umană”<sup>4</sup>. Dintotdeauna omul a căutat să folosească natura și resursele sale, „poluând-o” astfel spre satisfacerea nevoilor lui, până la a o face să suporte majore transformări. Numeroase activități s-au dovedit atentatorii la mediile naturale; dezvoltarea agriculturii, creșterea animalelor, silvicultura, artizanatul și activitățile preindustriale au antrenat desecarea zonelor umede, despăduririle masive ori rarefierea multelor specii sălbatice. Primele elemente de reglementare a mediului căutau să ocrotească sănătatea omului prin combaterea poluării resurselor locale esențiale, precum apa potabilă, aerul, fauna și flora.

Potrivit izvoarelor istorice, în anul 242 î.H., în India, împăratul Asoka a dispus prin lege ocrotirea peștilor, animalelor terestre și pădurilor. A înființat și un fel de rezervații naturale, așa-numitele „abhaya-rana”, pe teritorii relativ întinse, intrând în istorie drept unul dintre primii legiuitori protectori ai naturii.

În Roma Antică, poluatorii râurilor erau urmăriți de către riveranii din aval și de către autoritățile publice. În secolul al V-lea, oamenii se plâneau că Tibrul era serios poluat cu deșeurile orașului și protestau contra mirosurilor care veneau de la unele locuințe. La Atena, în aceleași vremuri, „poluatorii” epocii (tăbăcarii, fabricanții de brânzeturi și de miere) erau îndepărtați în afara orașelor și consemnați în locuri special amenajate, iar „măslinul sacru” era special ocrotit.

Mari gânditori, precum Platon în „Critias III”, deplâneau despăduririle masive ale munților din motive economice, iar Hippocrates, în al său „Tratat despre Aer. Apă și Locuri”, sublinia că bunăstarea individului este puternic dependentă de mediu (pledând deci pentru conceptul modern de „sănătate a mediului”).

Dar preocupările dreptului în raport cu natura nu au luat un avânt semnificativ decât după anul 1000, îngrijorarea față de degradarea naturii vizând de altfel și în acea perioadă numai pădurea și fauna sălbatică. Abia începând din secolul al XIII-lea țările europene au elaborat unele reglementări privind protejerea mediului natural, mai ales pădurile. În Franța, de pildă, o administrație a apelor și pădurilor a fost pusă la punct la sfârșitul secolului al XIII-lea.

În paralel, problemelor pădurilor și faunei li s-au adăugat, în unele zone, cele legate de praf și fum: în 1273, Eduard I al Angliei a edictat câteva ordonanțe referitoare la fumul produs de cărbune. În secolul al XIV-lea, Charles al IV-lea interzicea la Paris „fumurile rău mirositoare și dezgustătoare”.

Alături de asemenea reglementări generale sunt de remarcat eforturile depuse la nivelul urbanismului pentru a reglementa dificultățile create de poluare în cadrul așezărilor umane.

Nu întâmplător, în orașe și mai ales în porturi se cantonau principalele dificultăți legate de mediu. Reglementări diferite au încercat să le facă față: în 1681, de exemplu, Marea ordonanță a lui Colbert asupra marinei interzicea, sub pedeapsa amenzii, „aruncarea de gunoaie în apele porturilor și dependențele acestora și depunerea lor pe chei ori pe

---

<sup>4</sup> În privința istoricului, a se vedea P. Lunel, P. Braun, P. Flandin-Blety, P. Texier, *Pour une histoire du droit de l'environnement*, „Revue juridique de l'environnement”, 1986, pp. 41 și urm.; Al. Kiss, D. Shelton, *Traité du droit européen de l'environnement*, Editions Frison-Roche, Paris, 1995, pp. 8-11; Jean Chesneaux, *Maîtriser la collision entre l'histoire naturelle et l'histoire humaine*, „Ecologie politique” nr. 2/1992, p. 127.

insule”, iar o alta din 1669 privea „regulamentul general pentru ape și păduri”. Este adevărat, mediul, curățenia și protejarea lui nu erau în vogă în mentalitățile epocii, murdăria din secolele XVII-XVIII fiind proverbială în Occident. Insalubritatea condițiilor de viață era, în orașe, la originea a numeroase boli și a unei mortalități superioare în raport cu cea de la sate.

Mai târziu, urbanizarea s-a extins considerabil (populația tuturor orașelor din Europa, exclusiv Rusia, era de 8,4 milioane de locuitori în 1500, 13,2 milioane în 1700, 20,9 milioane în 1800 și 118 milioane în 1900), poluarea orașelor generând multiple probleme.

Una dintre acestea a fost cea a colectării și eliminării resturilor menajere, care a determinat adesea nevoia de reglementare. La Paris, spre exemplu, la 1 martie 1884, o decizie a prefecturii decreta obligativitatea utilizării de recipiente pentru depunerea gunoaielor. Dreptul impunea „pubela”, iar pe această cale, inițiatorul său, prefectul de Sena, Eugene-René Poubelle, intra în istorie, chiar dacă sub forma substantivului comun.

După cum se poate ușor remarca, toate aceste tentative „istorice” de legiferare rămâneau embrionare, marginale și cu efecte limitate. Dreptul trebuia însă pregătit pentru a face față noilor forme de poluare pe care le genera revoluția industrială. Numai că atât amploarea fenomenului, cât mai ales unele contradicții din interiorul său făceau acest lucru deosebit de dificil.

Protecția mediului prezenta, potrivit vechiului drept (medieval), două caracteristici, care făceau sistemul juridic elaborat puțin apt pentru asimilarea problemelor ecologice. În primul rând, el proteja întotdeauna individul-victimă a vătămării, nu grupul. Or, formele moderne de poluare, în special prin amploarea efectelor lor – în unele cazuri – aduceau prejudicii la un mare număr de victime, care erau susceptibile de a se regrupa pentru a acționa în justiție. În al doilea rând, vechiul drept nu stabilea o protecție a mediului decât în privința speciilor ori dacă drepturile unui proprietar erau amenințate prin poluare.

Astfel, dreptul mediului se concentra inițial numai în jurul noțiunii de proprietate: proprietatea era „gardianul mediului” și, în sens invers, nu se putea aduce niciun reproș industriașului care, de pildă, otrăvea iazul ori polua terenul pe care-l deținea în proprietate.

Mult timp, inconvenientele ocazionate de industrie au fost considerate drept un însoțitor inevitabil al progresului; în 1865, de exemplu, Camera Lorzilor din Anglia aducea în fața justiției pe cel care se plânga de fumul urban nociv. Înalta cameră britanică argumenta că individul nu era îndreptățit să se plângă de poluare, întrucât, odată ce a optat pentru a trăi în oraș, a acceptat și riscul suportării tuturor consecințelor ce decurg de aici.

Prioritatea absolută acordată ulterior dezvoltării industriale, exploatarea masivă a resurselor naturale și afirmarea concepției potrivit căreia știința și tehnica pot oferi soluții pentru orice probleme (inclusiv cele ecologice) au dus la neglijarea adoptării unor acte normative adecvate de protecție și ameliorare a mediului. Totuși, în secolul al XIX-lea, apar și unele reglementări mai complexe în materie, vizând în primul rând protecția naturii, a unor eșantioane naturale reprezentative pe cale de dispariție și conservarea lor, concretizate, printre altele, în apariția, în unele țări, a primelor zone protejate (sub forma rezervațiilor sau a monumentelor naturii).

Dezvoltarea fără precedent a forțelor de producție, înfăptuirea obiectivelor mai multor revoluții industriale au fost însoțite de o solicitare tot mai intensă a resurselor naturale, a capacității mediului de a se menține în limitele echilibrului ecologic.

Așa cum subliniam anterior, odată cu revoluția industrială, măsurile de protecție s-au multiplicat și diversificat. Așa, spre exemplu, un decret napoleonian din 15 octombrie 1810, aplicabil deopotrivă în Franța, Belgia și Olanda, se referea la uzinele și atelierile insalubre, periculoase și care emiteau mirosuri dezagreabile. S-au conturat și afirmat o serie de principii comune vizând combaterea pericolelor, pagubelor și distrugerilor cauzate de echipamentele poluante, prevăzându-se obligația obținerii unei autorizații pentru a crea, a gera ori a modifica asemenea echipamente. Și în alte țări, ca Germania (1869) și Luxemburg (1872), s-au prevăzut sisteme de licență ori autorizații. O serie de măsuri contra poluării atmosferice de origine industrială, menite să protejeze sănătatea și să garanteze securitatea, au fost stabilite în Anglia (1863) și în Italia (1865, 1888). În paralel, preocupările de preservare a unor resurse economice și factori naturali de mediu în fața amenințărilor de epuizare au dus la reglementarea exploatarea comercială a pădurilor, sub impactul dispariției unor păduri de pin foarte importante, din cauza tăierilor masive pentru export. Au urmat apoi Legea privind protecția pădurilor din Boemia (1852), Codul silvic din România (1881), Legea elvețiană privind pădurile (1902) ș.a.

Primele decenii ale secolului al XX-lea sunt dominate de preocupările și reglementările vizând protecția și conservarea naturii. Așadar, la 19 martie 1902 se încheie la Paris Convenția pentru protecția păsărilor utile agriculturii, urmată în 1911 de Tratatul privind prezervarea și protecția focilor pentru blană, iar în 1933 de Convenția de la Londra privind conservarea faunei și florei în stare naturală. La nivel național, Finlanda a adoptat prima sa lege de protecție a naturii în 1923, România în 1930, Liechtenstein în 1931, Germania în 1935, Danemarca în 1937. Textele legale în cauză se refereau, în esență, la protejarea anumitor specii și crearea de arii protejate.

În același timp, problemele mediului au fost multă vreme percepute exclusiv ca simple probleme ale poluării aerului, apei și solului, prin deșeurile industriale și domestice, în măsura în care acestea influențează negativ sănătatea omului, ceea ce se reflectă și în privința dreptului, prin reducerea evoluțiilor sale la extinderea și dezvoltarea reglementărilor tradiționale de sănătate publică și tehnică sanitară.

Criza ecologică declanșată virulent în deceniul al șaselea al secolului trecut a generat o reacție fermă, inclusiv în plan legislativ, de apărare a mediului ambiant. În mare măsură, această mișcare s-a dezvoltat ca o poziție față de deteriorarea vizibilă și, uneori, catastrofică a mediului, precum accidentul Torrey Canyon în 1967, primul dintr-o serie de catastrofe petroliere. Treptat, alte probleme s-au adăugat: deșeurile, utilizarea energiei nucleare și pericolele aferente, accidentele industriale etc. În perioada 1950-1960, lucrări precum „Primăvara tăcută” de Rachel Carson și filmele de ficțiune de genul „Lucrul” au generat reacții multiple la nivelul opiniei publice în favoarea protecției mediului.

Așa se face că, la sfârșitul anilor 1960 și începutul anilor 1970, marea majoritate a statelor industrializate au adoptat reglementări naționale adecvate. Un impuls deosebit l-a avut asupra reglementărilor juridice și instituționalizării acțiunii de protecție a mediului extinderea la nivel mondial a preocupărilor ecologice prin organizarea primei Conferințe a ONU privind mediul uman (iunie 1972, Stockholm), urmată în 1992 de Summitul de la Rio și în 2002 de cel de la Johannesburg ori Rio+20 (2012). La începutul secolului al XXI-lea și al mileniului al III-lea, toate țările lumii sunt dotate cu o legislație mai mult sau mai puțin perfectă asupra mediului. În ultimul deceniu, asistăm la emergența unei semnificative legislații privind clima, având în centrul său o lege specială, cu puternice



rezonanțe internaționale și regionale (unional-europene). Conform unor estimări, numărul actelor normative naționale în materie este de ordinul zecilor de mii, o mare parte dintre ele fondându-se pe modelele europene sau americane.

În strânsă legătură cu aceste preocupări, tehnicile juridice au cunoscut evoluții semnificative. Pornind de la teza că este mai bine să se prevină prejudiciile ecologice decât să se repare pagubele deja cauzate, a apărut și s-a afirmat instituția studiului de impact ecologic al activităților economice și sociale ca bază a autorizării și controlului acestora, precum și participarea publicului la luarea deciziilor privind mediul, recunoașterea dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic, construirea unui sistem special al răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic, folosirea pârgھیilor economico-fiscale ca măsuri stimulative sau disuasive etc.

În paralel, evoluții deosebite s-au înregistrat și în planul cooperării internaționale și al reglementării interstatale, care au dus în cele din urmă la constituirea și afirmarea ca disciplină științifică și nivel normativ a dreptului internațional al mediului. Totodată, la nivelul Uniunii Europene se afirmă din ce în ce mai mult o politică specifică și se impune dreptul UE al mediului și climei.

Numeroasele și tot mai gravele consecințe ale poluării și degradării mediului, tendințele de rupere a echilibrului ecologic într-o manieră tot mai periculoasă au determinat trecerea de la acest drept asupra mediului (un drept de „indiferență”, care urmărea mai degrabă stipularea unor interdicții și realizarea unor obiective și finalități economice) la un stadiu superior, cel al „dreptului pentru mediu și climă”, printr-o abordare ecosistemică globală.

Concluzionând, este de observat că mediul ca atare, perceput într-o manieră autonomă, nu a făcut mult timp obiectul unor ocrotiri separate. Dreptul nu proteja inițial mediul decât ca un accesoriu al altor valori, și nu ca o valoare în sine; numai începând cu ultimii circa cincizeci de ani, adică devenit cu adevărat dreptul mediului, el va reuși să apere valoarea „mediului” în sine, nu ca un simplu apendice rezidual.

Apariția mișcării politice ecologiste la finele anilor 1960, critica radicală a creșterii (economice) și a societății de consum, legate de conștientizarea degradărilor suportate de natură și a riscului de epuizare a resurselor, au favorizat asemenea evoluții. Un impuls major în elaborarea și adoptarea unor reglementări propriu-zise de protecție a mediului a venit din impactul și „șocul” provocat de accidente majore generatoare de poluare, anumite crize ecologice sau penuria energetică și a resurselor naturale, în general. Este vorba, de exemplu, de seria mareelor negre inaugurată în 1967 de naufragiul petrolierului Torrey Canyon, urmat de eșuarea Amoco-Cadiz (1978), Exxon-Valdez (1989), Erika (1999), Prestige (2002), Deepwater Horizon (2010), cea a accidentelor nucleare [de la centralele Three Miles Island (1979, U.S.A., Pennsylvania), Cernobîl (1986, Ucraina) ori Fukushima (Japonia, 2011), a accidentelor chimice (Minamata, 1959), Seveso (Italia, 1976), Bhopal (India, 1984), Toulouse-AZF (2001), Lubrizol (Rouen, 2019), Beyruth (2020)]. De asemenea, catastrofele naturale, inclusiv cele manifestate sub formarea fenomenelor meteo-climatice extreme, au jucat un rol în adoptarea normelor juridice de protecție pertinente. În acest mod, dreptul mediului s-a constituit inițial ca un drept reactiv, prin reacții succesive la „șocuri ecologice”, ceea ce a generat o structură particulară, constituită din reguli diferențiate, dispoziții sectoriale, „din bucăți”, prin aceasta adăugându-i-se cea de drept empiric, care s-a accentuat prin rolul pe care jurisprudența l-a

jucat în dezvoltarea sa<sup>5</sup>. Din această perspectivă, dreptul mediului ne apare ca unul al catastrofelor ecologice. La rândul lor, fenomenele meteorologice extreme (caniculă, secete, uragane) au favorizat apariția și structurarea dreptului climei.

Din punctul de vedere al conținutului și metodelor utilizate, istoria sa de până acum se circumscrie la patru mari perioade.

În prima, aferentă anilor 1970, s-a acordat prioritate reglementării protecției unor sectoare ale mediului considerate esențiale: apele continentale, viața sălbatică, mediul marin. Într-o a doua etapă, o altă metodă s-a suprapus peste această abordare sectorială, fără a o anula, constând în reglementarea substanțelor care pot avea un impact negativ asupra mediului: produsele și substanțele chimice, deșeurile, materiile radioactive. Cea de-a treia etapă, declanșată după 1990, se caracterizează printr-o abordare și reglementare integrată a acțiunii de protecție a mediului, deopotrivă în privința activităților propriu-zise de protecție și în raport cu dezvoltarea socio-economică, în cadrul procesului de dezvoltare durabilă. În sfârșit, în cea de-a 4-a, afirmată post-2010, a devenit preponderentă problematica schimbării climatice cu expresia sa, *Acordul de la Paris privind clima*, însoțită, dar încă cu un rol subsidiar, deși independent, de cea a erodării biodiversității, vorbindu-se în acest fel de dreptul mediului și al climei. El înglobează, pe lângă expresiile juridice ale Pactului verde pentru Europa și Legii (regulamentului) pentru climă din cadrul dreptului UE, și circa 1.300 de legi „pentru climă” adoptate în diferite state ale lumii<sup>6</sup>.

Dreptul mediului, *lato sensu*, se prezintă astăzi ca un ansamblu mai mult sau mai puțin coerent de reglementări, dintre care peste 500 de tratate multilaterale, la care se adaugă circa 900 de tratate internaționale, numeroase acte ale organizațiilor internaționale (interguvernamentale sau neguvernamentale), aproximativ 300 de acte legislative ale UE și zeci de mii de acte normative de drept intern. Caracterul relativ dispersat, dificultățile de „cuplare” și comunicare între cele trei ordini juridice de exprimare (internațională, regională și națională) fac necesară o acțiune permanentă de sistematizare, de codificare și analize teoretice adecvate.

**1. Emergența dreptului climei ca nouă dimensiune a dreptului mediului.** Ultimii ani se caracterizează printr-un veritabil avânt al reglementărilor juridice în domeniul climatic atât la nivel internațional, european cât și național. După încheierea și rapida intrare în vigoare a Acordului de la Paris (12 decembrie 2015-4 noiembrie 2016), urmat de Glasgow Climate Pact (2021), și stabilirea în acest mod a noului cadru juridic internațional de acțiune globală, s-a remodelat întregul arsenal juridic aferent. În acest context, UE s-a angajat, într-o primă etapă, să-l pună în aplicare pe calea *Clean Energy Package*, având în centrul său Regulamentul 2018/1999 ce impune un cadru procedural care cere statelor membre stabilirea de planuri naționale energie-climă integrate și strategii pe termen lung. Apoi, receptând noul mers al globalizării și ca răspuns la provocarea planetară ecoclimatică, Comisia Europeană (Comisia sau CE) a prezentat noua sa strategie de creștere și „programul de guvernare” pentru următorii patru ani într-o comunicare, sub

---

<sup>5</sup> A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, 5<sup>e</sup> édition mise à jour, PUF, Paris, 2021, p. 5.

<sup>6</sup> Cu toate acestea, rămân încă domenii ne- sau insuficient reglementate în plan internațional, precum: cele preconizate vizând evaluarea de mediu, solurile, poluarea de origine tehnică, ariile protejate în marea liberă, protecția mediului în caz de conflict armat, peisaje, deplasații de mediu ș.a.

titlul „Pactul verde pentru Europa” (Pactul), din 1 decembrie 2019, cu obiectul declarat de promovare a unei tranziții (ecologice) „juste și inclusive” în scopul de a transforma continentul nostru „într-o societate justă și prosperă”, dotată cu o economie modernă, eficientă în utilizarea resurselor și competitivă, caracterizată prin neutralitatea carbon ce ar trebui atinsă în 2050 și în care creșterea economică va fi disociată de utilizarea resurselor. Pentru punerea în aplicare a *Pactului* și a acțiunilor-cheie aferente este pe cale a se institui o structură juridică specifică, menită să asigure promovarea obiectivelor stabilite și care va marca întregul drept al UE. Într-o primă aproximare, aceasta presupune revizuirea a peste 50 de directive, proces care a început deja și va dura cel puțin până în 2022 și adoptarea altora noi. În epicentrul reformei legislative unional-europene va sta Regulamentul (UE) 2021/1119 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 iunie 2021 de instituire a cadrului pentru realizarea neutralității climatice (Legea europeană a climei) astfel încât să se realizeze o schimbare de paradigmă de abordare juridică ce va privi, într-o măsură mai mare sau mai mică, toate domeniile, fie că vorbim de finanțare, industrie, comerț, transport, locuințe, energie, biodiversitate ori reciclarea deșeurilor. Noua structură normativă în acest mod edificată e considerată ca o „traducere juridică” a voinței politice a Uniunii de a se angaja definitiv pe calea unui viitor mai durabil, cu emisii slabe de carbon și o stabilizare a sistemului climatic. Impactul său asupra dreptului UE și a drepturilor interne ale celor 27 de state membre ale UE se cuvine evaluat din perspectiva faptului că 40% din reglementările unional-europene privesc mediul, iar 75-80% din dreptul mediului aferent fiecărui stat membru este de sorginte comunitară.

Reacții pe măsură s-au înregistrat și în plan intern prin adoptarea unor legislații și legi privind clima. Încercarea de a circumscrie semnificațiile sintagmei de „lege a climei” presupune, cu titlul liminar, acceptarea a două sensuri ale acesteia. Astfel, într-o accepțiune mai largă, legea climei poate desemna orice reglementare legală privind clima; în această perspectivă, ea poate privi atât aspecte de limitare a emisiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă („atenuarea schimbării climatice”), cât și chestiuni de răspuns și reziliență adecvate („adaptare la dereglarea sistemului climatic”). În acest fel se pot acoperi probleme și subiecte foarte variate, mergând de la diminuarea și eliminarea surselor de energie fosilă la promovarea energiilor regenerabile și eficiența energetică, de la tarifarea carbonului la cercetare și dezvoltare, trecând prin provocări instituționale și de guvernare ecoclimatică. Utilizând o atare abordare, într-un demers specializat s-au identificat, în octombrie 2017, circa 1.300 de legi pentru climă la nivel mondial. Din punct de vedere mai restrictiv și aplicat, prin legea climei se înțelege o reglementare care întrunește cumulativ trei caracteristici: fixează un obiectiv național la orizontul post-2030, organizează modul de atingere a sa și prevede un mecanism de supraveghere și de raportare. Acest tip de reglementare și abordare a cunoscut un avânt în ultimii ani pe continentul european, prin emergența unor atari acte normative în Olanda, Danemarca, Irlanda, Norvegia, Germania, Suedia, Franța, Scoția ori Spania. În alte țări demersurile de acest gen sunt în curs (de pildă, Belgia, Grecia). La originea acestei dezvoltări legislative speciale se află modelul britanic introdus prin *Climate Change Act* în 2008. Două aspecte inovative marchează legea engleză de pionierat; pe de o parte, faptul că aceasta fixează un obiectiv climatic pe termen lung pentru Marea Britanie: amprenta netă de carbon care trebuie să ajungă cu cel puțin 100% inferioară nivelului din 1990 la orizontul 2050. În acest scop, guvernul e însărcinat să elaboreze, pentru fiecare perioadă de 5 ani, un quantum