

DESPRE RESPONSABILITATEA INTERNAȚIONALĂ A STATELOR ÎN DREPTUL MEDIULUI

Asist. univ. dr. Matei Diaconu

In the modern society which cannot be conceived without economical progress, the widely extended phenomenon of pollution is necessarily accepted. It should however be strictly defined and limited by juridical and technical rules, but international settlements are rather divergent in this matter. If only subjective responsibility, mainly based upon the concept of guilt should be admitted, major difficulties would occur when trying to obtain damages' restoration from states. For this reason, it is necessary that the concept of objective responsibility, relying on concepts as guarantee and risk should also operate.

This article deals with various problems raised by states' responsibility, problems issued averagely from ecological damages but also from discussions concerning the international subject against which should be taken juridical action.

Din punctul de vedere al dreptului mediului, noțiunea de răspundere comportă abordări complexe, dată fiind natura mai specială a acestei ramuri de drept. Astfel, în dreptul internațional al mediului, se pune problema dacă și în ce măsură există o responsabilitate a statelor, în afară de formele cunoscute ale răspunderii juridice caracteristice persoanelor fizice și juridice, în cazul producerii unor daune majore mediului înconjurător.

Recunoașterea ca valori de interes general, de o importanță majoră pe plan mondial, a mediului înconjurător, pe de o parte, și implicit, a preocupărilor din ce în ce mai justificate de a-l proteja, pe de altă parte, ar trebui să ducă la crearea unei forme de incriminare cât mai cuprinzătoare, dar în același timp cât mai ușor de aplicat, a delictului ecologic. Întrucât nu este posibilă modificarea locului și rolului elementelor ce formează echilibrul ecologic, trebuie, în consecință, ca regulile și principiile dreptului internațional să se adapteze noutății și complexității existente în realitatea obiectivă¹.

Desigur că, având în vedere evenimentele recente petrecute pe malul ucrainean al brațului Chilia al Dunării, legate de drenarea albiei canalului Bîstroe, pentru a-l transforma în canal navigabil, evenimente ale căror urmări aduc prejudicii, prin distrugerea totală a unor ecosisteme, nu doar statului român, ci întregii comunități internaționale, problema este, din păcate, de o nedorită actualitate. În acest caz, nu este vorba de o simplă poluare în adevăratul sens al cuvântului, ci de o intervenție brutală în ecosistem, producând consecințe evidente mai grave, prin caracterul său ireversibil.

În privința angajării responsabilității statelor în cazul producerii unor pagube mediului înconjurător, preocuparea dreptului internațional are ca punct central determinarea cu claritate a conceptului de „fapt ilicit la nivel internațional”, fiind, așadar, vorba de o modalitate de sancționare a violării unei norme internaționale care prevede o obligație în domeniul protecției mediului înconjurător². Cu alte cuvinte, încălcarea de către un stat a unei obligații cu caracter internațional privind protecția mediului, fie ea de o origine cutumiară sau convențională, ori a unui principiu general de drept al mediului, determină, în anumite condiții, răspunderea aceluia stat. Această obligație trebuie, însă, să fi fost asumată de statul

¹ Michel Prieur – „Droit de l'environnement”, Editura Dalloz, Paris, 2001

² Mircea Duțu – „Dreptul internațional al mediului”, Editura Economică, București, 2004

respectiv pe planul dreptului internațional, fiind excluse atât obligațiile având ca izvor convenții de drept intern, cât și obligațiile morale³.

Trebuie evidențiată existența unei multitudini de tratate internaționale ce pun problema angajării responsabilității statelor în dreptul mediului, atât pe calea clauzelor ce vizează reglementarea pașnică a diferendelor, cât și prin sesizarea Curții Internaționale de Justiție sau a unui tribunal arbitral.

Statele au manifestat, însă, în general, o oarecare neîncredere în privința mecanismelor jurisdicționale internaționale, precum și o atitudine vădit reticentă în legătură cu acceptarea vreunei forme de răspundere care să ia naștere în domeniul dreptului internațional al mediului⁴.

De asemenea, pentru a se reține caracterul ilicit al faptei, este necesar ca obligația încălcată să decurgă dintr-o normă internațională aflată în vigoare la acea dată pentru statul respectiv. Spre exemplu, în cazul accidentului de la Cernobil din 26 aprilie 1986, nici o regulă convențională privind răspunderea internațională pentru accidente nucleare nu era aplicabilă la acea dată fostei U.R.S.S., deoarece interpretarea dată, de regulă Convenției de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferice pe distanțe lungi exclude aplicarea sa în privința poluării prin elemente radioactive, iar Convenția de la Viena din 1963 referitoare la responsabilitatea civilă în materie nucleară nu putea fi invocată, fosta U.R.S.S. nefiind parte și neaderând la Convenție; de altfel, din toate statele care au suportat consecințele norului radioactiv, numai fosta Iugoslavie semnase și ratificase Convenția de la Viena⁵. În această situație, se putea recurge la aplicarea regulilor generale ale dreptului internațional al mediului și ale reglementărilor Agenției Internaționale pentru Energie Atomică, vizând prevenirea accidentelor, informarea statelor care puteau fi victime ale consecințelor accidentului, precum și asistența internațională și modul de acordare a acesteia.

Ca urmare a acestui eveniment, s-au semnat la Viena, la 26 septembrie 1986, două convenții având ca obiect accidente nucleare: Convenția privind notificarea rapidă a unui accident nuclear și Convenția privind asistența în caz de accident nuclear sau urgență radiologică, România aderând ulterior la ambele documente, prin Decretul nr. 223/1990.

În situația în care dauna cauzată are ca izvor un fapt licit, ori al cărui caracter ilicit este dificil sau imposibil de stabilit, cum ar fi, de exemplu, în cazul folosirii unui curs de apă internațional, problema angajării răspunderii unui stat se pune de o manieră mult mai complicată. Astfel, în condițiile în care s-ar accepta doar culpa ca fundament primordial al răspunderii internaționale a statelor, soluția ar fi practic inexistentă; în acest domeniu însă, operează nu doar forma subiectivă a răspunderii, ci și noțiunea de răspundere obiectivă, întemeiată pe ideea de garanție și pe cea de risc⁶.

În ceea ce privește răspunderea subiectivă a statelor, având ca fundament principal culpa, ea reprezintă forma clasică de răspundere în acest domeniu și constituie încă regula în materie.

Reflectarea acestei modalități de angajare a răspunderii transpare dintr-o serie de acte internaționale, având aplicabilitate la nivel mondial sau comunitar. Cu titlu de

³ Pompil Drăghici, Anca Ileana Dușcă – „Dreptul intern și comunitar al mediului”, Editura Universitaria, Craiova, 2003

⁴ Mircea Dușcă – „Dreptul internațional al mediului”, Editura Economică, București, 2004

⁵ Pompil Drăghici, Anca Ileana Dușcă – „Dreptul intern și comunitar al mediului”, Editura Universitaria, Craiova, 2003

⁶ Pompil Drăghici, Anca Ileana Dușcă – „Dreptul intern și comunitar al mediului”, Editura Universitaria, Craiova, 2003

exemplu, menționăm Regulile de la Helsinki privind resursele internaționale de apă, adoptate în 1966 și completate, începând cu anul 1972, de multiple alte convenții conținând reguli suplimentare. Acestea consacră, printre altele, obligativitatea utilizării echitabile a apelor unui bazin internațional, formulând, de asemenea, recomandarea ca statele să manifeste o bună conduită în utilizarea apelor fluviilor și râurilor internaționale. Este, de fapt, vorba de aplicarea principiului „sic utere tuo”, alături de cel al buneii vecinătăți sau al utilizării echitabile, ceea ce înseamnă că unui stat îi revine în primul rând obligația de a preveni orice formă de poluare sau de creștere a nivelului poluării apei, care ar putea duce la nașterea unui prejudiciu deosebit pe teritoriul unui alt stat.

Un alt caz important la nivel internațional a fost cel al poluării Rinului prin deversarea de săruri, Comisia Internațională pentru protecția Rinului contra poluării prevăzând, ca mod de reparare a acestei situații, finanțarea lucrărilor de combatere a poluării de către statele riverane. Această hotărâre a însemnat, pentru unii autori, o încălcare a principiului poluatorului plătitor, dar ea a fost justificată prin ideea că toți utilizatorii unui bazin hidrografic trebuie să contribuie la întreținerea acestuia⁷. De asemenea, după accidentul de la uzinele elvețiene Sandoz, din 1986, soldat cu urmări catastrofale în privința poluării Rinului, s-a discutat din ce în ce mai insistent despre necesitatea unei responsabilități independente de culpă, ceea ce înseamnă, de fapt, răspundere obiectivă.

Angajarea responsabilității statelor ridică probleme variate, cauzate atât de caracteristicile fiecărei daune ecologice în parte, cât și de discuțiile referitoare la cel împotriva căruia victima ar trebui să acționeze: statul însuși, agenții săi sau persoanele care-l reprezintă, susținându-se, în acest sens, lipsa obligației de diligență din partea statului, acesta având, în opinia jurisprudenței franceze, doar o obligație de bună guvernare⁸.

Un alt domeniu unde se întâmpină dificultăți este cel al raportului de cauzalitate între actul incriminat și paguba produsă⁹. Acest raport comportă ambiguități semnificative atunci când este vorba de o poluare difuză sau de una provenind de la mai mulți autori, de natură să producă efecte pe distanțe mari, întinse ca durată sau cumulative. Astfel, în cazul deteriorării clădirilor sau a monumentelor, nu există pagube semnificative decât dacă poluarea are un caracter continuu. De asemenea, există, din păcate, numeroase cazuri de combinare a unor forme diferite de poluare, cum ar fi, spre exemplu, poluarea organică a unui curs de apă cu cea generată de apele urbane uzate, ori cu cea de origine termică, motiv pentru care imputabilitatea poluării finale rezultate devine extrem de dificil de realizat. Pe de altă parte, nu totdeauna aceeași emisiune poluantă produce aceleași efecte, ele fiind destul de mult influențate și de circumstanțele fizice momentane.

În privința formei de răspundere obiectivă, care nu se bazează în mod necesar pe dovedirea existenței culpei, având ca fundament specific noțiunile de risc¹⁰ și de garanție, se poate spune că are un domeniu de aplicare ceva mai restrâns deocamdată, dar există curente de opinie importante la nivel mondial care înclină spre acceptarea unei aplicabilități mai extinse pentru această formă de angajare a responsabilității statelor. Având în vedere frecvența tot mai mare a accidentelor ecologice și a actelor de degradare a mediului, considerăm că ar fi recomandabilă o simplificare a angajării răspunderii celui ce a cauzat

⁷ Mircea Duțu – „Dreptul mediului. Tratat”, vol.I, Editura Economică, București, 2003

⁸ Jean-Michel Lavieille – „Droit international de l’environnement”, Editura Ellipses, Paris, 1998

⁹ Ion Dogaru, Pompil Drăghici – „Drept civil. Teoria generală a obligațiilor”, Editura All Beck, București, 2002

¹⁰ Constantin Stătescu, Corneliu Bârsan – „Drept civil. Teoria generală a obligațiilor”, Editura All Beck, București, 1997

prejudiciul ecologic, în scopul limitării pe cât posibil a evenimentelor ce au drept consecință o degradare greu reversibilă a mediului.

În acest sens, pentru angajarea responsabilității materiale a unui stat ar fi suficientă doar existența unei daune materiale majore produse de către acesta, ori de vreo persoană juridică sau fizică legată juridicește de el. Dacă, spre exemplu, în domeniul utilizării apelor râurilor și fluviilor internaționale, despre care am mai amintit, ar fi fost aplicabil principiul răspunderii obiective a statelor, în cazul Bîstroe ar fi fost suficient doar ca România să dovedească gravul prejudiciu produs prin colmatarea albiei canalului pentru a avea câștig de cauză în fața instanțelor internaționale competente, fără a se mai pune în discuție culpa ori reaua-credință a statului ucrainean, aspecte pe care acesta din urmă le neagă cu atâta vehemență.

În sistemul juridic internațional de azi, răspunderea obiectivă a statelor în dreptul mediului se aplică și constituie regula în cazul unor eventuale accidente în domeniul utilizării pașnice a energiei nucleare, ori în situația unei eventuale poluări a mărilor cu hidrocarburi¹¹. Așadar, este vorba de domeniile considerate ca fiind de maxim risc pentru mediul înconjurător, prin prisma daunelor extreme pe care ele le pot produce.

De asemenea, o excepție de la regula răspunderii subiective o constituie și Convenția din 22 martie 1972 privind responsabilitatea internațională pentru pagubele produse de obiectele spațiale. Astfel, potrivit articolului 2 al acestui document, statul care a procedat sau procedează la lansarea unui obiect spațial, ori statul al cărui teritoriu sau ale cărui instalații servesc la lansarea unui obiect spațial are o răspundere absolută de a repara daunele provocate de obiectul său la suprafața Terrei. Aceste prevederi au fost aplicate efectiv în 1979, atunci când satelitul sovietic „Cosmos 954” s-a dezintegrat în spațiul atmosferic canadian, rămășițe radioactive ale acestuia răspândindu-se pe teritoriul Canadei. Guvernul canadian a solicitat, atunci, U.R.S.S. returnarea cheltuielilor efectuate cu localizarea și recuperarea elementelor care puteau fi periculoase, fără a invoca, în acest demers, culpa efectivă a fostei Uniuni Sovietice și a reușit obținerea unei părți din suma cerută¹².

Pe de altă parte, Uniunea Europeană a manifestat și manifestă tendințe tot mai evidente în sensul introducerii principiului răspunderii obiective și în privința poluării transfrontaliere cauzate de deșeurii, dorindu-se ca imputabilitatea și, în consecință, obligația de despăgubire să decurgă aici din simplul raport de cauzalitate, indiferent de orice fundament subiectiv, chiar dacă jurisprudența internațională s-a dovedit destul de rezervată în a-și motiva deciziile prin prisma noilor orientări. De altfel, în acest domeniu, însăși Comisia de Drept Internațional a O.N.U. realizează o adevărată revalorificare a teoriei răspunderii obiective, extinzând sfera sa de aplicare pentru toate daunele transfrontaliere grave, însă lasă, totodată, statelor interesate facultatea de a decide, în concret pentru fiecare caz, asupra reparației, ținând seama de principiile echității și echilibrului de interese.

Accentuăm, în final, ideea că, în cazul în care responsabilitatea obiectivă a statelor în dreptul mediului va avea o aplicabilitate mult mai extinsă, tinzând spre generalizare, prejudiciile create mediului înconjurător nu ar mai înregistra, probabil, creșterea alarmantă pe care o manifestă deocamdată, întrucât cei care derulează activități economice profitabile ar pune în balanță, pe de o parte, beneficiile realizate, iar pe de cealaltă parte, riscul foarte însemnat, din punct de vedere juridic, de a achita sume impresionante, cu titlu de daune, în cazul nedorit al unui accident ecologic.

¹¹ Pompil Drăghici, Anca Ileana Dușcă – „Dreptul intern și comunitar al mediului”, Editura Universitaria, Craiova, 2003

¹² Mircea Duțu – „Dreptul internațional al mediului”, Editura Economică, București, 2004