

Considerații referitoare la Directiva 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind protecția mediului prin intermediul dreptului mediului¹

Conf. univ. dr. Anca Ileana Dușcă*

Considerations and concerning the 2008/99/CE Directive of the European Parliament of the Council of November 19-th 2008, on the environment's protection through the corpus of environment's law

Abstract

The 2008/99/CE Directive of the European Parliament and of the Council of November 19-th 2008 concerning the protection of environment using penal law has the objective to ensure a more powerful protection of the environment. From the contents of the Directive it does not result in what exactly will consist this special protection and its means of accomplishment. In fact, a penal law for the environment is hard to be created at national level. In reality, a small number of eco-offenders are pen ally convicted, while the sanctions are symbolical too.

Key words: *environment's protection, European Parliament, environment law, eco-offenders, CE Directive.*

Cuvinte cheie: *protecția mediului, Parlamentul European, dreptul mediului, eco-infractori, Directiva CE*

Apariția acestei directive se dorește a fi un răspuns la o serie de realități contemporane: 1. creșterea numărului de infracțiuni împotriva mediului cu efect transfrontier; 2. actualele sisteme de sancțiuni nu au fost suficiente pentru a garanta respectarea efectivă a legislației privind protecția mediului; 3. respectarea legislației ar putea fi consolidată prin prevederea de sancțiuni penale care demonstrează o dezaprobare socială de natură diferită, din punct de vedere calitativ, comparativ cu sancțiunile administrative și cu mecanismul de compensare întemeiat pe dreptul civil; 4. existența unor norme comune privind infracțiunile dau posibilitatea unor metode de investigație și de asistență eficiente pe teritoriul statelor membre și între acestea²; 5. o protecție a mediului impune introducerea unor sancțiuni cu caracter descurajant mai ridicat pentru activitățile care dăunează

¹ (J.O.U.E. L. 328/28, 6.12.2008).

* autoarea este cadru universitar la Facultatea de Drept și Științe Administrative din Craiova

² A se vedea M. Neagu, *Relația drept penal - drept comunitar*, Dreptul nr. 7/2006, p. 155-167; L.A. Lascu, *Comunitarizarea dreptului penal - premisa unei crize instituționale în Uniunea Europeană*, în Dreptul nr. 10/2008, Editura C.H. Beck, București, p. 212-227; M. Dușu, *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la marja de apreciere a legislațiilor naționale în domeniul limitării libertății de expresie și a criticilor militanților ecologiști. Prevalența dreptului la libertatea de expresie - cu referire la fapte de natură istorică ori științifică asupra unor reglementări naționale care statornicesc "drept la uitare"*, Dreptul nr. 10/2008, p. 246-253.

mediului, care provoacă de obicei sau este posibil să provoace daune semnificative aerului, inclusiv stratosferei, solului, apei, animalelor sau plantelor, inclusiv în ceea ce privește conservarea speciilor; 6. nerespectarea unei obligații legale de acțiune poate avea același efect ca un comportament activ și ar trebui, prin urmare, să fie considerată infracțiune și să fie sancționată ca atare.

Conținând standarde minime, directiva nu împiedică nici aplicarea altor regimuri de răspundere (prevăzute în dreptul comunitar sau în cel național pentru daune provocate mediului) și nici aplicarea unor măsuri mai stricte de protecție eficientă a mediului prin intermediul dreptului penal.

Obiectul Directivei 2008/99/CE este prezentat în art. 1 în următorii termeni: "prezenta directivă stabilește măsuri de natură penală pentru a asigura protecție mai eficace a mediului". Pentru realizarea acestui obiectiv, directiva obligă statele membre să prevadă în legislația lor națională sancțiuni penale pentru încălcări grave ale dispozițiilor din dreptul comunitar privind protecția mediului.

Sunt considerate **infracțiuni următoarele fapte**³: a) deversarea, emiterea sau introducerea unei cantități de materie sau de radiații ionizante în aer, sol sau apă, care provoacă este posibil să provoace decesul sau vătămarea gravă a unei persoane sau daune semnificative calității aerului, calității solului sau calității apei, animalelor sau plantelor; b) colectarea, transportul, valorificarea sau eliminarea de deșeuri, inclusiv controlul acestor operațiuni și întreținerea ulterioară a spațiilor de eliminare și acțiunile întreprinse de comercianți sau intermediari (gestionarea deșeurilor), care provoacă sau este posibil să provoace decesul sau vătămarea gravă a unei persoane sau daune semnificative calității aerului, calității solului, calității apei ori animalelor sau plantelor; c) transportul de deșeuri⁴; d) exploatarea unei uzine în care se desfășoară o activitate periculoasă sau în care sunt depozitate substanțe sau preparate periculoase și care în exteriorul uzinei, provoacă sau este probabil să provoace decesul sau vătămarea gravă a unei persoane sau daune semnificative calității aerului, calității solului sau calității apei ori animalelor sau plantelor; e) producția, procesarea, manipularea, folosirea, deținerea, depozitarea, transportul, importul, exportul sau eliminarea de materiale nucleare sau de alte substanțe radioactive periculoase, care provoacă sau este probabil să provoace decesul sau vătămarea gravă a oricărei persoane sau daune calității aerului, calității solului sau calității apei ori animalelor sau plantelor; f) uciderea, distrugerea, posesia sau obținerea de specimene din speciile de faună sau floră sălbatică protejate, cu excepția cazurilor în care fapta afectează o cantitate neglijabilă de astfel de specimene și are un impact neglijabil asupra stării de conservare a speciilor; g) comerțul cu specimene din speciile de faună sau floră sălbatică

³ În cazul în care sunt contrare legii și sunt săvârșite cu intenție sau cel puțin din culpă gravă.

⁴ În cazul în care respectiva activitate intră în domeniul de aplicare a art. 2 alin. 35 din Regulamentul CE nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri (J.O.U.E. L.190, 12.07.2006, p. 1) și se efectuează într-o cantitate care nu poate fi neglijată, fie că se realizează printr-un singur transport, fie prin mai multe transporturi aparent legale între ele.

protejate sau cu părți ori derivate ale acestora, cu excepția cazurilor în care actul afectează o cantitate neglijabilă de astfel de specimene și are un impact neglijabil asupra stării de conservare a speciilor; h) orice act care provoacă deteriorarea semnificativă a unui habitat din cadrul unui sit protejat; i) producția, importul, exportul, introducerea pe piață sau folosirea de substanțe care depreciază stratul de ozon.

Observăm că infracțiunile avute în vedere de Directivă privesc : a) **deșeurile** (colectarea, transportul, eliminarea, valorificarea--); b) **materiile sau radiațiile ionizante** (deversate, emise, introduse în aer, apă, sol care provoacă sau este posibil să provoace decesul sau vătămarea gravă a unei persoane sau daune semnificative calității aerului, solului, apei, animalelor sau plantelor); c) **materialele nucleare sau substanțele radioactive periculoase** (produse, procesate, manipulate, folosite, depozitate, transportate, importate, exportate, eliminate); d) **specimenele din speciile de faună sau floră sălbatică protejată** (uciderea, distrugerea, posesia sau obținerea, comerțul); e) **habitatele din cadrul unui sit protejat** (orice act care provoacă deteriorarea semnificativă); f) **substanțele care depreciază stratul de ozon** (producția, importul, introducerea pe piață sau folosirea). Rezultă că, în viziunea Directivei nu pot fi socotite infracțiuni fapte precum: tăierile ilegale de păduri, otrăvirea apei, incendierea vegetației, aprinderea și folosirea focului atât în ariile naturale protejate cât și în alte zone împădurite, zoofilia, vânătoria de plăcere, organizarea de lupte între animale, exploatarea animalelor sălbatice la circ sau deținerea acestora în colecții particulare – ca animale de companie -.

Persoana juridică⁵ poate fi considerată **răspunzătoare**⁶ pentru infracțiunile precizate în cazul în care: 1. aceste infracțiuni au fost comise în **beneficiul** său de orice persoană care deține o **poziție de conducere** în cadrul persoanei juridice (și care a acționat fie individual, fie în calitate de membru al unui organ al persoanei juridice pe baza: a) unei împuterniciri din partea persoanei juridice; b) unei prerogative de a lua decizii în numele persoanei juridice; c) a unei prerogative de control în cadrul persoanei juridice) sau 2. în care **lipsa supravegherii** sau a controlului din partea unei persoane aflate în poziție de conducere a făcut posibilă comiterea unei astfel de infracțiuni, în beneficiul persoanei juridice respective, de către o persoană sub autoritatea acesteia.

Răspunderea persoanei juridice nu exclude răspunderea penală a persoanelor fizice care, în calitate de autori, instigatori sau complici, sunt implicate în infracțiunile menționate. Statele membre trebuie - până la 26 decembrie 2010⁷ - să ia măsurile necesare pentru a asigura aplicabilitatea unor

⁵ „**Persoană juridică**: înseamnă orice entitate juridică care deține acest statut în temeiul legislației naționale aplicabile, cu excepția statelor sau organismelor publice care exercită prerogative de putere publică și a organizațiilor internaționale publice” (art. 2 lit 2.)

⁶ Art. 6 alin. 1, alin. 2, alin. 3 din Directiva 2008/99/CE a Parlamentului și Consiliului privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal.

⁷ Art. 8 din Directiva 2008/99/CE a Parlamentului European și a Consiliului, privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal.

sanctiuni eficace, proporționale și de efect de descurajare persoanelor juridice considerate - potrivit art. 6 din Directivă - răspunzătoare pentru o infracțiune.

Observații privitoare la Directiva 2008/99/CE. Deși art.1 din Directivă precizează că măsurile stabilite de natură penală au ca rol "asigurarea unei protecții mai eficace a mediului" nu putem să nu ne întrebăm din ce ar rezulta această protecție mai eficace ? Deoarece dacă ar fi să rezumăm conținutul Directivei am constata că :

1) enumeră o serie de fapte pe care le consideră infracțiuni (nu știm după ce criterii, câtă vreme lista este susceptibilă de numeroase adăugiri);

2) prevede sancționarea persoanei juridice (ceea ce nu este o noutate pentru o serie de legislații naționale);

3) consideră necesar să solicite statelor membre să sancționeze instigarea și complicitatea la actele săvârșite cu intenție (ceea ce acestea oricum prevedeau în legislațiile lor).

În același timp, ne-am fi așteptat nu la afirmații generale și imprecise (precum: " statele membre iau măsurile necesare pentru a asigura aplicabilitatea unor sancțiuni penale eficace, proporționale și cu efect de descurajare") ci la dispoziții clare și precise care să constituie "un răspuns adecvat ... la creșterea numărului de infracțiuni împotriva mediului " după cum se afirmă în punctul (2) din considerente .

Chiar ținând cont de sublinierea cuprinsă în pct. (12) din considerente – în sensul că directiva prevede standarde minime – nu putem să nu observăm lejeritatea, flexibilitatea în privința infracțiunilor îndreptate împotriva animalelor . Astfel, pe de o parte Directiva se referă doar la speciile de faună protejate – ceea ce înseamnă că nu are în vedere și pe cele neprotejate – iar pe de altă parte, prevede ca situație de excepție "afectarea unei cantități neglijabile de astfel de specimene, ceea ce are un impact neglijabil asupra stării de conservare a speciilor" . Deoarece Directiva 2008/99/CE nu precizează ce se înțelege prin "afectarea unei cantități neglijabile și impact neglijabil asupra stării de conservare a speciilor" și având în vedere realitatea că statele membre cel mai des nu se conformează nici măcar standardelor minime impuse de directive – rareori ele adoptând și conformându-se unor standarde superioare – putem trage concluzia că protecția animalelor este și va rămâne vreme îndelungată doar un deziderat.

Observații. Un drept penal al mediului se conturează greu la toate nivelele, național, comunitar și internațional. Nici țările, în legătură cu care s-ar putea vorbi de o tradiție în această materie⁸, nu se pot lăuda cu reducerea drastică a actelor de delincvență ecologică și aceasta deoarece realitatea arată că un număr

⁸ A se vedea M.O. Bertella-Geffray, *Un an de droit pénal de l'environnement*, în *Environnement-Revue Mensuelle Lexisnexis jurisclasser* - février, 2008, Paris, p. 19-24. În acest articol se subliniază că în anul 2006-2007 (1 septembrie 2006-30 octombrie 2007) infracțiunile de mediu au fost legate de poluarea fonică și nerespectarea legislației referitoare la speciile protejate.

infirm de ecoinfractori sunt condamnați penal, iar sancțiunile sunt și ele modice⁹ (explicația este simplă și valabilă universal: aplicarea efectivă a dreptului penal al mediului este condiționată de existența: 1) unor ofițeri de poliție specializați; 2) unor magistrați penaliști specializați pe problemele mediului și motivați să aplice riguros norma penală; 3) unei voințe a instituțiilor statului - mai ales a ministerului public - de a integra lupta contra delicvenței ecologice printre obiectivele prioritare și de a găsi căile de îndeplinire). De o jurisprudență comunitară (cu specific de răspundere penală de mediu, conturată și continuă nu se poate de asemenea vorbi, cu atât mai mult cu cât discuții importante s-au purtat chiar cu privire la competența comunitară (sau lipsa acesteia) în materie penală¹⁰. În ce privește jurisprudența internațională, pe lângă recunoașterea absenței deciziilor internaționale în materia dreptului penal al mediului, trebuie subliniată necesitatea - deseori amintită - a creării unui tribunal penal internațional de mediu. În favoarea acestei idei ar fi nu numai numărul însemnat de acorduri internaționale în materie, dar și faptul că "întotdeauna Curtea Internațională de Justiție de la Haga a refuzat să recunoască un drept de ingerință (imixtiune) ecologică" (motiv pentru care se consideră apariția Tribunalului penal internațional de mediu este doar o chestiune de timp)¹¹.

⁹ În articol sunt oferite ca exemple mai multe hotărâri (ex. 1. condamnarea unei persoane pentru capturarea, deținerea, transportul și punerea în vânzare de animale nedomestice aparținând unor specii protejate - este vorba de 36 păsări din specii protejate - la 3 ani de detenție cu amânare; 2. condamnarea unei persoane, proprietarul unui stabiliment care are ca obiect de activitate primirea animalelor de companie - pentru rele tratamente aplicate unui animal plasat în grija sa - la 3 luni de detenție cu amânare și 6000 euro amendă). Idem, p. 21. Importante sunt și hotărârile care stabilesc răspunderea penală pentru **punerea în pericol a altei persoane** (este cazul unei societăți - Alstone - care, în nordul Franței, exploata o uzină care produce cazane industriale și circuite secundare pentru centrale nucleare; întreprinderea a folosit mulți ani, azbest și diferite produse derivate acestuia în instalațiile, echipamentele, instrumentele sale, iar salariații care lucrau la temperaturi înalte foloseau tot materiale cu azbest pentru a se proteja de căldură. Unii salariați au declarat boli ca: azbestoză, cancer bronho-pulmonar etc. Societatea și directorul acesteia au fost condamnați penal pentru punerea în pericol a altuia, iar civil a obligat societatea să acorde fiecărui salariat, 10000 euro daune-interese pentru prejudicii morale, pe care judecătorul le numește **prejudiciul de frică** (ținând cont de numărul salariaților care au suferit ca efect al azbestului). A se vedea L. Meyret, *Amiante. Responsabilité pénale*, în *Environnement-Revue Mensuelle Lexisnexis jurisclasser*, juin, 2008, Paris, p. 28-32.

¹⁰ C. Vial, *Protection de l'environnement. Droit communautaire Etendue de la compétence communautaire en matière pénale la CJCE éclaircit les zones d'ombre*, în *Environnement-Revue Mensuelle Lexisnexis Jurisclasser* - février, 2008, p. 40-42.

¹¹ M.O. Bertella-Geffray, *Un an de droit pénal de l'environnement*, p. 16.