

**Cosmin Radu Mitroi**  
Judecător la Judecătoria Alexandria

# **Regimul juridic internațional al protecției atmosferei**

*Editura*  
**Hamangiu**  
2019

# Capitolul VI

## Rolul instanțelor naționale în cadrul regimului juridic internațional al schimbărilor climatice

### *Secțiunea 1. Cauza Urgenda contra Olandei – jurisprudență importantă pentru regimul juridic internațional al schimbărilor climatice*

#### §1. Considerații generale

La data de 24 iunie 2015, cu foarte puțin timp înaintea adoptării Acordului de la Paris, Curtea de Primă Instanță de la Haga, în cauza *Urgenda c. Olandei*<sup>[1]</sup> a pronunțat o hotărâre care a revoluționat maniera în care era privită până la acel moment posibilitatea instanțelor naționale de a contribui la aplicarea dispozițiilor internaționale referitoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră. Astfel, prin hotărârea pronunțată în cauza *Urgenda c. Olandei*, statul olandez a fost obligat să ia măsuri pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 25% până în anul 2020 față de nivelul din anul 1990. Această hotărâre inedită reprezintă un reper pentru modalitatea în care instanțele naționale se vor raporta în viitor la obligațiile pe care statele și le-au asumat în privința reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră și a oferit prilejul de a clarifica anumite aspecte decisive în economia litigiilor legate de legislația privind schimbările climatice. Având în vedere importanța deosebită a acestei hotărâri, vom analiza în continuare elementele sale esențiale<sup>[2]</sup>.

---

<sup>[1]</sup> Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396.

<sup>[2]</sup> Pentru detalii, a se vedea M. LOTH, *Climate change liability after all: a dutch landmark case*, *Tilburg Law Review: Journal on international and comparative law*, vol. 26, nr. 1/2016, pp. 5-30; M. LOTH, *Too Big to Trial? Lessons from the Urgenda Case*, *Uniform Law Review*; *Tilburg Private Law Working Paper nr. 02/2018*.

## §2. Contextul litigiului

Calitatea de reclamantă în cauza menționată a avut-o Fundația Urgenda, fundație care a fost înființată în anul 2008 și care avea ca scop principal stimularea tranziției către o societate sustenabilă și către o dezvoltare durabilă, mai ales prin acțiuni de protecție a mediului. Pârât în cauză a fost Ministerul Mediului și Infrastructurii din Olanda, ca reprezentant al statului olandez.

Prin acțiunea introdusă reclamanta a solicitat, în principal, să ia măsuri pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 25% până în anul 2020 față de nivelul din anul 1990.

## §3. Argumentele reclamantei

În fapt, reclamanta a susținut, întemeindu-se în principal pe ultimele rapoarte ale Comisiei Interguvernamentale de Experti privind Schimbările Climatice, că schimbările climatice cu consecințe deosebit de grave sunt cauzate în principal de emisiile antropice de gaze cu efect de seră în atmosferă. Potrivit acelorși constatări științifice, pentru a menține creșterea medie a temperaturii globale de până la 2 grade Celsius și pentru a preveni astfel adecvat consecințele grave ale schimbărilor climatice, statele, printre care și Olanda împreună cu Uniunea Europeană, trebuie să ia măsuri urgente de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 25% până la 40% până în anul 2020 față de nivelul din anul 1990 și cu 80-95% până în anul 2050. Cu toate acestea, statul olandez și-a asumat obligația de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră numai cu 17% până în anul 2020 față de nivelul din anul 2009. În aceste condiții, reclamanta a susținut că statul olandez și-a încălcat obligația de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră până la nivelul care permite evitarea unor consecințe dezastruoase ale schimbărilor climatice.

În drept, reclamanta și-a întemeiat acțiunea pe dispozițiile unor reglementări adoptate în materia protecției mediului și în special a atmosferei adoptate la nivel internațional, european și național. Astfel, reclamanta a făcut referire mai întâi la obligațiile stabilite în sarcina statelor de Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind Schimbările Climatice de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră și la principiul de drept internațional *sic utere tuo*. La nivel european, reclamanta a invocat dispo-

zițiile art. 191 TFUE și prevederile art. 2 și 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În fine, referindu-se la legislația internă, reclamanta și-a întemeiat acțiunea pe dispozițiile art. 21 din Constituția Olandei și pe anumite prevederi ale Codului civil olandez.

#### §4. Apărările statului

Așa cum era de așteptat, statul a invocat mai înainte de toate lipsa calității procesuale active a reclamantei, susținând că reclamanta nu poate avea o asemenea calitate având în vedere că prin acțiunea formulată urmărește respectarea drepturilor și intereselor generațiilor prezente și viitoare, inclusiv din alte țări.

Pârâtul a susținut că nu există nici în dreptul intern și nici în cel internațional o obligație legală în sarcina statului de a lua măsurile necesare pentru a reduce emisiile de gaze cu efect de seră la nivelul solicitat de reclamantă și în orice caz obligațiile rezultate din reglementările internaționale nu pot fi opuse decât statelor și nu au efect direct, astfel încât persoanele să se poată întemeia în mod direct pe aceste prevederi legale în fața instanțelor naționale.

În continuare, statul olandez a arătat că reducerea sporită a emisiilor de gaze cu efect de seră, așa cum a solicitat reclamanta, ar fi în orice caz irelevantă la nivel global, întrucât contribuția Olandei la emisiile globale este de numai 0,5%, iar menținerea creșterii temperaturii globale la 2 grade Celsius implică eforturile comune ale tuturor statelor și depinde în mod decisiv de gradul de implicare al celorlalte state.

Statul a mai susținut că reglementările sale privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră se încadrează în standardele de reducere adoptate la nivelul Uniunii Europene, astfel încât, având în vedere legislația și principiile dreptului european, statul olandez nu poate să își propună obiective mai stricte în această materie.

În fine, statul pârât a arătat că admiterea acțiunii reclamantei ar reprezenta o încălcare a principiului separației puterilor în stat, întrucât puterea judiciară ar obliga celelalte instituții să legifereze în sensul măsurilor de reducere a emisiilor solicitate. De asemenea, admiterea acțiunii și stabilirea unui anumit nivel de reducere a emisiilor ar influența în mod decisiv negocierile politice în cadrul Conferinței privind Acordul de la Paris.

## §5. Argumentele Curții

### 5.1. Situația de fapt

În legătură cu situația de fapt relevantă în cauză, întemeindu-se în principal pe rapoartele științifice ale Comisiei Interguvernamentale de Experți privind Schimbările Climatice, Curtea<sup>[1]</sup> a reținut că emisiile antropice de gaze cu efect de seră reprezintă principala cauză a schimbărilor climatice care vor avea consecințe negative deosebit de grave pentru mediu și om dacă temperatura medie crește peste pragul de 2 grade Celsius față de nivelurile preindustriale. Pentru a nu depăși pragul de 2 grade Celsius al mediei temperaturii globale, statele, printre care și Olanda împreună cu Uniunea Europeană, trebuie să ia măsuri urgente de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 25% până la 40% până în anul 2020 față de nivelul din anul 1990. Cu toate acestea, statul olandez și-a asumat obligația de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră numai cu 17% până în anul 2020 față de nivelul din anul 1990, ceea ce înseamnă că statul olandez se situează sub standardele internaționale în materie de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră.

Aceste considerații ale Curții sunt în deplin acord cu susținerile reclamantei și ele nu au fost contestate de către statul pârât.

### 5.2. Situația de drept

#### 5.2.1. *Calitatea procesuală activă și principiul echității intergeneraționale*

În cauză nu a fost disputată calitatea procesuală activă a Fundației Urgenda pentru a acționa în numele său și al membrilor săi, având în vedere că dispozițiile interne din Codul civil<sup>[2]</sup> prevăd în mod clar că o asociație sau fundație poate acționa în instanță pentru a proteja un interes general sau colectiv, atât timp cât statutul fundației sau asociației prevede acest lucru, ceea ce era cazul pentru reclamantă. Ceea ce a

<sup>[1]</sup> Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.18.

<sup>[2]</sup> Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.4.

opus părțile în acest litigiu cu privire la această chestiune a fost faptul că prin acțiunea formulată reclamanta urmărește respectarea drepturilor și intereselor generațiilor prezente și viitoare, inclusiv din alte țări.

Respingând susținerile statului, Curtea a arătat că, potrivit statutului reclamantei, aceasta urmărește realizarea unei societăți sustenabile „începând cu Olanda”, ceea ce demonstrează o prioritizare a acțiunilor, și nu o limitare a acestora numai la nivelul teritoriului olandez. De asemenea, instanța a susținut că noțiunea de „societate sustenabilă” are o inerentă dimensiune internațională și chiar globală<sup>[1]</sup>.

Curtea a admis chiar și reprezentarea de către reclamantă a intereselor și drepturilor generațiilor viitoare, amintind de principiul echității intergeneraționale consacrat în raportul Brundtland și art. 2 al Convenției-cadru a Națiunilor Unite asupra Schimbărilor Climatice. Astfel, instanța a reținut că noțiunea de „societate sustenabilă” menționată în statutul reclamantului are, pe lângă dimensiunea internațională, și o dimensiune intergenerațională, astfel încât reclamanta poate reprezenta inclusiv drepturile și interesele generațiilor viitoare.

### *5.2.2. Obligația pozitivă a statului de a lua măsuri de reducere a emisiilor*

Cu privire la existența unei asemenea obligații a statului, Curtea a plecat de la dispoziția constituțională care garantează dreptul la un mediu sănătos și obligația statului de a lua măsurile necesare privind protecția mediului. Cu toate acestea, instanța a considerat că reclamanta nu își poate întemeia în mod direct solicitarea de reducere a emisiilor la un anumit nivel pe această dispoziție constituțională, întrucât, cu privire la modalitatea concretă de respectare a obligației de protecție a mediului, statul dispune de o anumită marjă discreționară de apreciere.

De asemenea, Curtea a reținut<sup>[2]</sup> că, deși Olanda este parte la Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra Schimbărilor Climatice, la Protocolul de la Kyoto și este ținută să respecte la nivel internațional principiul *sic utere tuo*, aceste reglementări și principii de drept internațional nu au

<sup>[1]</sup> Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.7.

<sup>[2]</sup> Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.42.

efect obligatoriu decât între state și nu determină în mod direct obligații și, respectiv, drepturi în raporturile dintre stat și persoanele individuale. Deci, instanța olandeză a refuzat să recunoască fățiș un efect direct al reglementărilor internaționale în materie de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, astfel încât persoanele individuale să se poată întemeia în mod direct pe aceste prevederi legale în fața instanțelor naționale. Cu toate acestea, instanța nu a putut ignora existența și importanța acestor reglementări internaționale cărora le-a admis un efect indirect în ordinea juridică internă, servindu-se de principiul interpretării consecvente, consacrat în jurisprudența internă. Astfel, în temeiul acestui principiu, Curtea a reținut că, deși reglementările internaționale nu au un efect direct în ordinea juridică internă, totuși, ele nu pot fi ignorate, iar o dispoziție legală din dreptul intern nu poate fi aplicată sau interpretată într-o asemenea manieră în care această interpretare sau aplicare să reprezinte de fapt o încălcare a reglementărilor de drept internațional la care statul respectiv este parte. În aceste condiții, reglementările internaționale la care statul este parte capătă în ordinea juridică internă un efect indirect, denumit de curte „efect reflex”, astfel încât instanțele naționale sunt obligate să țină seama de aceste reglementări<sup>[1]</sup>.

De asemenea, Curtea a refuzat să recunoască calitatea de victimă a reclamantei în sensul art. 34 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și să aprecieze că poate fi vorba de o încălcare a art. 2 și 8 din Convenție, însă a reținut că dispozițiile acesteia și jurisprudența relevantă păstrează importanța cu privire la maniera de interpretare a dispozițiilor legale interne.

Așadar, plecând de la garantarea necontestată a dreptului la un mediu sănătos în legislația internă, instanțele naționale, pe baza efectului reflex al Convenției-cadru a Națiunilor Unite asupra Schimbărilor Climatice, al Protocolului de la Kyoto, al principiului *sic utere tuo*, al Convenției Europene a Drepturilor Omului și al jurisprudenței relevante, pot determina gradul puterii de apreciere a statului în modalitatea concretă de respectare a obligației de garantare a dreptului la un mediu sănătos în privința reducerii emisiilor și standardul de protecție care trebuie astfel oferit.

---

[1] Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.43.

Astfel, Curtea a reținut că, prin raportare la reglementările internaționale amintite, instanțele naționale pot analiza standardul minim de protecție și gradul puterii de apreciere a statului în modalitatea concretă de respectare a obligației de garantare a dreptului la un mediu sănătos în privința reducerii emisiilor, ținând seama de următoarele aspecte: 1. Natura și gravitatea consecințelor negative ale schimbărilor climatice, 2. Gradul de cunoaștere și de previzibilitate a efectelor negative ale schimbărilor climatice, 3. Probabilitatea apariției consecințelor periculoase, 4. Natura acțiunilor sau omisiunilor statului, 5. Proportionalitatea măsurilor de precauție sau prevenție necesare, 6. Limita de apreciere a statelor de alegere a măsurilor necesare și eficiente, toate acestea în acord cu cele mai noi cunoștințe științifice, tehnici disponibile și cerințe de eficiență economică<sup>[1]</sup>.

### *5.2.3. Pretinsa irelevanță a măsurilor naționale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră*

Instanța a respins în mod categoric apărarea statului potrivit căreia reducerea sporită a emisiilor de gaze cu efect de seră, așa cum a solicitat reclamanta, ar fi irelevantă la nivel global, întrucât contribuția Olandei la emisiile globale este de numai 0,5%, iar menținerea creșterii temperaturii globale la 2 grade Celsius implică eforturile comune ale tuturor statelor și depinde în mod decisiv de gradul de implicare al celorlalte state.

Cu privire la acest aspect, Curtea a arătat<sup>[2]</sup> că gradul mic de contribuție al Olandei la emisiile globale de gaze cu efect de seră în comparație cu alte state nu afectează în niciun fel obligația de a lua măsurile de precauție necesare în cadrul obligației pozitive a statului de a proteja mediul, întrucât a fost stabilit deja prin metode științifice că orice emisie de gaze cu efect de seră, oricât de redusă, contribuie la generarea schimbărilor climatice. Așadar, instanța a reamintit că reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră privește deopotrivă atât eforturile comune ale tuturor statelor, dar și responsabilitatea individuală a statelor părți la Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind Schimbările Climatice.

<sup>[1]</sup> Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.63.

<sup>[2]</sup> Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.79.



#### **5.2.4. Pretinsa incompatibilitate a măsurilor de reducere solicitate cu nivelurile impuse de Uniunea Europeană**

Instanța nu a primit nici argumentul statului referitor la imposibilitatea Olandei de a stabili niveluri de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră mai mici decât cele asumate de Uniunea Europeană. Astfel, Curtea a reținut<sup>[1]</sup> că indiferent de nivelurile de emisii de gaze cu efect de seră stabilite pentru statele membre de către Uniunea Europeană, fiecare stat are posibilitatea de lua propriile măsuri sporite de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, iar acest lucru nu poate reprezenta o încălcare a dreptului Uniunii Europene.

#### **5.2.5. Pretinsa încălcare a principiului separației puterilor în stat**

În fine, instanța a înlăturat ca neîntemeiată și apărarea potrivit căreia admiterea acțiunii reclamantei ar reprezenta o încălcare a principiului separației puterilor în stat, întrucât puterea judiciară ar obliga celelalte instituții să legifereze în sensul măsurilor de reducere a emisiilor solicitate.

Încă de la început, instanța a amintit că principiul separației puterilor în stat nu presupune o separare completă și ermetică a acestor puteri, ci mai degrabă instituie o modalitate de control și cenzură a acestor puteri, asigurându-se echilibrul necesar între aceste puteri ale statului<sup>[2]</sup>. Puterea judecătorească asigură interpretarea și aplicarea normelor de drept într-un caz particular chiar dacă una dintre părți în acest litigiu este statul, iar decizia instanțelor este una legală, și nu politică, chiar dacă această decizie poate genera unele consecințe politice<sup>[3]</sup>.

În orice caz, Curtea a arătat<sup>[4]</sup> că admiterea acțiunii reclamantei nu răpește în niciun fel libertatea de apreciere a statului cu privire la modalitatea de executare a deciziei și în niciun caz nu poate influența negocierile politice internaționale în materie.

---

[1] Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.70.

[2] Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.95.

[3] M. LOTH, *Climate change liability after all, op. cit.*, p. 20.

[4] Court of The Hague 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, Rechtbank Den Haag, C/09/456689/HA ZA 13-1396, parag. 4.102.

## §6. Soluția Curții

Ținând seama de toate argumentele expuse, Curtea a reținut că măsurile de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră asumate de statul olandez nu respectă standardele impuse de reglementările internaționale în materie și de constatările științifice actuale necesare pentru menținerea creșterii temperaturii globale la 2 grade Celsius, astfel încât a admis acțiunea reclamantei și a obligat statul olandez să ia măsuri pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 25% până în anul 2020 față de nivelul din anul 1990.

### *Secțiunea a 2-a. „Justifiabilizarea”<sup>[1]</sup> internă – posibilă soluție pentru garantarea executării obligațiilor internaționale de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră*

#### **§1. Vulnerabilitatea reglementărilor internaționale referitoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră**

Am constatat mai sus că principala vulnerabilitate a eficienței reglementărilor internaționale referitoare la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră o reprezintă lipsa unui sistem de sancțiuni concrete, proporționale și disuasive pentru eventuala nerespectare de către state a obligațiilor asumate în materie. Sancțiunile specifice dreptului internațional public pentru nerespectarea tratatelor<sup>[2]</sup> sunt, în opinia noastră, greu de aplicat și, în orice caz, nu sunt de natură să asigure, măcar într-o anumită măsură, realizarea obligațiilor asumate de către statul recalcitrant. Deși Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind Schimbările Climatice, Protocolul de la Kyoto și Acordul de la Paris dispun de un anumit sistem

<sup>[1]</sup> Termenul este folosit de domnul profesor Mircea Duțu, în lucrarea sa de referință – *Dreptul Mediului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 134, sugerând efectivitatea unor dispoziții legale și principii în sensul că acestea ar putea fi invocate cu succes în fața instanțelor.

<sup>[2]</sup> Suspendarea tratatului, încetarea tratatului, contramăsurile, excluderile. Pentru detalii, a se vedea D.Ș. PARASCHIV, *Sistemul sancțiunilor în dreptul internațional public*, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 97.