

Circumfusa. O circumscriere civilă a „lucrurilor care ne înconjoară”: compensarea ecologică

Circumfusa. A Civil Circumscription of the ”Things Around Us”: Ecological Compensation

Lect. univ. dr. **Flaminia STÂRC-MECLEJAN***

Universitatea de Vest din Timișoara

Facultatea de Drept

„Concepem lumea în termeni de obiecte, lucruri, entități (în jargonul științific, le numim „sisteme fizice”): foton, pisică, piatră, ceasornic, copac, țară, curcubeu, copil, planetă, roi de galaxii ... Aceste obiecte nu stau fiecare într-o solitudine disprețuitoare. Dimpotrivă, interacționează într-una. Tocmai la aceste interacțiuni trebuie să privim pentru a înțelege natura, nu la obiectele izolate... Lumea e rețeaua acestor interacțiuni. Relații care se stabilesc atunci când obiectele fizice interacționează”¹.

Abstract

As has been shown by a part of legal scholarship, ecological compensation is far from being a legal technicality. Rather, the subject of compensation refocuses our attention on some „critical” points, such as the morality of capitalizing on the environment and the motivation for only valuing certain of its elements (areas differentiated by geographical, abiotic and biotic characteristics). The advantages of conserving natural heritage by designating protected areas are numerous, but there is also (at least) one major disadvantage, if we consider landscape fragmentation. „Suspension” in time and space, previously a textbook requirement associated with the status of natural heritage, disappeared in favour of immediacy (at least, after the attestation of climate changes), implicitly questioning ecological compensation. Environmental protection has become a problem of projecting links of regenerative potential between the spaces transformed into heritage and the other spaces, as well as the local communities. In simpler words, a „problem” of reconnecting with the circumfusa, the ”things around us”, maybe?

* flaminia.starc@e-uvv.ro.

¹ C. Rovelli, *Helgoland. Cum înțelegem teoria cuantică*, Humanitas, București, 2021, trad. L. Ornea, p. 76; p. 82-83.

Keywords: *ecological compensation, circumfusa, environment, natural heritage, protected natural area, fragmentation, reconnection.*

Rezumat

Așa cum atestă o parte a doctrinei, compensarea ecologică este departe de a fi o problemă strict de tehnică juridică cât mai degrabă una care ne reconcentrează atenția asupra unor puncte „critice”, precum moralitatea „valorificării” mediului și motivația valorizării anumitor elemente ale sale numai (precum zonele ce se diferențiază prin caracteristici geografice, abiotice și biotice). Avantajele conservării patrimoniului natural prin desemnarea de arii protejate compensabile sunt numeroase, dar există și un dezavantaj (cel puțin) major, dacă ne gândim la fragmentarea peisajului. „Suspendarea” în timp și spațiu, anterior, o condiție de manual asociată statutului de bun al patrimoniului natural, dispare în favoarea imediatului (cel puțin odată cu atestarea schimbărilor climatice), punând implicit sub semnul întrebării compensarea ecologică. Protejarea mediului devine o problemă a proiectării unor legături cu potențial regenerativ între spațiile transformate în patrimoniu și celelalte spații, respectiv comunitățile locale. În cuvinte mai simple, o „problemă” de reconectare cu circumfusa, „lucrurile care ne înconjoară”, poate?

Cuvinte-cheie: *compensare ecologică, circumfusa, mediu, patrimoniu natural, arie naturală protejată, fragmentare, reconectare.*

Premisa. Fragmentul ce urmează vorbește de la sine. L-am ales, și din această rațiune, ca introducere la prezentul studiu, care va aborda în paginile sale subiectul compensării ecologice.

„Pentru aeroport, o fâșie de pământ este o resursă economică, un potențial profit. Este o resursă care poate fi utilizată pentru extinderea aeroportului, o parcelă anume de teren reprezentată în mod abstract de un proiect și existând apoi și fizic. Ea este redată ca o entitate economică care facilitează dezvoltarea și îi rezistă totodată. Prin realizarea proiectului de dezvoltare a aeroportului, un teren este transformat în baza fizică necesară pentru funcționarea sa. Definit în acești termeni înguști, instrumentali, pământul rezistă acțiunilor umane exercitate asupra sa atât cât este necesar efortul de a-l „dezvolta”. El trebuie transformat din starea actuală în aceea necesară unei utilizări eficiente. Din punct de vedere fizic, acest lucru necesită umplerea... cu câteva mii de tone de bulgări de pământ și nivelarea unui număr de gospodării... Pământul devine un mijloc de producție economică și de dominare. Venitul ce va fi obținut din folosirea sa este motivul pentru această utilizare și încadrare a sa. Această încadrare nu numai că determină viitorul proiect, ci inclusiv modul în care este perceput pământul. Pământul urmează să fie folosit pentru realizarea unui proiect, care este prezentat populației locale ca fiind unul dezirabil din punct de vedere al locurilor de muncă și al profitului economic pe care le va furniza. Bunurile obținute prin

construirea aeroportului depășesc bunurile pierdute prin construirea sa. Bunurile pierdute, în acest caz, sunt posibilitatea de a se bucura de o vale, dispariția terenurilor agricole, distrugerea florei și a faunei locale, a păcii și a liniștii locuitorilor din zonă, scăderea calității aerului și așa mai departe. Pe această bază, autoritatea aeroportuară... încadrează proiectul de dezvoltare, precum și pământul folosit. În cazul unei analize strict a raportului costuri-beneficii, această din urmă categorie de bunuri pierdute ar trebui să aibă asociat și un preț. În acest punct, încadrarea unui proiect atinge limitele experienței juridice. Cu alte cuvinte, dreptul nu a fost niciodată provocat să ofere un mecanism prin care să fie apreciată valoarea unor astfel de „bunuri”².

...

Pentru protestatari, apărarea pământului nu a fost doar o problemă juridică sau rațională. Implicarea emoțională intensă era consecința angajamentului multora dintre ei de a-și apăra pământul. Acest angajament a creat o opoziție polarizată: ideea lor de protest nu era doar una reformatoare – nu căuta să negocieze o adaptare a proiectului... Asta nu înseamnă că ceilalți protagoniști din acest conflict nu au dezvoltat și ei reacții vii în urma sa. Ceea ce caracteriza diferența dintre protestatari și dezvoltatori era doar direcția preocupărilor lor. Forma de angajament pe care o aveau agenții dezvoltatori față de pământ viza în primul rând pământul așa cum a fost preluat și reprezentat în cadrul unei întreprinderi economice și tehnologice.

Pământul care primea aceste semnificații divergente este acum transformat într-un loc diferit de unde avioanele de pasageri transportă oamenii dinspre și spre Manchester”.

Ce este „mediul” în „lumea dreptului”? Poate fi valoarea sa „calculată”? Pentru că „dreptul este o altă lume”³, iar „mediul” legal nu poate fi doar o reflexie fidelă a datelor și cunoștințelor desprinse din științele naturii ori economiei, după cum se deduce și din exemplul prezentat. Și, deși dreptul este deschis spre exterior, el are propriile categorii și concepte în care încorporează toate aceste informații⁴.

În jurul anului 1850, „mediul” era sinonim cu ceea ce ne înconjoară în afară. Studiile arată că odată cu lucrările lui Herbert Spencer⁵ „mediul” începe să descrie „circumstanțele înconjurătoare” ale unui organism, adică toate influențele fizice care au un impact asupra sa și îl transformă, subsumându-se conceptului *circumfusa* („lucrurile care ne înconjoară” în latină). *Circumfusa*, în care medicii includeau aerul, apa și pământul și totalitatea factorilor care influențează sănătatea, în general, erau înțelese ca fiind atât în pericol, cât și periculoase⁶. Reținem această filiație a „mediului” fiindcă ea depășește opoziția comună

² P. Durman, *Tract: Locke, Heidegger and Scruffy Hippies in Trees* in Al. Abramson and D. Theodossopoulos (eds.), *Land, Law and Environment: Mythical Land, Legal Boundaries*, Pluto Press, 2000, p. 87-90.

³ A. Meynier, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Thèse de Doctorat de l'Université de Lyon, 2017, p. 53 et seq.

⁴ A. Meynier, *Réflexions...*, p. 53 et seq.

⁵ H. Spencer, *Principles of Psychology*, 1855; H. Spencer, *Principles of Biology*, 1864.

⁶ J.-B. Fressoz, *Losing the Earth Knowingly. Six Environmental Grammars around 1800*, p. 72 et seq., in C. Hamilton et al. (ed.), *The Anthropocene and the Global Environmental Crisis. Rethinking Modernity in a New Epoch*, Routledge, 2015.

dintre vechiul „mediu”, perceput ca „exterioritate impenetrabilă”, și „mediul” ulterior anilor 1970, accesibil, „fragil și eminent politic”⁷.

În prezent, dreptul pozitiv definește „mediul” ca „ansamblul (s. n.) de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului”⁸.

Având în vedere că „mediul” se referă la un ansamblu de elemente și nu la un „bun”⁹, este greu de văzut cum problemele sale ar putea fi abordate în mod adecvat (pentru toată lumea). În exemplul din introducere, unii cetățeni ar prefera ca aeroportul să se extindă, în timp ce alții nu sunt pregătiți să-și piardă pământul și liniștea pentru acest lucru. Iar asemenea conflicte de interese se vor multiplica doar, atunci când alegerile sunt legate de gama vastă de utilizări potențiale ale mediului care alcătuiesc o economie complexă, nenumăratele combinații posibile ale unor astfel de utilizări și consecințelor lor¹⁰. „Mediul” poate fi văzut atât ca un concept descriptiv al elementelor realității, cât și ca un construct social care răspunde problemelor elementelor componente¹¹ iar, în această a doua accepțiune, el se completează cu un alt concept având tot acest rol, „patrimoniul natural”. „Patrimoniul natural” este „ansamblul componentelor și structurilor fizico-geografice, floristice, faunistice și biocenotice ale mediului natural, ale căror importanță și valoare ecologică, economică, științifică, biogenă, sanogenă, peisagistică și recreativă au o semnificație relevantă sub aspectul conservării diversității biologice floristice și faunistice, al integrității funcționale a ecosistemelor, conservării patrimoniului genetic, vegetal și animal, precum și pentru satisfacerea cerințelor de viață, bunăstare, cultură și civilizație ale generațiilor prezente și viitoare”¹².

În procesul creării sale, inițial, „patrimoniul natural” a avut sensul de valorizare a unor caracteristici estetice și științifice excepționale ale mediului¹³. Este ilustrativ exemplul convenției internaționale a UNESCO din 1972 privind patrimoniul mondial, conform căreia: „[În spiritul prezentei convenții, sunt considerate ca patrimoniu natural: monumentele naturale constituite de formațiuni fizice și biologice sau de grupări de asemenea formațiuni

⁷ *Ibidem*.

⁸ Art. 1 (2) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului.

⁹ În sensul, art. 4 pct. 16 al O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice definind un „bun al patrimoniului natural” ca fiind „componenta patrimoniului natural care necesită un regim special de protecție, conservare și utilizare durabilă în vederea menținerii în beneficiul generațiilor prezente și viitoare”.

¹⁰ S. Owens, R. Cowell, *Land and Limits: Interpreting Sustainability in the Planning System*, Routledge, 2003, p. 541-542.

¹¹ A. Meynier, *Réflexions...*, p. 53 et seq.

¹² Art. 4 pct. 15 al O.U.G. nr. 57/2007.

¹³ V. Berdoulay, O. Soubeyran, *The Meaning and Role of Natural Heritage within a Context of Sustainable Development and Climate Change*, in *L'Espace géographique*, vol. 42, nr. 4, 2013, p. 370 et seq. și disponibil online la adresa: https://www.cairn-int.info/article-E_EG_424_0370--the-meaning-and-role-of-natural.htm.

care au o *valoare universală excepțională* (s. n.) din punct de vedere estetic sau științific; formațiunile geologice și fiziografice și zonele strict delimitate constituind habitatul speciilor animale și vegetale amenințate, care au o valoare universală excepțională din punct de vedere al științei sau conservării; siturile naturale sau zonele naturale strict delimitate, care au o valoare universală excepțională din punct de vedere științific, al conservării sau al frumuseții naturale” (art. 2).

Viziunea predominantă, la acea dată, era că patrimoniul natural este un element al mediului care trebuie salvat¹⁴. Ulterior numai, acestuia îi vor fi asociate o ambiție și o responsabilitate mai mari, îndreptate spre generațiile viitoare. Preambulul Convenției de la Berna din 19 septembrie 1979 privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa declară că „flora și fauna sălbatică constituie un patrimoniu natural de valoare estetică, științifică, culturală, recreativă, economică și intrinsecă, care trebuie protejat și *transmis generațiilor viitoare* (s. n.)”, iar la nivel european, Directivele Natura 2000 prevăd că: „[s]peciile de păsări sălbatice care se găsesc în mod natural pe teritoriul european al statelor membre sunt în majoritate specii migratoare. Astfel de specii constituie un patrimoniu comun...”¹⁵; „întrucât habitatele și speciile amenințate fac parte din patrimoniul natural al Comunității... trebuie adoptate reglementări comunitare de conservare a acestora”¹⁶.

Deși observăm că „patrimoniul natural” se aseamănă „mediului”, iar uneori îl înlocuiește în cuprinsul unor norme, cele două concepte nu se suprapun întru totul. „Patrimoniul natural” se adaugă mai degrabă „mediului” ca o „calificare juridică”, desemnând acea parte a sa care trebuie conservată datorită importanței și valorii ecologice, economice, științifice, biogene, sanogene, peisagistice și recreative¹⁷. Este ca o a doua prismă prin care este reflectată realitatea, în sens mai abstract decât prin conceptul de „mediu” și implicând, în plus, ideea unei bune administrări a acelei părți a sa, *selectată* în scopul transmiterii mai departe¹⁸.

Astăzi, când teama de o criză sau de un dezastru ecologic nu mai este proiectată într-un viitor (atât de îndepărtat), ci este alimentată de știrile zilnice, slăbesc legăturile considerate până nu demult evidente dintre patrimoniu și ideea de valoare care trebuie lăsată moștenire¹⁹.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Considerentul al 4-lea din Preambulul „Directivei Păsări” (Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice de codificare a Directivei 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979).

¹⁶ Preambulul „Directivei Habitate” (Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică).

¹⁷ Art. 4 pct. 15 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2007. A se vedea pentru un comentariu în acest sens și A. Meynier, *Réflexions...*, p. 119.

¹⁸ Și A. Meynier, *Réflexions...*, p. 119.

¹⁹ În acest sens, și V. Berdoulay, O. Soubeyran, *op. cit.*, p. 370 et seq.

În fața nevoii generației prezente de a-și asigura supraviețuirea, preocuparea de a transmite *unele* elemente ale mediului generațiilor viitoare nu ar trebui să treacă pe un plan secund în favoarea imediatei protecții a „mediului” în ansamblu²⁰

Compensarea ecologică. Primul „pilon” al regimului juridic al „patrimoniului natural” din cadrul Uniunii Europene privește conservarea acestuia, și anume ansamblul de măsuri aplicabile pentru menținerea sau refacerea habitatelor naturale și a populațiilor de specii de faună și floră sălbatice pe cale de dispariție (care sunt enumerate în Anexele I și II din Directiva habitate), prin instituirea unei rețele ecologice de *arii naturale protejate*²¹.

Chiar în cazul unei bune planificări și utilizări a măsurilor care vizează evitarea sau reducerea impactului negativ asupra patrimoniului natural al unui plan sau proiect de dezvoltare este imposibilă evitarea în totalitate a efectelor sale negative. Acest lucru a condus la apariția conceptului „compensării ecologice” în dreptul european, odată cu adoptarea Directivei 85/337/CEE din 27 iunie 1985 („Directiva EIA”). Directiva EIA condiționează pentru prima dată autorizarea unei liste de proiecte publice sau private având o influență fizică asupra mediului de realizarea unui studiu de impact. Evaluarea de mediu trebuia să includă în special „descrierea măsurilor avute în vedere pentru evitarea, reducerea și, dacă este posibil, compensarea efectelor negative semnificative ale proiectului asupra mediului”²². Măsurile de compensare au fost apoi precizate de Directiva 92/43/CEE a Consiliului privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatice („Directiva Habitate”)²³. Acestea reprezentau unul dintre instrumentele de menținere a coeziunii generale și de conservare a unor elemente individuale ale mediului la nivel local²⁴.

„Compensarea” daunelor aduse patrimoniului natural este înțeleasă în prezent ca implicând luarea de măsuri pentru refacerea, crearea, ameliorarea sau prevenirea pierderii sau degradării unui anumit ecosistem, în scopul contracarării impacturilor reziduale asupra

²⁰ *Ibidem.*

²¹ „Aria naturală protejată” e definită de art. 4 pct. 18 din O.U.G. nr. 57/2007 ca „zona terestră și/sau acvatică în care există specii de plante și animale sălbatice, elemente și formațiuni biogeografice, peisagistice, geologice, paleontologice, speologice sau de altă natură, cu valoare ecologică, științifică ori culturală deosebită, care are un regim special de protecție și conservare, stabilit conform prevederilor legale”; „aria specială de conservare” este „situl de importanță comunitară desemnat printr-un act statutar, administrativ și/sau contractual în care sunt aplicate măsurile de conservare necesare menținerii sau de refacere la o stare de conservare favorabilă a habitatelor naturale și/sau a populațiilor speciilor de interes comunitar pentru care situl este desemnat” (art. 4 pct. 12 din O.U.G. nr. 57/2007); iar „ariile de protecție specială avifaunistică” sunt „ariile naturale protejate ale căror scopuri sunt conservarea, menținerea și, acolo unde este cazul, refacerea la o stare de conservare favorabilă a speciilor de păsări și a habitatelor specifice, desemnate pentru protecția de păsări migratoare” (art. 4 pct. 12¹ din O.U.G. nr. 57/2007). Alături de zonele de protecție specială (SPA), selectate în conformitate cu Directiva Păsări, ariile speciale de conservare (SAC) alcătuiesc rețeaua Natura 2000, care în prezent cuprinde aproximativ 18% din suprafața terestră a Uniunii Europene.

²² UICN France, *La compensation écologique: État des lieux et recommandations*, Paris, Franța, 2011, p. 9.

²³ Articolul 6 alineatul (4) din Directiva Habitate.

²⁴ UICN France, *La compensation écologique: État des lieux et recommandations*, Paris, Franța, 2011, p. 9.

ecosistemului și/sau asupra speciilor asociate acestuia²⁵. Aceasta presupune *de facto* recrearea habitatelor naturale, în special a zonelor umede sau a pădurilor, și a funcțiilor acestora, în altă locație, atunci când ele sunt afectate de un plan sau un proiect. Este vorba de o soluție de ultimă instanță, care se poate lua în considerare numai în cazul în care măsurile de planificare și de atenuare nu reușesc să prevină deteriorarea elementelor biodiversității. Măsurile de compensare intră în responsabilitatea titularului proiectului, fără ca ele să devină o oportunitate care să permită dezvoltatorilor să obțină permisiunea de a construi prin *răscumpărarea* impactului ecologic – în condițiile în care „compensarea” este, prin ipoteză, condiționată de posibilitatea calculării daunelor asupra mediului cauzate, precum și a reparației (pentru ca activitatea de remediere să poată fi întreprinsă)²⁶... O „credință” fundamentală ce stă la baza compensării este că diferitele elemente și procese ale mediului sunt măsurabile și pot fi înlocuite cu unele echivalente sau pot fi chiar refăcute²⁷.

Articolul 6 din Directiva Habitate care reglementează „compensarea ecologică” joacă, în acest caz, un rol esențial în gestionarea siturilor ce alcătuiesc rețeaua Natura 2000. Într-un spirit integrator, textul său indică diversele măsuri care trebuie luate în considerare, alături de compensare, în cadrul politicii Uniunii Europene privind biodiversitatea și este indispensabil pentru îndeplinirea acestui obiectiv²⁸. Alineatele (1) și (2) ale articolului prevăd obligații de bază de conservare și protecție: „[p]entru ariile speciale de conservare, statele membre adoptă măsurile de conservare necesare, inclusiv, după caz, planuri de gestionare adecvate, speciale sau incluse în alte planuri de dezvoltare, precum și actele administrative sau clauzele contractuale adecvate în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale din anexa I sau ale speciilor din anexa II prezente pe teritoriul respectivelor situri. Statele membre iau măsurile necesare pentru a evita, pe teritoriul ariilor speciale de conservare, deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii, în măsura în care perturbările respective ar putea fi relevante în sensul obiectivelor prezentei directive”. Alineatele (3) și (4) specifică *ierarhia* măsurilor de atenuare ce pot fi luate: „orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru gestionarea sitului, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, trebuie supus unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare ale acestuia din urmă. În funcție de concluziile evaluării respective și în conformitate cu dispozițiile alineatului (4), autoritățile naționale competente aprobă planul sau proiectul doar după ce au constatat că nu are efecte negative

²⁵ Definiția e dată de *Business and Biodiversity Offsets Program – BBOP* și se regăsește și în UICN France, *La compensation écologique...*, p. 6. Pentru o analiză detaliată a compensării ecologice, a se vedea M. Lucas, *Étude juridique de la compensation écologique*, LGDJ, 2015, p. 11 et seq.

²⁶ A se vedea și Ch. Sandbrook in N. Castree, M. Hulme, J. D. Proctor, *Companion to Environmental Studies*, Routledge, 2018, p. 223.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Comunicarea Comisiei „Gestionarea siturilor Natura 2000. Dispozițiile articolului 6 din Directiva 92/43/CEE (Directiva Habitate)”, Bruxelles, 21.11.2018 C(2018) 7621 final, p. 8. În dreptul intern, articolul 6 din Directiva Habitate este transpus prin articolul 28 din O.U.G. nr. 57/2007.

asupra *integrității sitului* (s. n.) respectiv și, după caz, după ce au consultat opinia publică. Dacă, în ciuda unui rezultat negativ al evaluării efectelor asupra sitului și în lipsa unei soluții alternative, planul sau proiectul trebuie realizat, cu toate acestea, din motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic, statul membru ia toate *măsurile compensatorii* (s. n.) necesare pentru a proteja coerența globală a sistemului Natura 2000. Statul membru informează Comisia cu privire la măsurile compensatorii adoptate”.

Potrivit unei comunicări a Comisiei europene din 2018 pe marginea dispozițiilor articolului 6 din Directiva Habitate, alineatele (3) și (4) ale articolului constituie un sistem de autorizare care stabilește circumstanțele în care pot fi permise sau nu planuri și proiecte cu efecte negative semnificative asupra siturilor Natura 2000²⁹. Articolul 6 alineatul (3) definește o procedură etapizată pentru examinarea planurilor și proiectelor. În ceea ce privește termenul „integritatea sitului”, aceasta poate fi definită în mod util drept coerența structurii ecologice a sitului, a funcției și a proceselor ecologice pe întreaga sa zonă de răspândire, ceea ce îi permite să susțină habitatele, complexele de habitate și/ sau populațiile de specii pentru care este desemnat situl respectiv³⁰. Decizia de a executa un plan sau un proiect, apelând la compensare, trebuie să îndeplinească condițiile și cerințele prevăzute la articolul 6 alineatul (4), dovedindu-se pe baza documentației de rigoare că:

1. alternativa înaintată spre aprobare este cea mai puțin dăunătoare pentru habitate, pentru specii și pentru integritatea sitului (siturilor) Natura 2000, indiferent de considerentele economice, și că nu există alte soluții alternative fezabile care să nu afecteze negativ integritatea sitului (siturilor);

2. există motive cruciale de interes public major, inclusiv „din rațiuni de ordin social sau economic”³¹;

²⁹ *Idem*, p. 35.

³⁰ *Idem*, p. 52.

³¹ Conform Comunicării Comisiei „Gestionarea siturilor Natura 2000. Dispozițiile articolului 6 din Directiva 92/43/CEE, „Este rezonabil să se considere că „motivele cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic” se referă la situații în care planurile sau proiectele avute în vedere se dovedesc a fi indispensabile:

– în cadrul de acțiuni sau de politici care vizează protejarea valorilor fundamentale pentru viața cetățenilor (sănătate, siguranță, mediu);

– în cadrul de politici fundamentale pentru stat și societate;

– în cadrul desfășurării unor activități de natură economică sau socială, care îndeplinesc obligații specifice de serviciu public.

Autoritățile competente sunt cele care trebuie să evalueze motivele cruciale de interes public major ale planului sau proiectului în raport cu obiectivul conservării habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică. Acestea pot aproba planul sau proiectul numai în cazul în care motivele cruciale ale planului sau proiectului depășesc impactul acestuia asupra obiectivelor de conservare” (Comunicarea Comisiei Gestionarea siturilor Natura 2000 Dispozițiile articolului 6 din Directiva 92/43/CEE *precit.*, p. 63).

3. sunt luate toate măsurile compensatorii necesare pentru protejarea coerenței globale a rețelei Natura 2000³².

Articolul 6 alin. (4) impune protejarea coerenței globale a rețelei Natura 2000 care, în viziunea Comisiei, presupune ca măsurile compensatorii propuse pentru un proiect: a) să abordeze, în proporții comparabile, habitatele și speciile afectate în mod negativ; și b) să ofere funcții comparabile cu cele care au justificat criteriile de selecție pentru situl inițial, în special în ceea ce privește distribuția geografică adecvată. Distanța dintre situl inițial și locul în care se iau măsurile compensatorii nu reprezintă neapărat un obstacol, atâ timp cât aceasta nu afectează funcționalitatea sitului, rolul său în distribuția geografică și motivele pentru alegerea inițială³³.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a apreciat în hotărârea *Sweetman*³⁴ că dispozițiile articolului 6 din Directiva Habitate trebuie interpretate ca un ansamblu coerent în raport cu obiectivele de conservare vizate de această directivă. Alineatele (2) și (3) ale acestui articol urmăresc asigurarea aceluiași nivel de protecție a habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, pe când alin. (4) al articolului respectiv nu constituie decât o dispoziție derogatorie în raport cu a doua teză a alin. (3) menționat³⁵. Atunci când un plan sau un proiect care nu este direct legat de gestionarea unui sit sau necesar în vederea acesteia riscă să compromită obiectivele sale de conservare, trebuie considerat susceptibil de a afecta situl într-o măsură semnificativă. În opinia Curții, aprecierea riscului respectiv trebuie realizată în special pe baza caracteristicilor și a condițiilor de mediu specifice ale sitului vizat de un astfel de plan sau proiect³⁶. Faptul de a nu se aduce atingere integrității unui sit, din perspectiva calității sale de habitat natural, în sensul art. 6 alin. (3) a doua teză din Directiva Habitate, presupune menținerea acestuia într-un stadiu de conservare corespunzător, ceea ce implică menținerea durabilă a caracteristicilor constitutive ale sitului vizat, legate de prezența unui tip de habitat natural, obiectivul de conservare a acestuia justificând includerea acestui sit pe lista SIC, în sensul acestei directive³⁷. Așa cum observă doctrina³⁸ însă, ecosistemele sunt în mod inerent conceptuale, iar diferiții observatori le pot defini diferit, în mod legitim, granițele și componentele.

Măsurile compensatorii sunt independente de proiect (inclusiv orice măsuri de atenuare asociate). Acestea sunt destinate să compenseze efectele reziduale negative ale planului sau proiectului, astfel încât să se mențină coerența ecologică globală a rețelei Natura 2000, și pot fi luate în considerare numai în contextul art. 6 alin. (4).

³² Și Comunicarea Comisiei Gestionarea siturilor Natura 2000. Dispozițiile articolului 6 din Directiva 92/43/CEE *precit.*, p. 60.

³³ *Idem*, p. 67.

³⁴ Hotărârea din 11 aprilie 2013 în cauza C-258/11.

³⁵ Par. 32.

³⁶ Par. 30.

³⁷ Par. 39.

³⁸ Ch. Sandbrook in N. Castree, M. Hulme, J. D. Proctor, *op. cit.*, p. 1.

În hotărârea *Briels*³⁹, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a precizat aceste aspecte ale „măsurilor compensatorii”, adesea eludate. Doar în cazul în care, în pofida unui rezultat negativ al evaluării efectuate în conformitate cu art. 6 alin. (3) prima teză din Directiva Habitate, planul sau proiectul trebuie, cu toate acestea, realizat, din motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic, și în lipsa unei soluții alternative, statul membru ia toate măsurile compensatorii necesare pentru a proteja coerența globală a sistemului Natura 2000 în cadrul art. 6 alin. (4) din Directiva Habitate⁴⁰. În această privință, ca dispoziție derogatorie de la criteriul de autorizare enunțat la art. 6 alin. (3) a doua teză din Directiva Habitate, alin. (4) al acestui articol nu poate deveni aplicabil decât după ce efectele unui plan sau ale unui proiect au fost analizate în conformitate cu dispozițiile alineatului (3)⁴¹. Astfel, cunoașterea acestor efecte în raport cu obiectivele de conservare referitoare la situl respectiv reprezintă o condiție prealabilă indispensabilă pentru aplicarea art. 6 alin. (4) menționat, întrucât, în lipsa acestor elemente, nu poate fi evaluată nicio condiție de aplicare a acestei dispoziții derogatorii. Analizarea unor eventuale motive cruciale de interes public major și a existenței unor alternative mai puțin prejudiciabile necesită o punere în balanță în raport cu efectele negative produse asupra sitului de planul sau de proiectul avut în vedere. În plus, pentru a determina natura unor eventuale măsuri compensatorii, trebuie identificate cu precizie efectele negative produse asupra sitului respectiv⁴². Autoritățile naționale competente pot, în acest context, să acorde o autorizație în temeiul art. 6 alin. (4) din Directiva Habitate, în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la acest alineat⁴³. Trebuie subliniat în această privință că, în cadrul aplicării acestei dispoziții, faptul că măsurile avute în vedere sunt puse în aplicare pe situl Natura 2000 în cauză nu are efecte asupra eventualei lor calificări drept măsuri „compensatorii”, în sensul dispoziției respective. Astfel, ... art. 6 alin. (4) din Directiva Habitate vizează orice măsură compensatorie aptă să protejeze coerența globală a rețelei Natura 2000, fie că este pusă în aplicare pe situl afectat, fie pe un alt sit din această rețea⁴⁴. În consecință, din considerațiile care precedă rezultă că... astfel de măsuri nu pot fi calificate, eventual, drept „măsuri compensatorii”, în sensul art. 6 alin. (4), decât în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la acest alineat⁴⁵.

Așa cum atestă doctrina⁴⁶, compensarea este departe de a fi o problemă strict de tehnică juridică cât mai degrabă una care ne reconcentrează atenția asupra unor puncte „critice”, precum moralitatea valorificării mediului și motivația valorizării anumitor elemente ale sale. Dacă, în exemplul proiectului de dezvoltare a aeroportului din introducere,

³⁹ Hotărârea din 15 mai 2014 în cauza C-521/12.

⁴⁰ Par. 34.

⁴¹ Par. 35.

⁴² Par. 36.

⁴³ Par. 37.

⁴⁴ Par. 38.

⁴⁵ Par. 39.

⁴⁶ S. Owens, R. Cowell, *op. cit.*, p. 121.

ecosistemele naturale sau seminaturale sunt considerate a avea valoare intrinsecă, derivând din procesele cărora li se datorează, și nu doar valoare instrumentală, în virtutea „serviciilor” pe care le oferă, atunci prin definiție ele nu sunt *fungibile*. Noțiunea de conservare a „capitalului natural” prin crearea habitatelor naturale⁴⁷ și posibilitatea compensării acestora devin atunci controversate – motive clare de conflict, susținute de argumente profund diferite, precum în exemplu. Și ar mai fi încă o dificultate corelativă: a privi un habitat ca fiind compensabil riscă să rupă legăturile ecologice sistemice și să susțină ideea unei protecții bazate pe zone „independente”⁴⁸.

Este adevărat, conservarea patrimoniului natural pe baza desemnării de arii protejate compensabile are numeroase avantaje: desemnarea ariei protejate presupune faptul că unele locații sunt mai importante decât altele (fie că această apreciere este făcută în termeni de biodiversitate sau de peisaj), ceea ce permite o prioritizare a resurselor iar, în plus, ariile protejate sunt un concept consacrat, puternic sugestiv în percepția publicului larg⁴⁹.

Cu toate acestea, sistemul desemnării de arii naturale protejate, eventual compensabile, are și dezavantaje importante. O strategie de conservare pe bază de arii protejate: poate îngreuna abordarea integratoare a conservării, încurajând ideea că a conserva presupune a utiliza un anumit sector sau un anumit teren; poate lăsa impresia că nevoile de conservare au fost îndeplinite, făcând mai dificilă realizarea unor politici integrate care să fie transpuse în diferitele sectoare economice și să conteze la nivelul politicilor naționale; tinde să trateze habitatele ca entități separate de zonele înconjurătoare, absorbind resursele de conservare disponibile; se poate baza adesea pe linii arbitrar trasate pe hartă (create de circumstanțele financiare ale organizării conservării), irelevante pentru procesele naturale și problemele de mediu (poluare, de exemplu); poate lăsa impresia că, în afara granițelor ariilor protejate, organele statului și persoanele particulare sunt libere să facă orice le place, ceea ce fragmentează habitatele naturale și mai tare⁵⁰.

Dezavantajul major, fragilizarea ecosistemelor, a început de mai multă vreme deja să genereze îngrijorare ca urmare a efectelor sale negative asupra biodiversității. Fragmentarea habitatelor este cauzată de o serie întreagă de factori legați de schimbările în utilizarea terenurilor, printre care se numără extinderea urbană, infrastructurile de

⁴⁷ Conform art. 4 pct. 1 din O.U.G. nr. 57/2007, prin „conservare” se înțelege „ansamblul de măsuri care se pun în aplicare pentru menținerea sau refacerea habitatelor naturale și a populațiilor de specii de faună și floră sălbatice, într-o stare favorabilă” iar „habitatele naturale” sunt „zonele terestre, acvatice sau subterane, în stare naturală sau seminaturală, ce se diferențiază prin caracteristici geografice, abiotice și biotice” (art. 4 pct. 2 din O.U.G. nr. 57/2007).

⁴⁸ S. Owens, R. Cowell, *op. cit.*, p. 121.

⁴⁹ A se vedea, în acest sens, și W. M. Adams, *Future Nature: A Vision for Conservation*, Earthscan, 2003, p. 117-118 (și doctrina citată) *apud* J. Holder, M. Lee, *Law and Policy. Text and Materials*, ediția 2, Cambridge University Press, 2007, p. 615-616.

⁵⁰ *Ibidem*.

transport și intensificarea practicilor agricole sau silvice⁵¹. Un peisaj fragmentat se caracterizează printr-un contrast puternic între petele de vegetație și matricea lor înconjurătoare, apărând frecvent în zone care au fost anterior împădurite⁵². Tehnic, fragmentarea a fost descrisă printr-o abordare fie orientată pe tipul peisajului, care privește structura și corelarea acestuia cu apariția speciilor (dar care poate subaprecia complexitatea proceselor ecologice și a diferențelor dintre specii), fie orientată pe specii, o abordare potrivit căreia un număr de specii sunt studiate în funcție de nevoile fiecărei specii individuale și procesele interconectate care le afectează⁵³. Fragmentarea este opusul conectivității – deși zonele naturale importante sunt în mare măsură protejate în cadrul Rețelei Natura 2000, speciile încă trebuie să poată circula între aceste zone pentru a putea supraviețui⁵⁴.

Independent de accepțiunea care îi este atribuită, fragmentarea ecosistemelor face ca desemnarea și compensarea ariilor naturale protejate să fie o parte a unei viitoare strategii de conservare, necesară (încă), dar nu și suficientă. „Suspendarea” în timp și spațiu, anterior o condiție de manual asociată statutului de bun al patrimoniului natural, nu se mai justifică astăzi când trebuie să dăm prioritate imediatului (cel puțin odată cu atestarea schimbărilor climatice)⁵⁵.

În cărțile sale, *Conservation for the Twenty-First Century* și *We Alone*, David Western, un pionier al „conservării bazate pe ideea de comunitate”, sugerează că o modalitate de a face protecția ariilor naturale efectivă este integrarea conservării în utilizarea mai largă a teritoriilor. Altfel spus, pentru a trata fragmentarea habitatelor și degradarea mediului, trebuie să privim dincolo de granițele ariilor protejate la caracteristicile teritoriului din jurul lor și să creăm habitate din sisteme de arii protejate legate funcțional⁵⁶. Această abordare

⁵¹ Comisia Europeană, *Infrastructura verde*, iunie 2010, document disponibil la adresa: https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/green_infra/ro.pdf.

⁵² J. Fischer, D. B. Lindenmayer, *Landscape Modification and Habitat Fragmentation: A Synthesis* in vol. 16, nr. 3, mai 2007, p. 265-280.

⁵³ A. Chamorro et al., *A Terrestrial Landscape Ecology Approach to the Critical Zone in Developments in Earth Surface Processes*, Vol. 19, 2015, p. 203-238 citând și J. Fischer, D.B. Lindenmayer, *Landscape Modification and Habitat Fragmentation: A Synthesis* in Vol. 16, nr. 3, mai 2007, p. 265-280.

⁵⁴ O infrastructură verde în Europa poate fi dezvoltată utilizând o varietate de tehnici. Acestea pot cuprinde, de exemplu: îmbunătățirea conectivității între zonele naturale existente pentru a contracara fragmentarea și pentru a accentua coerența ecologică a acestora, de exemplu prin protejarea gardurilor vii, a fâșiilor de vegetație pe marginea câmpurilor, a micilor cursuri de apă; accentuarea permeabilității peisajului pentru a sprijini dispersarea speciilor, migrația și circulația, de exemplu prin utilizarea terenurilor într-un mod favorabil faunei și florei sau introducerea unor scheme ecologice agricole sau silvice care sprijină practicile agricole extensive; identificarea zonelor multifuncționale. În astfel de zone, utilizarea compatibilă a terenurilor, care susține ecosistemele sănătoase biodiversificate, este favorizată în detrimentul unor practici mai distructive ș.a.m.d. (Comisia Europeană, *Infrastructura verde*, iunie 2010, *precit.*).

⁵⁵ V. Berdoulay, O. Soubeyran, *op. cit.*, p. 370 et seq.

⁵⁶ W. M. Adams, *Future Nature...*, p. 118. A se vedea și D. Western, *We Alone. How Humans Have Conquered the Planet and Can Also Save It*, Yale University Press, 2020, *passim*.

pune accentul și pe participarea localnicilor, recunoscându-le puterea de decizie, oferind, cum s-a spus⁵⁷, un rezultat de tip „win-win” pentru oameni și natură.

Concluzie. În prezența provocărilor climatice contemporane, care nu cunosc granițe, nici temporale și nici spațiale, fragmentarea ecosistemelor face ca desemnarea și compensarea ariilor naturale protejate să fie o parte a unei viitoare strategii de conservare, necesară (încă), dar nu și suficientă. Conservarea „patrimoniului natural” devine o problemă a proiectării unor legături cu potențial regenerativ între spațiile transformate în patrimoniu și *celelalte* spații, respectiv comunitățile locale⁵⁸. În cuvinte mai simple, o „problemă” de reconectare cu *circumfusa*, „lucurile care ne înconjoară”, poate?

Ca un corolar al studiului nostru, propunem un fragment a cărui interpretare o lăsăm, în încheiere, la aprecierea cititorului:

„[u]neori pe marginea drumurilor, se poate observa că rădăcinile copacilor se întrepătrund. Acolo, pământul e spălat de ploaie, dezvăluind astfel rețeaua subterană. Cercetătorii din munții Harz, Germania, au descoperit că e vorba într-adevăr despre un sistem de împletituri și încrengături care adună laolaltă mai multe exemplare ale aceleiași specii. Schimbul de substanțe hrănitore, ajutorul vecinilor în caz de urgență, pare a fi o regulă, de unde și concluzia că pădurile sunt superorganisme, construcții similare cu mușuroaiele de furnici”⁵⁹.

⁵⁷ *Ibidem.* Și N. Castree, M. Hulme, J. D. Proctor, *op. cit.*, p. 223.

⁵⁸ V. Berdoulay, O. Soubeyran, *op. cit.*, p. 370 *et seq.*

⁵⁹ P. Wohlleben, *Viața secretă a copacilor. Cum comunică, ce simt. Descoperirea unei lumi ascunse*, Editura Publica, Co-lecția de știință, București, 2017, p. 14.

