

## POLITICA DE MEDIU: PRINCIPII GENERALE ȘI ORIENTĂRI STRATEGICE

Creată în 1972, politica europeană de mediu este reglementată de articolele 191-193 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Cel de-al șaselea program de acțiune pentru mediu creează un cadru strategic și stabilește obiectivele prioritare care trebuie realizate în domeniul politicii de mediu în perioada 2002-2012. Totodată, au fost adoptate mai multe politici și instrumente complementare (precum evaluările de impact asupra mediului, LIFE +, eticheta ecologică europeană și auditul ecologic), care să servească drept orientări pentru acțiunile UE în domeniul protecției mediului și, într-un sens mai larg, în domeniul dezvoltării durabile.

### TEMEIUL JURIDIC

Politica europeană de mediu își are originea într-o conferință a șefilor de stat și de guvern din CEE din octombrie 1972, în cadrul căreia s-a recunoscut necesitatea politică a unei astfel de politici în Comunitate. Actul Unic European din 1987 a introdus un nou titlu „Mediu” în Tratatul de la Roma, care furniza primul temei juridic clar pentru politica de mediu a Comunității. Revizuirile ulterioare ale tratatelor au consolidat angajamentul Comunității față de protecția mediului și rolul Parlamentului European (PE) în dezvoltarea politicii de mediu. Principalul temei juridic al politicii europene de mediu este furnizat în prezent de **articolele 191-193 din Tratatul de la Lisabona** (fostele articole 174-176 TCE). Adoptarea Tratatului de la Lisabona a condus la o singură modificare semnificativă a politicii de mediu a Uniunii, și anume adăugarea conceptului de „schimbări climatice”, acestea fiind considerate un motiv de îngrijorare deosebit. În temeiul articolului 191 alineatul (2), politica de mediu europeană se bazează pe principiile precauției, prevenirii, corectării poluării la sursă și „poluatorul plătește”.

### OBIECTIVE

Obiectivele majore ale politicii de mediu a UE, stabilite la articolele 191-193, conferă Uniunii competența juridică de a acționa în toate domeniile politicii de mediu. Sfera de aplicare a acestei competențe este limitată de **principiul subsidiarității** (care limitează acțiunile UE la acele domenii în care acestea pot fi mai eficiente decât acțiunile naționale sau regionale) și de cerința unanimității în Consiliu în ceea ce privește aspecte precum cele de natură fiscală, amenajarea teritoriului, utilizarea terenurilor, gestionarea resurselor de apă, alegerea surselor de energie și structura aprovizionării cu energie. Dezvoltarea durabilă a devenit un obiectiv explicit prin Tratatul de la Amsterdam din 1997 (fostul articol 2 din TCE). La articolul 11, tratatul menționează explicit obligația de a integra protecția mediului în toate politicile sectoriale ale UE (fostul articol 6 din TCE). Printr-o declarație fără caracter obligatoriu anexată la Tratatul de la Amsterdam, Comisiei i-a revenit pentru prima dată obligația de a întreprinde evaluări de impact atunci când prezintă propuneri cu implicații semnificative asupra mediului.

## REALIZĂRI

### A. Programul de acțiune pentru mediu și strategiile tematice

Al șaselea program de acțiune pentru mediu, intitulat „Mediu 2010: Viitorul nostru, alegerea noastră” (Decizia 1600/2002/CE), asigură un cadru strategic pentru politica de mediu a UE pentru perioada 2002–2012 și este considerat drept componenta de mediu centrală a strategiei UE pentru dezvoltarea durabilă. Programul se axează asupra a **patru zone prioritare** de acțiune: **schimbările climatice, biodiversitatea, mediul și sănătatea, resursele naturale și deșeurile**. Al șaselea program de acțiune pentru mediu conturează unele abordări strategice față de elaborarea de politici în domeniul mediului, care includ: îmbunătățirea punerii în aplicare a legislației existente, integrarea preocupărilor de mediu în alte politici, colaborarea mai strânsă cu piața, implicarea cetățenilor în mod individual și luarea în calcul a mediului în deciziile de planificare și gestionare a utilizării terenurilor. De asemenea, conform programului, Comisia avea obligația de a pregăti strategii tematice (ST) care să acopere șapte domenii. Aceste ST au fost adoptate în cursul anilor 2005 și 2006 și se referă la: poluarea atmosferică; prevenirea și reciclarea deșeurilor; protecția și conservarea mediului marin; protecția solului; utilizarea durabilă a pesticidelor; mediul urban. Strategiile tematice reprezintă o nouă abordare a elaborării politicilor, concentrându-se, nu atât asupra unor poluanți sau activități economice specifice, cum se întâmpla în trecut, cât asupra unor teme de mediu transversale. Totodată, ele au o perspectivă pe termen mai lung prin stabilirea unor obiective clare privind mediul și prin încercarea de a identifica cele mai adecvate instrumente care să asigure îndeplinirea obiectivelor politice ale UE în cel mai ușor și mai economic mod posibil. Deși schimbările climatice și biodiversitatea se numără printre prioritățile-cheie ale celui de-al șaselea program de acțiune pentru mediu, aceste domenii de politică nu se regăsesc în sfera de acoperire a ST, deoarece intră sub incidența unor cadre strategice separate, și anume Programul european privind schimbările climatice și planul de acțiune pentru biodiversitate.

Comisia publică anual o revizuire a politicii de mediu, ultima fiind Revizuirea politicii de mediu din 2009 (SEC(2010)0975), în care se arată că 2009 a fost un an activ în principalele domenii legate de mediu. Evaluarea finală a celui de-al șaselea program de acțiune pentru mediu va fi adoptată la jumătatea anului 2011.

### B. Strategia de la Lisabona și UE 2020

În martie 2000, Consiliul European de la Lisabona a stabilit obiectivul Uniunii de a deveni, până în 2010, cea mai competitivă și dinamică economie bazată pe cunoaștere din lume. Așa-numita Strategie de la Lisabona se concentra în esență asupra obiectivelor de natură economică și socială. Consiliul European de la Göteborg (2001) a completat strategia de la Lisabona cu o „a treia dimensiune, de mediu”, și anume strategia UE pentru dezvoltare durabilă (SDD). În jurul relației dintre SDD și strategia de la Lisabona au avut loc multe dezbateri, în cadrul căreia s-a încercat să găsească un răspuns la întrebarea care dintre cele două ar trebui să primeze ca strategie globală a UE. Revizuirea Strategiei de la Lisabona din 2005 (COM(2005)0024) a restrâns prioritățile acestora la promovarea creșterii și locurilor de muncă, axându-se în special asupra modalităților de îmbunătățire a competitivității UE (a se vedea \*4.1). Ca răspuns la îngrijorările publice față de noile provocări ale Europei (în special schimbările climatice, îmbătrânirea populației și excluziunea socială), în 2009 șefii de

stat și de guvern din UE au convenit ca obiectivele Agendei de la Lisabona să nu mai fie strict limitate la „creștere și locuri de muncă”, cum s-a întâmplat în anii precedenți și să pună în prim-plan mediul și cetățenii. Adoptată în ianuarie 2010, strategia „UE 2020” a fost concepută de către Comisie ca succesor al Strategiei de la Lisabona, având ca obiectiv conturarea unei **creșteri** inteligente, incluzive și mai **sustenabile**.

### C. Strategia UE de dezvoltare durabilă (SDD a UE)

Prima SDD a UE a fost adoptată la Consiliul European de la Göteborg în iunie 2001. O SDD „reînnoită” a fost adoptată ulterior în iunie 2006, combinând atât dimensiunile interne, cât și pe cele internaționale ale dezvoltării durabile și concentrându-se mai clar asupra unor provocări-cheie: schimbările climatice și energia curată; transportul durabil; producția durabilă și consumul durabil; conservarea și gestionarea resurselor naturale; sănătatea publică; incluziunea socială, demografia și migrația; sărăcia mondială și provocările legate de dezvoltarea durabilă. SDD subliniază totodată importanța politicilor și activităților transversale, precum și necesitatea unei mai bune reglementări, precum și a unui nivel ridicat de coerență și integrare a politicilor. Progresele înregistrate în cadrul SDD aveau să fie revizuite la fiecare Consiliu European de primăvară, în completarea Strategiei de la Lisabona. Cu toate acestea, aceste dispoziții au fost criticate pentru faptul că nu acordă atenție aspectelor legate de mediu, mai ales că numărul **indicatorilor structurali** dedicați dezvoltării durabile a fost diminuat în 2004, cuprinzând doar emisiile de gaze cu efect de seră, intensitatea energetică a economiei și volumul transporturilor în raport cu PIB. Procesele de revizuire a SDD, respectiv a Strategiei de la Lisabona au fost separate în 2006. În primul raport al Comisiei privind punerea în aplicare a SDD (COM(2007)0642) s-a remarcat că progresele înregistrate pe teren — în ceea ce privește îndeplinirea angajamentelor și consecințele asupra mediului — au fost modeste. Totuși, în raport s-a afirmat că s-au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește elaborarea politicilor, mai ales în raport cu schimbările climatice și cu energia.

### D. Integrarea preocupărilor de mediu în alte politici

Integrarea preocupărilor de mediu în alte domenii de politică ale UE (precum energia, pescuitul și transportul) a devenit un concept important în politica de mediu a UE și este menționată explicit la articolul 11 din tratat (fostul articol 6 din TCE). În iunie 1998, la Consiliul European de la Cardiff a fost prezentată o Comunicare a Comisiei referitoare la parteneriatele pentru integrare - o strategie pentru integrarea mediului în politicile UE (COM(1998)0333). La această reuniune, tuturor formațiunilor relevante ale Consiliului li s-a solicitat să-și creeze propriile strategii pentru integrarea mediului în domeniile de politică de care sunt responsabile. Cele nouă consilii care au elaborat strategii de integrare de la Cardiff au fost: afaceri generale, economie și finanțe, piață internă, industrie, energie, agricultură, dezvoltare, pescuit și transport. Concluzia primului raport de evaluare a procesului de la Cardiff, realizat în 2004, „Integrarea considerațiilor ecologice în alte politici – un bilanț al procesului de la Cardiff” (COM(2004)0394), este că rezultatele procesului de la Cardiff nu au fost întru totul pe măsura așteptărilor. În ultimii ani, integrarea politicilor de mediu a înregistrat cele mai importante progrese în domeniul politicii energetice. Preocupările legate de mediu, și mai precis problemele legate de schimbările climatice, au fost subliniate în mod extensiv în strategiile energetice de înalt nivel, iar cele două domenii politice sunt din ce în ce mai des reprezentate în corelație, după cum se reflectă în dezvoltarea paralelă a politicilor UE în domeniul climei și al energiei. În acest context, în martie 2011

Comisia a publicat COM(2011) 112/4, în care a analizat o serie de modalități rentabile de a face economia europeană mai favorabilă climei și cu un consum de energie mai scăzut pentru atingerea obiectivului de reducere cu 80% a emisiilor până în 2050. În comunicare se arată cum pot sectoarele responsabile de emisiile Europei - generarea de electricitate, industrie, transport, imobile și construcții, precum și agricultura - să realizeze trecerea la o economie cu emisii reduse de carbon în cursul deceniilor următoare.

#### **E. Simplificarea legislației UE privind mediul**

Agenda Comisiei privind o „mai bună reglementare” a fost lansată de două inițiative-cheie: Cartea albă a Comisiei din 2001 privind „guvernanța europeană” (COM(2001)0428) și Strategia de la Lisabona. La Consiliul de la Lisabona din 2000, liderii UE au invitat Comisia să stabilească, până în 2001, o strategie pentru mai multe acțiuni coordonate pentru a simplifica mediul normativ atât la nivel național, cât și la nivel comunitar. Ulterior, în iunie 2002, Comisia a publicat un plan de acțiune pentru simplificarea și îmbunătățirea mediului normativ (COM(2002)0278), însoțit de două comunicări, referitoare la îmbunătățirea consultării publice pe marginea propunerilor legislative ale Comisiei (COM(2002)0277) și, respectiv, la introducerea unui sistem de evaluare a viitoarelor impacturi economice, sociale și de mediu probabile ale propunerilor Comisiei (COM(2002)0276). Dezbaterile finale privind elaborarea celui de-al șaselea PAM au fost influențate în mod semnificativ de procesul privind o mai bună reglementare. Într-un document de lucru al Comisiei din 2005 s-a arătat cum încorporează ST principiile unei mai bune reglementări (COM(2005)0466), remarcându-se că cele șapte strategii reflectă un „efort major” de a asigura o mai bună reglementare și urmăresc asigurarea unui echilibru echitabil între protecția mediului și obiectivele de la Lisabona privind creșterea și locurile de muncă. În acest scop, ele se bazează pe evaluările impactului, acordându-se o atenție deosebită consultării părților interesate, simplificării și exploatării legăturilor și a sinergiilor. În măsura în care este posibil, pentru crearea de noi obiective de politică, ST recurg mai degrabă la instrumente și politici existente, și nu la propuneri noi de politici.

#### **F. Evaluarea impactului**

Principiul potrivit căruia toate propunerile majore ale Comisiei sunt însoțite de o apreciere a impactului lor asupra mediului a fost aprobat de către șefii de stat și de guvern din UE în iunie 1998. SDD din 2001 a reiterat necesitatea evaluărilor strategice, extinzând-o în așa fel încât să includă consecințe de mediu, precum și economice și sociale. Într-o comunicare a Comisiei cu privire la simplificarea și îmbunătățirea mediului normativ (COM(2001)0726) s-a stabilit abordarea de bază privind întreprinderea unei evaluări a impactului de durabilitate, iar într-o comunicare ulterioară privind evaluarea impactului (EI), publicată în iunie 2002 (COM(2002)0276), s-au stabilit detaliile procedurii, prevăzându-se obligația ca începând din toamna anului 2002 toate propunerile majore ale Comisiei să facă obiectul unei proceduri integrate de EI. O evaluare a impactului identifică posibilele consecințe ale unei decizii în ceea ce privește aspectele sale sociale, economice și de mediu, potențialele costuri și beneficii pe termen scurt și lung, precum și implicațiile sale legislative și bugetare. Evaluarea impactului este automat obligatorie pentru planuri și programe elaborate pentru amenajarea teritoriului, utilizarea terenurilor, transport, energie, gestionarea deșeurilor, gestionarea apei, industrie, telecomunicații, agricultură, silvicultură, pescuit și turism. De la introducerea acestui sistem, numărul

EI și nivelul de complexitate al acestora au crescut semnificativ, procedura ajungând treptat să fie adânc înrădăcinată în activitățile Comisiei. Procedura EI face obiectul unui proces permanent de dezvoltare și perfecționare. În noiembrie 2006 a fost creat un Comitet de evaluare a impactului, iar în ianuarie 2009 Comisia a publicat noi orientări pentru realizarea EI (SEC(2009)0092), care oferă linii directoare detaliate cu privire la punctele centrale ale EI și întăresc rolul PE și al Consiliului în această procedură.

#### **G. Agenția Europeană de Mediu (AEM)**

Creată în 1990, AEM este o agenție a UE care are ca obiectiv protecția și îmbunătățirea mediului în vederea asigurării unei dezvoltări durabile în interiorul UE. Furnizând informații temeinice și independente cu privire la mediu, agenția reprezintă o sursă majoră de informații pentru părțile implicate în dezvoltarea, adoptarea, implementarea și evaluarea politicii de mediu: UE, statele membre și publicul larg. Agenția poate coopera în schimbul de informații cu alte organisme, inclusiv cu rețeaua IMPEL („Punerea în aplicare a legislației de mediu”- rețea de informare privind legislația de mediu, care asigură legătura dintre statele membre și Comisie). De asemenea, agenția este deschisă țărilor care nu sunt membre ale Uniunii Europene. În prezent, membrii AEM însumează 32 de țări. Recent, agenția a publicat „Mediul înconjurător european - situația actuală și perspective 2010”, un raport de importanță majoră, rezumând ultimii cinci ani de acțiune pentru mediu.

#### **H. Cooperarea internațională privind mediul**

Documentul de strategie privind politica europeană de vecinătate (COM(2004)0373) conține recomandări referitoare la dezvoltarea cooperării și integrării regionale ca o modalitate de abordare a anumitor probleme care apar la granițele externe ale Uniunii Europene extinse, inclusiv a problemelor de mediu.

Cooperarea cu America Latină, Rusia și Asia privind aspectele de mediu este promovată prin intermediul Parteneriatului UE-America Latină-Caraibe, al Acordului de parteneriat și cooperare UE-Rusia (în vigoare din 1997, care include un program comun de lucru privind mediul) și al strategiei de cooperare Europa-Asia. De asemenea, cooperarea cu Regiunea Dunăre – Marea Neagră și parteneriatul euro-mediterranean contribuie la conservarea ecosistemului marin (a se vedea \*4.10.5).

Angajamentul UE față de problemele globale de mediu a fost clar demonstrat în timpul summitului mondial al ONU privind dezvoltarea durabilă, care a avut loc la Johannesburg în 2002, prin rolul pe care l-a jucat Comunitatea în cadrul dezbaterilor și prin contribuțiile active pe care le-a adus la declarația politică și la planul de punere în aplicare (pentru îmbunătățirea accesului la igienă de bază și la apă potabilă, pentru reducerea gradului de pierdere a biodiversității, pentru stoparea reducerii stocurilor de pești, pentru reducerea la minimum a efectelor dăunătoare ale producerii și folosirii de substanțe chimice asupra sănătății oamenilor până în 2020).

### **ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN**

PE a adoptat un volum însemnat de dispoziții legislative în acest domeniu, precum evaluările impactului asupra mediului, accesul liber la informație și etichetele ecologice pentru produse favorabile mediului. În rezoluția sa din iulie 1998,

Parlamentul a recunoscut faptul că folosirea taxelor de mediu ar putea denatura concurența dintre statele membre care au introdus **taxele de mediu** și cele care nu au introdus astfel de taxe, dorindu-se, prin urmare, ca astfel de impozite să fie introduse de toate statele membre.

Ca răspuns la comunicarea privind **principiul precauției**, în anul 2000 PE a adoptat un raport prin care solicita adoptarea unor orientări mai clare privind punerea în aplicare a acestui principiu, considerând că acesta ar trebui invocat ori de câte ori o evaluare științifică obiectivă preliminară a riscurilor arată că există temeri justificate privind existența unor posibile efecte periculoase asupra mediului sau a sănătății omului, animalelor sau plantelor, care sunt incompatibile cu un nivel suficient de ridicat de protecție al Comunității. Rezoluția PE abordează nu numai definiția și domeniul de aplicare al principiului precauției, ci și evaluarea riscurilor, gestionarea riscurilor, comunicarea riscurilor și sarcina probei.

În timpul îndelungilor negocieri cu țările în curs de aderare, Parlamentul a jucat un rol activ cu privire la extindere în general și la consecințele asupra mediului în special.

La cererea PE, cel de-al șaselea program de acțiune pentru mediu (2002-2012) cuprinde dispoziții cu privire la: întocmirea unor liste ale **subvențiilor dăunătoare mediului** și eliminarea treptată a acestora; impunerea unor taxe de mediu la nivel național sau UE, după caz; obiectivele de reducere a emisiilor în conformitate cu Protocolul de la Kyoto; strategii tematice pentru abordarea priorităților de mediu. Întreaga legislație apărută în urma strategiilor tematice a fost adoptată prin codecizie. De asemenea, preocupările legate de mediu sunt integrate într-o măsură tot mai mare în procesul legislativ european, sub conducerea Parlamentului, o atenție deosebită fiind acordată sporirii gradului de sensibilizare a opiniei publice și a autorităților locale în ceea ce privește mediul.

În aprilie 2007, Comisia a publicat o evaluare intermediară a celui de-al șaselea program de acțiune pentru mediu (COM(2007)0225), în care se formula concluzia că „în general, Uniunea Europeană se încadrează în termenele de adoptare a măsurilor”, dar că în anumite domenii „măsurile existente trebuie consolidate sau trebuie adoptate măsuri noi”. Un an mai târziu, PE a adoptat o rezoluție () privind această evaluare întreprinsă de Comisie, în care atrăgea atenția asupra faptului că UE înregistrează întârzieri în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor prevăzute în cel de-al șaselea PAM.

În timpul ultimului mandat legislativ (2004–2009), PE a jucat un rol major, în codecizie cu Consiliul, în adoptarea unor acte legislative puternice cu impact asupra cetățenilor UE și a mediului în care trăiesc aceștia, în special în ceea ce privește substanțele chimice (REACH), pesticidele, gestionarea deșeurilor, calitatea apei și pachetul privind clima și energia.

Catherine Laurantson  
Aprilie 2011