

## Istoria politicii comune de mediu a Uniunii Europene

Polemica referitoare la protecția mediului a devenit un subiect de interes comunitar și a prins contur din punct de vedere legislativ abia la începutul anilor '70. Obiectivele inițiale ale politicii de mediu a UE vizau aspecte precum conservarea, protejarea și îmbunătățirea calității vieții, asigurarea sănătății colectivităților umane și asigurarea unei utilizări raționale a resurselor naturale. Pe cale de consecință, toate acțiunile îndreptate spre punerea în aplicare a acestor obiective se bazau pe trei principii:

- prevenirea este mai bună decât tratarea;
- orice prejudiciază mediul înconjurător trebuie combătut la nivelul sursei;
- cel care poluează va trebui să plătească pentru repararea oricărui prejudiciu și curățirea mediului.

Adoptat în 1985, **Actul Unic European** a venit ca o revizuire a Tratatului de la Roma și statua obligativitatea ca aspectele legate de protecția mediului să facă parte integrantă și din celelalte politici comunitare sectoriale. În prezent, politica sectorială de mediu este strâns intercorelată cu P.A.C., cu Politica Comună în domeniul Transporturilor, Politica Energetică, Politica Regională, Politica în domeniul Turismului și cu inițiativele în domeniul cercetării și dezvoltării.

Obiectivele lansate prin AUE și exprimarea implicită a subsidiarității cu privire la problematica mediului au fost bazele regulamentare ale conturării unui nivel tot mai înalt de protecție a mediului la scară europeană. Ca și în celelalte sectoare, se presupunea un grad ridicat de centralizare a deciziilor și acțiunilor, Comisia Europeană și celelalte organisme decizionale conturând cadrul de desfășurare a strategiilor sectoriale, stabilind criteriile și conținutul acțiunilor. Cazurile mai delicate au fost supuse Curtii Europene de Justiție, care a interpretat aplicarea principiului subsidiarității chiar înainte de adoptarea Tratatului de la Maastricht.

**Tratatul asupra Uniunii Europene (TUE)** a întărit coerența și operabilitatea politicii ecologice fiind, după părerea unor analiști, mult mai retoric decât se aștepta. TUE a introdus termenul de “politică” în descrierea acțiunilor comunitare cu privire la mediu, înlocuind conceptul de “acțiuni” în domeniul ecologic.

Terminologia folosită în TUE releva o oarecare îndepărtare de ambițioasele speranțe lansate în domeniul ecologic de AUE. În cadrul noului contract de la Maastricht, politica de mediu devine spațiul decizional comunitar în care se înregistrează cea mai mare amploare a folosirii majorității calificate în adoptarea legislației.

Astfel, rațiunile economice pentru construirea unei politici comune de mediu în UE au fost următoarele:

- Câștigurile generatoare de creștere economică izvorâte din eliminarea barierelor comerciale propagă efecte ecologice adverse.
- Abilitatea Uniunii Europene de armonizare a conceptelor și normativelor într-un domeniu în care diferențierile pot cauza disfuncționalități sau bariere comerciale,

întrucât standardele reduse dintr-o țară membră sunt un mijloc de menținere într-o manieră neloyală a unor avantaje competitive în raport cu celelalte țări.

- Nevoia unor măsuri la nivel comunitar care să asigure aplicarea efectivă a legislației în domeniu.
- Potențialul de creare de locuri de muncă al așa-zisei eco-industrii (producția de echipament de control al poluării) concomitent cu dezvoltarea noilor tehnologii de tip “curăță și prelucrează” care vor găsi avantaje competitive pentru industria europeană la scara relațiilor comerciale globale.

**Cel de-al 5-lea Program de Acțiune în domeniul Mediului și Raportul cu privire la starea Mediului** care îl însoțește fac o cuprinzătoare analiză statistică a problemelor care afectează întreaga Uniune Europeană. O serie de tendințe au fost identificate ca având semnificative consecințe negative și efecte transfrontaliere:

- utilizarea energiei – o creștere până în anul 2010 cu 25% a ritmului cererii de energie va duce la o creștere tot cu 25% a emisiunii nocive de oxid și dioxid de carbon;
- transporturile – se preconizează o creștere cu 25% a numărului de automobile în raport cu 1990, din care 17% până în anul 2000;
- agricultura – doar între 1987-1992 cantitatea de fertilizatori, pesticide și insecticide a crescut cu 63%;
- deșeuri - între 1987-1992 deșeurile urbane au crescut cu 13%;
- apa – între 1970-1985 consumul de apă a crescut cu 35%;
- turismul – în raport cu anul 1990, în 2000 doar turismul din zona mediteraneană va spori cu 60%.

### **Evoluția politicii UE în domeniul mediului**

Întrucât Tratatul de la Roma nu a statuat baze clare ale aplicării unei politici comune în domeniul mediului ambiant, un set de acțiuni mai uniforme a fost lansat în octombrie 1972 cu ocazia **Conferinței Șefilor de Stat și de Guverne de la Paris**, înțelegându-se formal necesitatea unei politici cadru la nivel comunitar în acest domeniu.

La **Conferința de la Bonn** din noiembrie același an derulată la nivel ministerial, s-au elaborat obiectivele inițiale și principiile de acțiune. Acestea au fost cuprinse în primul din numeroasele Programe de acțiune din domeniul mediului.

**Primul Program de Acțiune Ecologică** (1973-1977) s-a concentrat în principal pe acțiuni corective axate în egală măsură pe problemele imediate, dar și pe cele acumulate în timp cu care se confrunta Comunitatea.

**Al Doilea Program de Acțiune** (1977-1982). S-a acordat o atenție prioritara acțiunilor preventive menite să confere o nouă orientare politicii în acest domeniu, accentuând prioritizarea orientării pro-active în raport cu cea reactivă. Din păcate, majoritatea direcțiilor strategice din cadrul acestor programe au conținut o serie de excepții socio-economice care au plasat efectiv obiectivele din domeniul mediului într-o poziție colaterală. Spre exemplu, industriile turistice din Franța și Italia au fost protejate cu nivele scăzute de exigență a standardelor privind poluarea țărmului mării, pentru a permite menținerea câștigurilor acestor sectoare.

**Al Treilea Program de Acțiune** (1982-1987). Amplificarea permanentă a problemelor ecologice și înscrierea lor constantă pe agendele politice a condus la un grad sporit de prioritate acordat acestei etape în Cancelariile Europene. Acesta a inclus stimularea dezvoltării industriilor “nepoluante”, ecotehnologiilor și eforturilor de promovare a reciclării, reutilizării și recuperării resurselor mediului ambiant. Directiva din 1985 asupra Evaluării Impactului Ecologic a prevăzut aprobarea lansării unor proiecte de anvergură în domeniul industrial și infrastructură numai după ce s-a dovedit în prealabil compatibilitatea lor cu normele ecologice.

**Al Patrulea Program de Acțiune** (1987-1992). Acest program a fost adoptat concomitent și pentru aceeași perioadă ca și A.U.E., care lansa procesul de creare a Pieței Unice Interne. Protecția mediului ambiant devenise o componentă esențială a tuturor politicilor economice și sociale, în noul context al adâncirii procesului de integrare europeană. S-au conceput ample și stringente acțiuni cu privire la utilizarea îngrășămintelor și biostimulatorilor, gospodărirea deșeurilor, biodiversitatea în conformitate cu dezideratele Pieței Unice. De asemenea, au fost criticate întârzierile manifestate de țările membre în anii anteriori privitor la punerea în aplicare a Directivelor Comunitare în domeniul mediului.

**Al Cincilea Program de Acțiune** (1992-2000). Dorindu-se o abordare mai coerentă, acest program este evident mai cuprinzător ca amploare și ambițios ca obiective decât oricare din celelalte. Una din trăsăturile sale specifice a fost preocuparea de a adopta o abordare “de jos în sus” și definită prin substanța legislativă prevalent prescriptivă. Ca atare se va pune accentul pe dezvoltarea unui cadru consultativ cu lumea afacerilor și aplicarea mai largă a principiului subsidiarității. Unele dintre prevederile din Programele anterioare au fost reluate și în acest program, în principal principiile și obiectivele stabilite pentru a circumscrie viitoarele politici ecologice, mai degrabă decât elaborarea unui pachet de reglementări ce trebuiau implementate. Au existat și o serie de inițiative importante cum ar fi **Schema Europeană de Management și Audit**, o **Schemă Europeană de Etichetare Ecologică** și un impuls puternic dat creării **Agenției Europene pentru Mediu**. O altă inițiativă nouă în domeniu a fost instrumentul financiar numit **LIFE**, introdus în ajunul acestui program pentru perioada 1992-1995, cu un buget inițial de 400 milioane ECU care urma să se dubleze în următorii patru ani. Scopul său principal era să finanțeze proiecte pilot, transferul de tehnologie, difuzarea celor mai valoroase practici și prevederi țărilor terțe (îndeosebi în curs de dezvoltare). Acest al cincilea program căpăta și o dimensiune sectorială, cu o orientare specială spre industrie, energie, transport, agricultură și turism.

La sfârșitul anului 1994 Comisia a publicat o analiză interimară a celui de-al cincilea program de Acțiune în domeniul Mediului, recunoscând că politica comunitară în acest domeniu a atins un punct critic, multe inițiative fiind lansate deja în acțiune. În concluzia aceluși Raport, se rezumau următoarele aspecte:

- 1) **Integrarea**: S-au făcut puține progrese în transformarea obiectivelor ecologice în componente importante ale altor politici sectoriale, deși unele câștiguri s-au obținut în raport cu Fondurile Structurale, ajutorul public, agricultura, cercetarea și dezvoltarea tehnologică;
- 2) **Lărgirea gamei instrumentelor de acțiune**: și de această dată, progresele în acest domeniu au fost lente în tentativele de a elabora o nouă metodologie statistică și noi indicatori de măsurare a dezvoltării durabile care ar fi stimulat internalizarea costurilor ecologice. Totuși, un proces legislativ continuu a fost lansat cu succes.

3) Obținerea parteneriatului din partea firmelor și partajarea responsabilităților ecologice: doar 7 din statele membre s-au considerat pregătite să elaboreze strategii de dezvoltare durabilă în concordanță cu Agenda 21 a Conferinței de la Rio și cu acest al cincilea Program de Acțiune. S-a creat totuși un cadru de desfășurare a unor continue consultări la nivel național pentru detalierea problematicei ecologice comunitare.

4) Modificarea atitudinii participanților la producție și consum: nu s-au făcut încă prea multe pentru a da consistență acestei probleme. Restructurarea fiscală a servit și la deplasarea presiunilor fiscale dinspre factorii de producție spre practicile dăunătoare ecologic, problemă reluată de Carta Albă în domeniul mediului;

5) Aplicarea legislației și a reglementărilor: câteva progrese s-au înregistrat, dar este larg acceptată ideea că o mai mare limpezire a legislației și o simplificare procedurală se recomandă.

6) Dimensiunea internațională a Programului: revizuirea a apreciat că propunerile și dezbaterile internaționale în domeniu trebuie luate mai mult în considerare în soluționarea acestor probleme eminamente globale.

### **Noi componente ale Politicii Ecologice ale UE**

Comisia a stabilit patru principii organizatorice pe care să se bazeze viitoarele inițiative în domeniul protecției mediului și anume:

- predictibilitatea: să facă posibil ca firmele să anticipeze acțiunile și ca atare să se adapteze la acestea cultivând o abordare pe termen lung;
- integrarea: un mix efectiv al instrumentelor și politicilor sectoriale care să presupună o combinație sinergică cu alte domenii ale procesului de integrare pentru a se obține cele mai bune rezultate posibile într-un domeniu individual;
- flexibilitatea: să se permită cercurilor de afaceri să implementeze rigurozitățile politicii ecologice într-o manieră eficientă;
- raport optim costuri-efecte: cele mai puțin costisitoare soluții optime vor trebui preferate permanent, cu condiția ca integritatea ecologică să nu fie afectată.

### **Schema de management și audit ecologic (SMAE)**

Inițiativa elaborării unei astfel de rețele instrumentale și categoriale se regăsește într-o Directivă comunitară elaborată în iulie 1993. Ea reprezintă o tentativă a U.E. de a încuraja firmele să aspire la standarde care stabilesc că se realizează un sistem efectiv de gospodărire a mediului înconjurător. Astfel de scheme de management și audit fuseseră deja elaborate și dezvoltate la nivelul unora dintre țările membre, precum și la nivelul unor corporații transnaționale care încă din anii '70 lansaseră unele "exerciții" eco-manageriale.

Cele mai importante aspecte ale SMAE comunitare sunt:

a) Dezvoltarea unei strategii ambientale care implică elaborarea unor criterii de performanță pentru firme cu privire la sistemele de gestionare cu componentă ecologică și statuarea fundamentelor unui eco-audit care să includă metode care să ofere date utile și relevante pentru a fi folosite de aceste sisteme și de publicul larg.

b) SMAE este domenală și nu specifică unei anumite companii, ca atare conținutul său va fi difuzat pe baze locale mai degrabă decât pe baze corporative.

c) SMAE este un ansamblu de acțiuni voluntare, firmele sunt libere să opteze pentru aceasta. Prevederile sale se aplică la nivelul întregii U.E., prin urmare, nu sunt motive pentru ca firmele să refuze accesul la ele.

### **Etichetarea ecologică (eco-etichetarea)**

O schemă de eco-etichetare își propune să promoveze producția și consumul unor produse armonizate la cerințele de protecție a mediului, prin scoaterea în evidență a produselor care corespund criteriilor de eligibilitate prestabilite. Stimulentul principal al acestei operațiuni pentru firme deriva atât din creșterea cererii pentru produsele eco-marcate care se așteaptă din partea grupurilor de consumatori ecologici și din asistența dobândită din participare la o strategie de management ecologic, ambiental.

Prima astfel de schemă datează din 1978 când Germania a introdus ambalajul “îngerul albastru”, urmată fiind de alte scheme naționale după alți 10 ani. Multe dintre grupele de produse implicate la început au fost bunuri de consum dar, treptat, sfera de cuprindere s-a lărgit și cu bunuri intensive în resurse (mașini de spălat) sau cu conținut chimic complex (detergenți).

Progresele înregistrate în cadrul schemei comunitare de eco-etichetare sunt într-o bună măsură modeste. Nerezolvarea neînțelegerilor între ecologiști și cercurile industriale cu privire la criteriile de evaluare au obstrucționat implementarea multor procese noi. Au existat rezistențe și din partea unor organizații la nivel național cu privire la maniera în care schema ar trebui gestionată și ezitări în ce privește înlocuirea etichetelor naționale cu cele comunitare. Alte probleme au decurs din problematica exclusivității, întrucât U.E. intenționa să permită ca numai aproximativ 10% din produsele candidate să fie înscrise în cadrul schemei.

### **Agenția Europeană pentru Mediu**

În majoritatea țărilor, activitățile și managementul politicilor ecologice sunt asistate de agenții de specialitate. Probabil cea mai celebră în acest sens este Agenția SUA pentru Protecția Mediului, care desfășurând o activitate de monitorizare a fost dotată cu importante atribuții și forță de acțiune.

Crearea unei agenții comunitare în domeniul mediului a fost stabilită prin Regulamentul din 1990, dar nu a putut deveni operațională până în 1994 când i s-a stabilit Cartierul General la Copenhaga. Rolul Agenției Europene pentru Mediu este să ofere organelor comunitare și țărilor membre informații obiective, revelatoare și comparabile despre climatul european, permițându-i acestuia să adopte măsurile care se impun pentru echilibrele ecologice, să monitorizeze rezultatele acțiunilor întreprinse și să se asigure ca publicul larg este rapid și corect informat despre evoluțiile în domeniul mediului ambiant.

Pentru a dispune de aparatul necesar îndeplinirii acestui rol, încă de la început Agenția a urmarit să stabilească o Rețea de Informații și Observații despre Mediu la scara întregii grupări regionale.

### **Instrumente economice ale Politicii Ecologice**

Cele mai cunoscute instrumente economice sunt eco-taxele, autorizațiile de funcționare și sistemele de refinanțare a depozitelor prealabile:

- 1) **Eco-taxele și amenzile** sunt prelevări asupra unor practici dăunătoare în domeniul mediului, care implică de cele mai multe ori activități poluante. Ele pot fi de asemenea aplicate asupra unor produse pentru a ajusta prețurile relative, fie pentru a stimula fie pentru a descuraja diferite tipuri de efecte ecologice. Ele pot fi fie în manieră ad-valorem, fie ca sume forfetare.
- 2) **Autorizațiile de funcționare** în mod normal iau forma cotelor, plafoanelor maxim permise, sau în alte situații ele pot servi pentru alte obiective ecologice (cum ar fi cote maxime în domeniul pescuitului). Acestea sunt acordate de autoritățile naționale și comunitare actorilor economici interesați prin mecanismul adjudecărilor sau al licitațiilor.
- 3) **Sistemul de refinanțare** are o istorie mai lungă, fiind folosit în industria băuturilor containerizate de mai multă vreme. Utilizatorii plătesc un depozit pentru ambalare sau oprirea containerelor și sunt recompensați când le restituie pentru a fi reutilizate, reciclate sau disponibilizate. Acest sistem este folosit acum pentru a încuraja reintroducerea în circuitul productiv a anvelopelor uzate.