

STRATEGIA EUROPEANĂ DE MEDIU ȘI SĂNĂTATE

Georgeta MODIGA

Universitatea Danubius Galați

Abstract: European strategy for the environment and health. Sustainable development represents a need for responsibility and education for environment protection, and this aspect is related to the evolution of the communitare politics in recent years. In some countries have appeared green political parties, with a real success in the political arena.

Key words: politics, environment, sustainable development, health, pollutants

Introducere

Această strategie este cea mai recentă acțiune în domeniu și are în vedere relația complexă și direct cauzală existentă între poluarea, schimbarea caracteristicilor mediului și sănătatea umană. Este rezultatul preocupării constante a Comisiei Europene în această direcție și a fost inițiată în iunie 2003, fiind elaborată prin colaborarea DG Mediu cu DG Cercetare și DG Sănătate. Elementul de noutate al acestei strategii este centrarea pe sănătatea copiilor - care reprezintă cel mai vulnerabil grup social și cel mai afectat de efectele poluării mediului - spre deosebire de restul legislației de mediu, care este bazată pe norme și standarde pentru adulți. Dezvoltarea acestei strategii are la bază 5 elemente cheie:

- va fi fundamentată științific și va analiza interacțiunile complexe dintre diverși poluanți și organismul uman;
- va fi centrată pe copii și va iniția acțiuni pilot asupra poluanților cu relevanță specifică pentru copii (precum dioxinele și metalele grele) și asupra substanțelor cu acțiune endocrină;
- își propune să crească gradul de informare și responsabilizare a părților interesate și al publicului;
- legislația UE va completa legile naționale și va fi revizuită pentru a reflecta situația și nevoile speciale ale copiilor;
- va evalua constant acțiunile întreprinse în acest scop.

Pentru dezvoltarea acestei strategii, Comisia are în vedere o serie de întâlniri cu părțile interesate, în vederea stabilirii unor grupuri de lucru și grupuri consultative, precum și în scopul determinării rolului acestora din urmă în cadrul implementării Strategiei europene de mediu și sănătate.

Aspecte problematice, tendințe și provocări

Politica de mediu, fiind una dintre cele mai complexe politici comunitare, în special datorită caracterului său trans-sectorial și al interferenței directe cu creșterea economică, se confruntă cu un set de probleme specifice. Adesea, ele decurg din încercarea de a balansa interesele economice cu cele de mediu și de a le transforma din interese contradictorii în interese complementare. Se creează astfel situații în care apar false probleme dar care sunt de fapt efecte benefice ale politicii comunitare de mediu.

Un astfel de exemplu este dat chiar de relația creștere economică - reducerea calității factorilor de mediu/reducerea resurselor naturale și care creează tensiuni și rezistență în aplicarea sau adoptarea măsurilor de protecție a mediului. Acest lucru se întâmplă tocmai din teama de a sprijini mediul, cu costul regresului economic și al creării de crize sociale - având în vedere caracterul maximal al producției de consum. Acesta pare a fi un cerc vicios, însă soluția este o schimbare de perspectivă: acele măsuri care restricționează dezvoltarea industriei din considerente de mediu, stimulează în același timp dezvoltarea de mecanisme și sisteme ce fac posibilă coabitarea celor două - cum ar fi tehnologiile avansate și nepoluante, surse alternative de energie verde (energia solară, energia eoliană), care duc la dezvoltarea unei piețe specializate și implicit, dezvoltarea economică.

O altă falsă problemă este conectată cu cea anterioară și se referă la procesul de extindere al Uniunii Europene și la costul ridicat al acesteia atunci când sunt implicate aspecte de mediu. Aceasta deoarece, așa cum se arată în documentele Comisiei, protecția mediului în țările Europei Centrale și de Est este foarte puțin dezvoltată comparativ cu extinderile anterioare, iar costul de aliniere la standardele comunitare se arată a fi foarte ridicat. Ceea ce nu este la fel de evident însă sunt avantajele care decurg de aici, atât în termeni de mediu cât și în termeni economici. Astfel, în termeni de mediu trebuie menționat că ridicarea standardelor de protecție a mediului în aceste țări nu poate avea decât efecte benefice pe plan European și global și va duce la îmbunătățirea situației generale a mediului, cu efecte vizibile pe termen lung. Din punct de vedere economic, tocmai alinierea industriilor acestor țări la standardele comunitare de mediu presupune re tehnologizarea masivă a fabricilor și uzinelor și contribuie la dezvoltarea pieței de producție comunitare pentru astfel de tehnologii și echipamente - de aici sprijinirea creșterii economice la nivel comunitar.

Acestea sunt însă probleme generale și de perspectivă. Alături de ele există probleme concrete, specifice adoptării sau implementării anumitor măsuri comunitare de protecție a mediului, dar care sunt totuși subordonate problemelor amintite anterior. Un astfel de exemplu este reprezentat de Directiva de evaluare a impactului proiectelor publice și private asupra mediului (85/337/EEC)²⁶, adoptată în 1985 și amendată în 1997, al cărei raport de evaluare (realizat o dată la 5 ani) a fost publicat recent. Conform acestui raport, statele membre au eșuat în implementarea acestei directive și au fost identificate măsuri de evitare a acestei evaluări de către anumite proiecte (cum ar fi structurarea unui proiect major în câteva proiecte mici).

Evident, această situație este rezultatul lipsei unei ponderări eficiente a efectelor economice pe termen scurt cu efectele de mediu - și chiar economice, cum am arătat anterior - pe termen lung.

Un aspect problematic este reprezentat de strategia de utilizare a acordurilor voluntare de mediu la nivel comunitar, acorduri care - așa cum argumentează numeroase organizații nonguvernamentale europene - nu dispun de suficiente dovezi pentru a-și argumenta eficiența, nu au la bază un proces obiectiv de evaluare (ci numai de auto-evaluare) și prezintă un risc ridicat de a nu fi respectate. De aici rezultă că problema în sine nu este reprezentată de acordurile ca atare, ci de tendința de a promova strategia voluntariatului în realizarea ca obiectiv sprijinirea integrării mediului în pregătirea și adoptarea planurilor și programelor cu impact semnificativ asupra acestuia, prin supunerea lor unei evaluări specifice. Este vorba de introducerea unui sistem de evaluare anterioară a impactului asupra mediului, încă din etapa de planificare, și obligatorie pentru proiectele și programele din domeniile planificării teritoriale, utilizării terenului, transportului, energiei, gestionării deșeurilor, gestionării apei, industriei, telecomunicațiilor, agriculturii, silviculturii, pescuitului și turismului, obiectivelor comunitare de mediu, în locul tendinței anterioare de comandă și control.

Discontinuitatea apare datorită condiționării eficienței acestei strategii de un grad ridicat de responsabilitate față de aspectele de mediu din partea organizațiilor vizate, nivel care nu a fost încă atins în momentul de față.

Situația actuală - baza legală

Baza legală a politicii de mediu a UE este constituită de articolele 174-176 ale Tratatului CE, la care se adaugă articolele 6 și 95. Articolul 174 este cel care trasează obiectivele politicii de mediu și conține scopul acesteia - asigurarea unui înalt nivel de protecție a mediului ținând cont de diversitatea situațiilor existente în diferite regiuni ale Uniunii. În completarea acestuia, articolul 175 identifică procedurile legislative corespunzătoare atingerii acestui scop și stabilește modul de luare a deciziilor în domeniul politicii de mediu, iar articolul 176 permite SM adoptarea unor standarde mai stricte. Articolul 95 vine în completarea acestuia și are în vedere armonizarea legislației privitoare la sănătate, protecția mediului și protecția consumatorului în Statele Membre, iar o clauză de derogare permite acestora să adauge prevederi legislative naționale în scopul unei mai bune protejări a mediului. Funcționând într-o altă direcție, articolul 6 promovează dezvoltarea durabilă ca politică transversală a Uniunii Europene și subliniază astfel nevoia de a integra cerințele de protecție a mediului în definirea și implementarea politicilor europene sectoriale.

Acestora li se adaugă peste 200 de directive, regulamentele și deciziile adoptate, care constituie legislația orizontală și legislația sectorială în domeniul protecției mediului. Legislația orizontală cuprinde acele reglementări ce au în vedere transparența și circulația informației, facilitarea procesului de luare a deciziei, dezvoltarea activității și implicării societății civile în protecția mediului ș.a. (de exemplu: Directiva 90/313/CEE privind accesul liber la informația de mediu, Regulamentul 1210/90/CEE privind înființarea Agenției Europene de Mediu etc.).

Spre deosebire de aceasta, legislația sectorială (sau verticală) se referă la sectoarele ce fac obiectul politicii de mediu și care sunt: gestionarea deșeurilor, poluarea sonoră, poluarea apei, poluarea aerului, conservarea naturii (a biodiversității naturale), protecția solului și protecția civilă (care se regăsesc în planurile de acțiune și în strategiile elaborate).

Actorii instituționali ai politicii de mediu

Politica de mediu a Uniunii Europene este susținută de un număr de actori instituționali implicați în pregătirea, definirea și implementarea sa, și care se află în permanentă consultare cu guvernele Statelor Membre, cu diverse organizații industriale, organizații nonguvernamentale și grupuri de reflexie. Prin diversele atribuții pe care le au, acestea contribuie la caracterul sinergetic al politicii de mediu și asigură realizarea obiectivelor sale atât la nivel legislativ, cât și la nivel de implementare. Direcția Generală (DG) Mediu a fost creată în 1981 și este direct responsabilă pentru elaborarea și asigurarea implementării politicii de mediu. Rolul său este de a iniția și definitiva noi acte legislative în domeniu și de a se asigura că măsurile astfel adoptate vor fi implementate de Statele Membre.

Consiliul Miniștrilor Mediului este parte a Consiliului Uniunii Europene și se reunește de câteva ori pe an, în scopul coordonării politicilor de mediu ale SM, Parlamentul European, Comitetul de mediu, sănătate publică și politică a consumatorului. Implicarea Parlamentului European în politica de mediu a Uniunii se manifestă prin cooperarea acestuia cu celelalte instituții și implicarea în procesul de co-decizie. În anul 1973 Parlamentul a înființat un Comitet de mediu, format din specialiști și responsabil pentru inițiativele legislative privind protecția mediului și protecția consumatorului. Comitetul economic și social are un rol consultativ în procesul de decizie și ilustrează generalitatea politicii de protecție a mediului ambiant. Comitetul regiunilor are, de asemenea, rol consultativ și asigură implicarea autorităților regionale și locale în procesul de decizie la nivel comunitar. Aspectele de mediu sunt responsabilitatea Comisiei 4, alături de planificarea spațială și de chestiunile ce țin de politica urbană și de energie.

Agenția Europeană de Mediu are sediul la Copenhaga (Danemarca) și are ca scop principal colectarea, prelucrarea și furnizarea de informații privind mediul ambiant către decidenți și către public. Acest lucru se realizează prin activități permanente de monitorizare a mediului și semnalarea în timp util a problemelor pe cale de apariție. Astfel, activitatea sa constă în:

- furnizarea de informații pe baza cărora sunt întemeiate deciziile politice;
- promovarea celor mai bune practici în domeniul tehnologiilor și protecției mediului;
- sprijinirea Comisiei Europene în diseminarea rezultatelor cercetărilor în domeniul mediului.

Deși nu este direct implicată în procesul de decizie, comunicările și rapoartele sale asupra situației mediului joacă un rol esențial în adoptarea noilor strategii și măsuri de protecție a mediului la nivel comunitar și fundamentează majoritatea deciziilor Comisiei în această direcție. Odată cu Agenția Europeană de Mediu a fost stabilită și Rețeaua Europeană de Informare și Observare pentru Mediu EIONET (în engleză “Environmental Information and Observation Network”) care conectează rețelele naționale de informare ale Statelor Membre.

Deciziile actorilor instituționali implicați în politica de protecție a mediului se iau în conformitate cu următoarele principii stabilite prin Articolul 175 al Tratatului CE:

- ca regulă generală, deciziile se iau prin votul majorității calificate în Consiliu și prin cooperarea cu Parlamentul European (PE);
- pentru programele de acțiune, se respectă decizia majorității calificate în Consiliu și în co-decizie cu PE;

- decizii în unanimitate în Consiliu și la consultarea cu PE pentru aspectele fiscale și măsurile privitoare la planificarea teritorială, utilizarea terenului și managementul resurselor de apă, precum și a măsurilor ce afectează politica energetică.

Obiective

Obiectivele care stau la baza politicii de mediu a Uniunii Europene sunt clar stipulate de Articolul 174 al Tratatului CE și sunt reprezentate de:

- conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului;
- protecția sănătății umane;
- utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale;
- promovarea de măsuri la nivel internațional în vederea tratării problemelor regionale de mediu și nu numai.

Principii

Politica de mediu a UE s-a cristalizat prin adoptarea unei serii de măsuri minime de protecție a mediului, ce aveau în vedere limitarea poluării, urmând ca în anii '90 să treacă printr-un proces de orizontalizare și să se axeze pe identificarea cauzelor acestora, precum și pe nevoia evidentă de a lua atitudine în vederea instituirii responsabilității financiare pentru daunele cauzate mediului. Această evoluție conduce la delimitarea următoarelor principii de acțiune:

- principiul „Poluatorul plătește”: are în vedere suportarea, de către poluator, a cheltuielilor legate de măsurile de combatere a poluării stabilite de autoritățile publice - altfel spus, costul acestor măsuri va fi reflectat de costul de producție al bunurilor și serviciilor ce cauzează poluarea;
- principiul acțiunii preventive: se bazează pe regula generală că „e mai bine să previi decât să combați”;
- principiul precauției: prevede luarea de măsuri de precauție atunci când o activitate amenință să afecteze mediul sau sănătatea umană, chiar dacă o relație cauză-efect nu este deplin dovedită științific;
- principiul protecției ridicate a mediului: prevede ca politica de mediu a UE să urmărească atingerea unui nivel înalt de protecție;
- principiul integrării: prevede ca cerințele de protecție a mediului să fie prezente în definirea și implementarea altor politici comunitare;
- principiul proximității: are drept scop încurajarea comunităților locale în asumarea responsabilității pentru deșeurile și poluarea produsă.

Programe de acțiune

Documentele care stau la baza politicii de mediu a UE sunt Programele de Acțiune pentru Mediu (PAM), primul dintre ele fiind adoptat de către Consiliul European în 1972 și fiind urmat de alte cinci. Aceste programe de acțiune sunt, de fapt, o combinație de programe pe termen mediu corelate printr-o abordare strategică și constau într-o tratare verticală și sectorială a problemelor ecologice.

Primele două programe de acțiune pentru mediu, PAM 1 (1973-1977) și PAM 2 (1977-1981) reflectă o abordare sectorială a combaterii poluării și promovează nevoia de protecție a apei și a aerului, prin introducerea unor standarde minime de poluare. PAM 3 (1982 -1986) și PAM 4 (1987-1992) reflectă evoluția politicilor comunitare la acel moment și dezvoltarea „pieței interne”, astfel încât obiectivele de mediu să fie corelate cu cele ale pieței. Abordarea calitativă se schimbă, iar obiectivele de mediu încep să fie văzute ca instrumente de creștere a performanței și competitivității economice. În plus, PAM 4 promovează abordarea integrată a politicii de mediu și introduce conceptul „dezvoltării durabile”.

Al 5-lea Program de Acțiune pentru Mediu (1993-2000), numit și „Către o dezvoltare durabilă” a transformat dezvoltarea durabilă în strategie a politicii de mediu. Această abordare apare, de altfel, în toate politicile UE odată cu Tratatul de la Amsterdam (1997), când este promovată ca politică transversală. În această perspectivă, dezvoltarea durabilă înseamnă:

- menținerea calității generale a vieții;
- menținerea accesului continuu la rezervele naturale;
- evitarea compromiterii pe termen lung a mediului;
- înțelegerea dezvoltării durabile ca acea dezvoltare ce răspunde nevoilor prezentului, fără a afecta capacitatea generațiilor viitoare de a răspunde propriilor lor nevoi.

Alte elemente de noutate aduse de PAM 5 sunt schimbarea direcției politicii de mediu către o politică bazată pe consens, prin consultarea părților interesate în cadrul procesului de luare a deciziei, precum și trecerea de la o abordare bazată pe control la una bazată pe prevenire și operaționalizată prin utilizarea de instrumente economice și fiscale.

Al 6-lea Program de Acțiune pentru Mediu (2001-2010), numit și „Alegerea noastră, viitorul nostru” este consecința procesului de evaluare globală a rezultatelor PAM 5 (realizată în anul 2000) și stabilește prioritățile de mediu pe parcursul prezentei decade. Au fost identificate astfel 4 arii prioritare ce definesc direcțiile de acțiune ale politicii de mediu:

- schimbarea climatică și încălzirea globală - are ca obiectiv reducerea emisiei de gaze ce produc efectul de seră cu 8% față de nivelul anului 1990 (conform protocolului de la Kyoto);
- protecția naturii și biodiversitatea - are ca obiectiv îndepărtarea amenințărilor la adresa speciilor pe cale de dispariție și a mediilor lor de viață în Europa;
- sănătatea în raport cu mediul - are drept obiectiv asigurarea unui mediu care să nu aibă un impact semnificativ sau să nu fie riscant pentru sănătatea umană;
- conservarea resurselor naturale și gestionarea deșeurilor - are ca obiectiv creșterea gradului de reciclare a deșeurilor și de prevenire a producerii acestora.

Aceste arii prioritare sunt completate de un set de măsuri ce duc la realizarea obiectivelor lor și care au în vedere:

- aplicarea efectivă a legislației comunitare de mediu în SM;
- obligativitatea analizării impactului principalelor politici comunitare asupra mediului;
- implicarea strânsă a consumatorilor și producătorilor în identificarea de soluții pentru problemele de mediu;
- asigurarea accesului general la informațiile de mediu, în vederea dezvoltării preocupării pentru protecția acestuia;
- accentuarea importanței reducerii poluării urbane și a utilizării adecvate a terenurilor (în scopul conservării peisajelor și a mediilor naturale).

De asemenea, PAM 6 prevede și dezvoltarea a 7 strategii tematice, ce corespund unor aspecte importante ale protecției mediului, precum: protecția solului, protecția și conservarea mediului marin, utilizarea pesticidelor în contextul dezvoltării durabile, poluarea aerului, mediul urban, reciclarea deșeurilor, gestionarea și utilizarea resurselor în perspectiva dezvoltării durabile. Abordarea acestor strategii este una graduală, fiind structurată în două faze: prima, de descriere a stării de fapt și de identificare a problemelor; a doua, de prezentare a măsurilor propuse pentru rezolvarea acestor probleme. Până în momentul de față au fost inițiate primele șase strategii, după cum urmează:

- calitatea aerului - strategie inițiată prin programul „Aer curat pentru Europa” (CAFE), lansat în martie 2001 și care are în vedere dezvoltarea unui set de recomandări strategice și integrate, în vederea combaterii efectelor negative ale poluării aerului asupra mediului și sănătății umane; acestea trebuie prezentate Comisiei la sfârșitul anului 2004 sau începutul lui 2005 și vor fundamenta strategia de combatere a poluării aerului;

- protecția solului - primul pas în această direcție a fost făcut în aprilie 2002, prin publicarea, de către Comisia Europeană, a unei comunicări cu titlul „Către o strategie tematică pentru protecția solului”; în cadrul acesteia, problema protecției solului este pentru prima dată tratată independent și sunt prezentate problemele existente, precum și funcțiile și trăsăturile distinctive ale unei politici de mediu în această direcție;

- utilizarea pesticidelor în contextul dezvoltării durabile - strategie ce demarează în iunie 2002, prin comunicarea Comisiei „Către o strategie tematică pentru utilizarea pesticidelor în contextul dezvoltării durabile” - comunicare prin care sunt stabilite următoarele obiective:

- minimizarea riscurilor la adresa sănătății și mediului rezultate din utilizarea pesticidelor;
- îmbunătățirea controlului asupra utilizării și distribuției pesticidelor;
- reducerea nivelului substanțelor dăunătoare active prin înlocuirea lor cu alternative mai sigure;

- încurajarea obținerii de recolte fără utilizarea pesticidelor;
- stabilirea unui sistem transparent de raportare și monitorizare a progresului, inclusiv dezvoltarea de indicatori adecvați;

- protecția și conservarea mediului marin - această strategie este inițiată prin comunicarea omonimă a Comisiei (octombrie 2002), cu scopul de a promova utilizarea mărilor în contextul durabilității și conservarea ecosistemelor marine, inclusiv a fundurilor oceanelor, estuarelor și zonelor de coastă, acordând o atenție specială ariilor cu un grad mare de biodiversitate;

- reciclarea și prevenirea deșeurilor - lansată în mai 2003, această strategie reprezintă prima tratare separată a aspectelor reciclării și prevenirii producerii de deșeuri, iar prin comunicarea aferentă sunt investigate modalitățile de promovare a reciclării produselor (atunci când este cazul) și sunt analizate opțiunile cele mai potrivite sub aspectul raportului cost-eficacitate.

- mediul urban - această strategie are deja identificate patru teme prioritare în sensul dezvoltării durabile, prin influența lor asupra evoluției mediului în spațiul urban: transportul urban, gestionarea urbană durabilă, domeniul construcțiilor și urbanismul/arhitectura urbană.

Un aspect inovator al PAM 6 este adoptarea unei „politici integrate a produselor (PIP)”, având ca scop reducerea degradării mediului de către diverse produse pe parcursul ciclului lor de viață și conducând astfel la dezvoltarea unei piețe a produselor ecologice. Programul a fost supus unei evaluări intermediare în 2005, în vederea revizuirii și actualizării sale conform ultimelor informații și progrese în domeniu.

Instrumente de aplicare a politicii de mediu

Evoluția politicii de mediu și schimbările înregistrate de aceasta de-a lungul timpului sunt reflectate nu numai de obiectivele și prioritățile acesteia, ci și de numărul - în continuă creștere - al instrumentelor sale de implementare. Astfel, se poate vorbi de dezvoltarea a trei tipuri de instrumente: legislative, tehnice și instrumente economico-financiare, la care se adaugă un set de „instrumente ajutătoare” ce răspund mai degrabă noilor tendințe și strategii de protecție a mediului.

A. Instrumentele legislative creează cadrul legal al politicii comunitare de protecție a mediului și sunt reprezentate de legislația existentă în acest domeniu, adică de cele peste 200 de acte normative (directive, regulamente și decizii) adoptate începând cu anul 1970 (acestea constituie așa numitul *acquis comunitar*).

B. Instrumentele tehnice asigură respectarea standardelor de calitate privind mediul ambiant și utilizarea celor mai bune tehnologii disponibile. În categoria instrumentelor tehnice pot fi incluse: standarde și limite de emisii, cele mai bune tehnologii disponibile (BAT), denumirea „eco” (eco-etichetarea), criteriile aplicabile inspecțiilor de mediu în Statele Membre:

- standardele și limitele de emisii sunt incluse în legislația specifică și au menirea de a limita nivelul poluării mediului și de a identifica marii poluatori;

- cele mai bune tehnologii disponibile (BAT) se referă la legislația de prevenire și control a poluării industriale impune utilizarea celor mai bune tehnologii disponibile la un moment dat. Instituții specializate elaborează Ghiduri BAT pentru diverse domenii industriale (energie, metalurgie, chimie etc.) și a căror utilizare devine obligatorie;

- denumirea „eco” este un instrument ce are drept scop promovarea produselor cu un impact de mediu redus, comparativ cu alte produse din același grup. În plus, denumirea „eco” oferă consumatorilor informații clare și întemeiate științific asupra naturii produselor, orientându-le astfel opțiunile. Această denumire are rolul evidențierii produselor comunitare care îndeplinesc anumite cerințe de mediu și criterii „eco” specifice, criterii stabilite și revizuite de Comitetul Uniunii Europene pentru Denominare Eco - responsabil de altfel și pentru evaluarea și verificarea cerințelor referitoare la acestea. Produsele care au îndeplinit criteriile de acordare a acestei

denominări pot fi recunoscute prin simbolul „margaretei” (logo-ul specific). Septembrie 2005 este data până la care s-a finalizat examinarea modului de funcționare a denominării „eco”;

- criteriile aplicabile inspecțiilor de mediu în statele membre (SM) au fost create pentru a asigura conformitatea cu legislația de mediu a UE și aplicarea uniformă a acesteia. Acest lucru este posibil prin stabilirea unor criterii minime referitoare la organizarea, desfășurarea, urmărirea și popularizarea rezultatelor inspecțiilor de mediu în toate SM.

Alte două instrumente sunt reprezentate de rețelele de măsură și control a poluării aerului, solului apei etc. și de bazele de date privind nivelul poluării, pragurile de alertă, inventarul de emisii poluante etc. Acestea monitorizează permanent situația mediului și oferă informațiile necesare inițierii de acțiuni cu scop reparatoriu și preventiv.

Instrumente financiare ale politicii de mediu

Principalele instrumente sunt reprezentate de programul LIFE16 și de Fondul de Coeziune.

Programul LIFE

A fost lansat în 1992 cu scopul de a co-finanța proiectele de protecție a mediului în țările UE, precum și în țările în curs de aderare. Programul are deja trei faze de implementare:

- prima fază: 1992-1995, cu un buget de 400 mil. Euro;
- a doua fază: 1996-1999, cu un buget de 450 mil. Euro;
- a treia fază: 2000-2004, cu un buget de 640 mil. Euro.

LIFE este structurat în trei componente tematice: LIFE - Natură, LIFE - Mediu și LIFE - țări terțe, toate trei urmărind îmbunătățirea situației mediului înconjurător, dar fiecare dintre ele având buget și priorități specifice. Componenta Măsurî însoțitoare funcționează ca o subcategorie a acestora și are rolul de a asista cu materiale, studii și informații implementarea celor trei componente tematice, precum și de a finanța acțiuni de diseminare și schimb de bune practici. Toate componentele sunt supuse condiției co-finanțării de către statele membre.

Un rol important în implementarea politicii de mediu a UE îl are Sistemul financiar de management și audit al mediului - EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), creat în vederea îmbunătățirii performanței de mediu a organizațiilor europene și a furnizării de informații publicului și părților interesate. Aderarea organizațiilor la acest sistem este una voluntară și bazată pe îndeplinirea unor criterii specifice; odată acceptate, aceste organizații pot folosi logo-ul EMAS în declarațiile publice, în antet și în reclamele publicitare ale produselor, serviciilor sau activităților lor (dar nu îl pot aplica pe produsele sau pe ambalajele produselor lor și nu îl pot folosi pentru compararea cu alte produse) eligibile, cu excepția componentei Măsurî însoțitoare - care beneficiază de finanțare 100% din partea UE.

Proiectele finanțate prin programul LIFE trebuie să îndeplinească un set de criterii ce reflectă relevanța și seriozitatea acestora și care cer ca proiectele:

- să fie de interes comunitar și să contribuie la realizarea obiectivelor LIFE;
- să fie implementate de parteneri serioși din punct de vedere financiar și tehnic;
- să fie fezabile în termeni de propuneri tehnice, planificarea acțiunilor, buget și costeficacitate.

Componenta LIFE - Natură finanțează - în proporție de 50-70% din cheltuielile eligibile - proiecte de conservare a habitatului natural și a faunei și florei sălbatice (conform directivelor păsărilor și habitatelor), sprijinind astfel politica de conservare a naturii și rețeaua Natura 2000 a Uniunii Europene.

Componenta LIFE - Mediu finanțează - în proporție de 30-50% din cheltuielile eligibile - acțiuni ce au drept scop implementarea politicii și legislației comunitare referitoare la protecția mediului, atât în SM cât și în țările candidate. Obiectivul specific al acestei componente este de a contribui la dezvoltarea de metode și tehnici inovatoare de protecție a mediului, prin cofinanțarea proiectelor demonstrative cu rezultate a căror diseminare are importanță deosebită în promovarea aspectelor inovatoare. LIFE - Mediu are definite cinci domenii eligibile pentru finanțare:

- dezvoltarea și planificarea utilizării terenurilor;

- managementul apelor;
- reducerea impactului activităților economice asupra mediului;
- gestionarea deșeurilor;
- reducerea impactului produselor asupra mediului printr-o abordare integrată a procesului de producție.

Componenta LIFE - țări terțe finanțează proiecte de asistență tehnică (70% din cheltuielile eligibile) ce contribuie la promovarea dezvoltării durabile în țările terțe. Altfel spus, această componentă are în vedere crearea capacităților și structurilor administrative necesare dezvoltării politicii de mediu și a programelor de acțiune în SM, în unele țări candidate și în unele țări terțe din jurul Mării Mediterane și Mării Baltice. Pentru a fi finanțate în cadrul acestei componente, proiectele propuse trebuie să îndeplinească următoarele criterii:

- să fie de interes comunitar;
- să promoveze dezvoltarea durabilă, la nivel internațional, național sau regional;
- să propună soluții de rezolvare a problemelor majore de mediu.

Fondul de Coeziune

Înființarea Fondului de Coeziune a fost hotărâtă prin Tratatul de la Maastrich, acesta devenind operațional în anul 1994. Acest fond are următoarele caracteristici:

- sferă limitată de acțiune, din acest fond urmând a se acorda sprijin financiar numai Statelor Membre care au un PIB/locuitor mai mic de 90% din media comunitară. Aceasta înseamnă că ajutorul este direcționat către statele mai puțin prospere luate în întregime (este vorba doar de Spania, Portugalia, Grecia și Irlanda);

- sprijinul financiar este limitat la co-finanțarea proiectelor din domeniile protejării mediului și dezvoltării rețelelor de transport trans-europene;

- suportul financiar este acordat acelor state care au elaborat programe, prin care se acceptă condițiile referitoare la limitele deficitului bugetar, deoarece se are în vedere legătura dintre acest fond și obiectivul realizării uniunii economice și monetare.

Repartizarea pe țări a Fondului de Coeziune, în perioada 2000-2006, se realizează astfel:

- Grecia - 3060 milioane €(16,77%);
- Irlanda - 720 milioane €(3,94%);
- Spania - 11160 milioane €(61,18%);
- Portugalia - 3300 milioane €(18,09%).

Strategii ale politicii de mediu

Strategiile de realizare ale politicii de mediu întăresc principiul subsidiarității (adică delegarea de responsabilități SM, în timp ce UE trasează numai cadrul general, obiectivele ce trebuie avute în vedere) și încearcă înlocuirea abordării verticale tradiționale, de tip comandă și control, prin promovarea unui model alternativ de realizare a obiectivelor de mediu ale UE.

Se poate spune că aceste strategii sunt un fel de „instrumente ajutătoare”, care vin să completeze instrumentele standard și care acționează ca stimulente în vederea adoptării de măsuri pentru protecția mediului sau care accentuează tendința spre o abordare bazată pe principiul voluntariatului. Astfel, este vorba despre:

- dezvoltarea durabilă;
- programul de promovare a ONG-urilor active în domeniul protecției mediului;
- Politică Integrată a Produselor (PIP);
- acordurile voluntare de protecția mediului și reducerea poluării;
- taxele și impozitele de mediu în cadrul Pieței Unice;
- strategia europeană de mediu și sănătate.

Acestea sunt rezultatul noii abordări a PAM 5 și a tendinței inovatoare a PAM 6, care prevede creșterea numărului instrumentelor de implementare a politicii de mediu și care promovează acțiunile orizontale și integrate.

Strategia Uniunii Europene pentru dezvoltare durabilă a fost adoptată în anul 2001, la întâlnirea internațională de lucru de la Gothenburg (Suedia), ca strategie pe termen lung ce concentrează politicile de dezvoltare durabilă în domeniile: economic, social și protecția mediului și care a cunoscut o apreciere semnificativă în următorii ani. Conceptul dezvoltării durabile e însă prezent în politica de mediu a UE încă din PAM 5 și doar se delimitează ca strategie de sine stătătoare în 2001. La momentul actual există două linii de dezvoltare a acestei strategii: prima corespunde Procesului Cardiff și are în vedere exact integrarea politicilor de mediu în alte politici comunitare; a doua, reprezentată de Declarația de la Gothenburg - numită și „O Europă durabilă pentru o lume mai bună: o strategie a Uniunii Europene pentru dezvoltare durabilă” - are în vedere rolul UE în aspectele globale ale dezvoltării durabile. Prin cadrul de dezvoltare inițiat în 2001 au fost identificate 4 priorități:

- schimbarea climatică și utilizarea energiei “curate” (adică a surselor de energie ce nu dăunează mediului);
- sănătatea publică;
- gestionarea responsabilă a resurselor naturale;
- sistemele de transport și utilizarea terenurilor.

Pentru tratarea acestor priorități au fost stabilite 3 direcții de acțiune, ce structurează și eficientizează strategia de dezvoltare durabilă și care, în același timp, se completează reciproc. Acestea cuprind: a. propuneri ce se influențează mai multe sectoare, b. măsuri de realizare a obiectivelor pe termen lung, c. revizii progresive a gradului de implementare a strategiei, iar fiecare dintre ele este dezvoltată prin stabilirea unui set de măsuri ce creează cadrul de acțiune propriu-zis și duc la operaționalizarea și aplicarea în practică a dezvoltării durabile.

Pentru prima direcție de acțiune (a), măsurile aferente au în vedere următoarele aspecte:

- toate propunerile legislative majore trebuie să includă o evaluare a potențialelor costuri și beneficii economice, sociale și de mediu;
- programele comunitare de cercetare și dezvoltare trebuie să se axeze mai mult pe dezvoltarea durabilă.

Acestora li se adaugă accentul pe îmbunătățirea comunicării, prin sublinierea importanței dialogului sistematic cu consumatorii și a consultării altor țări - cea din urmă în vederea promovării dezvoltării durabile pe plan global. Convingerea că politicile comunitare trebuie să sprijine eforturile altor țări în această direcție - întrucât dezvoltarea durabilă nu poate fi numai o preocupare a UE, ci trebuie să fie a întregii lumi - s-a materializat în cadrul a două evenimente majore:

- “UN Monterey Conference on Financing for Development” („Conferința Organizației Națiunilor Unite de la Monterey asupra finanțării pentru dezvoltare”), din martie 2002, la care s-a luat decizia de a mări „ajutorul oficial pentru dezvoltare” al UE;
- Johannesburg Summit (Conferința de la Johannesburg), la zece ani după Conferința de la Rio, summit în cadrul căruia EU a înființat o „coalitie a celor dispuși” să promoveze surse reutilizabile de energie și a încheiat alte acorduri de dezvoltare durabilă la nivel global.

A doua direcție de acțiune (b) este strâns corelată cu prioritățile identificate, astfel încât pentru fiecare prioritate a fost creat un set corespunzător de măsuri de acțiune.

Bibliografie

1. Relicovschi A. - *Politici în managementul mediului*, Institutul European din România, București, 2000
2. Jehlicka P. - *Environmental implications of Eastern enlargement of the EU: the end of progressive environmental policy?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2002
3. Kok W. - *Enlarging the European Union: achievements and challenges?*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2003
4. *** 2002 Regular report on Romania's progress towards accession – SEC(2002)1409, Bruxelles, 2002
5. *** “România curată - Program concret pentru sănătatea mediului”, București, aprilie 2002

6. *** “Europe’s Environment: The Third Assesment” - Environmental Assesment Report, European Environment Agency, Copenhagen, 2003
7. *** “Raport asupra progreselor înregistrate în pregătirea pentru aderarea la Uniunea Europeană în perioada septembrie 2002 - iunie 2003”, Guvernul României, iunie 2003
8. *** Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and social Committee, the Committee of the Regions and the candidate countries in Central and Eastern Europe of 20 May 1998 on Accession strategies for the environment: meeting the challenge of enlargement with the candidate countries in Central and Eastern Europe
9. *** Communication from the Commission of 15 May 2001 - A sustainable Europe for a better world: an European Union strategy for sustainable development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 July 2002 on Environmental Agreements at Community Level within the Framework of the Action Plan on the “Simplification and Improvement of the Regulatory Environment,,
10. *** Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament: Roadmaps for Bulgaria and Romania - COM(2002)624 final
11. *** Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme . OJ L 242, 10/9/2002
12. *** Decision No 466/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 1 March 2002 laying down a Community action programme promoting non-governmental organizations primarily active in the field of environmental protection [Official Journal L 75, 16.03.2002
13. *** Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment
14. *** Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 23 January 2002 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [COM(2002) 17 final
15. *** Regulation (EC) No 1980/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on a revised Community eco-label award scheme Official Journal L 237, 21.09.2000
16. *** Regulation (EEC) No 1655/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 concerning the financial instrument for the environment (LIFE)
17. *** Regulation (EEC) No 761/2001 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 allowing voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS)
18. *** <http://www.euobserver.com/>
19. *** <http://www.euractiv.com>
20. *** <http://www.gefonline.org>
21. *** <http://www.infoeuropa.ro>
22. *** <http://www.mappm.ro>
23. *** <http://www.mie.ro>
24. *** <http://www.un.org/>

Date de contact

Georgeta MODIGA: Universitatea Danubius Galați, Facultatea de Științe Economice, B-dul Galați, nr. 3, 800654 Galați, România