

ASPECTE PRIVIND POLITICA DE MEDIU A UNIUNII EUROPENE*

Ștefania-Diana IONIȚĂ-BURDA

Abstract

The seven Environment Action Programmes, even if (in fact) they were/are political declarations, had/have a major role, contributing to the crystallization and guidance of the development of the European Union's environmental policy.

Although the somehow "subsidiary" character of the EU Environmental Policy cannot be denied, by reference to other "major" policies, the protection characteristic is obvious, which confers the importance demanded by such a policy.

In the context of ongoing environment issues, despite the efforts made in order to limit the effects of these issues, the environmental policy and the sustainable development have become key elements of strategic documents.

Keywords: *EU Environmental Policy, environment action programmes, sustainable development, legal framework*

Impactul Conferinței Națiunilor Unite asupra Mediului Uman (Stockholm, 5-16 iunie 1972)¹ a creat premisa conturării unei politici de mediu pentru spațiul comunitar² iar reuniunea șefilor de stat și de guvern ai comunității (Paris, 19-20 octombrie 1972) este considerată³ punctul de plecare în crearea unei astfel de politici.

Politica de mediu este o politică relativ nouă a Uniunii Europene, consacrată în Tratatul CE prin adoptarea Actului Unic European⁴.

* **Recunoaștere:** Lucrarea este elaborată în perioada de sustenabilitate a proiectului cu titlul "*Studii doctorale și postdoctorale Orizont 2020: promovarea interesului național prin excelență, competitivitate și responsabilitate în cercetarea științifică fundamentală și aplicată românească*", număr de identificare contract POSDRU/159/1.5/S/140106. Proiectul este cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013. **Investește în Oameni!**

¹ Ioniță Gheorghe-Iulian, Ioniță Burda Ștefania-Diana, *Dreptul protecției mediului*, ed. a IV-a rev. și adăug., Ed. Pro Universitaria, București, 2016, p. 25.

² Institutul European din România, *Ghidul politicilor Uniunii Europene - nr. 4 - Politica de mediu*, București, 2012, p. 5.

³ Dușu Mircea, *Politici publice de mediu*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 169.

⁴ Diaconu Nicoleta, *Dreptul Uniunii Europene - Politicile Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 170.

În doctrină⁵, s-a susținut că politica de mediu:

- se înscrie în rândul așa-ziselor politici de „acompaniament”, denumite astfel pentru a evidenția rolul secundar al acestora, față de cele aferente „pieței unice”, cu referire la mărimea alocației din bugetul UE afectat, ca și criteriu de diferențiere;

- face parte din categoria politicilor de protecție, dezvoltate prin afirmarea ideii că piața interioară este și un spațiu de protejare în care se aplică o legislație armonizată, care urmărește să ofere cetățenilor un minimum de garanții contra principalelor riscuri antrenate de societatea modernă.

Politica de mediu a Uniunii Europene s-a dezvoltat prin intermediul Programelor de acțiune pentru mediu (PAM)⁶, care, deși nu au forță juridică, constituind declarații politice ce prezintă obiective de atins potrivit unui calendar precis, au avut și au un rol în stimularea reglementărilor în materie și precizarea semnificațiilor acestora⁷.

1. Programe de acțiune pentru mediu

La nivel comunitar, au fost elaborate și puse în aplicare, în aproape jumătate de secol (din anul 1973), **7 Programe de acțiune pentru mediu (PAM)**, care așa cum precizăm, au contribuit la cristalizarea și au ghidat dezvoltarea politicii de mediu a Uniunii Europene.

A. **PAM 1** a fost lansat în anul 1973, pentru perioada 1973-1976⁸.

S-a apreciat⁹ că acest program conținea, într-o formă embrionară, multe dintre ideile care definesc conceptul de „dezvoltare durabilă”.

Ca obiective ale politicii comunitare de mediu, au fost precizate¹⁰ următoarele:

- prevenirea, reducerea și, pe cât posibil, eliminarea poluării și a efectelor nocive ale acesteia;

- menținerea unui echilibru ecologic satisfăcător și asigurarea protecției biosferei;

⁵ Duțu Mircea, *op. cit.*, p. 167-168.

⁶ Pascariu Gabriela Carmen, *Politici Europene*, suport curs, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași - Centrul de Studii Europene, p. 56.

⁷ Duțu Mircea, *op. cit.*, p. 167-168.

⁸ Council, *Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment*, OJ C 112, vol. 16, 20 December 1973.

⁹ Hey Christian, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, în *EU Environmental Policy Handbook: A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, Scheuer Stefan editor, European Environmental Bureau (EEB), p. 19.

¹⁰ Council, *Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment*, *op. cit.*, p. 5.

- asigurarea gestionării corecte și evitarea oricărei exploatare a resurselor sau a naturii care dăunează grav echilibrului ecologic;
- ghidarea dezvoltării în conformitate cu cerințele de calitate, în special, prin îmbunătățirea condițiilor de muncă și a condițiilor de viață;
- asigurarea că se ține mai mult seama de aspectele de mediu în planificarea urbană și utilizarea terenurilor;
- căutarea de soluții comune la problemele de mediu cu statele din afara Comunității, în special în cadrul organizațiilor internaționale.

De asemenea, au fost aprobate principiile generale ale politicii comunitare de mediu (astfel cum au fost elaborate de miniștrii mediului în cadrul reuniunii la Bonn din 31 octombrie 1972)¹¹, respectiv:

- cea mai bună politică de mediu constă în prevenirea apariției poluării sau a degradărilor la sursă, mai degrabă decât încercarea ulterioară de a contracara efectele acestora;
- efectele asupra mediului trebuie luate în considerare, cât mai devreme posibil, în toate procesele tehnice de planificare și luare a deciziilor;
- orice exploatare a resurselor naturale de natură să cauzeze daune semnificative echilibrului ecologic trebuie evitată;
- nivelul cunoștințelor științifice și tehnologice din cadrul Comunității ar trebui îmbunătățit în vederea adoptării unor acțiuni eficiente pentru conservarea și ameliorarea mediului și combaterii poluării și daunelor;
- costurile de prevenire și eliminare a daunelor trebuie, în principiu, suportate de către poluator;
- asigurarea că activitățile desfășurate într-un stat nu cauzează degradarea mediului în alt stat;
- să țină seama de interesele țărilor în curs de dezvoltare;
- eficacitatea eforturilor de promovare a politicii globale de cercetare și de mediu va fi sporită printr-un concept clar definit pe termen lung a politicii europene de mediu;
- protecția mediului este o problemă pentru toți în cadrul Comunității și ar trebui să conștientizeze importanța sa;
- este necesar să se stabilească nivelul de acțiune (local, regional, național, comunitar, internațional) care să se potrivească cu tipul de poluare și zona geografică care trebuie protejată;
- programele naționale din domeniu ar trebui coordonate, pe baza unui concept comun pe termen lung, și ar trebui armonizate politicile naționale în cadrul Comunității.

¹¹ *Ibidem*, p. 6-7.

B. *PAM 2* a fost lansat în anul 1977, pentru perioada 1977-1981¹².

Acesta a reafirmat¹³ obiectivele stabilite în *PAM 1*.

Implementarea obiectivelor stabilite a întâmpinat dificultăți, care au fost generate de perioadele de criză economică din anii 1975-1978, 1981-1983¹⁴.

C. *PAM 3* a fost lansat în anul 1982, pentru perioada 1982-1986¹⁵.

În cadrul acestui program s-a recunoscut¹⁶ că obiectivului esențial al politicii comunitare de mediu, ce a constat, inițial, în controlul poluării și al degradărilor pe care aceasta le cauzează, a asumat treptat, un caracter general, preventiv; această dezvoltare, s-a afirmat¹⁷, oferă avantajul dublu al măsurilor de protecție a mediului ce sprijină și completează dezvoltarea economică.

Ca obiective finale ale politicii de mediu au fost precizate¹⁸: protecția sănătății umane, disponibilitatea pe termen lung a tuturor resurselor care determină calitatea vieții, de o calitate adecvată și în cantitate suficientă, și anume, apă, aer, spațiu, climă, materii prime, mediul construit și patrimoniul natural și cultural, precum și întreținerea și, dacă este posibil, restaurarea mediului natural cu habitate adecvate pentru floră și faună.

Pentru gestionarea adecvată a acestor resurse, s-a subliniat¹⁹ necesitatea elaborării și punerii în practică a unei strategii globale.

Principiile considerate cruciale, în acest context, au fost următoarele²⁰:

- fiecare tip de acțiune trebuie aplicat la cel mai adecvat nivel;
- prevenirea, mai degrabă decât repararea, ar trebui să fie regula;
- ori de câte ori este posibil, trebuie încercată restaurarea.

¹² Council, *Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment*, OJ C 139, vol. 20, 13 June 1977.

¹³ *Ibidem*, p. 6-8.

¹⁴ Institutul European din România, *op. cit.*, Tabelul 1. Planurile de Acțiune pentru Mediu (PAM), p. 9.

¹⁵ Council, *Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 February 1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986)*, OJ C 46, vol. 26, 17 February 1983.

¹⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 5.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

D. *PAM 4* a fost lansat în anul 1987, pentru perioada 1987-1992²¹.

În cadrul acestui program s-a evidențiat²² faptul că rolul central al politicii de protecție a mediului în politica comunitară și caracterul de factor fundamental în luarea deciziilor economice al protecției mediului, nu mai erau serios contestate.

De asemenea s-a recunoscut²³ că, pe fondul creșterii problemelor de mediu, stabilirea de standarde pentru protecția mediului nu mai era doar o opțiune, ci devenise esențială.

În acest context, s-a apreciat²⁴ că industria comunitară nu va avea succes dacă nu se va angaja, din ce în ce mai mult, spre îndeplinirea standardelor îmbunătățite de protecție a mediului și producerea de bunuri ecologice, pe fondul creșterii cererii publice de astfel de standarde și bunuri.

S-a precizat²⁵ că acest program a inițiat discuția despre o „abordare sectorială”, analizând impactul sectoarelor economice strategice asupra mediului și, pentru prima dată, a anunțat evaluarea instrumentelor noi, bazate pe stimulente (impozite, subvenții sau permise de emisie tranzacționabile).

E. *PAM 5* a fost lansat în anul 1992, pentru perioada 1992-1999²⁶.

Acest program a fost intitulat, sugestiv, „Către o dezvoltare durabilă”, stabilind obiective pe termen lung și axându-se pe o abordare mai globală²⁷.

Caracteristicile dezvoltării durabile identificate, au fost următoarele²⁸:

- menținerea calității generale a vieții;
- menținerea accesului permanent la resursele naturale;
- evitarea deteriorării de durată a mediului;

Ca aspecte de noutate ale acestui program au fost precizate²⁹:

- necesitatea concentrării pe agenții și activitățile care deteriorează mediul și reduc stocul de resurse naturale, de o manieră mai rapidă comparativ cu tendințele specifice anterior apariției acestei probleme;

²¹ Council, *Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987 to 1992)*, OJ C 328, vol. 30, 7 December 1987.

²² *Ibidem*, p. 6.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Hey Christian, *op. cit.*, p. 21.

²⁶ Council, *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme on policy and action in relation to the environment and sustainable development*, OJ C 138, vol. 36, 17 May 1993.

²⁷ European Commission, „*Toward Sustainability*” the European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, disponibil on-line la <http://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/5th.htm>, consultat la 10.12.2017.

²⁸ Council, *Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme on policy and action in relation to the environment and sustainable development*, *op. cit.*, p. 21.

²⁹ *Ibidem*, p. 22.

- necesitatea unor schimbări semnificative în modelul uman de consum și comportament;

S-a recunoscut³⁰ imposibilitatea punerii în acțiune a acestor obiective doar la nivelul Comunității, și că, mai degrabă, aceasta se putea realiza pe baza unei partajări a responsabilității la toate nivelurile societății, incluzând guverne, autorități regionale și locale, organizații neguvernamentale, instituții financiare întreprinderile de producție și distribuție, cetățeni.

S-a subliniat³¹ faptul că acest program a avut, în partea sa filosofică, toate elementele necesare unei politici orientate spre „schimbări structurale ecologice”.

F. **PAM 6** a fost adoptat în anul 2002, pentru perioada 2002-2012³².

Acest program a fost intitulat „Mediul 2010: viitorul nostru, alegerea noastră” și a stabilit efectiv obiectivele și prioritățile de mediu care au făcut parte integrantă din strategia Comunității Europene pentru dezvoltare durabilă³³.

S-a subliniat³⁴ necesitatea unei atenții deosebite pentru următoarele domenii de acțiune, stabilindu-se și obiective concrete, respectiv:

- domeniu: combaterea schimbărilor climatice; obiectiv: stabilizarea concentrațiilor atmosferice de gaze cu efect de seră la un nivel care nu va determina variații nenaturale ale climatului pământului;

- domeniu: natură și biodiversitate - protejarea unei resurse unice; obiectiv: protejarea și restabilirea funcționării sistemelor naturale și stoparea pierderii biodiversității în Uniunea Europeană și la nivel mondial; protejarea solurilor împotriva eroziunii și poluării;

- domeniu: mediul și sănătatea; obiectiv: realizarea unei calități a mediului în care nivelurile de contaminanți provocați de om, inclusiv diferitele tipuri de radiații, nu dau naștere unor efecte semnificative sau riscuri pentru sănătatea umană;

- domeniu: utilizarea durabilă a resurselor naturale și gestionarea deșeurilor; obiectiv: asigurarea consumului de resurse regenerabile și neregenerabile că nu depășește capacitatea de transport a mediului; realizarea unei decuplări a utilizării resurselor de la creșterea economică, printr-o eficiență semnificativ îmbunătățită a resurselor, dematerializarea economiei și prevenirea generării deșeurilor.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Hey Christian, *op. cit.*, p. 23.

³² European Parliament, Council of the European Union, *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, vol. 45, 10 September, 2002.

³³ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Region On the sixth environment action programme of the European Community Environment 2010: Our future, Our choice*, COM (2001) 31 final, p. 3; disponibil on-line la <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=COM:2001:31:FIN&from=EN>; consultat la 10.12.2017.

³⁴ *Ibidem*, p. 4-5.

De asemenea, a fost prevăzută³⁵, printre altele, dezvoltarea a șapte strategii tematice, corespunzătoare unor aspecte importante ale protecției mediului, ca: protecția solului, protecția și conservarea mediului marin, utilizarea pesticidelor, poluarea aerului, mediul urban, reciclarea deșeurilor, gestionarea și utilizarea resurselor în perspectiva dezvoltării durabile.

G. *PAM 7* a fost adoptat în anul 2013, pentru perioada 2013-2020³⁶.

Acest program are ca motto „O viață bună, în limitele planetei noastre”, fiind programul general de acțiune pentru mediu al UE până în anul 2020, este construit pe realizările semnificative ale celor 40 de ani de politică a UE în domeniul mediului și se bazează pe o serie de inițiative strategice recente în domeniul mediului³⁷.

Ca obiective prioritare, sunt considerate³⁸ următoarele:

- protejarea, conservarea și ameliorarea capitalului natural al Uniunii;
- trecerea Uniunii la o economie verde și competitivă, cu emisii reduse de dioxid de carbon și eficiență din punctul de vedere al utilizării resurselor;
- protejarea cetățenilor Uniunii de presiunile legate de mediu și de riscurile la adresa sănătății și a bunăstării;
- sporirea la maximum a beneficiilor legislației Uniunii în domeniul mediului prin îmbunătățirea punerii în aplicare a acesteia;
- dezvoltarea cunoștințelor privind mediul și lărgirea bazei de date pentru politică;
- asigurarea de investiții pentru politica în domeniul mediului și al climei și justificarea costurilor ecologice ale oricăror activități care țin de societate;
- o mai bună integrare a considerentelor legate de mediu în alte domenii de politică și asigurarea coerenței în momentul formulării unor politici noi;
- creșterea sustenabilității orașelor Uniunii;
- sprijinirea Uniunii în vederea unei abordări mai eficace a provocărilor în materie de mediu și de climă la nivel internațional.

³⁵ Marinescu Daniela, *Tratat de dreptul mediului*, ed. a III-a, rev. și adăug., Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 748.

³⁶ European Parliament, Council of the European Union, *Decision no 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well, within the limit of our planet”*, OJ L 354, vol. 56, 28 December 2013.

³⁷ European Commission, *Proces leading to the 7th EAP*, disponibil on-line la <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/process.htm>; consultat la 10.12.2017.

³⁸ European Parliament, Council of the European Union, *Decision no 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well, within the limit of our planet”*, op. cit., p. 174.

2. Elemente care influențează elaborarea politicii Uniunii Europene în domeniul mediului

Potrivit par. (3) al art. 191 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)³⁹ (ex-art. 174 TCE), în elaborarea politicii sale în domeniul mediului, UE ține seama de:

- datele științifice și tehnice disponibile;
- condițiile de mediu din diferitele regiuni ale Uniunii;
- avantajele și costurile care pot rezulta din acțiune sau din inacțiune;
- dezvoltarea economică și socială a Uniunii în ansamblul său;
- dezvoltarea echilibrată a regiunilor sale.

3. Scop, obiective la care contribuie, și principii pe care se bazează politica Uniunii Europene în domeniul mediului

A. Scopul politicii UE în domeniul mediului

Potrivit tezei I a par. (2) al art. 191 TFUE (ex-art. 174 TCE), Politica UE în domeniul mediului urmărește un nivel ridicat de protecție, ținând seama de diversitatea situațiilor din diferitele regiuni ale Uniunii

B. Obiective la care contribuie politica UE în domeniul mediului

Potrivit par. (1) al art. 191 TFUE (ex-art. 174 TCE), Politica UE în domeniul mediului contribuie la următoarele **obiective**:

- conservarea, protecția și îmbunătățirea calității mediului;
- ocrotirea sănătății persoanelor;
- utilizarea prudentă și rațională a resurselor naturale;
- promovarea pe plan internațional a unor măsuri destinate să contracareze problemele de mediu la scară regională sau mondială și în special lupta împotriva schimbărilor climatice.

C. Principii pe care se bazează politica UE în domeniul mediului

Potrivit tezei II a par. (2) al art. 191 TFUE (ex-art. 174 TCE), Politica UE în domeniul mediului se bazează pe următoarele **principii**:

- principiul precauției;
- principiul acțiunii preventive;
- principiul remedierii, cu prioritate la sursă, a daunelor provocate mediului;
- principiul „poluatorul plătește”.

4. Competențe exercitate de Uniunea Europeană în domeniul politicii de mediu

Potrivit lit. (e) a par. (2) al art. 4 TFUE, competențele partajate între UE și statele membre se aplică și în domeniul mediului, ceea ce presupune că UE și statele membre participă, deopotrivă, la executarea lor⁴⁰.

³⁹ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), versiune consolidată, JO C 326, 26 octombrie 2012.

⁴⁰ Petrescu Mag Ruxandra-Mădălina, *Protecția mediului în contextul dezvoltării durabile. Legislație și instituții*, Ed. Bioflux, Cluj-Napoca, 2011, p. 45.

Cu toate acestea, politica de mediu unională, prevalează asupra celor naționale; cele naționale pot reglementa aspecte în afara celor unionale, dar niciodată împotriva lor⁴¹.

De altfel, potrivit art. 193 TFUE (ex-art. 176 TCE), măsurile de protecție adoptate pentru realizarea obiectivelor la care contribuie politica UE în domeniul mediului, nu pot împiedica niciun stat membru să mențină sau să stabilească măsuri de protecție mai stricte; condițiile impuse privesc compatibilitatea măsurilor adoptate cu tratatele și notificarea acestora Comisiei.

5. Concluzii

Cu toate că nu poate fi negat caracterul oarecum „subsidiar” al politicii comunitare de mediu, prin raportare la alte politici „majore”, este evidentă caracteristica de protecție, care conferă importanța ce o reclamă o astfel de politică.

Cele șapte Programe de acțiune pentru mediu (PAM), elaborate și puse în aplicare, cu toate că, în esență, au fost/sunt declarații politice (ce prezintă obiective de atins potrivit unui calendar precis), au avut/au un rol deosebit, contribuind la cristalizarea și ghidarea dezvoltării politicii de mediu a Uniunii Europene.

Inițial, politicile de mediu comunitare au avut o justificare proprie pentru mediu, fără ca aceasta să fie subordonată obiectivelor pieței interne. O schimbare considerabilă a abordării politice, a fost reflectată în al treilea PAM și, parțial, în al patrulea, aceste programe fiind mult mai strâns legate de realizarea pieței interne decât cele anterioare.

Anul 1987 a fost perceput ca un punct de cotitură în politica de mediu comunitară, protecția mediului primind un capitol propriu în Actul Unic European. Politica de mediu a fost considerată ca politică comunitară prin Tratatul de la Maastricht iar dezvoltarea durabilă a fost consolidată ca obiectiv comunitar prin Tratatul de la Amsterdam.

În acest context, politica de mediu și dezvoltarea durabilă au devenit elemente cheie ale documentelor strategice.

Mai mult, un așa numit⁴² „triunghi verde” al elaborării politicii de mediu, între Comisie, Consiliul pentru mediu și Parlamentul European, a reușit să „ocolească”, cu succes, jucătorii tradiționali de veto, urmărind interese economice și instituționale și reușind să introducă instrumente noi.

Cu toate acestea, este evident faptul că politicile de mediu viitoare vor trebui reorientate și prioritizate, având în vedere că problemele de mediu persistă.

⁴¹ *Ibidem*, p. 47

⁴² Hey Christian, *op. cit.*, p. 26.