I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

COMITETUL ECONOMIC ŞI SOCIAL EUROPEAN

A 480-A SESIUNE PLENARĂ DIN 25 ŞI 26 APRILIE 2012

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Cel de-al șaptelea Program de acțiune pentru mediu (PAM) și monitorizarea celui de-al șaselea PAM (aviz exploratoriu)

(2012/C 191/01)

Raportor: **dl Lutz RIBBE**

La 11 ianuarie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Președinția daneză a UE a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la:

„Al șaptelea Program de acțiune pentru mediu (PAM) și monitorizarea celui de-al șaselea PAM”

(aviz exploratoriu).

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 10 aprilie 2012.

În cea de-a 480-a sesiune plenară, care a avut loc la 25 și 26 aprilie 2012 (ședința din 25 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 129 de voturi pentru, 2 voturi împotrivă și 6 abțineri.

1. Sinteza concluziilor și recomandărilor Comitetului

1.1 Cele șase programe de acțiune pentru mediu (PAM) puse în aplicare până în prezent au jucat cu siguranță un rol important în conceperea politicii europene de mediu, dar nu au putut împiedica persistența a numeroase probleme în acest domeniu în Europa. Această situație nu este însă creată de necunoașterea cauzelor reale sau de absența soluțiilor, ci de lipsa de voință politică de a pune în aplicare aceste soluții.

1.2 Cel de-al șaselea PAM (în vigoare până la jumătatea anului 2012) a fost conceput ca o traducere în practică, în cadrul politicii de mediu, a Strategiei de dezvoltare durabilă a UE din 2001, a cărei bază economică era asigurată prin Strategia de la Lisabona. Comisia Europeană a făcut uitată această strategie, iar Consiliul nu a luat vreo decizie în legătură cu acest subiect. Comisia observă că Strategia Europa 2020 este noul instrument politic strategic în materie, și se presupune că inițiativa emblematică „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor” include și coordonarea politicii de mediu.

1.3 CESE nu vede ce sens are punerea în aplicare, în paralel cu inițiativa emblematică, a unui alt instrument de politică de mediu sub forma unui al șaptelea PAM care să acopere toate domeniile politici de mediu care nu au fost suficient abordate în cadrul Strategiei Europa 2020. Legăturile care s-ar crea între acest program, strategia și inițiativa emblematică menționate rămân neclare.

1.4 CESE recomandă Comisiei, Consiliului și Parlamentului European să revigoreze Strategia de dezvoltare durabilă, să opteze, cu titlul de strategie de punere în aplicare a politicii de mediu, pentru un al șaptelea PAM extins și axat pe rezultate, integrând inițiativa emblematică „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor” și toate celelalte inițiative

specifice pe care le cuprinde, veghind totodată la o concordanță strânsă și bine coordonată între considerentele politicii de mediu și cele ale politicii economice. Strategia Europa 2020, a cărui importanță este fundamentală, va fi astfel investită cu rolul esențial de a pregăti și de a pune în aplicare orientările politicii economice și financiare pe termen scurt și mediu care se dovedesc necesare pentru a progresa pe calea unei dezvoltări durabile pe termen lung.

2. Importanța programelor anterioare de acțiune pentru mediu (PAM) ale UE

2.1 La summitul de la Paris din 1972, Consiliul European a hotărât luarea unor măsuri de îmbunătățire a nivelului, condițiilor și calității vieții în Europa. Ca urmare, în 1973, Comunitatea Economică Europeană din acea vreme a adoptat **primul Program de acțiune pentru mediu** (perioada de aplicare 1974 – 1975). Principalul succes al acestui prim program îl reprezintă instituirea așa-numitului principiu al precauției, care acordă prioritate prevenirii poluării în raport cu combaterea ulterioară a efectelor acesteia.

2.2 **Cel de-al doilea Program de acțiune pentru mediu** (perioada de aplicare 1977 – 1981) reia obiectivele primului, stabilind cinci principii de orientare. Acestea sunt: a) continuitate în politica de mediu; b) crearea mecanismelor în vederea unei abordări preventive, în special în ceea ce privește poluarea, amenajarea teritoriului și gestionarea deșeurilor; c) protecția și utilizarea rațională a mediului; d) prioritate acordată măsurilor de protecție a apelor interioare și a mărilor, precum și combaterii poluării atmosferice și fonice; e) luarea în considerare a aspectelor de mediu în cadrul cooperării dintre Comunitatea Europeană și țările în curs de dezvoltare.

2.2.1 **Cel de-al doilea Program de acțiune pentru mediu** pune deci primele baze ale celor mai importante dosare ale politicii de protecția mediului, rămase în vigoare și în prezent, cum ar fi poluarea apei potabile, politica deșeurilor și cooperarea internațională.

2.3 În **cel de-al treilea Program pentru mediu** (perioada de aplicare 1982 – 1986) utilizarea durabilă a resurselor naturale a fost ridicată pentru prima dată la rangul de obiectiv al politicii europene de mediu.

2.4 **Cel de-al patrulea Program de acțiune pentru mediu** (perioadă de aplicare 1987 – 1992) a fost adoptat în Anul european al mediului, 1987. Programul a fost modelat de ratificarea cu puțin timp înainte a Actului Unic European, care a extins considerabil competențele Comunității Europene în materie de mediu, și de restricționarea, în același timp, a standardelor de mediu și a valorilor-limită naționale, prin implementarea pieței unice europene. La acea vreme, dezbaterea asupra politicii de mediu a fost foarte intensă și, la încheierea perioadei de aplicare a celui de-al patrulea PAM, s-a desfășurat la Rio Conferința ONU privind mediul și dezvoltarea, pe tema durabilității globale.

2.4.1 Un raport intitulat „*Starea mediului*", publicat în 1992, arată că, în ciuda tuturor eforturilor depuse până în acel moment și a celor patru programe de acțiune pentru mediu, se înregistrează sau se profilează o degradare a situației în cele mai multe domenii de acțiune ale politicii de mediu. Este în special cazul calității apei și a aerului, precum și cazul biodiversității (termenul încă în uz la acea vreme fiind „diversitatea speciilor").

2.5 Într-un fel, **cel de-al cincilea Program de acțiune pentru mediu** a fost adoptat, la începutul anului 1993, ca reacție la Conferința de la Rio și a dușului rece administrat de raportul citat. Perioada de aplicare oficială a fost 1992-2000.

2.5.1 Urmare directă a dezbaterilor desfășurate atunci la Conferința de la Rio, obiectivul formulat a fost cel de *„a transforma modelul de creștere a Comunității astfel încât să promoveze dezvoltarea durabilă"*, o ambiție care de atunci nu și-a pierdut nimic din actualitatea politică. Al cincilea PAM poate fi considerat ca una dintre primele inițiative ale UE în materie de dezvoltare durabilă, lucru reflectat de altfel și în subtitlul: „Către o dezvoltare durabilă".

2.5.2 Al cincilea PAM propune strategii pentru următoarele șapte domenii de acțiune:

— încălzirea globală;

— acidificarea;

— protecția speciilor;

— gestionarea apei;

— mediul urban;

— zonele costiere și

— gestionarea deșeurilor.

Se poate constata că unele dintre aceste domenii au fost deja abordate în cadrul PAM anterioare.

2.5.3 La reexaminarea celui de-al cincilea PAM, în 1996, Comisia Europeană a constat ea însăși principalele deficiențe, care constau în absența unor obiective concrete și lipsa de angajare a statelor membre. Comitetul Economic și Social European susținea în avizul său din 24 mai 2000 că, deși recunoaște că acest program a avut mai multe rezultate pozitive, este foarte preocupat de monitorizarea degradării calității mediului în Europa, pe care o consideră criteriul cel mai important de evaluare a eficacității programelor de acțiune europene succesive în materie de mediu și a politicii europene de mediu în general.

2.5.4 Pe plan politic și strategic, cel de-al cincilea PAM a deschis într-adevăr calea strategiei în favoarea dezvoltării durabile adoptate în 2001 de șefii de stat și guvern reuniți la Göteborg.

2.6 Această strategie își găsește la rândul său concretizarea în politica de mediu odată cu **cel de-al șaselea Program de acțiune pentru mediu** (în vigoare începând din 2002 până la 21 iulie 2012) și în politica economică, grație Strategiei de la Lisabona.

2.6.1 Cel de-al șaselea PAM are de asemenea un subtitlu („*Viitorul nostru, alegerea noastră*"). Sunt definite patru domenii de acțiune prioritare: 1) combaterea schimbărilor climatice 2) protecția ecosistemelor și a biodiversității; 3) mediul, sănătatea și calitatea vieții; 4) utilizarea și gestionarea durabilă a resurselor naturale și a deșeurilor.

2.6.2 Ca și în cazul celui de-al cincilea PAM,s-au prevăzut șapte strategii tematice, adoptate ulterior, și anume:

— poluarea atmosferică;

— mediul marin;

— prevenirea generării de deșeuri și reciclarea acestora;

— utilizarea durabilă a resurselor naturale;

— mediul urban;

— protecția solului;

— utilizarea durabilă a pesticidelor.

2.6.3 Se observă că și al șaselea PAM reia unele teme „vechi".

3. Situația politicii de mediu și a dezbaterii asupra durabilității în Europa la sfârșitul celui de-al șaselea PAM

3.1 De la început trebuie spus că la sfârșitul perioadei de aplicare a celui de-al șaselea Program de acțiune pentru mediu, există numeroase domenii de acțiune ale politicii de mediu care figurează de ani de zile printre prioritățile diferitelor PAM și care nu au fost suficient abordate sau care au rămas practic neatinse. Pentru a da doar două exemple:

— de mai mulți ani, „protecția solurilor" face parte din temele de intervenție ale mai multor programe de acțiune pentru mediu, dar în realitate aceste „acțiuni" nu sunt concretizate la scară europeană, în special din cauza absenței unui consens în cadrul Consiliului asupra propunerii de directivă prezentate de Comisie;

— tema „protecției speciilor/biodiversității" se desfășoară, ca un fir roșu, în întreaga istorie a programelor de acțiune pentru mediu. În 2001, Consiliul European s-a angajat să oprească pierderea de biodiversitate până în anul 2010. Cu toate acestea, nici cele 160 de măsuri prevăzute de programul de acțiune pentru biodiversitate nu au fost suficiente pentru a împiedica eșecul acestui obiectiv. În 2011, a fost deci lansată o nouă strategie în domeniul biodiversității, care își propune să realizeze obiectivul inițial cu zece ani întârziere.

3.2 În avizul său din 18 ianuarie 2012 intitulat „Al șaselea Program comunitar de acțiune pentru mediu - evaluare finală" (NAT/528, CESE 152/2012), CESE s-a aplecat asupra bilanțului, încă o dată dezamăgitor în anumite privințe, al acestui program. Se pune în special problema unui nou raport privind starea mediului, care, în esență, dă o notă slabă politicii europene de mediu.

3.3 Până în prezent, Uniunea Europeană nu a căutat și nu a prezentat o explicație pentru persistența numeroaselor probleme de mediu, în ciuda multiplelor programe de acțiune. Dar pentru CESE, cauza este clară: nu este vorba de o necunoaștere a problemelor sau a soluțiilor corespunzătoare, ci, deseori, din absența voinței suficiente de a acționa cu fermitate. Aplicarea cunoștințelor, uneori chiar a deciziilor politice este deficitară. Un motiv l-ar putea constitui faptul că unele conflicte ocazionale care apar între măsurile necesare ale politicii de mediu, pe de o parte, și interesele economice pe termen scurt, pe de alta, se soluționează în favoarea acestora din urmă.

3.4 În opinia CESE, punctul principal la sfârșitul perioadei de aplicare a celui de-al șaselea PAM este că, după câte se pare, Comisia Europeană s-a distanțat de strategia de dezvoltare durabilă, al cărui pilon de mediu era concretizat de cel de-al șaselea PAM.

3.5 Despre strategia pe care Comisia și Consiliul au considerat-o cândva strategia supremă a Uniunii, considerată sursă de inspirație a Strategiei de la Lisabona, se vorbește puțin în prezent, ceea ce devine neliniștitor. Ea nu mai apare în programele de lucru ale Comisiei (deși Consiliul European nu a luat nici o decizie oficială în acest sens). CESE a denunțat această situație în numeroase ocazii, reiterează aici criticile și afirmă cu fermitate, încă o dată, că, după părerea sa, este o greșeală ca strategia pentru dezvoltare durabilă să fie dizolvată practic în Strategia Europa 2020. Comitetul a prezentat de nenumărate ori argumente în favoarea punctului său de vedere, fără să obțină cea mai slabă reacție din partea Comisiei, a Consiliului sau a Parlamentului.

3.6 Construcția pe care programarea politică a UE a încercat s-o realizeze reunind cei trei piloni, și anume economic, social și de mediu, sub „acoperișul" unic al Strategiei de dezvoltare durabilă, nu a rezistat. Se pune prin urmare întrebarea care este cadrul în care Comisia, Consiliul și Parlamentul înțeleg să coordoneze în viitor politica de dezvoltare durabilă și pe cea de mediu.

4. Strategia Europa 2020 și perspectiva unui eventual al șaptelea PAM

4.1 Strategia Europa 2020, considerată de Comisie ca fiind cheia de boltă a programării și guvernanței politice, răspunde cel puțin acestei întrebări cu relativă claritate, lucru de care Comisia pare să fie conștientă.

4.2 După cum se știe, Strategia Europa 2020 prevede șapte inițiative emblematice:

— O Uniune a inovării;

— Tineretul în mișcare;

— O agendă digitală pentru Europa;

— O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor;

— O politică industrială adaptată erei globalizării;

— O agendă pentru noi competențe și locuri de muncă;

— O platformă europeană împotriva sărăciei.

4.3 Nu există nici o îndoială că inițiativa emblematică „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor" este considerată de Comisie ca „noul" program de acțiune pentru mediu; și este cert că absența, până în prezent, a unei propuneri de lansare a celui de-al șaptelea PAM, deși al șaselea PAM se încheie în iulie 2012, se explică prin această viziune asupra lucrurilor.

4.4 De fapt, nu este întâmplător că Comisia Europeană și-a început activitățile premergătoare elaborării celui de-al șaptelea PAM după ce Parlamentul European și Consiliul Mediu și-au manifestat pe un ton reprobator preocuparea pentru stadiul programului.

4.5 Comisia a făcut din Strategia Europa 2020 „noua sa arhitectură" de planificare politică și de programare, strategia sa supremă, a cărei aplicare trebuie să fie asigurată de șapte inițiative emblematice, politica de mediu înscriindu-se în cea consacrată unei Europe eficiente din punctul de vede al utilizării resurselor.

4.6 Dar este mai mult decât evident în prezent că

— pe de o parte, anumite axe tematice din interes general, acoperite până atunci de strategia în favoarea dezvoltării durabile (cum ar fi atitudinea responsabilă care trebuie adoptată de generațiile viitoare și partajarea echitabilă a resurselor la scară mondială) nu sunt abordate suficient în Strategia Europa 2020 și

— pe de altă parte, anumite domenii ale politicii de mediu lipsesc din inițiativa emblematică Europa eficientă din punctul de vede al utilizării resurselor.

4.7 Astfel, printre cele 20 de inițiative separate ale politicii de mediu în care se va concretiza inițiativa emblematică „O Europă eficientă din punct de vedere al utilizării resurselor" figurează cu siguranță multe „cunoștințe vechi", întâlnite în cadrul programelor anterioare de acțiune pentru mediu, cum ar fi politica privind biodiversitatea, politica în domeniul apei și politica de combatere a poluării atmosferice (inclusiv politica în domeniul transporturilor), dar o temă ca „Mediul și sănătatea umană" găsește un ecou la fel de redus ca și politica produselor chimice sau nanotehnologia.

4.8 CESE și-a prezentat punctul de vedere atât asupra inițiativei emblematice privitoare la utilizarea eficientă a resurselor, cât și asupra foii de parcurs care o însoțește, și a semnalat cu precizie defectele programului de acțiune pentru mediu constatate până în prezent: numeroase obiective lăudabile și promisiuni, puține măsuri concrete, aproape nici un indicator și o punere în aplicare deficitară.

4.9 Comitetul așteaptă din parte Comisiei ca, în cele 20 de inițiative individuale anunțate, să fie precizat foarte exact:

— *ce se înțelege exact prin „utilizarea eficientă a resurselor";*

— *ce se poate obține deja prin optimizările tehnologice, respectiv*

— *în care sectoare trebuie să se ajungă la „modificarea substanțială" anunțată, ce formă va avea și cu ce instrumente va fi obținută;*

— *care sunt modificările de comportament ale producătorilor și consumatorilor considerate necesare și cum ar putea fi ele accelerate* [1].

Cu toate acestea, Comisia nu a răspuns acestei solicitări. În schimb, a revenit încă o dată la propuneri vagi și neobligatorii.

4.10 Această constatare întărește convingerea CESE potrivit căreia abordarea adoptată până în prezent de către Comisie nu îi permite să răspundă în suficientă măsură tuturor cerințelor politicii de mediu și, în special, celor ale dezvoltării durabile.

4.11 A apus epoca în care programele de acțiune pentru mediu erau necesare, în vederea stabilirii și a detalierii acțiunilor de întreprins. Responsabilii politici europeni cunosc foarte bine ce trebuie făcut. Puține sunt noile domenii care să necesite elaborarea de noi concepte; nanotehnologia poate fi considerat unul dintre ele. Totuși nu se impune un program specific de acțiune pentru mediu în acest scop.

4.12 În Europa, principala deficiență rezidă în modul de aplicare a cunoștințelor însușite. Există un deficit de implementare extrem de mare, la care contribuie actorii de la toate nivelurile (UE, statele membre, regiunile, autoritățile locale și cetățenii). În acest sens, CESE dorește să sublinieze: Comisia poate să elaboreze câte programe bune dorește și să facă toate declarațiile pe care le crede de cuviință, însă cele cărora le revine în final sarcina de a asigura punerea în aplicare sunt în mare măsură organismele politice ale statelor membre.

4.13 În opinia CESE, prezentarea unui al șaptelea PAM numai cu scopul de a adăposti domeniile politicii de mediu neacoperite de inițiativa emblematică „O Europă eficientă din punctul de vede al utilizării resurselor" nu constituie o soluție viabilă. Legăturile care s-ar crea între acest program și inițiativa respectivă, pe de o parte, și cele între program și Strategia Europa 2020, pe de altă parte, rămân neclare.

4.14 Cu toate acestea, Comitetul privește cu deschidere lansarea celui de-al șaptelea Program de acțiune pentru mediu cu condiția clarificării depline a finalității programului, a mijloacelor de a garanta că acest program va avea mai mult succes decât programele anterioare și mai ales a domeniului politic general pe care se presupune că-l va deservi.

4.15 CESE recomandă Comisiei, Consiliului și Parlamentului European să revigoreze Strategia de dezvoltare durabilă, să opteze, cu titlul de strategie de punere în aplicare a politicii de mediu, pentru un al șaptelea PAM extins și axat pe rezultate, integrând inițiativa emblematică „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor" și toate celelalte inițiative specifice pe care le cuprinde, veghind totodată la o concordanță strânsă și bine coordonată între considerațiile politicii de mediu și economice. Strategia Europa 2020, a cărui importanță este fundamentală, va fi astfel investită cu rolul esențial de a pregăti și de a pune în aplicare orientările politicii economice și financiare pe termen scurt și mediu care se dovedesc necesare pentru a progresa pe calea unei dezvoltări durabile pe termen lung.

[1] A se vedea JO C 376 din 22/12/2011, p. 97, punctul 1.2.

4.16 Acest al șaptelea PAM ar trebui, în opinia CESE, să pună accentul printre altele, pe definiția deciziilor de punere în aplicare absolut obligatorii în numeroase domenii, rămase în suspensie de mult timp.

4.17 Problema este de a ști dacă Europa are voința și mijloacele necesare. Trebuie să constatăm că responsabilii politici nu încetează să formuleze obiective ambițioase și să reclame inițiative. Atunci când se dă un răspuns și se prezintă propuneri, de către Comisie de exemplu, aceștia sunt primii care găsesc motive să se opună adoptării și aplicării acestora. În acest sens, lista exemplelor este lungă. Fie că este vorba de Directiva privind eficacitatea energetică, blocată la Consiliu, sau de promisiunea neonorată (formulată în Strategia de dezvoltare durabilă) de a elabora o listă a subvențiilor care pot prejudicia mediul și de a le elimina imediat: între cuvinte și fapte este o prăpastie, iar Comisiei, Consiliului și Parlamentului le revine misiunea de a explica publicului larg cum se va construi o punte.

Bruxelles, 25 aprilie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON