



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.5.2007
COM(2007) 262 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

**Cooperação da Comissão com o processo "Ambiente para a Europa" no seguimento da
Conferência Ministerial de 2007 em Belgrado**

[SEC(2007) 633]

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Cooperação da Comissão com o processo "Ambiente para a Europa" no seguimento da Conferência Ministerial de 2007 em Belgrado

1. INTRODUÇÃO

O processo "Ambiente para a Europa" (APE) é um quadro multilateral informal criado em 1991 a fim de estimular a sensibilização para as questões ambientais nos países da Europa Central e Oriental na mudança dos regimes anteriores para a economia de mercado e a democracia. O processo foi concebido com uma estrutura flexível supervisionada pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE). Desde a sua criação, o processo "Ambiente para a Europa" não estabeleceu vínculos formais com a União Europeia (UE), apesar de a Comissão Europeia e muitos Estados-Membros continuarem a figurar entre os mais activos doadores e participantes.

O processo "Ambiente para a Europa" tinha como objectivo a harmonização das políticas e da qualidade em matéria de ambiente à escala do continente europeu e a manutenção da paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável no contexto da sua transição para economias de mercado e democracia. Este aspecto assumia uma particular relevância no início da década de 1990, proporcionando um quadro para o estabelecimento de prioridades nas acções e para a coordenação dos esforços dos diversos intervenientes dessa altura.

Dezasseis anos após a criação deste processo, o panorama político do nosso continente sofreu modificações profundas. Actualmente, a maioria dos países da Europa Central e Oriental visados pelo processo "Ambiente para a Europa" já aderiu à União Europeia, dando origem a relações mais estreitas com os países que são agora os novos vizinhos da União. A evolução das relações entre a União Europeia e a Rússia no sentido de uma vasta Parceria Estratégica (que terá expressão no novo Acordo-Quadro entre a União Europeia e a Rússia, cujo início das negociações está previsto para breve), o Processo de Estabilização e Associação que oferece aos países do Sudeste da Europa a possibilidade de adesão à UE, a adopção e reforço da Política Europeia de Vizinhança¹, a negociação de um novo acordo reforçado com a Ucrânia que contemplará o desejo ucraniano de aprofundar a sua relação com a UE, o Diálogo Político entre a União Europeia e a Ásia Central e a recente Comunicação da Comissão relativa à Sinergia do Mar Negro² são iniciativas que proporcionam novas oportunidades para uma colaboração mais estreita entre a União e os países da região UNECE.

¹ A Comunicação da Comissão sobre o Reforço da Política Europeia de Vizinhança (COM(2006) 726 final) propõe um conjunto de medidas para reforçar esta política, incluindo a promoção de contactos entre as populações, aumentando a cooperação regional e criando uma dimensão temática no âmbito da PEV que abrangeria vários domínios como o ambiente, transportes e energia. A Comunicação sublinha a execução efectiva dos processos e acordos multilaterais, quer dos já existentes quer dos novos.

² Comunicação da Comissão relativa à Sinergia do Mar Negro – Nova Iniciativa de Cooperação Regional (COM(2007) 160 final).

Por conseguinte, existe actualmente a necessidade de enquadrar as actividades ambientais no quadro de política externa recentemente reforçado e estruturado e que foi aprovado pela UE. Desse modo se promoverá igualmente uma melhor coordenação dos processos ambientais existentes na região, contribuindo assim para uma abordagem mais abrangente e com prioridades bem definidas da UE e dos países parceiros.

O processo "Ambiente para a Europa" encontra-se actualmente numa encruzilhada. Estão em curso os preparativos para a próxima Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa" que se realizará em Belgrado, em Outubro de 2007. Por conseguinte, é oportuno reflectir sobre o futuro do processo "Ambiente para a Europa" e sobre a estratégia da participação da Comissão em actividades multilaterais na zona pan-europeia no período após a conferência de Belgrado.

A presente Comunicação expõe os pontos de vista da Comissão Europeia sobre o futuro do processo "Ambiente para a Europa", bem como a sua participação nas actividades relacionadas com o processo APE após Belgrado. A Comunicação é apresentada como um contributo para os debates a realizar na Conferência Ministerial de 2007, na qual o futuro do processo APE figurará como um dos principais tópicos de discussão.

2. RESULTADOS DO PROCESSO "AMBIENTE PARA A EUROPA"

Ao longo dos anos, o processo "Ambiente para a Europa" tem sido apreciado pela sua plena inclusividade e por dar voz a todos os países membros nas suas instâncias multilaterais. Proporcionou um enquadramento para melhoria das políticas e condições ambientais na região UNECE. No entanto, por um lado, estes esforços foram assumidos directamente pela UE quando os países candidatos da Europa Central e Oriental aderiram à UE em 2004 e a Bulgária e Roménia em 2007. Por outro lado, nos outros países da Europa Oriental do espaço pós-soviético, os progressos no desenvolvimento das políticas ambientais têm sido lentos devido a grandes condicionalismos internos aos níveis político e económico.

Entre os resultados significativos do processo "Ambiente para a Europa" conta-se a contribuição do Grupo de Trabalho da UNECE sobre Monitorização e Avaliação Ambientais (*Working Group on Environmental Monitoring and Assessment – WGEMA*) para a preparação dos denominados relatórios de avaliação ambiental pan-europeus elaborados para cada Conferência Ministerial (com a Agência Europeia do Ambiente a liderar).

Considera-se que um dos "estandartes" do processo "Ambiente para a Europa" é a Estratégia Ambiental da Europa Oriental, do Cáucaso e da Ásia Central (EOCAC), cujo objectivo consiste em encontrar soluções para problemas ambientais comuns dos países EOCAC³ com base numa estreita cooperação. A Estratégia foi adoptada na Conferência Ministerial realizada em Kiev em 2003 e tem os seus defensores e críticos. Geralmente, os defensores argumentam que a Estratégia proporciona um quadro comum para a resolução dos problemas ambientais nos países com um passado comum (o legado da antiga União Soviética) e, uma vez que a Estratégia carece de objectivos e calendários claros, consideram-na um "documento de

³ Europa Oriental, Cáucaso e Ásia Central: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguizistão, República da Moldávia, Federação da Rússia, Tadjiquistão, Turquemenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

inspiração" e não um quadro normativo. De facto, até à data não existem muitos indícios de esforços sérios ao nível nacional para implementação da Estratégia EOCAC.

As convenções ambientais UNECE⁴ não fazem, em si mesmas, parte do processo "Ambiente para a Europa", mas são frequentemente citadas como "sucessos" do processo. No entanto, continua a ser preocupante o baixo nível de ratificação e implementação de algumas das cinco convenções ambientais UNECE e dos seus protocolos, em especial nos países EOCAC.

As conferências ministeriais realizam-se a intervalos de 4 ou 5 anos com o intuito de promover acções na região. Contudo, verificou-se no passado uma certa tendência para incluir na agenda das conferências um leque demasiado amplo de questões ambientais, por vezes abrangidas por outras instâncias internacionais multilaterais, resultando em debates nem sempre tão produtivos como esperado. Por exemplo, em Kiev, gastou-se uma parte considerável do tempo dedicado às negociações sobre questões como as alterações climáticas, os OGM e a segurança nuclear, embora as decisões que dizem respeito a essas questões continuem a não fazer parte das competências do processo "Ambiente para a Europa" e estejam a ser abordadas de forma eficaz por outros organismos internacionais.

3. DE KIEV A BELGRADO

Na anterior Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa" de Kiev em 2003, a Comissão Europeia expressou os seus pontos de vista sobre o futuro do processo e a sua relação com o mesmo numa Comunicação intitulada "Cooperação Ambiental Pan-Europeia após a Conferência de Kiev de 2003" (COM (2003) 62 final).

No referido documento, a Comissão sublinhou que o novo panorama político criado por uma UE alargada deveria influenciar a incidência e modalidades futuras do processo "Ambiente para a Europa". Como consequência, a Comissão sugeriu em 2003 que o processo APE deveria reorientar os seus trabalhos futuros no sentido de iniciativas estratégicas no âmbito da região EOCAC, na qual a experiência e as competências trariam um valor acrescentado no que respeita à cooperação bilateral com países doadores individualmente considerados ou com a UE.

A Declaração Ministerial de Kiev reflectiu esta "deslocação para Leste", acordando formalmente que o processo APE se concentraria doravante na região EOCAC. Foi também acordada a fusão das actividades da Task Force EAP (grupo director das políticas) e do PPC (grupo director dos financiamentos) num esforço para racionalizar os escassos recursos disponíveis no âmbito deste processo. No entanto, salientamos que a decisão de escolher Belgrado como o local da próxima Conferência Ministerial não reflectiu a deslocação na incidência geográfica acordada em Kiev.

⁴ Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiras a Longa Distância (CLRAP); Convenção relativa à Avaliação dos Impactos Ambientais num Contexto Transfronteiras ("Convenção Espoo"); Convenção relativa à Protecção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiras e dos Lagos Internacionais; Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais; Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente ("Convenção Aarhus").

A situação e as tendências identificadas pela Comissão na sua Comunicação de 2003 intensificaram-se nos anos que precedem a Conferência Ministerial de Belgrado em 2007. Entre essas tendências, há três que merecem particular atenção por salientarem a justificação para a existência do processo "Ambiente para a Europa" e a sua futura função:

- Em primeiro lugar, a progressiva expansão da UE para Leste: o quinto alargamento da UE significa que 27 dos 56 membros da UNECE pertencem agora à UE e outros três (Croácia, Turquia e antiga República Jugoslava da Macedónia) são candidatos à adesão à UE. Além disso, outros quatro (Albânia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia e Montenegro) estão abrangidos pelo Processo de Estabilização e Associação e são potenciais candidatos à adesão à UE. Finalmente, o desenvolvimento da Política Europeia de Vizinhança (na qual a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia estão abrangidos na zona Leste) e a Parceria Estratégica com a Rússia alteraram profundamente o contexto das relações da UE com a maioria dos restantes parceiros APE;
- Em segundo lugar, os países EOCAC estão a diferenciar-se cada vez mais nas suas políticas internas, bem como nas suas relações com países parceiros. Por conseguinte, torna-se cada vez mais discutível a validade do tratamento de todos os países EOCAC como uma região unificada;
- Em terceiro lugar, a Rússia e vários outros países EOCAC, como o Cazaquistão, registaram um rápido crescimento económico desde o final da década de 1990 e estão muito menos dependentes da ajuda externa para o investimento e reforço das capacidades no domínio do ambiente. A maioria dos doadores reduziu significativamente os seus programas de ajuda.

A Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa" que se realizará em breve em Belgrado proporcionará uma oportunidade para fazer um ponto da situação dos resultados alcançados e para reflectir sobre o seu potencial papel futuro num novo contexto geopolítico.

A maioria dos Estados-Membros da UE e a Comissão Europeia estiveram e continuam a estar bastante empenhados no processo APE. No entanto, recentemente, elevaram-se vozes apelando para uma maior eficácia e uma maior incidência nas actividades em que se podem esperar os maiores benefícios ambientais, por exemplo, maior ênfase na implementação de instrumentos já existentes e não na discussão de ideias para novos instrumentos. A Comissão Europeia manifestou o seu apoio a estes pontos de vista.

4. A VIA A SEGUIR PROPOSTA

A Comissão considera que o processo "Ambiente para a Europa" deu um contributo importante para a transição ambiental da ECO/SE/EOCAC (Europa Central e Oriental/Sudeste da Europa/Europa Oriental, Cáucaso e Ásia Central) desde 1991. No entanto, o seu papel diminuiu progressivamente à medida que outros quadros e iniciativas se desenvolveram.

Actualmente, a legislação e as normas da UE na área do ambiente cobrem as necessidades normativas dos seus mais recentes Estados-Membros da Europa Central e Oriental. A grande maioria dos restantes países na região UNECE estabeleceu laços fortes com a UE através de acordos de pré-adesão, estabilização e associação, bem como dos Planos de Acção no âmbito

da Política Europeia de Vizinhança, promovendo todos a protecção ambiental mediante uma melhor governação ambiental, incluindo a legislação e as instituições. A Comissão considera que esta cooperação bilateral entre a UE e os países terceiros da região UNECE proporcionará um instrumento mais directo para visar os desafios ambientais de cada país e para canalizar a assistência da UE, promovendo simultaneamente a coordenação dos processos ambientais existentes que demonstrem um claro valor acrescentado.

A UE apoia verdadeiramente e participa activamente nas diferentes instâncias ambientais multilaterais em que estão a ser discutidas questões incluídas na agenda da Conferência de Belgrado. Esse é o caso, por exemplo, da biodiversidade, que é de grande prioridade para a UE e no âmbito da qual a Comissão apoia internacionalmente uma Convenção sobre a Diversidade Biológica substancialmente reforçada e um maior financiamento do Fundo Mundial para o Ambiente⁵.

Um outro exemplo é o consumo e produção sustentáveis, em que a Estratégia Temática da UE para a Utilização Sustentável dos Recursos Naturais tem também uma dimensão externa que prevê, entre outras medidas, o estabelecimento de um painel internacional sobre a utilização sustentável dos recursos naturais, que está a ser criado em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA). Este painel proporcionará consultoria científica independente sobre os principais impactos ambientais da utilização de recursos. Elementos importantes do trabalho incluirão a contribuição para estratégias destinadas a reduzir os impactos ambientais nas economias em forte expansão, em especial através da mudança de padrões insustentáveis de produção e consumo, e a fomentar a aquisição de conhecimentos e capacidades nos países em desenvolvimento.

Tomando em consideração, por um lado, as relações bilaterais cada vez mais activas da UE no domínio do ambiente e, por outro, uma globalização cada vez maior da cooperação ambiental, a Comissão considera que, após a Conferência de Belgrado, o papel central da UNECE deveria consistir em facilitar a implementação das convenções ambientais das Nações Unidas na região, nomeadamente no que respeita ao âmbito transfronteiras destas convenções. A Comissão é igualmente da opinião que a UNECE deveria também continuar a desempenhar o seu importante papel de coordenação na implementação ao nível regional do Plano de Implementação de Joanesburgo de 2002 e prosseguir o seu trabalho nas análises de desempenho ambiental, que proporcionam uma orientação política valiosa para os países visados, bem como uma importante panorâmica para os potenciais doadores.

Neste sentido, após a Conferência de Belgrado, a Comissão tenciona concentrar a sua participação no processo "Ambiente para a Europa" nas iniciativas e actividades que não puderam ser suficientemente desenvolvidas através da cooperação bilateral da UE.

Em termos mais gerais, a fim de evitar a duplicação desnecessária de actividades, de assegurar a coerência com os trabalhos bilaterais da UE e de otimizar a afectação de recursos, a Comissão irá, no que diz respeito ao processo "Ambiente para a Europa", concentrar a sua atenção nos seguintes aspectos:

- Participar activamente nos trabalhos de implementação das convenções ambientais UNECE existentes;

⁵ Comunicação da Comissão "Travar a perda de biodiversidade até 2010 – e mais além. Preservar os serviços ecossistémicos para o bem-estar humano", COM(2006) 216 final

- Contribuir para as análises de desempenho ambiental da UNECE;
- Promover e apoiar a rede de Centros Regionais do Ambiente da EOCAC (desde que estes possam desempenhar um papel-chave para a criação de capacidades nos países vizinhos e nos estados da Ásia Central);
- Participar em iniciativas sub-regionais seleccionadas com relevância para o processo "Ambiente para a Europa", em especial as que incidirem na Ásia Central;
- Contribuir, com os Estados-Membros da UE, para melhorias no sector da água na região EOCAC no âmbito dos objectivos da Iniciativa "Água" da UE (IAUE).