



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 31.8.2011
COM(2011) 531 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

Cel de-al șaselea Program comunitar de acțiune pentru mediu

EVALUARE FINALĂ

(Text cu relevanță pentru SEE)

1. CONTEXTUL POLITIC

Lumea de astăzi este foarte diferită față de cea din 2002, când a fost adoptat cel de-al șaselea Program de acțiune pentru mediu¹ (PAM) pe zece ani. În acest moment, lumea își revine de pe urma unei crize financiare și economice acute, ceea ce demonstrează clar riscurile sistemice asociate cu menținerea fără rezerve a unui statu-quo. Acest fapt evidențiază încă o dată importanța conceptelor de creștere ecologică și de economie cu emisii reduse de carbon, care utilizează în mod eficient resursele, ce pot fi percepute ca oferind o bună îndrumare pe plan politic pentru transformarea economică globală pe termen lung.

Agenda actuală a UE oferă multe oportunități pentru ca politica de mediu să evolueze în această direcție. Strategia Europa 2020², prin importanța pe care o acordă utilizării eficiente a resurselor, și guvernanta economică sub forma semestrului european reprezintă cadre eficace de asigurare a faptului că obiectivele de mediu sunt integrate în agenda socio-economică generală a UE. Comisia a adoptat recent o nouă strategie ambițioasă³ care vizează stoparea declinului biodiversității și al serviciilor ecosistemice în UE până în 2020, precum și o comunicare referitoare la pregătirile pentru Conferința Rio+20⁴. De asemenea, a adoptat recent o foaie de parcurs pentru trecerea la o economie cu emisii reduse de carbon în 2050⁵, o Carte albă privind transporturile⁶ și comunicări privind Strategia Energie 2020⁷ și Planul 2011 pentru eficiență energetică⁸. De asemenea, Comisia intenționează să adopte în 2011 o foaie de parcurs pentru o Europă eficientă din punct de vedere al utilizării resurselor. Agenda pentru 2012 cuprinde o schiță de politică în domeniul apei și o revizuire a Planului de acțiune privind consumul și producția durabile și politica industrială durabilă⁹. Politica privind calitatea aerului urmează să fie revizuită în 2013. Comisia a prezentat propuneri pentru următorul cadrul financiar multianual și pregătește propuneri de reformare a politicii agricole comune (PAC), a politicii comune în domeniul pescuitului (PCP) și a politicii de coeziune (PC).

Toate aceste noi inițiative vor completa legislația existentă în domeniul mediului, care a fost consolidată în ultimii câțiva ani și acoperă aproape toate domeniile de mediu, cu excepția solului. Odată implementată în mod corespunzător – Comunicarea Comisiei referitoare la implementarea legislației de mediu a UE care urmează să fie adoptată în 2011 ar trebui să fie de ajutor în acest sens – această legislație va contribui la protejarea mediului și la limitarea consecințelor negative pentru sănătate.

Programele de acțiune pentru mediu au îndrumat dezvoltarea politicii de mediu a UE încă de la începutul anilor '70, iar cel de-al șaselea PAM trebuie văzut ca parte a unui proces continuu ce se întinde pe aproape 40 de ani. Cel de-al șaselea PAM a fost primul Program de acțiune pentru mediu adoptat de Consiliu și de Parlamentul European prin procedura de codecizie. Durata sa de valabilitate a inclus două extinderi ale Comunității, în urma cărora aceasta a

¹ JO L 242/1, 10.9.2002.

² COM(2010) 2020, 3.3.2010.

³ COM(2011) 244, 3.5.2011.

⁴ COM(2011) 363, 20.6.2011.

⁵ COM(2011) 112, 8.3.2011.

⁶ COM(2011) 144, 28.3.2011.

⁷ COM(2010) 639.

⁸ COM(2011) 109, 8.3.2011.

⁹ COM(2008) 397, 16.7.2008.

crescut de la 15 state membre la o Uniune de 27 de state membre și care au determinat creșterea nivelului de protecție a mediului prin adoptarea legislației de mediu a UE.

Prezenta comunicare cuprinde evaluarea finală a Programului, care oferă unele informații clare cu privire la elaborarea politicilor astăzi și în viitor.

2. CONSTATĂRI GENERALE

Această evaluare finală se bazează pe o evaluare externă, pe rezultatele unei consultări publice¹⁰ și pe raportul AEM intitulat „The European Environment - State and Outlook 2010” (Raportul privind starea mediului în Europa - situația actuală și perspective 2010 – SOER 2010)¹¹.

Trebuie să se recunoască, încă de la început, că cel de-al șaselea PAM a fost doar unul dintr-o serie de factori care au impulsionat politica de mediu, iar contribuțiile acestora nu sunt ușor de identificat separat. Prin urmare, abordarea acestei evaluări a fost una pragmatică, constând într-o evaluare a diverselor surse menționate mai sus, pentru a ajunge la realizările și eșecurile în raport cu diverse scopuri și obiective definite în cel de-al șaselea PAM.

În pofida acestor rezerve, concluzia generală a acestei evaluări este că, per ansamblu, cel de-al șaselea PAM a fost util, în sensul că a oferit un cadru general pentru politica de mediu. Marea majoritate a acțiunilor stabilite în Program au fost finalizate sau sunt în curs de finalizare.

Pregătirea programului a dat părților implicate oportunitatea de a examina în amănunt și a înțelege mai bine politica de mediu a UE în ansamblul său. Datorită faptului că a fost adoptat prin codecizie, părțile interesate îl percep ca având mai multă legitimitate decât programele anterioare. Acest fapt a contribuit la crearea unui nivel mai larg de adoptare a propunerilor de politică ulterioare. Multe părți interesate consideră cel de-al șaselea PAM un punct de referință, nu doar la nivel național ci, în unele state membre, și la nivel regional și local, pe baza căruia se poate apăra politica de mediu împotriva cerințelor politice concurente, se pot obține fonduri corespunzătoare și se poate oferi întreprinderilor previzibilitate în legătură cu anumite evoluții viitoare ale politicii.

Cele patru strategii tematice¹² ale celui de-al șaselea PAM – aer, pesticide, prevenirea generării de deșeuri și reciclarea, resursele naturale, solul, mediul marin, mediul urban – au fost elaborate pentru a consolida integrarea politicii și a îmbunătăți baza de cunoștințe. Cu toate că progresele au variat de la un domeniu tematic la altul, în unele cazuri elaborarea acestora a contribuit la dezvoltarea voinței politice pentru adoptarea de obiective și calendare eficace și pentru implementarea ulterioară a acestora. Aceasta a încurajat o abordare mai globală a elaborării politicilor de mediu și a creat un consens cu privire la cel mai bun mod de a acționa, având în vedere motivele de îngrijorare legate de competență sau de lipsa unor date suficient de fiabile. Părțile interesate consideră că cel mai puternic impuls a fost dat de strategiile în domeniul marin, al solului, al mediului urban și al resurselor. Unele dintre

¹⁰ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/final.htm>

¹¹ <http://www.eea.europa.eu/soer/>

¹² COM(2005) 446 (poluarea aerului); COM(2006)372 (utilizarea durabilă a pesticidelor); COM(2005) 666 (prevenirea și reciclarea deșeurilor); COM(2005) 670 (utilizarea durabilă a resurselor naturale); COM(2006) 231 (protecția solurilor); COM(2005) 504 (protejarea și conservarea mediului marin); și COM(2005) 718 (mediul urban).

acestea chiar au dus la apariția unor instrumente legislative specifice. Strategiile privind aerul, pesticidele și prevenirea generării de deșeuri și reciclarea s-au axat într-o mai mare măsură pe revizuirea măsurilor existente în vederea îmbunătățirii coerenței și a soluționării anumitor lacune.

Cu toate acestea, dovezile privind capacitatea celui de-al șaselea PAM de a stimula adoptarea unor instrumente specifice în domeniul mediului nu sunt convingătoare. Diferențele între progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor stabilite în cel de-al șaselea PAM pot fi explicate în parte prin modul în care este conceput Programul, mai ales având în vedere nivelurile de ambiție aferente diferitelor domenii tematice. De exemplu, obiectivele stabilite pentru domeniul schimbărilor climatice au fost depășite ulterior de evoluțiile dinamice ale politicii în acel domeniu, care nu au fost determinate de cel de-al șaselea PAM. În schimb, obiectivul pentru 2010 privind biodiversitatea nu a fost îndeplinit, întrucât puternicul angajament inițial al statelor membre nu a fost completat de mijloace corespunzătoare.

Cu toate că scopul tratatului este ca programele generale de acțiune pentru mediu să se concentreze asupra unor obiective prioritare, datorită procesului de codecizie s-a ajuns ca cel de-al șaselea PAM să cuprindă un număr mare de acțiuni, care variază atât ca domeniu de aplicare, cât și ca efecte. Acest fapt, împreună cu absența unei viziuni pe termen mai lung, a compromis capacitatea Programului de a transmite un mesaj clar, care ar fi ajutat la menținerea mai eficace a profilului său de-a lungul duratei sale de valabilitate. Strategiile tematice au fost elaborate cu costuri semnificative din punctul de vedere al resurselor umane și al timpului: ultima strategie a fost adoptată abia în 2006. Implementarea și aplicarea inadecvată a legislației UE în domeniul mediului a reprezentat de asemenea un factor restrictiv.

Cadrul temporal de 10 ani al celui de-al șaselea PAM nu a fost întotdeauna adecvat, dovedindu-se suficient de lung pentru a acoperi formularea și adoptarea de politici, precum și etapele timpurii de implementare a acestora în unele domenii (de exemplu deșeurile), dar prea scurt în alte domenii (de exemplu resursele, biodiversitatea), din cauză că erau necesare mai multe informații sau din cauza altor obstacole. În cele din urmă, în ceea ce privește finanțarea, cu toate că cel de-al șaselea PAM a influențat cadrul financiar multianual pentru 2007-2013¹³, din cauza faptului că a fost adoptat în 2002 nu a mai putut avea niciun efect asupra perioadei 2000-2007¹⁴.

3. DOMENII PRIORITARE

Prezenta secțiune oferă o evaluare mai detaliată a domeniilor prioritare ale celui de-al șaselea PAM – natura și biodiversitatea, mediul și sănătatea, resursele naturale și deșeurile, schimbările climatice, precum și aspectele de ordin internațional – în ceea ce privește contribuția acestora, realizările și eșecurile politicii de mediu în cursul perioadei în cauză, precum și învățămintele trase în urma acestor experiențe.

3.1. Natura și biodiversitatea

Contribuție: În domeniul naturii și biodiversității, cel de-al șaselea PAM a impulsionat dezvoltarea de strategii tematice privind protecția solurilor, precum și protejarea și

¹³ COM(2004) 487.

¹⁴ COM(97) 2000.

conservarea mediului marin. El a evidențiat necesitatea de a construi o bază de cunoștințe mai solidă, de a ameliora finanțarea și de a intensifica activitățile în curs. De asemenea, urmărirea creșterea gradului de sensibilizare a factorilor de decizie politici cu privire la natură și la biodiversitate la un nivel similar cu cel al altor aspecte de mediu, în special schimbările climatice, și sublinia necesitatea de a spori recunoașterea, în cadrul procesului de elaborare a politicilor, a valorii economice a biodiversității și a serviciilor ecosistemice.

Realizări: Rețeaua Natura 2000 de zone protejate a fost extinsă pentru a acoperi circa 17% din teritoriul total al UE, în timp ce strategia tematică pentru protecția solului¹² a evidențiat importanța solului ca resursă esențială și pentru protejarea biodiversității. Strategia tematică privind protecția și conservarea mediului marin¹² a pus bazele protecției biodiversității marine, iar nivelul de poluare a râurilor și lacurilor cu nitrați și fosfor a scăzut. Mai mult, dezvoltarea bazei de cunoștințe a reprezentat un factor motor important, de exemplu inițiativa TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity* - economia ecosistemelor și a biodiversității)¹⁵ a impulsionat puternic procesul continuu care urmărește atribuirea unei valori monetare capitalului natural și serviciilor ecosistemice. Situația de referință a biodiversității la nivelul UE în 2010 va servi ca reper, iar proiectul SEBI 2010 actualizat (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators* - Raționalizarea indicatorilor europeni de biodiversitate pentru 2010)¹⁶ va fi esențial pentru măsurarea progreselor viitoare. În fine, recent s-a adoptat o nouă strategie pe zece ani pentru protejarea biodiversității³.

Eșecuri: Obiectivul general al celui de-al șaselea PAM de a stopa declinul biodiversității până în 2010 nu a fost îndeplinit, iar tendința generală a majorității indicatorilor relevanți pentru biodiversitate a fost negativă, deși cu variații regionale semnificative - de exemplu, abandonarea terenurilor, fragmentarea habitatelor în urma dezvoltării infrastructurilor de transport, expansiunea urbană și practici agricole necorespunzătoare. O parte semnificativă a apelor dulci din Europa riscă să nu atingă o bună stare ecologică până în 2015¹¹. Din cele peste 10 000 de specii alogene din UE, se estimează că 10-15% au efecte negative asupra naturii și biodiversității. Evaluări biogeografice detaliate ale speciilor și tipurilor de habitate europene enumerate în Directiva Habitate¹⁷ a UE indică faptul că doar 17% din tipurile de habitate și din specii au o „stare de conservare favorabilă”¹⁸. Dezvoltarea unei rețele de zone marine protejate s-a făcut lent, siturile desemnate până în prezent reprezentând aproximativ 6% din specii și 10% din habitate. În pofida faptului că a evidențiat utilizarea durabilă a solului ca prioritate în cadrul celui de-al șaselea PAM, Consiliul nu a reușit să facă progrese în acest domeniu, în special prin adoptarea propunerii de Directivă-cadru privind solul¹⁹. Până în prezent, acest fapt a limitat capacitatea de a atinge obiectivul celui de-al șaselea PAM privitor la practicile de *gestionare a solurilor* din UE.

Lecții învățate: S-ar fi putut înregistra mai multe progrese în direcția îndeplinirii obiectivului de stopare a declinului biodiversității până în 2010 dacă acesta ar fi beneficiat de atenția politică necesară și de angajamentele financiare necesare atât din partea UE, cât și a statelor membre.

¹⁵ <http://www.teebweb.org/>

¹⁶ <http://biodiversity.europa.eu/topics/sebi-indicators>

¹⁷ Directiva 92/43/CEE a Consiliului, JO L 206, 22.7.1992.

¹⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>

¹⁹ COM(2006) 232.

3.2. Mediul și sănătatea

Contribuție: Cel de-al șaselea PAM a impulsionat realizarea unui exercițiu util de inventariere a angajamentelor existente și a acțiunilor planificate și a adus mai mult în atenție legăturile între factorii de mediu și sănătatea umană. De asemenea, a contribuit la avansarea unor acțiuni care altfel nu ar fi avut loc, de exemplu cea referitoare la mediul urban, sau care altfel ar fi durat mai mult sau ar fi fost mai puțin cuprinzătoare în lipsa impulsului dat de Program, de exemplu în ceea ce privește pesticidele. Strategia tematică din 2005 privind poluarea aerului¹² a stabilit un cadru metodologic atotcuprinzător, construit pornind de la o bază de cunoștințe solidă, care stă în continuare la baza politicii integrate privind calitatea aerului.

Realizări: Protejarea sănătății umane a constituit un obiectiv al multor politici de mediu, de exemplu cele privind aerul, apa și chimicalele, însă Planul de acțiune european pentru mediu și sănătate 2004-2010²⁰ a contribuit la creșterea gradului de cunoaștere și de informare cu privire la legăturile dintre mediu și sănătate. În domeniul chimicalelor, pesticidelor și apei s-a adoptat o legislație cuprinzătoare, cu toate că, din cauza duratei lungi de implementare, s-ar putea să mai treacă ceva timp până când aceasta va avea vreun impact. Nivelurile de SO₂, NO_x și plumb din aer au scăzut în ultimii nouă ani. Pe lângă aceasta, s-au luat noi măsuri, care nu erau prevăzute în cel de-al șaselea PAM, reflectând schimbările survenite în privința priorităților politice din cauza creșterii riscurilor privind penuria de apă și incendiile forestiere.

Eșecuri: Este puțin probabil ca obiectivul celui de-al șaselea PAM referitor la faptul că, în decursul unei generații, chimicalele vor fi produse și utilizate doar în moduri care nu generează un impact negativ semnificativ asupra sănătății și mediului să fie îndeplinit integral. În plus, datele privind concentrațiile de chimicale din mediu și din organismul uman, precum și cele privind efectele expunerii la combinații complexe de chimicale sunt încă insuficiente. Strategia tematică pentru mediul urban¹² nu pare să fi avut un impact semnificativ în ceea ce privește obiectivul celui de-al șaselea PAM de îmbunătățire a calității mediului urban. Particulele și ozonul rămân motive de îngrijorare importante; în special, concentrațiile de PM₁₀ din multe zone urbane din UE contribuie în continuare în mod semnificativ la decesele premature și la handicapuri datorate afecțiunilor respiratorii, afecțiunilor cardiovasculare și cancerului. Se estimează că 40% din populația UE trăiește în zone urbane cu niveluri de zgomot pe timp de noapte care depășesc nivelurile recomandate de OMS. Accesul la apă de calitate satisfăcătoare este insuficient, acest fapt reprezentând un risc pentru sănătate într-o serie de zone rurale.

De asemenea, există un număr de lacune legislative - nu exclusiv în domeniul mediului - de exemplu în ceea ce privește aerul din interior (dat fiind că cetățenii europeni își petrec, estimativ, 90% din timp în spații interioare) și emisiile generate de aparatele de uz casnic și comercial. În plus, pragurile naționale de emisii trebuie revizuite, iar depunerea azotului atmosferic în exces constituie încă o problemă la nivelul UE.

Lecții învățate: Este necesară mai multă atenție în ceea ce privește sprijinirea implementării, atât la nivel național, cât și la nivel regional. Rezultatele activităților de cercetare și informațiile cu privire la impactul calității mediului asupra sănătății ar trebui să fie integrate mai bine în obiectivul politic mai amplu de îmbunătățire a sănătății publice. Mediul urban

²⁰

COM(2004) 416.

trebuie să fie mai bine reflectat în elaborarea politicilor, dat fiind ca aproape 75% din populația UE locuiește în zone urbane.

3.3. Resursele naturale și deșeurile

Contribuție: Cel de-al șaselea PAM a întărit legătura dintre politica în domeniul deșeurilor și politica în domeniul resurselor și a contribuit la consolidarea gestionării deșeurilor și la trecerea către politici bazate pe un consum și pe o producție durabile. Strategia tematică privind utilizarea durabilă a resurselor naturale¹² a inspirat și alte activități de cercetare, a dus la crearea de noi forumuri²¹ și a constituit nucleul lucrărilor actuale cu privire la utilizarea eficientă a resurselor. Strategia tematică privind prevenirea și reciclarea deșeurilor¹² a oferit un cadru strategic comun pentru legislația UE referitoare la deșeuri.

Realizări: Utilizarea resurselor nu mai crește la fel de repede ca și creșterea economică. Planul de acțiune privind consumul și producția durabile și politica industrială durabilă⁹ a stabilit o serie integrată de măsuri vizând ecologizarea produselor fabricate în Europa, între care crearea unei platforme pentru mai multe părți interesate – Forumul detailiștilor – concepută să influențeze trecerea la un consum mai durabil. Măsuri adoptate recent, precum Directiva privind proiectarea ecologică²², Regulamentul revizuit privind eticheta ecologică și inițiativa vizând achizițiile publice ecologice sunt concepute pentru a produce efecte pozitive în ceea ce privește utilizarea resurselor în viitor.

Legislația referitoare la deșeuri a fost, de asemenea, modernizată și simplificată substanțial pentru a îndeplini mai bine obiectivele generale stabilite în cel de-al șaselea PAM. Legislația în domeniul gestionării deșeurilor a fost făcută mai cuprinzătoare, prin încorporarea analizei pe ciclul de viață, prin stabilirea de obiective de reutilizare, reciclare și valorificare și prin reducerea gradului de pericol al anumitor deșeuri. Volumul substanțelor potențial periculoase din produsele electronice introduse pe piața UE a scăzut deja în mod considerabil în urma adoptării Directivei privind restricțiile de utilizare a anumitor substanțe periculoase²³.

Eșecuri: În termeni absoluți, utilizarea resurselor crește în continuare, ceea ce nu este compatibil cu obiectivul de a respecta capacitatea mediului pe termen lung. Persistă diferențe considerabile între statele membre în ceea ce privește productivitatea resurselor. De asemenea, există o dependență din ce în ce mai mare de importuri, care reprezintă în prezent 20% din toate resursele consumate și al căror impact este în mare parte necunoscut.

În privința obiectivului celui de-al șaselea PAM de a reduce volumul global de deșeuri generate în UE, se pare că, în cel mai bun caz, nivelul de generare a deșeurilor s-a stabilizat și poate este chiar în creștere. Cu toate că Directiva-cadru privind deșeurile pune un accent mai mare asupra prevenirii generării de deșeuri decât înainte, absența unei baze de cunoștințe suficient de robuste și circumstanțele diferite la nivel național nu au permis stabilirea de obiective sau adoptarea de măsuri mai tangibile.

Lecții învățate: Se consideră că alimentele și băuturile, transportul privat și locuințele generează circa 70-80% din impactul consumului asupra mediului în UE²⁴. Mai mult, se

²¹ Centrul de date privind resursele naturale al ESTAT și Comitetul internațional pentru gestionarea durabilă a resurselor al UNEP.

²² Directiva 2009/125/CE, JO L 285, 31.10.2009.

²³ Directiva 2002/95/CE, JO L 37, 13.2.2003.

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf

estimează că peste 80% din toate impacturile asupra mediului care sunt legate de produse sunt determinate în faza de proiectare a produsului¹¹. Aceste sectoare, precum și proiectarea ecologică necesită o mai mare atenție pentru a se putea aborda problema impactului pe care comportamentul și activitățile antropice îl au asupra mediului. Implementarea legislației în domeniul deșeurilor reprezintă în continuare o provocare, în special pe măsură ce crește comerțul cu deșeuri.

3.4. Schimbările climatice

Contribuție: Cu toate că cel de-al șaselea PAM și-a adus contribuția în domeniul schimbărilor climatice, în mare parte prin stabilirea de priorități și prin mobilizarea unui sprijin instituțional mai larg, alți factori motori externi au fost mai puternici, de exemplu evoluțiile la nivel internațional, conștientizarea de către public, analiza Stern privind economia schimbărilor climatice și costurile inacțiunii, cel de-al patrulea raport de evaluare al IPCC care a oferit o bază științifică solidă pentru acțiunile în domeniul schimbărilor climatice, preocupările geopolitice legate de dependența de combustibili fosili, de prețurile la energie și de securitatea aprovizionării cu energie, precum și din ce în ce mai multe dovezi privind efectele schimbărilor climatice în întreaga lume și costurile aferente, datorate în special apariției unui număr mai mare de fenomene meteorologice extreme în multe părți ale lumii.

Realizări: Cu toate că ambițiile în ceea ce privește acțiunile comunității internaționale nu au fost îndeplinite, obiectivele și ambițiile celui de-al șaselea PAM în legătură cu țintele și progresele la nivelul UE au fost depășite. Pachetul din 2007 privind energia și schimbările climatice a stabilit obiective pentru 2020 în ceea ce privește reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, ponderea energiei din surse regenerabile și eficiența energetică. Schema UE de comercializare a certificatelor de emisii²⁵, creată în 2005, a pus un preț pe carbon, iar Directivele privind nitrării și depozitele de deșeuri²⁶ au reușit să determine reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră (GES). Adaptarea a apărut ca domeniu nou al elaborării de politici. Directiva privind captarea și stocarea carbonului a fost adoptată²⁷, deși nu a fost inclusă în cel de-al șaselea PAM. În ansamblu, obiectivele obligatorii cuantificabile, precum obiectivul Protocolului de la Kyoto de reducere cu 8% a emisiilor până în 2012, vor fi depășite.

Eșecuri: Obiectivele cuantificabile, precum obiectivul privind obținerea până în 2010 a unei ponderi de 12% a energiei din surse regenerabile în totalul energiei utilizate²⁸, erau mai degrabă de ordin aspirațional și mai dificil de atins. În plus, creșterea emisiilor de GES generate de sectorul transporturilor continuă să fie strâns legată de creșterea economică¹¹. Emisiile datorate hidrofluorcarburilor au crescut de asemenea între 1990 și 2008¹¹, însă sunt în continuare nereglementate la nivel internațional.

Lecții învățate: Cel de-al șaselea PAM a contribuit la creșterea interesului public în acest sens. Ce s-a dovedit însă mai important a fost capacitatea de a realiza o analiză clară a costurilor și beneficiilor acțiunii, precum și angajamentul politic la nivel de șefi de state UE în ceea ce privește obiectivele de politică esențiale.

²⁵ Directiva 2004/101/CE de modificare a Directivei 2003/87/CE, JO L 338, 13.11.2004, p. 18-23.

²⁶ Directiva 91/676/CEE a Consiliului, JO L 375, 31.12.1991, și Directiva 1999/31/CEE a Consiliului, JO L 182, 16.7.1999.

²⁷ Directiva 2009/31/CE, JO L 140/114, 5.6.2009.

²⁸ Directiva 2001/77CE, JO L 283, 27.10.2001.

3.5. Aspecte de ordin internațional

Contribuție: Cel de-al șaselea PAM a reiterat angajamentele UE (a) de a integra considerente de mediu în toate relațiile externe ale UE și (b) privind dimensiunea externă a Strategiei de dezvoltare durabilă a UE.

Realizări: Angajamentele internaționale ale UE în cadrul Convenției privind diversitatea biologică și al Acordului din 2010 de la Nagoya cu privire la obiectivele pentru biodiversitate au contribuit recent la impulsionearea acțiunilor referitoare la biodiversitate la nivel internațional, iar alte acorduri de mediu multilaterale, precum Convenția PIC de la Rotterdam²⁹ și Convenția de la Stockholm privind poluanții organici persistenți³⁰, au avut un succes notabil. De asemenea, UE a promovat în mod activ coordonarea la nivel internațional între domeniul schimbărilor climatice și cel al biodiversității. În acordurile de liber schimb au fost introduse capitole privind dezvoltarea durabilă și s-a urmărit reducerea barierelor în calea comerțului cu bunuri și servicii ecologice. Nu în ultimul rând, UE a avut un puternic impact global prin intermediul legislației sale de mediu, deoarece țările care realizează exporturi către UE trebuie să adopte standardele de produs ale UE.

Eșecuri: În pofida eforturilor UE de a consolida cooperarea multilaterală și a-și demonstra angajamentul în cadrul convențiilor și acordurilor internaționale, nu prea s-au realizat multe progrese către ameliorarea guvernancei globale în domeniul mediului. Cu toate că aspectele legate de mediu au fost promovate în politicile de relații comerciale ale UE, acestea ar fi putut fi mai bine integrate în aspecte esențiale din acordurile comerciale, precum accesul la piață. Integrarea dimensiunii de mediu în ajutorul pentru dezvoltare a depins prea mult de prioritatea pe care i-au acordat-o țările beneficiare.

Lecții învățate: Provocările legate de mediu, care sunt din ce în ce mai globale, necesită un efort mai coerent și mai concentrat în cadrul UE, astfel încât aceasta să își poată juca cu mai multă eficacitate rolul în definirea politicii internaționale și în continuarea eforturilor pentru a atinge o mai bună guvernare globală în domeniul mediului. O viziune agreeată care să stabilească obiective esențiale ar trebui să constituie punctul de plecare pentru viitoarele măsuri ale UE vizând soluționarea problemelor de mediu de la nivel global și regional. Aceasta ar contribui la mobilizarea optimă a resurselor financiare limitate. Amprenta din ce în ce mai mare pe care o are UE pe plan extern³¹ trebuie de asemenea luată în considerare pe lângă eficacitatea dimensiunii de mediu în cadrul politicilor de ajutorare. S-ar putea face și ar trebui să se facă mai multe pentru creșterea gradului de conștientizare a costurilor și beneficiilor economice asociate aspectelor de mediu, precum și a costurilor inacțiunii. De asemenea, UE ar trebui să promoveze „economia ecologică” la nivel global, integrând aspecte de mediu, sociale și economice precum reducerea sărăciei.

²⁹ Convenția privind procedura de consimțământ prealabil în cunoștință de cauză (PIC) aplicabilă anumitor produși chimici periculoși și pesticide care fac obiectul comerțului internațional, Decizia Consiliului privind încheierea acesteia, JO L 63, 6.3.2003.

³⁰ Convenția privind poluanții organici persistenți (POP), Decizia Consiliului privind încheierea acesteia, 14.10.2004.

³¹ O comparație între cererea antropică și capacitatea ecologică a Terrei de a se regenera, de exemplu amprenta hidrică măsoară cantitatea totală de apă folosită la producerea bunurilor și serviciilor consumate.

4. EFICACITATEA ABORDĂRILOR ȘI INSTRUMENTELOR STRATEGICE

Pe lângă domeniile prioritare de mai sus, cel de-al șaselea PAM face referire la o gamă de abordări și instrumente de elaborare a politicilor, inclusiv privind coerența și integrarea, finanțarea și implementarea, precum și aplicarea legislației. Acestea sunt evaluate în cele ce urmează.

Contribuție: Cel de-al șaselea PAM a completat Strategia de la Lisabona³² și Strategia de dezvoltare durabilă³³ și s-a axat în special pe integrarea problemelor de mediu în toate domeniile de politică, în principal prin strategii tematice. El a subliniat necesitatea de a integra cheltuielile pentru mediu și finanțarea rețelei Natura 2000. Din bugetul multianual al Uniunii pentru 2007-2013³⁴, care acoperă a doua jumătate a celui de-al șaselea PAM, 16 procente sunt alocate nominal sprijinirii obiectivelor de mediu, inclusiv a programului LIFE dedicat³⁵.

Cel de-al șaselea PAM a încurajat și promovat cu fermitate principii și instrumente pentru o mai bună elaborare a politicilor, în special evaluări ale impactului integrate și un grad mai mare de utilizare a instrumentelor de piață. De asemenea, a evidențiat importanța fundamentării politicilor pe baze științifice solide.

Realizări: Cel de-al șaselea PAM a avut ca scop obținerea coerenței la nivelul întregului ciclu de politică de mediu a UE, tratând obiectivele, instrumentele, implementarea și – cu toate că sunt dificil de măsurat – realizările. Strategiile tematice, în special, au avut o contribuție semnificativă la realizarea coerenței la nivelul domeniilor prioritare ale programului, fie prin completarea unor lacune importante, precum în cazul mediului marin și al mediului urban, al solului și al resurselor, fie prin abordarea unor lacune mai mici și mai specifice din cadrul măsurilor existente, de exemplu cele în domeniul aerului, al pesticidelor, al reciclării și prevenirii generării de deșeuri.

În ceea ce privește integrarea, cel de-al șaselea PAM a contribuit la orientarea procesului continuu de integrare a aspectelor de mediu în reformele PAC, PCP și PC. S-au urmărit, de asemenea, acțiuni în domeniul forestier, culminând cu Cartea verde din 2010 privind protecția pădurilor și informarea în domeniul forestier.

Pentru a ameliora implementarea legislației de mediu, Comisia a depus eforturi care au variat de la punerea unui accent mai puternic asupra *prevenirii* încălcărilor la activități de ordin strategic privind aplicarea legislației, precum concentrarea asupra încălcărilor fundamentale sau sistemice. Directiva privind răspunderea pentru mediul înconjurător a încurajat constituirea de garanții financiare pentru remedierea daunelor aduse mediului.

Din fonduri ale Politicii de coeziune³⁶, precum și din fonduri agricole destinate finanțării unei mai bune performanțe de mediu, s-a pus la dispoziție o finanțare mai substanțială pentru anumite investiții în domeniul mediului, precum energia durabilă, biodiversitatea și protecția naturii sau infrastructura pentru deșeuri și cea pentru apă. Cel de-al șaselea și cel de-al

³² COM(2005) 24.

³³ COM(2005) 97.

³⁴ COM(2004) 487.

³⁵ JO L 149, 9.6.2007.

³⁶ În perioada de programare 2007-2013, aproximativ o treime (105 miliarde EUR) din totalul fondurilor politicii de coeziune va fi investită direct sau indirect în mediu.

șaptelea Program-cadru pentru cercetare și dezvoltare tehnologică³⁷ au abordat, de asemenea, într-o măsură din ce în ce mai mare dezvoltarea durabilă și aspectele de mediu. Programul LIFE, în ciuda dimensiunii sale limitate, a avut un impact vizibil în ceea ce privește sprijinul pentru implementarea celui de-al șaselea PAM și a permis realizarea de acțiuni direcționate în sprijinul politicii de mediu. Programul de sprijinire în vederea respectării legislației de mediu (*Environmental Compliance Assistance Programme* - ECAP) oferă sprijin specific întreprinderilor mici și mijlocii. La nivel internațional, Comisia a alocat fonduri dintr-un instrument de ajutor pentru dezvoltare³⁸ pentru perioada 2007-2013, și din programe pentru cooperare geografică. De asemenea, s-au făcut unele progrese, deși limitate, în privința eliminării subvențiilor dăunătoare mediului, în cursul revizuirii PCP și în sectorul transporturilor, precum și, mai recent, în sectorul cărbunelui.

În timp s-au elaborat seturi diferite de indicatori pentru a consolida baza de cunoștințe. Rapoartele SOER ale AEM, redactate odată la cinci ani, au oferit analize esențiale, în timp ce evaluările anuale ale politicii de mediu³⁹ realizate de Comisie oferă, de asemenea, informații în mod regulat. În plus, implementarea INSPIRE⁴⁰ și dezvoltarea în continuare a SEIS vor ameliora sistemele de informare cu privire la mediu în anii care vin.

Eșecuri: Cu toate că s-a semnalat și la finalul celui de-al șaselea PAM și în ciuda realizării unor progrese, trebuie să se facă mai mult pentru ameliorarea coerenței între diferitele componente ale politicii UE. Supraexploatarea mediului marin, în special pescuitul, rămâne în continuare o problemă. Transporturile continuă să reprezinte o povară substanțială asupra mediului, iar presiunile asupra mediului datorate consumului și producției nedurabile continuă să crească.

Statele membre ar putea să își îmbunătățească în mod considerabil situația implementării. Cel de-al șaselea PAM a oferit previzibilitate în ceea ce privește inițiativele viitoare, pentru ca statele membre și cei implicați în implementarea legislației să fie mai bine pregătiți. Cu toate acestea, se pare că nu s-a întâmplat așa: procedurile în constatarea încălcării dreptului UE în domeniul mediului reprezintă în continuare aproximativ o cincime din toate cauzele deschise din motive de necomunicare, neconformitate sau aplicare incorectă a legislației UE. Implementarea a reprezentat o problemă mai ales în domeniul conservării naturii, în cel al deșeurilor și în cel al apei, care au constituit circa două treimi din cauzele de încălcare a legislației de mediu a UE în 2010.

Dezbaterea politică pe marginea celui de-al șaselea PAM în cadrul procesului de codecizie a avut loc în urma discuțiilor privind cadrul financiar. În urma discuțiilor se stabilise deja în linii mari bugetul integrat pentru prima jumătate a programului, până în 2006, această situație nefiind optimă. Încă nu s-a evaluat modul în care fondurile din programele de ajutor pentru dezvoltare și de cooperare geografică au fost traduse efectiv în programe/proiecte de mediu în țările beneficiare.

În pofida unor evoluții pozitive recente, informațiile privind mediul, în special datele și statisticile oficiale, sunt încă incomplete și nu întotdeauna sunt disponibile la timp. Măsurile de eliminare treptată a subvențiilor dăunătoare pentru mediu nu au avansat atât de mult cât se sperase inițial, iar potențialul de a orienta fiscalitatea către promovarea unei durabilități mai

³⁷ Deciziile 1513/2002/CE și 1982/2006/CE.

³⁸ CEC (2007) Strategie tematică pentru mediu și gestionarea durabilă a resurselor naturale (ENRTP).

³⁹ COM(2009) 304.

⁴⁰ JO L 108, 25.4.2007.

mari nu a fost exploatat. Deși instrumentele bazate pe piață au fost utilizate în unele sectoare, mai ales prin intermediul schemei de comercializare a certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră, încă nu s-a valorificat pe deplin potențialul acestora.

Lecții învățate: Caracterul schimbător al provocărilor legate de mediu necesită o mai mare coerență, începând de la formularea politicilor și până la punerea în aplicare a acestora, inclusiv la nivel de stat membru, atât între domeniile prioritare (de exemplu politica în domeniul schimbărilor climatice și cea privind aerul), cât și în alte sectoare importante pentru mediu. Compromisurile implicite elaborării politicilor ar fi putut fi mai vizibile, de exemplu efectele producerii de bioenergie sau efectele negative ale hidroenergiei din surse regenerabile asupra multor corpuri de apă.

O slabă implementare a legislației de mediu subminează îndeplinirea obiectivelor și credibilitatea politicii de mediu și nu ajută la obținerea angajamentului altor sectoare de a fi mai performante în acest sens. Experiența Comisiei arată că există puncte slabe în structura de guvernare în domeniul mediului la nivelul UE și inadvertențe în cadrul prevederilor legate de informare ale legislației de mediu și din alte domenii a UE, precum și în cadrul monitorizării și al inspecțiilor.

Sporirea la maximum a eficacității finanțării din programe al căror obiectiv principal nu este protecția mediului necesită o supraveghere continuă. Dată fiind presiunea asupra bugetelor publice, posibilitatea de a mobiliza capital din sectorul privat trebuie abordată în mod adecvat și suficient de devreme în cadrul elaborării politicii de mediu a UE. Mai mult, politicile care prezintă o valoare adăugată clară în ceea ce privește crearea unei economii ecologice și care pot fi realizate într-o perioadă scurtă/medie de timp ar trebui să fie prioritare - de exemplu, politica privind achizițiile publice ecologice. De asemenea, sunt necesari pași suplimentari în direcția reformării subvențiilor dăunătoare mediului.

Este necesară o bază de cunoștințe mai extinsă privind mediul, împreună cu o mai bună înțelegere a factorilor care favorizează ameliorarea și implementarea legislației, precum și a barierelor ce stau în calea acestora.

Eforturile de sprijinire a ecoinovării în Europa ar trebui consolidate pentru a rezolva problema barierelor în calea adoptării de către piață a rezultatelor promițătoare ale activităților de cercetare.

5. PROVOCĂRI PENTRU VIITOR

Principalii piloni ai politicii și legislației de mediu sunt deja instituți, cu excepția celui privind solul, cu toate că, din cauza deficiențelor de **implementare**, potențialul lor de a realiza ameliorări nu a fost încă valorificat pe deplin.

În cursul perioadei de valabilitate a celui de-al șaselea PAM, ordinea economică mondială s-a modificat. Apar noi actori economici și, pe măsură ce populația globului crește, cererea din ce în ce mai mare de resurse exercită o presiune mai mare asupra mediului. UE s-a extins prin aderările care au avut loc în această perioadă și, prin urmare, depinde din ce în ce mai mult de resurse din import⁴¹.

⁴¹ (s-a înregistrat o creștere de 30% din 1999 până în 2008, conform raportului SOER 2010 al AEM).

Politica de mediu tradițională are încă un important rol de jucat în protejarea mediului. Însă circumstanțele în schimbare și caracterul din ce în ce mai **interrelaționat** al problemelor de mediu implică necesitatea de a fi flexibil și de a se adapta.

Principala provocare care stă la baza viitoarei politici de mediu este necesitatea de a evolua de la *remediarea* la *prevenirea* degradărilor și de a contribui la o mai mare integrare a aspectelor de mediu în toate politicile pertinente. În acest context, o **viziune** pe termen mai lung ar oferi un sentiment de siguranță în ceea ce privește direcția de politică și, în același timp, nu ar compromite necesitatea de a reflecta între timp circumstanțele schimbătoare.

Strategia Europa 2020 are în vedere trecerea la o **conomie ecologică, competitivă, eficientă din punct de vedere al utilizării resurselor și cu emisii reduse de carbon**, ca posibilă nouă paradigmă pentru creșterea economică durabilă. Obținerea în ceea ce privește productivitatea resurselor în deceniile viitoare a unor realizări similare celor obținute în ultimii zeci de ani în privința productivității muncii va reduce dependența UE de materii prime și resurse naturale. Utilizarea mai durabilă a terenurilor va reduce presiunile asupra ecosistemelor și serviciilor pe care acestea le oferă. În mod similar, evoluțiile și inovațiile tehnice, în special proiectarea ecologică, ne vor ajuta să răspundem acestor provocări și vor duce la o creștere mai durabilă decât în trecut.

La nivel internațional, UE ar trebui de asemenea să se folosească de potențialul său de piață de circa 500 de milioane de oameni cu standarde de mediu stricte și competențe și produse conexe. Astfel, UE poate promova creșterea ecologică durabilă dincolo de granițele sale, inclusiv în rândul celor care beneficiază de ajutoare din partea UE, continuând în același timp să depună eforturi pentru realizarea unei mai bune guvernante globale în domeniul mediului. Acest lucru va necesita probabil modificări ale paradigmatelor în privința guvernantei internaționale în domeniul mediului, bazate pe decizii politice solide, fundamentate științific. Este esențial să se **integreze** considerațiile privind mediul și reducerea emisiilor de carbon în modelele economice din alte sectoare și să se asigure coerența începând de la formularea politicilor și până la implementare. Obstacolele în calea implementării corecte a legislației existente trebuie soluționate, în special problemele de guvernanță la toate nivelurile din statele membre, pentru a proteja mediul și a limita consecințele negative asupra sănătății publice.

Presiunile asupra mediului au un caracter din ce în ce mai global și mai sistemic. Din cauza interrelaționărilor complexe, avem nevoie de o **bază de cunoștințe** mai extinsă pentru a înțelege mai bine factorii determinanți și barierele, pentru a justifica costurile acțiunii și ale inacțiunii și pentru a elabora indicatori fiabili în vederea măsurării progresului către un viitor durabil al UE.

De asemenea, trebuie studiat în amănunțime potențialul de modificare a comportamentului **consumatorilor**, atât individual, cât și ca grupuri, în special în comunitățile urbane, pentru a ușura presiunile exercitate asupra mediului⁴². Trebuie extinsă utilizarea instrumentelor de piață pentru a mobiliza tipare de consum mai durabile. În plus, eforturile de eliminare a subvențiilor dăunătoare mediului trebuie să continue.

În viitor, date fiind presiunile asupra bugetelor publice, ameliorările în domeniul mediului vor depinde din ce în ce mai mult de un mix de **fonduri** publice și private. Stabilirea de obiective de mediu și hotărârea în paralel a măsurii în care acestea pot fi finanțate din fonduri publice și

⁴² http://ec.europa.eu/consumers/behavioural_economics

private ar oferi un grad mai mare de certitudine că vor fi îndeplinite. Aceasta presupune ca planificarea politicii de mediu să fie mai bine aliniată la cadrele financiare multianuale, deoarece acestea stabilesc pachetele financiare din fonduri publice la nivelul UE și determină necesitățile de cofinanțare în alte domenii de politică de ale căror acțiuni rezultatele în domeniul mediului depind din ce în ce mai mult.

6. CONCLUZII

Rezultatele acestei evaluări arată că, per ansamblu, cel de-al șaselea PAM a contribuit la crearea unui cadru general pentru politica de mediu timp de un deceniu, în cursul căruia legislația de mediu a fost consolidată și completată pentru a acoperi aproape toate domeniile legate de mediu, cu excepția solului. Adoptarea prin codecizie a fost percepută de părțile interesate ca dând mai multă legitimitate programului și a ajutat la crearea unui nivel mai larg de adoptare a propunerilor de politică ulterioare. Însă prezintă, de asemenea, deficiențe și limitări: în special, includerea în PAM nu reprezintă o garanție că statele membre sunt efectiv angajate în privința acestor obiective.

Cu toate că cel de-al șaselea PAM se află în ultimul său an, Comisia continuă să urmărească o politică de mediu ambițioasă care face în prezent parte integrantă din Strategia Europa 2020 pentru creștere inteligentă, durabilă și incluzivă. S-au adoptat orientări politice cu privire la schimbările climatice, transporturi și biodiversitate. Altele sunt preconizate să fie adoptate spre sfârșitul acestui an, privind utilizarea eficientă a resurselor, și în următorul an sau în următorii doi ani sunt prevăzute inițiative în domeniul apei, al poluării aerului, al legislației privind deșeurile și al consumului și producției durabile. Având în vedere toate acestea, Comisia va analiza modul optim în care un nou program de acțiune în domeniul mediului va putea aduce valoare adăugată în contextul cu evoluție rapidă al politicii de mediu.