

Mircea DUȚU

POLITICI PUBLICE DE MEDIU

Universul Juridic
București
-2012-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2012 **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

DUȚU, MIRCEA

Politici publice de mediu / Mircea Duțu. - București :

Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-778-3

349.6(498)

REDACTIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0731.121.218**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL

DISTRIBUȚIE:

telefon: **021.314.93.15; 0733.673.555**

tel./fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

Cuvânt înainte

„Invenția” politică a mediului și impulsul politicilor (publice) vizând protecția lui s-au născut odată cu apariția și afirmarea revoluției industriale, cu cele două temeri majore care o însoțesc: pe de o parte, distrugerea naturii și pierderea unui patrimoniu de peisaje, pe care se bazează identitatea noastră socio-culturală, iar pe de alta, frica „sanitară” vehiculată de bulversările tehnico-științifice și poluările generale¹. După cel de-al doilea război mondial, preocupările vizând epuizarea resurselor naturale și depășirea capacității mediului de a suporta impactul uman încep să-și găsească loc nu numai în opinia științifică, dar și în discursul public. Față de aceste amenințări și temeri majore s-au conturat două maniere de a reacționa: cea de respingere a societății industriale, care va conduce la mișcarea „ecologiei profunde” („deep ecology”) și, respectiv, poziția de a amenda și limita excesele sale ecologice. Aceste două poziții fundamentale au traversat secolul al XX-lea, generând atitudini nuanțate, dar fără punți consistente de comunicare și compatibilizare.

În plan conceptual, în ciuda unei identități promovate mai ales prin intermediul mass-media, termenul de **mediu** se distinge de cel de **ecologie**. Definită mai ales ca studiul mediilor în care trăiesc ființele vii, precum și al raporturilor acestora cu mediul de existență, ecologia are ca obiect numai animalele și vegetalele. Dimpotrivă, mediul, care ia în considerare omul în mediul său natural și artificial, relevă o abordare din ce în ce mai antropocentrică. Se consideră, din ce în ce mai mult, că conceptul de „mediu” înglobează resursele naturale abiotice și biotice, în special aerul, apa, solul, fauna și flora, precum și interacțiunea dintre aceiași factori. El cuprinde, de asemenea, aspectele caracteristice ale peisajului. Evident că această distincție își pune amprenta și asupra reacției politice, economice, juridice etc de soluționare a problematicii aferente.

În acest context general au apărut și s-au dezvoltat politicile publice de mediu, conexe tratatelor celor economice, sociale și culturale,

¹ *L'invention politique de l'environnement*, în rev. „Vingtième siècle”, Editions „Les presses de Sciences Po”, Paris, 2012.

într-o ecuație denumită generic „dezvoltarea durabilă” și exprimate, în mare parte, prin formule juridice. Pentru realizarea lor s-au instituit și utilizat, schematic vorbind, trei mari categorii de instrumente.

Prima se bazează pe abordarea tradițională de realizare a unei politici publice și constă în instrumentele de sorginte administrativă, reglementară; elementul determinant folosit este autorizarea, interdicția, norma tehnică sancționată juridic. Subiectul (particular, privat, public) nu are puterea să aleagă între a plăti mai mult ori a polua mai puțin, ci dreptul de a face ori obligația de a nu face.

Cea de-a doua categorie de instrumente se referă, în principal, la calculul economic; resursele de mediu cunosc astăzi o defectuoasă reprezentare pe piețe. În consecință, utilizând instrumentele economice, politicile ecologice urmăresc drept obiectiv modificarea și redresarea acestor reprezentări, ridicând costurile legate de un uzaj nedurabil al resurselor ambientale.

În fine, cea de-a treia categorie se bazează pe voința (dorința) subiectelor de a-și schimba comportamentele prin „ecologizarea gândirii”. În această perspectivă, se face apel la responsabilitatea civică a individului și cea socială (ambientală) a întreprinderii. Aceste instrumente se sprijină pe perceperea pe care agenții (subiecții) o au asupra problematicii de mediu și pe voința de a-și ameliora comportamentele.

Politicile publice însoțesc și influențează aceste evoluții și categorii de instrumente, operând fie cu severitatea reglementării, fie cu stimularea instrumentelor economice. În existența lor concretă și aplicarea efectivă, politicile de mediu (și dezvoltare durabilă) combină cele trei categorii de instrumente, asociind reglementările juridice cu măsurile incitative în plan economic, favorizând demersurile „private” de etichetare, ori combinând normele tehnice cu redevențele.

Dintr-o asemenea perspectivă, lucrarea de față se dorește a prezenta, într-o manieră generală și având în vedere scopul său preponderent didactic, problematica politicilor publice ambientale.

Mircea Duțu
martie 2012

Introducere

Politica de mediu² s-a afirmat ca o politică nouă, formulată și aplicată începând cu sfârșitul anilor '60; ea exprimă o conștientizare a caracterului limitat al resurselor naturale, precum și a efectelor nefaste ale poluărilor de orice natură, rezultate din producerea și consumul de bunuri. Necesitatea salvării mediului și menținerii echilibrelor ecologice fundamentale apare ca un reflex de supraviețuire a omului ca specie între specii. De remarcat că această mișcare și nouă politică publică s-au dezvoltat în mod simultan și conexe la nivel național, european și internațional.

Într-adevăr, insuficiența implicării sectorului privat și nevoia asumării publice a rezolvării problemelor mediului sunt relevate de cel puțin două argumente. Pe de o parte, aceste probleme sunt interdependente și sistemice, iar în consecință, actorii izolați nu le pot aborda și soluționa adecvat; pe de alta, sectorul privat nu e dispus să efectueze cheltuieli precum cele de cercetare, ale căror beneficii nu le-ar reveni lor, ci întregii societăți. Mizele ecologice sunt prea importante pentru toți, pentru a le lăsa la bunăvoința unor indivizi prizonieri ai logicii concurenței, astfel încât numai statul ar putea fi apărătorul interesului comun al protecției mediului.

În mod tradițional, politicile publice sunt grupate în patru categorii: constituționale, regulatorii, distributive și redistributive. Tipul de politică este important întrucât acesta structurează jocul politic, definind diferitele locuri de putere care vor fi angajate în formularea problemelor și a soluțiilor aferente. Natura politicilor determină jocul politic. Din această perspectivă, dacă politicile constituționale - cele care au un raport cu legile fundamentale ale statelor - sunt rare, protecția mediului dă naștere mai

² Folosim adesea termenii de (politică): ecologică, de mediu, environmentală ca echivalenți, deși conceptual nu există identitate perfectă între aceștia. Politicile publice reprezintă principalul instrument de intervenție a statului într-un domeniu dat; ele constituie ansamblul deciziilor luate și acțiunilor întreprinse de actorii investiționali și sociali în vederea rezolvării unei probleme colective (IDHEAP); „program de acțiune guvernamentală într-un sector al societății ori într-un spațiu geografic” (Y. Meny și J.C. Thoening, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 1999, p. 30).

ales elaborării de politici regulatorii și redistributive, adică politicilor care modifică actuala distribuție a avantajelor și puterilor. Jocul politic se va învârti în jurul redefinirii tipului de politică propusă ca soluție într-un sens cât mai favorabil intereselor ori preferințelor fiecărui actor. Țările din nord preferă politicile de mediu ca politici de redistribuire.

Natura problematicii ecologice influențează tipul de politici publice; dinamica politică a problemelor poluării diferă de cea a exploataării resurselor naturale naționale ori a resurselor fizice mondiale. Natura problemelor determină natura politicilor, deoarece ele implică actorii, mizele și soluțiile diferite. Căutarea soluțiilor politice la utilizarea spațiului cosmic ori a fundurilor marine este mult mai simplă decât în cazul resurselor terestre, căci aceste domenii de acțiune cer politici distributive mai degrabă decât redistributive și sunt mai puțin legate de un conținut simbolic, nu implică o clientelă bine definită și bine structurată și sunt mai puțin afectate de catastrofe bruște. Dimpotrivă, faptul că schimbările climatice afectează atât marile sisteme sociale cât și pe cele fizice complică definirea problemei, identificarea soluțiilor, decizia și aplicarea. Aceste chestiuni reclamă intervenții publice pe termen lung, ale căror rezultate nu vor fi cunoscute decât peste foarte mult timp: incertitudinea științifică prevalează, atât asupra cauzelor și dinamicilor, cât și asupra impactului acestui fenomen; efectele cauzelor fiind globale, actorii trebuie să fie de asemenea, ceea ce exclude orice soluție unilaterală; și distribuirea impactelor negative nu corespunde celei a primilor responsabili.

Se consideră că o bună politică de mediu ar trebui să posede următoarele caracteristici:

- să amelioreze cooperarea între actorii implicați și capacitatea lor de acțiune;

- să fie fezabilă, adică aplicabilă; cea mai bună politică ar fi inutilă dacă rămâne literă moartă. Așadar, răspunsul la întrebarea: care este fezabilitatea sa? este tot atât de important precum cel la: ce finalități vizează ea?

- să reducă incertitudinea prezentă și viitoare asupra capacității statelor de a atinge scopurile lor fundamentale și asupra consecințelor alegerilor decidenților;

– să minimizeze fenomenul de „*deplacement*” prin care, în loc de a rezolva o problemă de mediu, o transferă către alt loc, într-o altă epocă, asupra altui grup ori într-un alt mediu;

– să favorizeze o capacitate de învățare, respectiv suplețea necesară în vederea evaluării în funcție de impactele sale și de evoluția contextului său politic, social, economic, intelectual și normativ, ceea ce presupune că ea conține elemente care încurajează emergența unei atari capacități. O bună politică de mediu contribuie în mod eficace la lărgirea opțiunilor politice viitoare.

Într-o perioadă de timp de numai o jumătate de secol, politicile de mediu au cunoscut o dezvoltare rapidă. În această evoluție, se disting mai multe etape. Astfel, în cursul anilor ‘70, metodele și reglementările folosite au căutat să protejeze, înainte de toate, marile sectoare ale mediului: mări, ape continentale, aer și viața sălbatică. În timpul celei de-a doua perioade, o altă metodă s-a suprapus acestei abordări sectoriale, fără, totuși, a o oculta: ea constă în a adopta măsuri și în a reglementa substanțele care ar avea un impact negativ asupra mediului: produse chimice, deșeuri, materii radioactive. O a treia etapă, care a început odată cu anii 1990, se caracterizează prin protecția integrată a mediului, luând în calcul dezvoltarea și contextul economic mondial. Fără a abroga instrumentele concepute urmând cele două modele anterioare, un număr crescând de instrumente politico-juridice tind să fondeze politici cu metode protecționiste ale mediului privind activitățile umane cu multiplele lor fațete. Din această perspectivă, se conturează, în funcție de amploarea, obiectul și abordarea adoptată, politici „transversale”, care privesc principiile generale, metodele și tehnicile generale de protecție utilizată și instrumentele de gestiune afectate, și politici sectoriale, care instituie regimuri și măsuri specifice operaționale pentru fiecare sector, factor sau element de mediu.

1. Un vocabular specific

Noua politică a presupus și utilizarea și impunerea unui vocabular specific, rezultat, cel mai adesea, din preluarea a o serie de termeni din științele naturale în general, și din ecologie, în special. Pentru a diminua dificultățile rezultate din noțiunea științifică de

origine și a-i conferi un minim de concretețe și efectivitate social-juridică, textele oficiale, inclusiv cele juridice, conțin adesea definiții exprese ale termenilor importanți utilizați. Definițiile legale, oficiale, sunt operaționale, cu precădere în teoria politicilor de mediu.

Mediul, neologism recent, de sorginte engleză, survenit la noi pe filieră franceză, exprimă faptul de a înconjura cadrul de existență.

„Ansamblul elementelor naturale și artificiale ce condiționează viața umană.” (**Le Grand Larousse**, 1972)

„Ansamblul de condiții naturale (fizice, chimice, biologice) și culturale (sociologice) susceptibile de a acționa asupra organismelor vii și activităților umane.” (**Le Robert**, 1986)

„Natura înconjurătoare alcătuită din totalitatea factorilor externi în care se află ființele și lucrurile.” (**DEX '98**)

„*Mediul* reprezintă ansamblul de condiții și elemente naturale ale Terrei: aerul, apa, solul, subsolul, aspectele caracteristice ale peisajului, toate straturile atmosferice, toate materiile organice și anorganice, precum și ființele vii, sistemele naturale în interacțiune, cuprinzând elementele enumerate anterior, inclusiv unele valori materiale și spirituale, calitatea vieții și condițiile care pot influența bunăstarea și sănătatea omului.” (art. 1 alin. 2 din **O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului**)

Documentele UE disting între **elementele** de mediu (aerul și atmosfera, solul, suprafața terestră, peisajul și ariile naturale, inclusiv zonele umede, marine și costiere, biodiversitatea și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre acestea) și factorii de mediu (cum sunt substanțele, energia, zgomotul, radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte evacuări în mediul ce afectează sau pot afecta elementele de mediu).

Două sunt înțelesurile cele mai uzitate ale termenului: a) cel reieșit din științele naturii și aplicat societăților umane (abordarea ecologică), fiind vorba de acest ansamblu de date și echilibre de forțe

concurrente care condiționează viața unui grup biologic; b) cel atașat vocabularului arhitecților și urbaniștilor, care tinde să califice zona de contact între spațiul construit și mediul ambiant (natural ori artificial).

Dezvoltarea durabilă – „o dezvoltare care răspunde nevoilor prezentului, fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare să răspundă celor alor lor.” (Raportul Brundtland, 1987).

„Durabilitatea reprezintă raportul între sisteme economice dinamice și sisteme ecologice dinamice mai complexe, dar care se modifică lent, în cadrul cărora: viața umană poate continua pe termen indefinit; indivizii se pot împlini la nivel personal; culturile se pot dezvolta; dar efectele activității umane se limitează la cadru strict determinat, pentru a nu distruge diversitatea, complexitatea și funcția sistemului care servește drept bază a vieții ecologice.” (Constanza, 1991).

„O dezvoltare armonioasă și echilibrată a activităților economice, o creștere durabilă și neinflaționistă ce respectă mediul [...]”
(Uniunea Europeană, 1992).

„[...] reprezintă formularea, promovarea și aplicarea unor opțiuni atât economice, sociale, cât și ecologice, ce asigură, prin investiții și gestiune, următoarele: regenerarea resurselor și a activităților, protecția ecosistemelor și a viului, dezvoltarea societală și echitatea socială, împreună cu participarea tuturor locuitorilor, având drept referință constantă generațiile viitoare cărora le va fi lăsat acest patrimoniu.” (Antoine, 1996).

„[...] un ansamblu coordonat de procese participative ce permit progresul continuu în domenii de analiză, dezbateri, creștere a capacităților în privința planificării și mobilizării resurselor ce permit concilierea obiectivelor economice, sociale și ambientale ale societății sau să procedeze, dacă este cazul, la arbitraj.” (OCDE, 2001).

„Conceptul de dezvoltare durabilă are ca premisă constatarea că civilizația umană este un subsistem al ecosferei, dependent de fluxurile de materie și energie din cadrul acesteia, de stabilitatea și capacitatea ei de autoreglare. Politicile publice care se elaborează pe

această bază, precum prezenta Strategie Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României, urmăresc restabilirea și menținerea unui echilibru rațional, pe termen lung, între dezvoltarea economică și integritatea mediului natural în forme înțelese și acceptate de societate.” (SNDDR, 2008).

„Dezvoltare durabilă - dezvoltarea care corespunde necesităților prezentului, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile necesități” (Art. 2, pct.23 din **O.U.G. nr. 195/2005**).

Dezvoltarea durabilă presupune două întrebări fundamentale: a) ar fi utilă relativizarea părții consacrate protecției și conservării mediului în politicile publice (printr-un joc de echilibru a intereselor, binecunoscut după teoria bilanțului), ce ar duce, astfel, ineluctabil, la diluare? b) sau este un aliat al politicilor de prezervare, care le impune minim un aspect privind mediul, care ar fi cea vizând punerea în aplicare efectivă a normelor de mediu. S-ar ajunge, astfel, la o integrare.

Deși termenul de „dezvoltare durabilă” l-a înlocuit, puțin câte puțin, pe cel de „mediu” în multe desemnări internaționale, și mai ales în cele ale ministerelor și altor organisme publice cu responsabilitate în domeniu, cele două concepte nu sunt deloc comparabile: conținutul lor se deosebește, iar aplicarea urmează reguli diferite. În plus, percepută ca având o mai mare „environmentalitate” a deciziilor, a menajamentelor ori activităților, această construcție se presupune că ilustrează un comportament „civic” în privința mediului, fie că este vorba de cetățean, o întreprindere ori o instituție. Deși provenit, fără îndoială, din sferele environmentaliste, conceptul pare să fi ieșit complet de sub influența elementelor care l-au generat, în timp ce perspectiva sa juridică rămâne mai mult decât incertă.

Ecologia este o știință transdisciplinară, care studiază relațiile dintre ființele vii și mediul lor. Apărut într-o lucrare din 1866 a lui E. Haeckel, conceptul se limitează la studiul speciilor animale și vegetale în mediul lor, cu excluderea omului.

„Prin Ecologie înțelegem totalitatea științelor relațiilor organismului cu mediul, cuprinzând, în sens larg, toate condițiile de existență.” (Haeckel, 1866).