

DIMENSIUNI POLITICO-JURIDICE ALE ACȚIUNII INTERNAȚIONALE A UNIUNII EUROPENE PRIVIND PROTECȚIA MEDIULUI ȘI COMBATerea SCHIMBĂRII CLIMATICE

*Drd. Mircea M. DUȚU-BUZURA**

Abstract: *The inclusion of the environment in the constitutive treaties by the Single European Act (1986) also meant the explicit provision, for the first time, of external European competences in the matter; thus, the Community could ensure “the promotion, on an international level, of measures designed to deal with regional or global environmental problems”. This competence will be strengthened and extended by the Treaty of Lisbon (2009) to the issue of climate change presented as an „existential threat to humanity”. Out of a concern for soft power and through an exemplary effort, the EU promotes on this legal basis in its external relations with different partners the demands of combating climate change, the objectives of preserving biodiversity, those of the degradation of the marine environment or specific regional cooperation. In this context, innovative tools are used to reveal global environmental challenges and to take into account the needs of ecological transition, such as the carbon adjustment mechanism at borders or new climate clauses inserted in trade agreements in which climate conditionality is present. Such approaches show us how the Union understands how to use legal innovation to favour developments towards sustainable development models, with a vigorous ecoclimatic dimension. In addition to the direct concrete effects, related developments contribute to the consolidation and particularization of the specific international legal regime of climate change.*

Key words: *EU; foreign policy; Single European Act; climate diplomacy; soft power; climatic clauses; climatic conditionality; trade agreements; carbon border adjustment mechanism; the Green Pact; European climate law; climate security.*

Percepția și conștientizarea amplitudinii și gravității problemelor de mediu – poluarea generalizată, încălzirea globală, pierderea de biodiversitate, provocările energetice aferente, supraproducția și gestiunea deșeurilor ș.a. – s-au înscris de la început într-o abordare mondială și soluționare complexă, care îmbina acțiunea locală, concretă și colaborarea interstatală bilaterală, regională și internațională. Criza ecologică în multidimensionalitatea expresiilor sale a fost tratată sub invocarea urgenței, descrisă și înscrisă ca atare în „registrul temporal curent al producției juridice contemporane”¹.

* Doctorand, Școala Doctorală a Facultății de Drept a Universității din Craiova; mirceadb@yahoo.com

¹ F. Ost, *Le temps du droit*, Editions Odile Jacob, Paris, 1999, p. 283.

Ea a cunoscut primele reacții politico-juridice pertinente începând mai ales din 1972, când s-a organizat și desfășurat conferința de la Stockholm privind mediul uman, context în care preocuparea ecologică s-a înscris și în registrul oficial european, sub forma imperativului recunoașterii și asumării responsabilității protecției mediului la nivelul construcției continentale și cu o abordare colectivă. Competențele comunitare în materie aveau să apară odată cu Actul Unic European (1987) inserate într-un nou capitol dedicat exclusiv mediului, care prevedea în mod explicit, pentru prima dată, atribuții europene externe în domeniu; Comunitatea putea să acționeze pentru a asigura „promovarea pe plan internațional de măsuri destinate să facă față problemelor generale ori planetare de mediu”. Această competență a Uniunii va fi întărită și extinsă prin tratatul de la Lisabona (2009) la chestiunea acțiunii pentru combaterea schimbării climatice, aceasta fiind prezentată ca „o amenințare existențială pentru umanitate”. Urgența va deveni denominatorul comun al acțiunilor prefigurate în inițiativele și instrumentele adoptate de UE într-un demers de ecologizare a politicilor sale, mizele ecoclimatice fiind „luate în serios” și tratate ca atare. Astfel, *Pactul verde pentru Europa* (2019) califică provocările climatice și cele legate de mediu ca urgente și subliniază faptul că misiunea majoră de a le releva și rezolva incumbă generației noastre. De asemenea, printre numeroasele texte de referință se înscriu cu prioritate Strategia UE în favoarea biodiversității la orizontul 2030 care insistă asupra urgenței de acționat și în special a celei de a proteja și restaura natura, strategia de adaptare și reziliență la efectele schimbărilor climatice etc.

În mod evident, UE și-a asumat o prioritate din perceperea și angajarea în soluționarea crizelor ecologică și climatică și preocuparea promovării dezvoltării durabile, inclusiv din perspectiva relațiilor sale exterioare cu diferiții săi parteneri. Pe lângă adoptarea și aplicarea evolutive de politici și reglementări pertinente, care au condus la prefigurarea unui cadru colectiv unional-european intern de combatere a schimbării climatice, s-a structurat și un viguros demers de „export” al modelului ecoclimatic de acțiune propriu, într-un efort de exemplaritate, apărare și afirmare a acestuia. Rezultatele obținute în acest sens s-au exprimat formal printr-o serie de documente politico-juridice pertinente care a configurat un cadru normativ și instituțional reprezentativ și adecvat într-o ecuație de interacțiuni de integrare și cooperare originală, în plină afirmare.

Considerații introductive

Chiar dacă protecția climei nu a fost decât recent înscrisă ca atare în ordinea juridică unional-europeană, dreptul UE în materie are deja propria sa istorie, și-a constituit baze solide și se află în plină dezvoltare. Desprinderea și afirmarea unei dimensiuni climatice, deopotrivă în privința politicilor cât și a dreptului mediului în context unional-european, constituie rezultatul evoluției progresive a acestora din urmă, mai degrabă decât o ruptură ori o extensie radicală și răspunde necesității de a marca puternice proximități, chiar de a completa osmoza între ceea ce ar putea apărea la prima vedere, dar în cele din urmă fără teme, ca domenii diferite. Strict analizând

și tot așa concluzionând, nu există o politică autonomă a climei în cadrul instituțional al Uniunii și, pe cale de consecință, nicio bază juridică specifică pentru intervenția legislatorului unional-european în privința sa. Dreptul climei este, din acest punct de vedere, un aspect al dreptului mediului, precum toate celelalte politici și acțiuni ale UE conform principiului integrării, în pofida avântului extraordinar din ultima perioadă și a unei evidente tendințe de autonomizare². Printre aceste evoluții s-au numărat, în primul rând, emergența politicii energiei și alte politici sectoriale cu puternice accente ecoclimatice. În acest cadru s-a trecut rapid de la o metodă monistă de integrare a regimului climatic internațional [inaugurat de Convenția-cadru privind schimbările climatice din 1992, continuat prin Protocolul de la Kyoto (1997), Acordul de la Copenhaga (2009) și actualizat prin Acordul de la Paris din 2015], la construcția unei guvernante climatice mondiale eficiente grație „diplomației verzi”, efectele transformatoare asupra competențelor exterioare ale UE decurgând din măsurile intense de „neutralitate climatică” interne și prin declanșarea Pactului verde (Green Deal, 2019) ca element determinant, de diversele politici bilaterale și multilaterale ale UE, completate, în termeni concreți și în plan substanțial, prin emergența unei condiționalități climatice³. Așa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, încă de la începuturi Comunitatea s-a aflat dintotdeauna în avanposturile luptei împotriva schimbărilor climatice aprobând atât Convenția-cadru din 1998, cât și Protocolul de la Kyoto din 1997 și adoptând primele măsuri de aplicare ale acestora chiar înainte de intrarea lor în vigoare, prefigurate printr-un program european privind schimbarea climatică⁴. Poziționarea sa de leadership mondial avea să cunoască un punct culminant prin implicarea în negocierea și adoptarea Acordului de la Paris (2015) și apoi în aplicarea și difuzarea obiectivelor sale în spațiul internațional. Într-adevăr, această „politică de exemplaritate” a vizat, deopotrivă, generarea unei emulații interioare și a unui efect de antrenare a țărilor terțe în acțiunea ecoclimatică, soldându-se cu o semnificativă producție normativă și instituțională și asumarea unui statut de lider mondial în materie⁵.

Uniunea Europeană a devenit și s-a manifestat ca un contributor important la acțiunea globală de combatere a schimbării climatice grație unei baze juridice adecvate, rezultată în urma unor amendamente progresive aduse tratatelor fondatoare, susținute sau precedate de jurisprudența CJUE, care i-au permis să dobândească noi competențe și să forjeze inedite instrumente de demers juridico-politic, precum și mai ales să adopte și să promoveze susținut dimensiunea lor externă. Odată cu Tratatul de la

² A se vedea pe larg M. Duțu, *Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice*, Editura Universul Juridic, București, 2021.

³ F. Ippolito, *La contribution de l'Union européenne à la lutte internationale contre le changement climatique*, în „Revue de l'Union Européenne” nr. 667/aprilie 2023, p. 198 și urm.

⁴ Communication concernant les politiques et mesures proposées par l'UE pour réduire les émissions de gaz effets de serre, vers un programme européen sur le changement climatique (PECC), COM (2000) 88 final.

⁵ Patrick Thieffry, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat*, 3^e édition, Editions Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 15 și urm.

Lisabona (2009) s-a realizat o evidentă consolidare a capacității de acțiune a UE în plan extern prin introducerea unei legături explicite între politicile de dezvoltare durabilă și relațiile exterioare ale Uniunii Europene, realizată în acest sens prin integrarea acțiunii de combatere a schimbării climatice (cuprinzând măsurile de atenuare, care acționează împotriva cauzelor accentuării efectului de seră, precum și pe acela de adaptare care vizează a anticipa ori a se proteja de consecințele schimbărilor climei), printre obiectivele sectoriale ale activității internaționale a UE. Astfel, prevederile art. 191 par. 1 al Tratatului privind Funcționarea UE (TFUE) consacră „promovarea, pe plan internațional, a măsurilor destinate a face față problemelor regionale ori planetare de mediu și în special lupta contra schimbării climatice”. În pofida asumării exprese relativ recente a obiectivului protecției climei, perceperea și promovarea mult mai timpurii ale principiului protecției mediului în „mecanica” comunitară, începând îndeosebi cu adoptarea Actului Unic European (1987), a permis construirea, treptată dar solidă, a fundamentelor juridico-instituționale de luare în considerare și exprimare specifică a mizelor globale de securitate ecologică în general, și în cele din urmă și prioritar pe cele aferente provocării ecoclimatice. Potrivit naturii sale juridice UE a recurs inițial la metode moniste de integrare a regimului juridic internațional al climei, stabilit în special în cadru onusian în dreptul comunitar al mediului, începând cu aprobarea de către UE a Convenției-cadru privind schimbările climatice (1992), al cărei obiectiv ultim e stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră (GES) în atmosferă la un nivel care să împiedice orice perturbare antropică periculoasă a sistemului climatic planetar, la nivel multilateral. Era vorba de un moment fondator, caracterizat în mod egal prin constituirea unei noi viziuni asupra dezvoltării, cea durabilă, pe calea încorporării în semnificațiile sale a protecției mediului și a pilonului social, exprimată prin Declarația de la Rio și celelalte hotărâri ale Summit-ului Terrei din 1992 și prin recunoașterea juridică a două noi probleme ecologice globale, prin încheierea unor convenții-cadru, cea a biodiversității și, respectiv, a combaterii schimbărilor climatice. În această ultimă privință convenția specială din 1992 încorporează în textul său o strategie evolutivă de abordare și rezolvare a problemei, și totodată prefigura emergența unui drept al schimbării climatice cu o puternică vocație de reproducție în plan regional, național și local⁶. O atare metodă monistă de asimilare a exigențelor instrumentelor internaționale pertinente a fost însoțită și completată cu asumarea unui rol de lider mondial în acest domeniu, impulsionându-se prin manifestările sale politico-juridice construcția unei guvernante climatice globale eficiente, influențând, totodată, acțiunea climatică

⁶ A se vedea: Olivier Dupéré, *Une introduction: brèves réflexions générales sur le portie de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, în C. Pomart, O. Dupéré (dir.), „Changements climatiques, dérèglements juridiques ?”, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Paris, 2023; Mircea M. Duțu-Buzura, *Convenția-cadru privind schimbările climatice, document major al dreptului internațional al mediului*, „Studii și Cercetări Juridice” nr. 4/2022, p. 507 și urm. Articolul valorifică datele și informațiile pertinente prezentate în cele două numere speciale – 667 și 668/2023 – ale „Revue de l’Union européenne” consacrate temei „Action internationale de l’Union européenne face aux nouvelles urgences écologique”.

internațională prin măsurile sale interioare. De asemenea, în acest mod s-a stimulat transformarea competențelor sale externe prin recurgerea din ce în ce mai intens la diplomația verde, în varianta sa ecoclimatică. În aceeași perspectivă integratoare s-a căutat exprimarea aportului său conceptual într-o contribuție operațională la nivelul acțiunii sale externe, prin intermediul inițierii și promovării unui pact verde în 2019 (însoțit de un pact pentru climă, în 2020) ca elemente determinante al mărcii unional-europene pentru parteneriatele internaționale în materie, ceea ce se exprimă prin-o evoluție a integrării acțiunii de combatere a încălzirii globale în diferite politici bilaterale și multilaterale ale UE și afirmarea, în acest context, a unei condiționalități climatice, într-o abordare cu accente integratoare tot mai pronunțate.

1. Legitimitatea normativă a demersului unional-european în materie climatică

Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009) acțiunea Comunității era fondată pe o competență externă implicită, întemeindu-se pe prevederile art. 175 §1 din Tratatul CE de instituire a Comunității Europene (devenit art. 192 §1 din TFUE) ca bază juridică pentru încheierea Convenției-cadru privind schimbările climatice din 1992. În fapt, la momentul în care tratatul respectiv a fost negociat și încheiat (1989–1992) nu existau reguli comune pe care să se întemeieze o competență externă implicită în virtutea jurisprudenței AETR⁷. Singurele reguli previzibile de acest gen în domeniu erau cele propuse într-un proiect de directivă privind taxarea emisiilor de CO₂, dar documentul respectiv nu avea să fie adoptat niciodată. La rândul său, jurisprudența CJCE rezultată din avizul 1/76⁸ nu era aplicabilă întrucât, în epoca negocierii Convenției-cadru, lupta împotriva schimbării climatice nu putea fi considerată ca un „obiectiv specific” în sistemul intern al Comunității. În consecință, ținând seama de scopurile și conținutul său, Convenția-cadru din 1992 era considerată în mod necesar ca un acord mixt, în sensul că atât Comunitatea Europeană, cât și statele membre posedau fiecare competențe în unele domenii vizate prin textul internațional. Cu toate acestea și în atare condiții, UE a reușit să întărească solidaritatea în politica internațională și să promoveze „pragmatismul de principiu” în politica privind clima, așa încât să devină un vector de accelerare a negocierilor pertinente în perioada ce a urmat și care au culminat cu adoptarea Acordului de la Paris din decembrie 2015. În acest context e de remarcat, în special, faptul că Uniunea a abordat Protocolul de la Kyoto (1997)⁹ ca o entitate unică asumându-și un angajament colectiv de reducere cu 8% a emisiilor de GES în perioada de referință 2008–2012 pe lângă cele ale fiecărui stat membru, pe care avea

⁷ CJCE, hotărârea din 31 martie 1971, cauza 22-70 Commission c/Conseil. Accord européen sur les transports routiers, ECLI:EU:C:1971-32.

⁸ CJCE, hotărârea din 26 aprilie 1977, avis 1/76 sur le projet d'accord relatif à l'institution d'un Fond européenne d'immobilisation de la navigation intérieure, ECR 1977-00741, EU:C:1977-63.

⁹ A.-S. Tabau, *La mise en œuvre du protocole de la Kyoto en Europe: interactions de contrôles international et communautaire*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2011.

să-l îndeplinească recurgând la utilizarea mecanismelor de flexibilitate și de dezvoltare curată. Acest acord, dincolo de confirmarea unei ambiții clare și ireversibile spre o economie globală fără carbon, consolida în special obiectivul promovat de UE, de menținere a creșterii temperaturilor sub nivelul de 2°C și de sporire a eforturilor care să permită limitarea acestui obiectiv chiar la 1,5°C; se adăuga, de asemenea, o țintă specifică pentru a se asigura scăderea emisiilor globale și atingerea mai repede a neutralității emisiilor de GES în a doua jumătate a secolului al XXI-lea. La acea perioadă Uniunea se angaja pentru un obiectiv colectiv de reducere a emisiilor, în pofida dificultății de a ajunge la o decizie privind „repartiția sarcinilor” între statele membre, determinată de variația considerabilă a situației în materie de emisii (niveluri precedente, actuale și viitoare) de la un stat membru la altul și, în consecință, a măsurilor de acțiune preconizate. Dar, dovedindu-se a fi un model de „exemplaritate”, ea va fi primul actor economic major, „organizație regională de integrare economică” care va propune, în cadrul COP 21 de la Paris din 2015, cea mai ambițioasă contribuție în vederea reducerii emisiilor, o reducere cu cel puțin 40% la orizontul 2030 în raport cu nivelurile din 1990. Ea a manifestat, de asemenea, ambiția de a atinge neutralitatea carbon în 2050. Bruxelles-ul a urmat în mod constant această orientare, adoptând în cadrul intern măsuri intracomunitare „vitrină”¹⁰ care au culminat cu regulamentul UE nr. 2021/1119 al Parlamentului European și Consiliului din 30 iunie 2021 de instituire a cadrului pentru realizarea neutralității climatice (Legea europeană a climei), Pactul verde pentru Europa¹¹ și pachetul „Fit for 55” care vizează revizuirea și reasamblarea legislației unional-europene în materie de climă, energie și transporturi, precum și stabilirea de noi inițiative legislative și mai ambițioase pentru a ajunge la neutralitatea climatică până în 2050. Din această perspectivă, s-a pregătit un „val” de proiecte reglementare „verzi” vizând atingerea obiectivelor climatice ale UE, ceea ce confirmă angajarea sa în combaterea schimbării climatice inclusiv ca motor al multilateralismului și ca lider pentru a răspunde provocărilor ecoclimatice planetare și în special în combaterea încălzirii globale. Atari poziționări sunt conforme prevederilor art. 218 §1 din TFUE privind competența de a încheia acorduri între Uniune și una sau mai multe țări terțe sau organizații internaționale și art. 21 §2 lit. h) din TUE care stipulează că Uniunea trebuie să „promoveze un sistem internațional fondat pe o cooperare internațională mai puternică și pe o bună guvernare globală”. Mai mult decât atât, chiar dacă nu e vorba de reglementări exprese și suficiente în această privință, s-a apreciat că criteriul necesității, dezvoltat în jurisprudența CJUE și în special în avizul 1/76, ar putea fi invocat și la încheierea acordurilor climatice, în sensul că, în fapt, obiectivul nu poate fi urmărit și acțiunile interne nu pot fi eficiente fără un angajament și al altor țări terțe.

¹⁰ S. Schunz, *Beyond leadership by example: towards a flexible European Union foreign climate policy*, Working Paper 8, German Institute for International and Security Affairs, 2011/1, ianuarie 2011, p. 6.

¹¹ Communication de la Commission, *Le Pacte vert pour l'Europe*, COM/2019/640 final, 11 decembrie 2019.

Așadar, într-o interpretare sistematică a textelor unional-europene pertinente potrivit tratatului, Uniunea trebuie să urmărească promovarea „pe plan internațional” a luptei contra schimbării climatice, și pentru aceasta poate coopera cu țările terțe și organizațiile internaționale competente. De altfel, principalele tratate în materie climatică au fost semnate de Comunitatea Europeană apoi de Uniunea Europeană, iar după 2009 fac parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii. Și textele UE sunt direct dedicate punerii lor în aplicare. În același timp, raporturile reciproce nu exprimă numai aplicarea de către dreptul UE a dreptului internațional pertinent, ci și, în mod invers, „efectele de antrenament” ale dreptului unional-european asupra celui internațional. În materie de climă această situație e cu atât mai evidentă cu cât, de foarte devreme, Uniunea a dorit să exercite un leadership în negocierile internaționale aferente și a urmat o politică de exemplaritate, chiar dacă succesul nu a fost întotdeauna asigurat¹². Astfel, chiar înainte de negocierea Convenției-cadru din 1992, din 1990 Comunitatea și-a exprimat voința de a-și stabili obiective cifrate obligatorii de reducere și aceasta, în mod clar, în scopul de a presa în acest sens în cadrul negocierilor climatice în curs. Apoi, Comunitatea s-a angajat să-și reducă emisiile cu 8% în raport cu nivelurile din 1990, ceea ce era superior a 5,6% cerute de Protocolul de la Kyoto. La rândul său, Uniunea a continuat această politică de exemplaritate prevăzând o reducere cu 20% a emisiilor până în 2020 și aceasta fără a prejudicia rezultatele negocierilor internaționale și mai mult a le și influența. Această căutare de exemplaritate nu privește numai nivelurile de ambiție, ci și mijloacele pe care Uniunea le aplică spre a le atinge. Așa se face, de exemplu, că în preajma Conferinței de la Copenhaga din decembrie 2009, directiva 2003/87 stabilea o piață carbon ce a fost considerată de unii ca un „prototip” interesant pentru a gândi un acord internațional pentru perioada post-Kyoto (2012) și în special crearea unui sistem multilateral de schimb de cote de emisie de gaze cu efect de seră¹³.

2. Diplomația de mediu și climatică – promotor al neutralității carbon

Un loc important a revenit în acțiunea exterioară a UE și afirmarea contribuției sale la dezvoltare cadrului juridic pertinent, diplomației de mediu, care privilegiază formulele juridice suple și deschise, în scopul de a oferi un discurs instituțional care se vrea prospectiv și apt să orienteze o politică bilaterală și multilaterală menită să promoveze o dezvoltare durabilă, evolutivă¹⁴. Concluziile adoptate de Consiliul UE la 9 martie 2023 privind întărirea diplomației climatice și energetice a Uniunii în acest deceniu critic vizează intensificarea și adaptarea colaborării pertinente cu toți partenerii săi internaționali, pentru a răspunde obiectivelor de mediu, acordându-se

¹² S. Obertur, *Where to go from Paris? The European Union in climate geopolitics*, în „Global affairs”, 2016, p. 3.

¹³ D. Ellerman, *The EU's Emissions Trading Scheme: a proto-type global system?*, EUI Working Papers, 2009/02, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2009/02.

¹⁴ Y. Petit, *L'Union européenne et la lutte contre le changement climatique: une diplomatie au service d'un leadership?*, Civitas Europa, vol. 45, nr. 2, 2020, p. 353.

prioritate abordării multilaterale spre a face față mizelor globale ecoclimatice, în contexte specifice și conjuncturi concrete¹⁵. Reafirmând poziția potrivit căreia diplomația climatică și energetică a UE reprezintă o componentă esențială a politicii externe a acesteia, documentul subliniază determinarea Uniunii de a dialoga și colabora cu partenerii din întreaga lume în special în scopul: de a pune în operă Acordul de la Paris din 2015, a limita creșterea temperaturii medii globale la 1,5°C în raport cu nivelurile preindustriale, a ajuta țările cele mai vulnerabile să se adapteze la efectele schimbării climatice și de a spori finanțarea colectivă a acțiunii climatice. Se reafirmă, de asemenea, angajamentul politicii exterioare a UE în materie de energie de a susține, intensifica și accelera tranziția energetică în curs la nivel mondial, ceea ce constituie un element esențial în vederea parvenirii la neutralitatea climatică.

Suplețea normativă reclamă, în principiu, din partea guvernelor o angajare într-un demers ecoclimatic, așa încât divergențele dintre statele membre în negocierile internaționale să se armonizeze, ceea ce provoacă un anumit recul al normei substanțiale în profitul reglementărilor de *soft law*. Totuși, această evoluție a dreptului UE al mediului și climei, mergând de la un drept pozitiv cu conotații coercitive spre o abordare holistică și integrată a crizei ecologice sub cuvertura unui concept mai larg de justiție climatică, a condus la o acțiune politică și juridică destul de coerentă care pune Pactul Verde și Pactul pentru climă cu particularitățile lor în centrul parteneriatului internațional promovat de UE ca o reflecție a unei abordări globale consfințite prin Acordul de la Paris din 2015. Aceasta se exprimă mai ales prin evoluția programelor de acțiune generală pentru mediu care au succedat după 1973, în scopul de a orienta elaborarea și coordonarea politicii de mediu a UE și de a defini un cadru de acțiune în domeniul mediului și al climei. Așa se face că cel de-al 7-lea program de acțiune avea să anticipeze programul de dezvoltare durabilă la orizontul 2030 al ONU permițând astfel Uniunii să vorbească pe o singură voce la nivel mondial în privința chestiunilor climatice și de mediu¹⁶. Chiar dacă conținutul său rămâne mai ales unul politic și mai puțin evident juridic și operațional, cu angajamente ce nu sunt formulate dincolo de enunțul obiectivelor urmărite, accentul fiind pus pe o perspectivă pe termen lung pentru 2050. Trei teme cardinale erau definite, respectiv: protecția naturii, creșterea decarbonată, precum și reducerea riscurilor privind sănătatea și bunăstarea umană, acestea valorificând abordările ecosistemice ale atenuării schimbării climatice și adaptării la efectele sale, în perspectiva unei intensificări a parteneriatelor strategice și de integrare a dimensiunilor de mediu și climă în politicile comerciale și de dezvoltare. La rândul său, cel de-al 8-lea Program de acțiune insistă asupra cerinței de a se face

¹⁵ Council conclusions on Climate and Energy Diplomacy. „Bolstering EU climate and energy diplomacy in a critical decade”, Brussels, 9 March 2023, 7248/23.

¹⁶ Décis no. 1386/2013 UE du Parlement européen et du Conseil, 20 nov. 2013, relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020; E. Chevalier, *Le 7^e programme d'action pour l'environnement de l'Union européenne „Bien vivre dans les limites de notre planète”: un modèle européen en quête de légitimité*, RJE, 2015, p. 296.

Uniunea mai rezilientă la șocurile viitorului prin intermediul unei cooperări consolidate cu țările terțe, garantându-se, totodată, o coerență între toate politicile interioare și exterioare ale sale; documentul a înscris, de asemenea, probleme de adaptare în cadrul politicii de extindere a politicii europene de vecinătate¹⁷. Tot așa, Programul în materie de mediu adoptat pentru Balcanii occidentali înscrie acțiunea în favoarea climei prin decarbonizare, energie și mobilitate, o economie circulară, protecția biodiversității, lupta contra poluării aerului, apei și solului și sistemele alimentare și zonele rurale durabile¹⁸. Un larg consens se degajă asupra faptului că tarificarea carbonului va fi un instrument important pentru atingerea obiectivelor climatice; includerea rapidă a Balcanilor occidentali în sistemul de schimb de cote de emisii apare, în consecință, drept un mijloc esențial pentru a facilita tranziția către neutralitatea climatică, așa încât se impune sprijinirea partenerilor să-și elaboreze și aplice planuri de reziliență climatică pentru rețelele lor de transporturi naționale și de mobilitate în general.

În contextul politicii de vecinătate – care distinge între „vecinii de la est”, constituiți din state rezultate din prăbușirea Uniunii Sovietice și „vecinii din sud”, categorie compusă din țări membre mediteraneene – Uniunea a insistat, de asemenea, asupra stabilirii unui angajament comun de a crește durabilitatea și a îmbunătăți reziliența de mediu și climatică; la aceasta s-a adăugat, în același fel, un „coș” privind cooperarea de mediu cu țările din sud, pentru o tranziție verde, care cuprinde o reziliență climatică, energetică și de mediu, o consolidare a acțiunilor în materie de adaptare și de preferințe față de soluțiile fondate pe natură și capacitățile de gestionare a riscurilor investițiilor în realizarea măsurilor preventive. Totodată, în Strategia globală pentru Africa (2020), chiar dacă Pactul verde nu este menționat expres decât o singură dată, modelul de dezvoltare invocat la baza parteneriatului trebuie să se înscrie într-un tipar de creștere verde, așa încât obiectivul global al „unei tranziții verzi și de acces la energie” este menit să permită țărilor africane să urmeze o „trajectorie de creștere verde, sobră în carbon și rezilientă față de schimbarea climatică”. Aceasta înseamnă, în mod concret, evitarea „închiderii” în folosirea de tehnologii ineficiente și cu puternică intensitate de carbon, orientarea investițiilor spre consolidarea capacităților științifice și de a rezista la noile investiții în centralele de cărbune și aceasta preferând, totodată, soluțiile fondate pe natură în materie de atenuare a schimbării climatice și de adaptare la efectele sale, precum și o cooperare pentru a stabili un sector de materii prime responsabil, cu tehnici de valorificare industrială curate și dotate cu norme de mediu și climatice ridicate. În plus, strategia anunță o susținere din partea UE a modelelor de „urbanizare inteligentă” (smart) pentru a lupta contra poluării. La fel, o propunere de parteneriat pentru agricultură a fost formulată în același temei global și spre a promova ideea că acordurile comerciale trebuie să fie utilizate ca o oportunitate pentru susținerea sistemelor

¹⁷ Décis UE no. 2022/591 du Parlement européen et du Conseil, 12 avr. 2022 relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2030 (8^e PAE).

¹⁸ Communication de la Commission: un plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux. COM (2020) 641 final, 6 octobre 2020.

climatice durabile și „să joace un rol de prim plan în prefigurarea unui viitor neutru pentru climă”. În fine, legătura climă-securitate-energie, care era deja recunoscută de mai mult timp, avea să fie în cele din urmă integrată în 2021, de această dată pe deplin ca și chestiune strategică și mai puțin ca o problemă particulară, așa cum se întâmplase anterior¹⁹.

3. Exprimarea exemplarității climatice interne în relațiile externe ale UE

Așa-numita diplomatie a Pactului verde, care vizează din punct de vedere conceptual cu prioritate a convinge celelalte părți să promoveze aceeași atitudine, este însoțită de o contribuție operațională a Uniunii care a integrat progresiv acțiunea contra schimbării climatice fie în relațiile sale bilaterale și multilaterale în mod transversal, fie prin intermediul unei condiționalități climatice. În privința primului aspect am asistat la o integrare evolutivă a luptei contra schimbării climatice în politicile sale bilaterale și multilaterale. Într-adevăr, teritoriul UE e deja afectat, și va fi din ce în ce mai mult, de manifestările dereglării climatice în afara frontierelor sale din cauza efectelor în cascadă și a celor induse asupra comerțului ori a migrărilor; astfel, reziliența climatică internațională devine atât o chestiune de solidaritate, cât și o miză de autonomie strategică în propriul interes al UE și în cel al statelor membre. Aceasta a condus Uniunea să poarte un dialog cu țările partenere, acordând prioritate țărilor vulnerabile la schimbarea climatică, precum și celor partenere, cele mai proactive în domeniu. Este un fel de model de dezvoltare ecoclimatică, economică, ecologică și societală deschisă spre obiectivele dezvoltării durabile (ODD) ale ONU care se dorește a fi operaționalizată în politicile bilaterale și multilaterale ale UE, ceea ce pune Pactul verde pentru Europa în centrul acțiunii exterioare a UE.

3.1. Politica de vecinătate și atuurile sale

Concepută ca o panoplie la instrumente strategice comune aceasta a permis Uniunii să-și diferențieze politica la fiecare partener în funcție de specificitățile proprii, sprijinindu-se pe acordurile juridice bilaterale, de parteneriat și de cooperare ori de asociere, precum și pe planuri de acțiune și prioritățile acordate în acest cadru. La început, aceste relații nu comportau obiective specifice privind încălzirea climatică; totuși, la un moment dat, în cadrul acordurilor de asociere euromediteraneene au fost abordate și aspecte de acest gen prin intermediul obiectivelor de cooperare, precum prevenirea deteriorării mediului, controlul poluării, protecția sănătății mediului și garanția unei utilizări raționale a resurselor naturale în vederea promovării dezvoltării durabile, aflate în strânsă legătură cu concilierea imperativelor dezvoltării economice și sociale cu cele de ocrotire a naturii, acordându-se o atenție specială în cadrul cooperării, celor mai defavorizate pătri ale populației, mediului urban și protecției ecosistemelor, precum pădurilor tropicale. Această contribuție, chiar și indirectă,

¹⁹ Communication de la Commission, *Bâtir une Europe résiliente – La nouvelle stratégie de l’Union européenne pour l’adaptation au changement climatique*”, COM (2021) 82 final, 24 februarie 2021.

este departe de a fi neglijabilă întrucât a favorizat în mod evident schimbările în structurile sectoriale, în special prin reducerea industriilor manufacturiere, sporirea producției de energie provenite din surse renovabile (solară, eoliană) ori încurajarea comerțului cu bunuri de mediu, stimulându-se indirect ecologizarea economiei în aceste țări. După prima revizuire a Pactului verde pentru Europa în noiembrie 2015 și comunicarea Comisiei din 18 martie 2020 referitoare la viitoarea politică de parteneriat oriental, integrarea combaterii schimbării climatice s-a extins și s-a manifestat în mod explicit în noile instrumente de angajament bilateral încheiate pentru perioada 2017–2020, o acțiune climatică alături de o conservare, utilizare și gestiune durabilă a resurselor naturale, precum și un parteneriat pentru ecologie și un viitor durabil și rezilient²⁰.

O evoluție asemănătoare a caracterizat și un alt instrument de politică de vecinătate, respectiv acordurile de parteneriat și cooperare; de la începuturi schimbarea climatică s-a înscris în capitolele acestora consacrate mediului prin intermediul recunoașterii necesității unei cooperări privind lupta împotriva degradării mediului, inclusiv a evoluției climei globale, prin punerea la punct de strategii relative la problemele planetare și climatice. Această considerație de ordin general a devenit mai precisă odată cu renegocierea anumitor acorduri, precum cel încheiat cu Republica Kazahstan, în 2016 ori cu Armenia, în 2018, în cadrul cărora un întreg capitol a fost consacrat cooperării în domeniul schimbării climatice, specificându-se că acesta vizează inclusiv măsuri de adoptare, aplicare și difuzare de noi tehnologii cu slabe emisii de carbon, de adaptare sigure și durabile, desfășurându-se activități colective la nivel regional și internațional, în special în ceea ce privește acordurile multilaterale de mediu aplicabile părților. În acest context se cuvine remarcat și faptul că în acordul cu Armenia se afirmă voința părților de a pune în aplicare și a realiza obiectivele Convenției-cadru privind schimbările climatice din 1992, ale Protocolului de la Kyoto din 1998 și ale Acordului de la Paris din 2015.

3.2. Politica comercială și exigențele climatice

„Comerțul este exportarea normelor noastre sociale și de mediu”, afirma un înalt responsabil european²¹. Așadar, UE nu caută numai să-și vândă bunurile, ci să-și exporte „Bunul” poate cel mai de preț, cel puțin concepția sa prin intermediul valorilor ce o definesc. Este vorba de o filosofie de acțiune formulată sugestiv astfel de un specialist al domeniului: „Europa trebuie să fie un răspuns la globalizare, ea trebuie să permită să se facă la nivel continental ceea ce se face la nivel național, adică statul social, pentru a domestici piețele, fără a le distruge mecanismele”. Acum prioritară devine definitivarea și promovarea modelului său prefigurat prin Pactul verde pentru Europa (2019). În scopul prezervării modelului său Europa recurge fie la promovarea de mijloace specifice în cadrul cooperării multilaterale, fie la adoptarea

²⁰ *Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities*, Bruxelles, SWD (2021) 186 final, 2 iulie 2021.

²¹ J.C. Juncker, *Discours sur l'état de l'Union*, speech/17/3165, 13 septembrie 2017.

de măsuri unilaterale²². Aceeași evoluție spre o recunoaștere treptată și constantă a „obiectivelor Convenției-cadru și ale protocolului său de la Kyoto”, o cooperare pentru „aplicarea Convenției-cadru, Protocolului de la Kyoto și Acordului de la Paris”, a „angajamentului părților la Acordul de la Paris” s-a înregistrat și în privința acordurilor comerciale, grație schimbării de paradigmă care a instituționalizat introducerea de capitole privind comerțul și dezvoltarea durabilă²³. Într-un orizont de timp și mai recent, acordul de comerț și de cooperare între Uniunea Europeană și Regatul Unit, de pildă, consideră că lupta contra schimbării climatice este una dintre temele aflate la bazele cooperării, cu același titlu ca democrația, statul de drept, drepturile omului și neproliferarea armelor de distrugere în masă; explicația acestei situații se întemeiază pe faptul că „schimbarea climatică reprezintă o amenințare existențială pentru umanitate”. În acest mod se acordă perspective punerii în aplicare, deopotrivă, a Convenției-cadru și a Acordului de la Paris pentru că, pentru prima dată într-un acord comercial e integrat obiectivul de neutralitate climatică până în 2050 pe baza angajamentelor reciproce pentru a nu se reduce nivelul de protecție ci, dimpotrivă, a căuta să-l ridice în cele urmă. Acest principiu al neregresiunii regulilor de protecție a climei a fost extins și la tarificarea carbonului. De asemenea, angajamentul de aplicare a Acordului de la Paris este prezent și în acordul privind investițiile, încheiat între UE și China, din 2020 (primul tratat care comportă o secțiune referitoare la dezvoltarea durabilă pentru Beijing). Pot fi citate, în acest sens, și alte documente de gen, precum acordul economic și comercial global (AECG) dintre Canada și Uniune care ia în calcul schimbarea climatică în măsura în care părțile la acord, în perspectiva orientării comerțului spre o economie mai durabilă și mai verde, sunt atente să faciliteze eliminarea obstacolelor la comerț ori investiții în ceea ce privește mărfurile și serviciile care prezintă un interes particular pentru atenuarea schimbării climatice, ceea ce privește mai ales sectorul energiilor renovabile.

Atunci când comitetul mixt, stabilit în virtutea acordului, a interpretat textul acestuia prin intermediul acordului din 2018, s-a recunoscut în mod special urgența necesității atingerii obiectivelor Acordului de la Paris; aceasta înseamnă că un investitor ar trebui să aștepte ca părțile contractante să adopte măsurile concepute și aplicate pentru a acționa contra schimbării climatice, și ca dispozițiile pertinente ale acordului să fie interpretate și aplicate de un tribunal ținând cont de angajamentele aferente Acordului de la Paris, într-un mod care să permită părților să urmeze politicile lor respective de atenuare și de adaptare la schimbarea climatică, în mod adecvat.

²² M. Ferry, *L'Union est devant un triple choix: sur sa nature, sur son rôle dans le monde et sur sa façon de procéder*, „Le Monde”, 16 iunie 2005.

²³ După 2006 UE și-a asumat ca obiectiv favorizarea dezvoltării durabile și o creștere inclusivă îmbogățind acordurile sale comerciale cu un capitol consacrat „comerțului și dezvoltării durabile”. Prima includere de asemenea prevederi a fost în acordul de parteneriat economic UE-Cariforum și acordul UE-Coreea de Sud intrat în vigoare în 2011. De atunci toate acordurile comerciale ale Uniunii cuprind un capitol privind comerțul și dezvoltarea durabilă. Communication de la Commission, *La force des partenariats commerciaux: ensemble pour un croissance économique verte et juste*, COM (2002) 409, 22 iunie 2002.

3.3. Politica de cooperare pentru dezvoltare

O traiectorie asemănătoare de „înverzire” și apoi de „climatizare” s-a înregistrat și în cazul cooperării pentru dezvoltare odată cu evoluțiile aplicării acordului de la Cotonou din 2000 care, inițial, integra mediul numai printre obiectivele generale ale parteneriatului, fără nicio integrare sectorială și nicio referință explicită de acest gen la angajamente multilaterale²⁴. Dacă revizuirea sa din 2005 nu a adus mari progrese, totuși schimbarea climatică a fost introdusă în mod specific printre chestiunile tematice ori transversale aferente articolului 20 revizuit în 2010; în același sens, art. 32A a fost consacrat integral problematicii climatice. În declarația din 2017 privind „noul consens european pentru dezvoltare”, lupta contra schimbărilor climatice, atașată „priorităților strategice”, e prezentată ca fiind drept centrală pentru pilonul „planetă”. Dar numai în textul acordului rezultat în urma negocierilor cu țările membre ale Organizației Statelor din Africa, Caraibe și Pacific (OEACP), încheiat la 15 aprilie 2021, avea să fie inserată mai întâi în preambul, în mod explicit, o referire la combaterea schimbării climatice, urmată apoi de menționarea sa printre obiectivele generale ale documentului și indicarea Acordului de la Paris ca un cadru ce orientează parteneriatul în materie. Noul acord consacră apoi întregul titlu V durabilității de mediu și schimbării climatice, recunoscându-se că degradarea mediului, utilizarea nedurabilă a resurselor naturale și schimbările climatice constituie o amenințare gravă pentru realizarea dezvoltării durabile și pune în pericol viața, calitatea vieții și mijloacele de subsistență ale generațiilor viitoare. De remarcat, în plus, că termenii parteneriatului devin mai constrângători, întrucât acordul prevede că „Părțile pun în mod efectiv în aplicare” Convenția-cadru și Acordul de la Paris. S-a convenit, de asemenea, să se adopte măsuri climatice pentru a trata adaptarea, atenuarea, precum și mijloace de aplicare și a le axa pe țările cele mai vulnerabile, în special micile state insulare în curs de dezvoltare, statele de coastă de mică altitudine, țările mai puțin avansate și țările în curs de dezvoltare enclavate. Natura transversală și sistematică a combaterii schimbării climatice este, deopotrivă, asumată și clarificată ca atare din moment ce e integrată și în sens sectorial atunci când e vorba de combaterea sărăciei, garantându-se securitatea alimentară, prevăzându-se că părțile încurajează acțiunile de adaptare la schimbarea și la variabilitatea climatică de-a lungul lanțurilor de valorificare a producției alimentare, domeniului științei, tehnologiei și cercetării, în politicile comerciale și de investiții, guvernarea oceanelor și conservarea biodiversității și lupta contra deșertificării și degradării solurilor; securitatea, în special în situații de fragilitate și cea a țărilor cele mai vulnerabile și cu considerarea schimbărilor climatice ca un multiplicator al amenințărilor, precum al celor legate de ridicarea nivelului mării și fenomenelor meteo extreme, cu grave implicații pentru pace și securitate ori, la fel, managementul catastrofelor naturale.

²⁴ Communication de la Commission, *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité – D'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles*, COM/2007/643 final; *Vision partagée, action commune; une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, 2016*; *Les conclusions sur la diplomatie climatique du Conseil des affaires étrangères*, 26 februarie 2018, 6125/2018.

3.4. *Politica externă și de securitate comună*

Politica externă și de securitate comună și-a adăugat dimensiunea securității climatice, și a găsit o primă expresie juridică în acordul post-Cotonou din 2021, dar în situația în care era prezentă deja din ce în ce mai frecvent și mai accentuat în retorica domeniului. Însă, pentru moment nu e vorba decât de sensibilizare, dialog și de colectare de date pentru a ajuta să se releve efectele politice și strategice importante ale schimbării climatice și elaborarea de principii relative la securitatea climatică, în principal în scopul de a consolida obiectivele de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră. Atenuarea impactului climei asupra conflictelor a fost prezentată ca o contribuție importantă la acțiunea împotriva factorilor de conflict și de instabilitate legată de climă. Totuși, obiectivul pare a fi mai degrabă acela de a ajuta la favorizarea condițiilor sociale și economice capabile să contrabalanseze dinamica conflictelor și tensiunilor sociale în relație cu stresul climatic. În plus, la rândul-i, „Busola strategică”²⁵, adoptată de Consiliu la 21 martie 2022, se întemeiază mai puțin pe reziliența în regiunile înconjurătoare, cât mai ales pe cea a statelor membre, care trebuie să fie consolidate pentru a răspunde diferitelor crize și amenințări, dând expresie în acest mod responsabilităților partajate și acțiunii colective cu actorii străini. Pe de altă parte, stresul climatic nu pare a face parte dintre factorii ce au condus la inițierea diferitelor acțiuni ale politicii externe și de securitate comună desfășurate în regiuni afectate de acesta. Dezvoltarea evaluării pertinentei unei reduceri a impactului de mediu al misiunilor militare, mai ales în cadrul cooperării interregionale, a condus la elaborarea de linii directoare operaționale²⁶. Potrivit acestora, în dimensiunea lor internă misiunile trebuie să urmărească optimizarea utilizării resurselor și a energiei, calculul amprentei de mediu, îndatorirea de diligență și sensibilizarea ecologică; în dimensiunea externă se impune numai analiza și cunoașterea situației riscurilor de securitate legate de mediu în țara oaspete, ceea ce poate contribui în special la fasonarea obiectivelor operaționale relative la aspecte de mediu și climatice, inclusiv lupta contra infraționiilor ecologice. În mod semnificativ, e preconizat obiectivul pe termen lung al partajării cu statele invitate a celor mai bune practici în materie de ecologizare a sectorului securității.

Ca provocare existențială pentru planetă, dereglarea climatică și degradarea mediului au consecințe majore și în domeniul păcii, securității și apărării, fenomenele climatice extreme cu repetiție, ridicarea temperaturilor și a nivelului mărilor și oceanelor, deșertificarea, penuria de apă, erodarea biodiversității, poluarea și contaminarea mediului amenință sănătatea și bunăstarea umanității și pot să fie la originea deplasărilor crescânde de populație, mișcărilor migratorii, pandemiilor, tulburărilor sociale, instabilității și chiar a conflictelor. Forțele armate europene se confruntă cu

²⁵ Conseil de l'UE, 21 mars 2022, *Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationale.*

²⁶ *Operational Guidelines for integrating environmental and climate aspects into civilian Common Security and Defense Policy missions* (OR.en.), 11095/22, 6.07.2022.

condiții de operare schimbătoare și dificile ocazionate de schimbarea climatică. Aceste noi amenințări au incitat deja aliații și partenerii să-și actualizeze politicile lor pertinente²⁷. Dintr-o asemenea perspectivă, printr-un comunicat comun din 28 iunie 2023 al Parlamentului European și Comisiei, Uniunea Europeană propune un nou punct de vedere global și definește cadrul permanent de abordare și acțiune unional-europeană privind amenințările pe care schimbările climatice și degradarea mediului le prezintă pentru pace, securitate și apărare, precum și pentru concurența geopolitică sporită pentru resursele și tehnologiile necesare tranziției verzi. Ca avangardă a luptei împotriva schimbării climatice în general, UE s-a interesat începând din 2008 din ce în ce mai mult și de noile amenințări ale fenomenului global, iar de legăturile sale cu gestiunea crizelor și apărarea, cu precădere după 2020. Comunicatul comun din 28 iunie 2023 e urmarea concluziilor Consiliului European din martie 2023 privind diplomația climatică și energetică care cereau o mai bună integrare a legăturii între climă, pace și securitate în politica exterioară a UE.

În termenii documentului, UE înțelege să integreze mai bine legătura dintre climă, pace și securitate în politicile sale exterioare, grație unui ansamblu de acțiuni concrete vizând tot ceea ce privește informarea, misiunile, apărarea și cooperarea cu țările terțe partenere în scopul de a se asigura că efectele sunt luate în considerare la toate nivelurile de operare, planificare și elaborare a politicilor exterioare. Planul UE pentru creșterea rezilienței și securității acesteia și ale partenerilor săi în fața intensificării crizei climatice și ameliorarea interacțiunilor între diferitele politici a fost elaborat în așa fel încât acțiunea exterioară și capacitățile aferente să răspundă noilor provocări.

Sunt definite patru mari priorități în materie:

– întărirea planificării, a luării deciziei și a aplicării, prin mijlocul analizelor fiabile și accesibile, fondate pe date probante, purtând asupra legăturii dintre climă și securitate;

– concretizarea răspunsului la provocările climatice și securitare sub forma unei acțiuni exterioare a UE, în special prin integrarea legăturii între climă și securitate în analizele conflictelor regionale și naționale;

– ameliorarea măsurilor de adaptare la schimbarea climatică și de atenuare a efectelor sale preluat în cadrul operațiilor și infrastructurilor civile și militare ale statelor membre în scopul de a reduce costurile și amprente carbon, preservând eficacitatea operațională;

– consolidarea parteneriatelor internaționale în cadrul forurilor multilaterale și în cooperare cu parteneri precum NATO, în raport cu acțiunea UE în materie de schimbare climatică și de mediu.

Pentru operaționalizarea acestor priorități, UE va pune în aplicare circa 30 de acțiuni, în special prin instituirea unui pol de date și analize asupra securității

²⁷ Joint Communication to the European Parliament and the Council, *A new outlook on the climate and security nexus: Addressing the impact of climate change and environmental degradation on peace, security and defense*, Brussels, 28.6.2023, JOIN (2023) 19 final.

climatice și de mediu în cadrul Centrului satelitar al UE, de consiliere ecoclimatică în misiunile și operațiunile aferente politicii de securitate și apărare comună, stabilirea unui nou mecanism de susținere a climei și apărării de către Serviciul european pentru acțiune exterioară și Agenția Europeană de Apărare.

De subliniat faptul că sintagma „legătură între climă și securitate” utilizată în documentul unional-european trimite la incidența atât a schimbării climatice, cât și a degradării mediului, inclusiv de pierdere de biodiversitate și poluare, asupra păcii, securității și apărării. Schimbarea climatică și degradarea mediului sunt conectate intrinsec, se amplifică una pe alta și afectează deja securitatea producției alimentare (reducând randamentul culturilor; instabilitatea și rarefierea resurselor determinate de schimbarea climatică și de mediu pot fi și sunt activ instrumentalizate de grupările armate și rețelele criminale organizate, de regimurile corupte ori autoritare, precum și de alte părți, inclusiv prin intermediul criminalității de mediu (devenită deja cel de-al patrulea sector criminal cel mai important la nivel mondial).

3.5. Emergența unei condiționalități climatice

Considerată consubstanțială dreptului UE și unul dintre mijloacele de „exportabilitate” a modelului european în diferitele sale dimensiuni și forme de manifestare, condiție simplă, angajamente și obligație *condiționalitatea* a prosperat și sub alte „umbrele” juridice, precum dreptul internațional, dar se manifestă aici într-o ipostază specifică. Într-adevăr, nou instrument de guvernare într-un spațiu globalizat, aceasta pare ca un mod de acțiune privilegiat al Uniunii Europene în relațiile sale exterioare²⁸. Departate de a se baza numai pe constrângere, ea se prezintă mai mult ca un mijloc incitativ în vederea orientării și modificării comportamentelor și politicilor statelor terțe. Și din momentul în care partenerii săi înțeleg să se înscrie în această logică de condiționalitate, Uniunea parvine la a-și asigura difuzarea dar și protecția modelului său de societate la scară internațională. El se răspândește din ce în ce mai larg în câmpul relațiilor exterioare ale Uniunii; domeniul de acțiune a reprezentat și s-a vrut la început să constituie un teren privilegiat pentru a consacra o condiționalitate de tip politic, prin inserția de clauze relative la „respectarea drepturilor omului, principiilor democratice și a statului de drept”²⁹ în multiplele acorduri de cooperare economică. Preocupată, de asemenea, de impacturile fluxurilor economice mondiale asupra normelor de muncă, UE a căutat să promoveze o condiționalitate în domeniul social. Apoi, în fața urgențelor și provocărilor ecologice Uniunea a înțeles să extindă condiționalitatea la protecția mediului, inclusiv în privința combaterii schimbării climatice în relațiile cu statele terțe. Totodată, UE își va diversifica tehnicile prin recurgerea la o condiționalitate de tip reglementar; în

²⁸ Pascal Lamy, *Préface. La conditionnalité dans les relations extérieures de l'Union européenne*, în: F. Fines, F. Rasse (dir.), „La conditionnalité des relations extérieures de l'Union Européenne”, Editions Droit/Science Sociale, Université de Poitiers, 2022, p. 5.

²⁹ François Hervonet, *Le respect des droits fondamentaux, conditionnalité politique à l'application d'un accord économique*, în: F. Fines, F. Rasse (dir.), „La conditionnalité des relations extérieures de l'Union Européenne”, *lucr. cit.*, p. 9 și urm.

domenii așa de variate precum cel al comerțului mondial de mărfuri, importului de produse agricole ori încheierii de acorduri externe aeriene ea poate subordona în acest fel acordarea de avantaje (în special accesul la piața sa ori la spațiul său) pe care consimte să le acorde partenerilor săi străini, cu condiția ca aceștia din urmă să accepte să satisfacă anumite exigențe ecoclimatice de natură normativă. Fără îndoială, pe această cale UE a reușit să se erijeze la rangul de veritabilă putere normativă în materie în plan internațional și să construiască un model echilibrat de liberalizare a schimburilor.

Veritabilă „armă de soft power” condiționalitatea a devenit tot mai uzitată și sub forma clauzelor și capitolelor de mediu și climă, cu atât mai mult cu cât aceasta reprezintă un domeniu predilect de afirmare a leadershipului său mondial.

Integrarea transversală a acțiunii de combatere a schimbării climatice în politicile bilaterale și multilaterale ale UE nu s-a limitat la nivel declarativ, ci s-a consolidat și manifestat concret prin intermediul perspectivelor promovate de diferite tipuri de condiționalitate climatică.

Este vorba mai întâi de o condiționalitate prealabilă care subordonează încheierea anumitor acorduri de liber schimb, precum și cooperarea pentru dezvoltare de semnarea de convenții multilaterale de mediu. Există apoi o alta concepută ca un mijloc juridic de suprimare a unui drept acordat (ajutor financiar ori preferință comercială). Aceași condiționalitate se întâlnește în politica de vecinătate ce leagă mecanismele de ajutor exterior de obiective în materie de climă, precum aderarea la Acordul de la Paris din 2015 și la Convenția ONU privind biodiversitatea (1992), la Convenția-cadru privind schimbările climatice ori la Convenția privind lupta împotriva deșertificării (1994). Nu în ultimul rând, ea a fost propusă în cadrul noului proiect de schemă de preferințe generalizate; întrucât Acordul de la Paris și cele 2 convenții de la Rio-1992 privind clima și, respectiv, diversitatea biologică vor trebui, în cele din urmă, să fie adăugate pe lista tratatelor internaționale pe care țările trebuie să le ratifice pentru a beneficia de tarifele cele mai preferențiale, recunoscându-se astfel că violările grave și sistematice ale principiilor acestora privind schimbarea climatică pot să conducă UE să retragă tarifele comerciale preferențiale generale. Apoi, în contextul politicii comerciale operează o condiționalitate climatică mai perfecționată ca mijloc juridic de suspendare parțială sau totală a relației convenționale. Ea se întâlnește, de exemplu, în acordul de cooperare încheiat de UE și Marea Britanie din 2022 care prevede, cu referire la angajamentele climatice, capacitatea uneia sau alteia dintre părți de a impune unilateral drepturi, sub rezerva unui examen din partea unui grup de arbitraj, atunci când o schimbare creează un efect negativ important asupra comerțului ori investiției între cele două părți. Astfel, faptul de a compromite grav obiectul și scopul Acordului de la Paris e calificat a constitui o lipsă gravă și substanțială la un element esențial al documentului, susceptibilă de a provoca suspendarea ori rezilierea totală sau parțială, chiar dacă pragul pentru a demonstra că numai o parte afectează scopul și obiectul Acordului rămâne dificil de atins. La rândul său, în mod și mai semnificativ, acordul negociat cu Noua Zeelandă (2021) a introdus o nouă posibilitate de aplicare de sancțiuni comerciale în ultimă instanță în

caz de violare gravă a angajamentelor fundamentale aferente capitolului privind dezvoltarea durabilă. Este vorba numai și specific în ceea ce privește mediul de o nerespectare a Acordului de la Paris privind clima, constatată prin decizia grupului special (în condițiile art. 26.16 par. 3) dacă în aceste circumstanțe partea reclamantă alege să nu ceară consultații în materie de compensație ori dacă părțile nu se înțeleg în privința compensației în cele 24 de zile următoare deschiderii consultărilor asupra acesteia, situație în care partea reclamantă poate să notifice în scris partea vizată, prin reclamație, intenția sa de a suspenda aplicarea obligațiilor ce decurg din dispozițiile pertinente.

Dincolo de aceste cazuri, în care o condiționalitate climatică-sanțiune e prevăzută în mod explicit, se poate recurge, în plus, la o operațiune interpretativă deductivă care se fondează implicit pe recunoașterea la nivel mondial a importanței mediului în salvagardarea dreptului fundamental la sănătate. Aceasta ar impune, pe de o parte, o reinterpretare a drepturilor omului existente în scopul de a lua mai mult în considerare preocupările de mediu, iar pe de altă parte, definirea de noi criterii specifice (de pildă, limite de emisii și de efluenți) pentru a determina dacă normele relative la drepturile omului sunt respectate în termenii obiectivelor ecoclimatice. Totodată, în urma recente recunoașteri a dreptului la un mediu sănătos ca drept fundamental, la nivel doctrinal³⁰ cât și în plan instituțional prin rezoluția 48/13 a Consiliului drepturilor omului³¹ și la nivelul UE prin intermediul unei relecturi a principiului dezvoltării durabile³², o condiționalitate climatică-sanțiune ar putea fi inclusă în mod explicit în clauze zise „bulgare” prezente în ansamblul acordurilor euro-mediteraneene de asociere, precum și în acordurile de parteneriat și de cooperare încheiate cu țările occidentale și din Caucaz, precum și în acordul de la Cotonu (inclusiv varianta 2021). Aceasta atribuie respectării drepturilor omului calitatea de element esențial permițând astfel ca, prin intermediul clauzelor de „neexecutare” să se adopte, eventual, măsuri

³⁰ A se vedea: S. Apattu, *The right to a healthy life or the right to die polluted? The emergence of a human right to a healthy environment under international law*, Tulane Environmental Law Journal, 16/2002, p. 67; D. Shelton, *Environmental protection and human rights*, CUP, 2011; J. T. McClymonds, *Human right to a healthy environment: an international legal perspective*, New York Law School Law Review, 37/1992, p. 583; J. Downs, *A healthy and ecologically balanced environment: an argument for a third generation right*, Duke Journal of Comparative and International Law, 3/1993, p. 351; A. Steiner, *Executive Director United Nations Environment Program*, Letter from UNEP to Council of Europe, 14 mai 2010.

³¹ Résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies (2021), *The human right to a clean, health and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/RES/48/13.

³² Art. 2 al vechiului regulament (CE) n° 2493/2000 du 7 nov. 2000, JOCE, n° L 288/1, relatif à des mesures visant à promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement, insista deja asupra «l'amélioration du niveau de vie et du bien-être des populations concernées dans les limites de la capacité des écosystèmes en préservant les richesses naturelles et leur diversité biologique au profit des générations présentes et futures». A se vedea, tot așa, Communication de la Commission sur la révision de la stratégie pour le développement durable – Une plate-forme pour l'action, COM(2005) 658 final, 13 déc. 2005, ainsi que la nouvelle stratégie de l'Union européenne pour le développement durable adoptée par le Conseil européen les 15–16 juin 2006.

adecvate spre a face față oricărei forme de neexecutare a prevederilor acordului. Așadar, printre consecințele aferente unei violări a „elementelor esențiale” ale tratatelor s-ar putea consacra suspendarea acordului ori adoptarea de măsuri adecvate în cazul în care angajamentele Acordului de la Paris ar fi ignorate ori înlăturate.

3.6. Scurte concluzii

Analiza demersului exterior al Uniunii Europene de promovare a problematicei ecoclimatice, cu un evident caracter de exemplaritate și de leadership, ne arată o conștientizare profundă a urgenței climatice și o acțiune consecventă, sistematică și pertinentă în materie. Ea se manifestă atât în planul negocierilor multilaterale onusiene, cât și, mai recent, prin operaționalizarea contribuției sale conceptuale pe calea unei diplomații de mediu și prin intermediul integrării cvasi sistematice în politicile sale bilaterale și multilaterale, și vizează dubla dimensiune a schimbării climatice relative la susținerea procesului de decarbonizare la nivel european și internațional, precum și promovarea rezilienței și a măsurilor de adaptare. În pofida acestor progrese, care atestă o exprimare a ambițiilor climatice în acțiuni concrete, Uniunea nu a ajuns încă să opereze o veritabilă sinergie între urgența climatică și cea de mediu. Din această perspectivă, așa-zisa autonomizare a urgenței climatice, precum și luarea sa în considerare explicită în relațiile exterioare ale UE, s-a exprimat și afirmat în special prin prisma unei legături semnificative între energie și climă, cu propunerea unei tranziții verzi (ecologice) care se sprijină pe proiecte de infrastructură, de energie renovabilă necesare pentru atenuarea efectelor schimbărilor climatice. Cu toate acestea, ele nu sunt lipsite de antrenarea unor impacturi de mediu locale importante care au un efect negativ asupra comunităților locale și a condițiilor ecologice, cu implicații în privința justiției climatice. Obiectivul protecției mediului – care constă în a „prezerva, proteja și ameliora calitatea mediului” – nu corespunde în întregime obiectivelor de atenuare a schimbării climatice ce vizează să răspundă nevoilor generațiilor viitoare și de preservare a mediului pe termen lung. Dispozițiile pertinente ale acordurilor internaționale în vigoare nu acordă decât puțină atenție impactului măsurilor de atenuare climatică asupra mediului. Astfel, niciun capitol de „dezvoltare durabilă” din cuprinsul acordurilor existente nu conține dispoziții explicite vizând combaterea despăduririlor, riscurile aferente și nu se referă la instrumente internaționale relevante în domeniul biodiversității. La fel, niciun acord nu abordează chestiunea subvențiilor nefaste acordate pisciculturii, care reprezintă unul din principalii factori ce contribuie la utilizarea nedurabilă a resurselor marine. În plus, nu există nicio dispoziție în aceste documente care să prevadă un tratament proporțional al impacturilor acestor măsuri ori de măsuri reparatorii și preventive vizând daunele de mediu în relațiile comerciale.

Înscrierea angajamentului național într-un cadru multilateral adecvat, în serviciul climei a devenit o prioritate. Pentru acesta, sistemul comercial multilateral trebuie să garanteze și să promoveze mai bine libertatea de acțiune climatică a membrilor săi. Soluțiile există ori trebuie să fie inventate: excepția climatică, ce permite să se deroge de la regulile care se opun politicilor de luptă contra încălzirii

globale la nivel național prin, de exemplu, clauza păcii climatice prin care membrii Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) s-ar angaja să nu urmărească în numele comerțului politicile climatice ale partenerilor, crearea unei proceduri de „chestiune prioritară climatică”, cu trimitere la Convenția-cadru din 1992 în sensul admiterii evaluării de impact carbon a măsurilor contestate în numele comerțului, pentru a evalua legitimitatea carbon, devenită prioritară³³. În toate cazurile e vorba de a stabili și amenaja regulile ce limitează strategiile non cooperative, în așa fel încât să se asigure că acestea nu împiedică acțiunea climatică. Dimpotrivă, s-ar permite în acest mod să se ajungă la un multilateralism în comun între comerț și climă, prima etapă spre o ecuație nouă, inovatoare și stimulantă în materie. Fără îndoială, Europa are, și în această privință, o responsabilitate particulară de a pune atari elemente într-o strategie coerentă. Ea va trebui să insiste pe politicile climatice interne, veghind la păstrarea unității pieței sale interioare contra tentațiilor ofertelor naționale în domeniul subvențiilor care nu ar profita decât statelor membre mai bine dotate financiar. S-ar impune, deopotrivă, ca UE să gestioneze constrângerile concurențiale legate de tranziția climatică, obiect al unui mecanism de ajustare carbon la frontiere și să se apere contra practicilor neloiale ale „partenerilor” săi și, nu în ultimul rând, să utilizeze piața proprie pentru a exercita o influență pozitivă asupra acțiunii climatice a partenerilor săi, înscriindu-se totodată într-o politică coordonată destinată țărilor în curs de dezvoltare. Întărită cu această determinare internă și la frontierele sale, Uniunea Europeană ar putea să promoveze marea transformare a unui sistem multilateral centrat pe climă și pe combaterea schimbărilor climatice.

Spre a reprezenta și a se manifesta ca un model în privința problematicii de mediu și climă, Uniunea Europeană și-a fixat obiective ambițioase în materie de combatere a schimbărilor climatice, energie și biodiversitate, în contextul obiectivului final de a transforma economia sa într-una verde și durabilă. Dar acțiunile pozitive din cadrul unional-european nu trebuie să se realizeze prin exportarea dificultăților și delocalizarea poluărilor în alte părți ale planetei. Dimpotrivă, se impune a se face totul pentru ca neutralitatea carbon, la care aspiră continentul european până în 2050, să nu fie obținută în detrimentul altor regiuni. În perspectiva Pactului verde pentru Europa și în continuitatea programului său de acțiune pentru mediu intitulat *A trăi bine în limitele planetei noastre*, Uniunea și-a asumat rolul de lider exemplar pentru a promova „un viitor durabil în plan economic, social și de mediu pentru planetă și pentru generațiile actuale și viitoare”. Așa se face că UE și-a asumat deja numeroase angajamente internaționale în vederea promovării provocărilor ecoclimatice la scară mondială. Ea a jucat un rol cheie în negocierea și încheierea Acordului de la Paris privind clima din 2015. Pe lângă stabilirea unui cadru politico-juridic de acțiune externă adecvat în materie și desfășurarea mai multor demersuri ecoclimatice sectoriale, Uniunea acționează în continuare pentru identificarea și chiar inventarea de noi soluții și promovarea de instrumente inedite prin care să-și sporească contribuția la

³³ Sébastien Jean, *Le système commercial multilatéral doit mieux garantir la liberté d'action climatique*, „Le Monde”, 9 iulie 2023.

abordarea crizelor ecologice globale. În acest context, o atenție deosebită este acordată inovației juridice ca levier de accelerare a evoluției spre un model de dezvoltare mai durabilă³⁴. În acest sens, schimbarea climatică ar necesita și „o schimbare de climat juridic”³⁵. Se înscriu unei atari perspective clauzele ecoclimatice inserate în acordurile de comerț de nouă generație, un nou mecanism de ajustare carbon la frontiere, reglementarea acțiunii contra despăduririi importate și globale ori interzicerea zborurilor interioare pe distanțe scurte spre a satisface nevoile tranziției ecologice.

4. Înscrierea de clauze „mediu și climă” în acordurile de comerț

Așa cum s-a remarcat, dacă acordurile de liber schimb de nouă generație conțineau deja dispoziții privind dezvoltarea durabilă, UE a insistat în direcția accelerării „înverzirii” acordurilor sale comerciale prin includerea de noi mecanisme de condiționalitate coercitivă în legătură cu Acordul de la Paris privind clima din 2015³⁶. Exigențe de mediu legate de dezvoltarea durabilă au început să fie incluse în diverse acorduri de comerț încheiate de Uniune încă de la începutul anilor 2000, așa cum ne arată, în mod special, cel cu Coreea de Sud (14 mai 2011), primul acord de liber schimb care conține un capitol consacrat integral dezvoltării durabile. În acest mod s-a ajuns la depășirea „opoziției” dintre comerțul internațional și protecția mediului pentru a se institui relații mai „simbiotice” între acestea din urmă³⁷. Inserarea unor atari clauze în asemenea acorduri, fie că e vorba de acorduri de parteneriat economic ori de acorduri de liber schimb zise de „nouă generație”³⁸ se va generaliza și va permite de a se extinde, va exporta normele de mediu la cealaltă parte a documentului, țară în curs de dezvoltare sau dezvoltată, după caz. Pronunțându-se asupra acordului încheiat cu statul Singapore, în avizul său³⁹ 2/15 CJUE a considerat că asemenea dispoziții privind dezvoltarea durabilă în respectivele acorduri aparțin „politicii comerciale comune și, de aici, competența exclusivă a Uniunii”⁴⁰. Exercitarea acestei competențe cu includerea de atari clauze de comerț și de dezvoltare durabilă în mai multe tipuri de acorduri atestă, alături de luarea în considerație de norme speciale și de muncă, preocupări de mediu ale Uniunii în domeniul politicilor sale comerciale,

³⁴ A. Aragao, *L'innovation juridique-écologique pour réagir à l'urgence écologique*, RJE 2022, hors-série no. 21 (număr special „Urgences écologiques: quelles urgences pour le droit?”), p. 71.

³⁵ C.-M. Alves, *Les mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Du changement climatique au changement de climat juridique*, RJE 2022, rev. cit., p. 274.

³⁶ Francette Fines, *Le verdissement des accords de commerce avec l'inclusion de clauses „environnement et climat”*, în „Revue de L'Union Européenne”, nr. 668, mai 2023, p. 262 și urm.

³⁷ N. de Sadeleer, *La contribution de l'UE au développement du droit international de l'environnement. Les relations symbiotiques du commerce international et de la protection de l'environnement*, în : É. Canal-Forgues (dir.) „Démocratie et diplomatie environnementales: acteurs et processus en droit international”, Editions Pedone, Paris, 2015, p. 161.

³⁸ P. Meunier, *Conditionnalité démocratique, développement durable et politique commerciale de l'Union européenne*, RDUE 2021, p. 91.

³⁹ C. Rapoport, *L'Union européenne exportatrice de norme environnementales dans ses relations conventionnelles avec les pays tiers*, Editions Pedone, Paris, 2018, p. 25.

⁴⁰ CJUE, ass. plen, 16 mai 2017, avis 2/15, Accord de libre-échange avec Singapour.

cea ce poate confirma ideea de a încerca în special astfel să răspundă la efectele negative ale mondializării descurajând „dumpingul de mediu” pe care statele terțe ar putea fi tentate să-l practice spre a profita de avantajul comparativ pe care l-ar aduce standardele de mediu scăzute în interior. În plus, se ridică și întrebarea dacă nu cumva încheierea unor atari acorduri nu ar fi o sursă de contradicții ori de efecte perverse ținând în special de aceea că acordul în sine, prin faptul stimulării schimburilor de mărfuri, investiții etc. pe care le stimulează, antrenează riscul de a genera noi atingeri aduse mediului și climei⁴¹. Însă dacă liberul schimb comercial promovat de Uniune ar deveni sinonim regresivității de mediu, ar fi dificil ca respectivele acorduri să se înscrie în Pactul verde (Green Deal) lansat de Comisia Europeană în 2019. Și astfel, cum Uniunea ar mai putea să releve provocările, precum cele ale schimbării climatice calificată drept „comutare existențială pentru umanitate”, în acordurile de comerț și cooperare pe care le-a încheiat cu Marea Britanie, la 30 aprilie 2021? De aceea s-a apreciat că e nevoie ca abordarea Uniunii în această privință trebuie să evolueze spre a integra și mai mult necesitățile protecției mediului, precum și pe cele ale schimbării climatice, așa cum rezultă și din accelerarea calendarului în materie de „înverzire” a politicii comerciale unional-europene.

4.1. Generalizarea clauzelor de orientare a acordurilor comerciale către o dezvoltare mai durabilă

Elaborarea acordurilor comerciale și, în special, a celor zise de nouă generație urmărește o mai bună luarea în considerare a exigențelor dezvoltării durabile prin intermediul generalizării clauzelor speciale. Dar dacă se adoptă o abordare promoțională în domeniu, se impune și o sporire a garanțiilor aferente și înlăturarea lacunelor din mecanismele protectoare deja instituite.

4.1.1. Garanțiile normelor de mediu ridicate

Sunt vizate în acest context clauzele privind dezvoltarea durabilă (CDD) conținute cu precădere în acordurile de liber schimb de „nouă generație”, garantate în vederea asigurării unui nivel ridicat de protecție a mediului, în special prin sporirea constrângerilor pertinente. Astfel, o primă garanție de acest gen se referă la protecția prin reglementarea națională. În acest sens, respectivele acorduri cuprind mai multe dispoziții ce reamintesc, invocă și prezervă dreptul statelor de a legifera și reglementa în vederea atingerii obiectivelor legitime în materie de mediu și de muncă. Spre exemplu, se face referință la dreptul fiecărei părți „de a stabili propriile niveluri de protecție a mediului și a muncii și de a adopta ori a modifica în consecință legile și politicile lor pertinente”. Dar această garanție de competență națională e temperată, întrucât în același timp se afirmă că fiecare parte își va intensifica eforturile așa încât legile și politicile aferente să prevadă și să încurajeze „niveluri înalte” ori „niveluri ridicate” pentru ceea ce aparține protecției mediului ori a muncii. Acordurile de

⁴¹ M. Abbas, *Libre-échange et changements climatiques : „soutien mutuel” or divergence ?*, în „Mondes en développement” no. 162, 2013/2, p. 33.

referă, de asemenea, la „menținerea de nivele de protecție” ceea ce creează un „efect cliquet”⁴², cerință pe care documentele în materie mai recente tind să o exprime mai bine⁴³. Mai mult decât atât, în unele din aceste texte este citat în mod expres principiul precauției, care garantează faptul că părțile la acord vor putea să ia măsuri de protecție, chiar dacă aceasta ar afecta comerțul, „atunci când există un risc serios și ireversibil pentru mediu”, inclusiv „în absența certitudinii științifice absolute”.

Cea de-a doua garanție rezultă din aplicarea tratatelor multilaterale în materie de mediu, întrucât respectivele acorduri trimit la normele internaționale conținute în convențiile interstatale în favoarea protecției mediului care au fost deja acceptate de părți. Aceasta a condus Comisia Europeană să considere că aceste acorduri și convenții internaționale de referință „servesc drept busolă pentru angajamentele în materie de dezvoltare durabilă”, ceea ce permite ca efect acordurilor comerciale ale Uniunii să constituie „un scut în fața reflexelor protecționiste”. Se apreciază, pe bună dreptate, că dacă acordurile precedente se limitau la referiri generale, fie și implicite la schimbarea climatică, după acordul de parteneriat economic încheiat cu Japonia⁴⁴, intrat în vigoare în 2019, s-a înregistrat o luare în considerare a instrumentelor onusiene de acțiune împotriva schimbării climatice. Astfel, art. 16.4 §4 al documentului citat enumeră și cristalizează într-o formulare care apare ca mai constrângătoare, numeroasele angajamente ce revin părților în raport cu Convenția-cadru privind schimbările climatice din 1992 și Acordul de la Paris din 2015, subliniindu-se recunoașterea importanței realizării „obiectivului ultim” al celei dintâi și aceasta „în scopul de a acționa în privința amenințării prezente pe care o constituie schimbarea climatică, precum și a rolului ce îi revine comerțului în acest scop”. Deopotrivă, părțile își reafirmă angajamentul lor de a pune efectiv în aplicare cele două instrumente internaționale majore în domeniul climei și de a coopera în vederea promovării contribuției pozitive a comerțului la tranziția către o dezvoltare cu slabe emisii de gaze cu efect de seră și reziliență față de schimbarea climatică, să lucreze împreună pentru a lua măsurile vizând lupta împotriva încălzirii globale în vederea atingerii obiectivului ultim al convenției-cadru și a obiectivelor Acordului de la Paris. Ca urmare, atari dispoziții, făcând referință în acești termeni la angajamentele climatice,

⁴² A se vedea: T. Salmon, *La prise en compte de l'environnement dans la politique commerciale de l'Union européenne*, „Rev de l'UE”, 2022, p. 38; M. Geffrault, *La recherche d'un équilibre entre promotion des valeurs et du libre-échange dans l'action extérieure de l'Union européenne en Arie-Pacifique*, P.U. Rennes, 2020, p. 64–66.

⁴³ Este cazul, de pildă, al acordului încheiat cu Republica Vietnam la 30 martie 2020 care relevă: „1. Părțile subliniază că slăbirea nivelurilor de protecție în domeniile mediului ori cel al muncii afectează obiectivele prezentului capitol și nu se cuvine să se încurajeze comerțul și investițiile diminuând nivelurile de protecție prevăzute de dreptul intern al mediului ori al muncii. 2. O parte nu renunță și nu derogă și nici nu se oferă să o facă de la legile sale în materie de mediu ori de muncă într-un fel care să afecteze comerțul ori investițiile între părți. 3. O parte nu omite să asigure respectivul efectiv al legilor sale în materie de mediu și climă acționând și abținându-se de la a acționa în mod durabil ori recurent, în scopul încurajării comerțului ori investițiilor.”

⁴⁴ A. Pirlot, *La dimension environnementale des accords de libre-échange: une perspective européenne*, RIDE 2020/2, p. 183.

au fost incluse în numeroase acorduri semnate de Uniune; în acest sens se pot nota angajamentele similare prevăzute în acordul global privind investițiile, încheiat cu China în 2020⁴⁵.

4.1.2. O protecție lacunară a clauzelor de dezvoltare durabilă

Sub un asemenea titlu se regăsesc numeroase lacune aferente, în special cadrului multilateral, în frunte cu cele legate de insuficiența acțiunii Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) în materie de mediu și climă. Referitor la acordurile de liber schimb de nouă generație încheiate de UE începând cu documentul de acest gen încheiat cu Coreea de Sud în 2020, acestea includ un mecanism unic și inovant, care să detalieze procedura amiabilă de urmat pentru rezolvarea dificultăților în caz de potențiale violări ale clauzelor privind dezvoltarea durabilă de către părți. Se prevede, înainte de toate, în acest sens, deschiderea unei perioade de concertare. În continuare și în afara unui acord, părțile au posibilitatea să sesizeze un grup *ad-hoc* compus din experți. Acesta din urmă întocmește un raport ce trebuie să cuprinsă recomandările sale; părțile trebuie să depună toate eforturile pentru a ține cont de conținutul lor. Un comitet „comerț și dezvoltare durabilă” supervizează aplicarea relativelor recomandări. Acest mecanism întemeiat pe o logică „neconfrunțională” reprezintă, fără îndoială, un progres; există, totuși, o distincție majoră în raport cu regulile clasice aplicabile reglementării diferendelor în materie de comerț, având în vedere că nu sunt prevăzute sancțiuni ori contramăsuri care pot să fie pronunțate în caz de nerespectare a prevederilor raportului elaborat de grupul de experți față de clauzele respective. Dacă cealaltă parte nu pune în aplicare raportul în cauză, Uniunea nu e autorizată în mod expres să suspende concesiunile tarifare acordate ori să se adopte drepturi compensatorii. De remarcat că UE a activat deja acest mecanism în privința dimensiunii sociale a dezvoltării durabile; pe această bază Uniunea a intentat o plângere împotriva Coreei de Sud, invocând în special faptul că legile coreene privind munca nu erau conforme angajamentelor luate prin acordul de liber-schimb, în principal în raport cu Organizația Internațională a Muncii (OIM sau Organizația). Referitor la punctul vizând libertatea de asociere refuzată unor muncitori, panelul ori grupul de experți privind Coreea de Sud, în raportul său întocmit în ianuarie 2021, a confirmat o atingere adusă principiilor și drepturilor fundamentale ale OIM. Dimpotrivă, documentul nu a decelat incompatibilitatea în faptul că statul coreean nu a ratificat mai multe convenții fundamentale ale Organizației, atunci când acesta se angajase, considerând că nu i se poate reproșa de a nu fi depus eforturi continue și susținute să ajungă la aceasta. În același context de preocupări se impune menționat și faptul că s-au introdus studiile de impact privind dezvoltarea durabilă a acordurilor în curs de negociere, iar în căutarea consolidării controlului aplicării angajamentelor în materie de comerț și dezvoltarea durabilă înființând, în 2020, postul de responsabil european

⁴⁵ P. Kerneis, *L'évolution récente de l'intégration des normes environnementale dans les accords commerciaux de l'Union européenne de 2008 à 2020*, în „L'observateur de Bruxelles”, no. 124, 2021/2, p. 30.

pentru respectarea regulilor comerțului, precum și un sistem de punct de intrare unic spre a culege și centraliza plângerile relative la aceste acorduri.

În pofida acestor eforturi, societatea civilă și liderii politici și-au manifestat preocupările față de riscul punerii în discuție a modelului european.

4.2. Spre o nouă abordare în materie de comerț și dezvoltare durabilă

În ultima perioadă Uniunea Europeană tinde să se orienteze către angajamente încă și mai ambițioase în materie de comerț și dezvoltare durabilă, o soluție eficientă putând să constea în adoptarea unei abordări construite pe mecanismele de condiționalitate în special în legătură cu lupta împotriva schimbării climatice. O mai bună aplicare a capitolelor respectivelor acorduri consacrate dezvoltării durabile a fost căutată și prin planul de acțiune în 15 puncte privind comerțul și dezvoltarea durabilă datând din 2018⁴⁶. Ca urmare, în 2021 Comisia Europeană a antamat o reexaminare a acestui plan de acțiune, acoperind ansamblul aspectelor pertinente pentru aplicarea și controlul respectării capitolelor privind subiectul în vederea de a face „din susținerea în favoarea unei tranziții verzi și juste unul din pilonii politicii comerciale a UE”. Această evoluție va fi confirmată și accentuată printr-o comunicare a CE din 2022, pe care aceasta o prezintă drept „o nouă abordare” a acordurilor comerciale care favorizează o creștere pentru o tranziție „verde și justă”. Aprobata de Consiliul Uniunii ea conține șase priorități ale intervenției: 1) necesitatea de a fi mai proactiv în cooperarea cu partenerii; 2) întărirea abordării specifice pe țară; 3) integrarea durabilității în acordurile comerciale dincolo de capitolele consacrate dezvoltării durabile; 4) creșterea urmării aplicării angajamentelor în materie de comerț și dezvoltare durabilă; 5) consolidarea rolului societății civile; 6) ameliorarea controlului aplicării prin mijlocul sancțiunilor comerciale ca măsură de ultimă instanță⁴⁷. Dintre tendințele ce se degajă în acest context se remarcă, prin urmare, extinderea, accentuarea și înăsprirea angajamentelor luate în acordurile de liber schimb prin impunerea de noi constrângeri (obligația de a acționa și interdicțiile de a face) pentru a lupta împotriva amenințărilor de mediu și climatice (fie că e vorba de climă, biodiversitate, păduri ori resurse piscicole), întărirea urmării și aplicării capitolelor consacrate dezvoltării durabile în acordurile comerciale prin consacrarea de mecanisme ce garantează conformarea (Comisia propunând o aliniere în privința sistemului general de reglementare a diferendelor dintre state aplicabile altor dispoziții comerciale ale acordurilor, finalizarea controlului consolidat prin adoptarea de sancțiuni comerciale, care să vizeze violările grave ale reglementărilor în materie, inclusiv a prevederilor Acordului de la Paris), acordarea unui statut prioritar „liberalizării” comerțului cu bunuri și servicii de mediu, în special celor necesare reducerii emisiilor de GES. De asemenea, UE va acționa în

⁴⁶ *Non paper de la Commission européenne. Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements*, 2018.

⁴⁷ *Conclusions du Conseil sur le réexamen des chapitres, portant sur le commerce et de développement durable, telles qu'elles ont été adoptées par le Conseil la 17 oct. 2022.*

favoarea „reciprocității” normelor de producție agricolă în politica comercială⁴⁸, ceea ce corespunde a ceea ce s-a denumit „clauze în oglindă” și care, spre a corespunde exigențelor OMC, trebuie să privească toate fluxurile comerciale, inclusiv cele generate de acordurile de comerț ale Uniunii⁴⁹. Se urmărește în acest mod să se asigure „sisteme alimentare durabile”, incluzând un capitol dedicat acestei chestiuni în acordurile de comerț, așa cum s-a întâmplat deja în relațiile cu unii parteneri comunitari.

În fine, se impune relevant faptul că noile reguli autonome vor trebui să fie în măsură să acționeze asupra comerțului generat pe baza dispozițiilor acestor acorduri, precum regulamentul european de luptă contra despădurii importate din 2023.

4.3. Spre o condiționalitate climatică în acordurile de comerț

Într-un aviz relevant în materie privind acordul cu Singapore, CJUE a susținut că dispozițiile capitolului vizând dezvoltarea durabilă „are ca obiect... guvernarea schimburilor comerciale între Uniune și Republica Singapore subordonând liberalizarea acestora condiției ca părțile să-și respecte obligațiile lor internaționale în materie de protecție socială a lucrătorilor și de protecție a mediului”. Astfel, Curtea a statuat în termeni de subordonare prin raport la o condiție precisă: dacă liberalizarea schimburilor apare ca supusă respectării clauzelor de dezvoltare durabilă; potrivit abordării sale, nu considerăm că o atare subordonare ar trebui să fie înțeleasă ca a corespunde unui regim juridic de condiționalitate și, în consecință, dispozițiile privind dezvoltarea durabilă din acorduri din epocă apar drept necorespunzătoare schemei specifice de condiționalitate. Din această perspectivă, ar fi de dorit ca noile acorduri de comerț să nu se limiteze la a trimite la ori a aminti angajamentele legate de Acordul de la Paris, ci să consacre acțiunea contra schimbării climatice printre „elementele esențiale” ale documentului. Ridicată la un atare nivel chestiunea climatică s-ar situa astfel la egalitate cu tripticul democrație, stat de drept și drepturile omului care reprezintă reperele fundamentale ale bazei condiționalității democratice, consacrată în numeroase acorduri încheiate de Uniune. De remarcat, în acest sens, că în deja acordul încheiat cu Marea Britanie (2021) s-a procedat în acest fel în privința luptei contra schimbărilor climatice, care a devenit un „element esențial al parteneriatului”. Promovarea unei atari abordări întemeiate pe respectarea drepturilor fundamentale ale lucrătorilor și Acordul de la Paris, înscrisă în cadrul elementelor esențiale ale acordurilor comerciale, ar genera în mod evident o protecție specifică și ar contribui la generalizarea inserției mecanismelor de condiționalitate socială și climatică în cooperarea economică cu un statut superior⁵⁰.

⁴⁸ *Le rapport de la Commission européenne sur l'application des normes sanitaires et environnementales de l'UE aux produits agricoles et agroalimentaire importés*, Bruxelles, COM(2022) 226 final, 3 juin 2022.

⁴⁹ C. Dehut, T. Pouch, *Politique commerciale de l'UE et clauses miroir, ambition ou mirage ?*, în „Paysans & société”, no. 389, 2021/5, p. 5.

⁵⁰ F. Ippolito, *La contribution de l'Union européenne à la lutte internationale contre le changement climatique*, în „Revue de L'Union Européenne”, 2023, p. 198.

Așa cum s-a arătat în analizele de specialitate, această condiționalitate manifestă în mod egal o formă pozitivă și o alta negativă. Prima are un caracter incitativ purtând, de pildă, asupra comerțului, consecințelor sale în materie economică și de dezvoltare durabilă. În comunicarea sa din 2022 Comisia Europeană înțelegea să propună partenerilor comerciali, dacă era necesar, „măsuri de incitare și de susținere în favoarea procesului de reformă și de întărire a capacităților, prin intermediul unui ajutor tehnic și financiar, sens în care condiționalitatea negativă în materie de mediu prezintă o dimensiune coercitivă; de cele mai multe ori clauzele aferente prevăd că acordul de comerț își încetează sau suspendă efectele, total sau parțial în cazul unui act ori al unei omisiuni care aduce atingere substanțial obiectului și finalității Acordului de la Paris. Se consideră că primul document care a integrat noua abordare a UE în domeniul comerțului și dezvoltării durabile e cel încheiat cu Noua Zeelandă în 2016, care operează o aliniere în raport cu mecanismul de reglementare a diferendelor, asumându-și responsabilitatea de a permite părților să meargă până la adoptarea de sancțiuni pentru atingerile substanțiale aduse Acordului de la Paris.

5. Noi instrumente europene de prevenire și limitare a despăduririlor

Este cunoscut faptul că Uniunea Europeană reprezintă un important importator și consumator de produse de bază „cu risc de despădurire” și poartă astfel o responsabilitate deosebită în periculoasa tendință actuală de distrugere și degradare a pădurilor în lume. Spre a reduce „amprenta” mondială a UE în materie de despăduriri a fost adoptat Regulamentul (UE) 2023/1115 al Parlamentului European și al Consiliului din 31 mai 2023 *relativ la punerea la dispoziție pe piața Uniunii și la exportul din Uniune a anumitor produse de bază și produse asociate cu defrișările și degradarea pădurilor* și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 995/2010 (RDUE). Obiectivele normelor astfel edictate sunt: a) reducerea la minimum a contribuției Uniunii la fenomenul defrișărilor și al degradării pădurilor la nivel mondial, contribuind astfel la reducerea defrișărilor la nivel mondial; b) reducerea contribuției Uniunii la emisiile de gaze cu efect de seră și la declinul biodiversității la nivel mondial [art. 1 (1)]. În scopul atingerii acestor obiective, noul instrument legislativ stabilește reguli de diligență necesară, obligatorii (mandatory due diligence) pentru toți operatorii și comercianții care plasează ori pun la dispoziție pe piața UE, ori care exportă din Uniune, următoarele nouă categorii de produse: bovine, produse din lemn, cafea, ulei din palmier, soia, cauciuc, cărbune din lemn, produse din hârtie imprimate (de origine comunitară sau chiar străină). Pe calea procedurii de diligență necesară (art. 8–11) operatorii și comercianții trebuie să asigure că produsele respective au fost realizate în mod legal (adică conform legislației pertinente a țării de origine) și că sunt „exceptate de la defrișare” (în sensul că nu sunt produse pe terenuri ce au făcut obiectul despăduririlor după 31 decembrie 2020). Aceste produse pot fi puse pe piața UE (ori exportate de aici) dacă se demonstrează că riscul de neconformitate cu standardele de legalitate și de absență a defrișării nu e mai mult decât rezonabil. Actul legislativ definește relativ detaliat obligațiile autorităților competente ale

statelor membre care sunt ținute să procedeze la controale regulate ale operatorilor și ale comercianților în scopul de a evalua respectarea obligațiilor de diligență necesară, precum și sancțiunile „efective, proporționale și disuasive” de aplicat în caz de infrațiune (art. 25). Totuși, obligațiile de diligență necesare pentru operatori și comercianți, cât și de supraveghere de către autoritățile competente ale statelor membre variază în funcție de nivelul de risc particular atribuit unei țări (ori unei jurisdicții infranaționale) în cadrul „sistemului de evaluare comparativă la trei niveluri (*three-tier benchmarking system*). Respectivul sistem se aplică atât țărilor terțe care exportă produsele în cauză spre UE, adică spre piața unional-europeană, cât și în statele membre pentru produsele exportate. Noul „sistem de evaluare la trei niveluri” va fi gerat de Comisie care e abilitată să identifice țările care reprezintă un risc „slab”, „normal” ori „ridicat” de a introduce pe piață produse care nu sunt exceptate de la defrișare (deforestation-free) pe baza unei serii de criterii. Atunci când operatorii se aprovizionează cu produse de bază din țări clasate în categoria de risc „slab”, ei pot urma o procedură de diligență necesară simplificată, care exclude etapele cele mai riguroase ale procedurii standard (respectiv, evaluarea și atenuarea riscurilor) și reducerea în acest mod a costurilor de conformare și sarcinile administrative. Dimpotrivă, produsele de bază originare din țări cu risc „înalt” de defrișare fac obiectul unei supravegheri crescute din partea autorităților competente ale statelor membre.

Regulamentul constituie o etapă importantă a procesului de reducere a contribuției UE la consumul și la importul de produse „asociate” defrișărilor și degradării pădurii globale ținând seama de necesitatea obiectivă, de pertinența juridică și eficacitatea potențială a măsurilor comerciale astfel introduse. Este de domeniul evidenței că UE ca, în primul rând, consumator de produse de bază „cu risc de defrișare” și al doilea importator mondial de produse agricole și forestiere (lemn) „încorporând” defrișarea globală, trebuie să adopte măsuri spre a reglementa mai bine (și în mod mai extins decât în prezent) comerțul cu aceste produse. În același timp, unul întrunit reglementar unional-european devine mai pertinent (și justificat) din punct de vedere juridic, având în vedere și largul consens internațional privind combaterea despăduririlor, ceea ce se exprimă începând din anii 1990 în mod constant prin multiplicarea instrumentelor juridice (de hard și de soft law) prin care părțile aferente s-au angajat să adopte măsuri în acest sens, în vederea stabilirii unui cadru juridic internațional privind conservarea pădurilor⁵¹. În plus, noul act legislativ vizează și reglementează și importurile de produse agricole și de pădure semnificative pentru scopul general urmărit. În al doilea rând, regulamentul de față constituie un pas înainte important în acțiunea UE împotriva despăduririi globale, în măsura în care – în termenii de câmp de aplicare și de conținut normativ – el merge dincolo de reglementările

⁵¹ A se vedea, în acest sens: C.M. Pontecorvo, *Il „regime” internazionale per la protezione delle foreste*, Naples, 2011, p. 136-225; B.H. Desay, *International Protection of Forests*, în: R. Wolfrun (dir.), „Oxford, The Max Planck Encyclopedia”, 2011, p. 16; C.M. Pontecorvo, *Verso un Accordo sulla protezione della foreste in Europa. Diritti umani i diritto internazionale*, vol. 7, 2013, p. 754 și urm.; A. Savaresi, *Forests Biodiversity*, în: E. Morgera, J. Razzaque (dir.), „Biodiversity and Nature. Protection Law”, Cheltham, 2017, p. 203.

unional-europene existente, care se limitează la combaterea exploatării ilegale a pădurilor și la comerțul conexe de produse din lemn recoltat ilegal.

Plecând de la legătura dintre activitățile agricole și defrișări, noua legislație extinde instrumentul diligenței necesare obligatorii (deja prevăzut și anterior, dar numai pentru lemn) la o serie de produse de bază ce prezintă un risc potențial ridicat de despădurire și aceasta cu o abordare vizând: a) promovarea cererii, ofertei și finanțării produselor „fără defrișare” și b) descurajarea dimpotrivă a comerțului cu ceea ce îl alimentează. Nu în ultimul rând, regulamentul întărește în mod semnificativ conținutul obligațiilor de diligență necesară al precedentului regulament în domeniu, întrucât pentru produsele cuprinse în câmpul său de aplicare se introduce, precum exigența pentru a fi pus pe piața UE ori spre a fi exportate în afara acesteia, cerința (suplimentară) fondată pe „absența de defrișare” alături de cea legată de lealitate (existentă numai pentru lemn). În fine, în al treilea rând, regulamentul (UE) 2023/1115 impunând întreprinderilor care importă și comercializează anumite produse ce prezintă un risc potențial ridicat de defrișare de origine comunitară sau străină, obligații de diligență necesară privind lanțul de aprovizionare al acestor produse reprezintă, *de facto*, o ocazie foarte importantă în perspectiva inaugurării unui proces de „deconexiune” a lanțurilor de aprovizionare a acestor produse de defrișare de violările drepturilor omului de care sunt legate.

Reprezentând un progres, inclusiv juridic, în promovarea măsurilor de protecție a climei în cadrul ecuației complexe cu biodiversitatea, noua reglementare privind despădurirea comportă și o serie de limite și lacune care își așteaptă complinirea. Este vorba de nivelul de ambiții în materie de mediu urmărit, de coerența generală a actului legislativ și în special referitor la măsura în care UE poate să-și respecte diferitele angajamente asumate în cadrul regiunilor multilaterale de mediu și de comerț și, în fine, de dorința UE de a combina intervenția sa unilaterală pentru a reglementa comerțul produselor vizate printr-o cooperare bilaterală cu țările exportatoare afectate de măsurile introduse de regulament.

6. Mecanismul de ajustare a carbonului la frontiere. De la schimbarea climatică la schimbarea climatului juridic?

În scopul prezervării modelului său, Europa recurge la două principale modalități: una convențională, conform tropismului său multilateral, iar o alta unilaterală, atunci când cadrul internațional se dovedește inefficient. Într-o situație din acest din urmă gen, la 14 iulie 2021 Comisia Europeană a propus o măsură imediată, chiar revoluționară de acțiune în parteneriatul său comercial, menită să promoveze obiectivul atenuării încălzirii globale. Este vorba de mecanismul de ajustare a carbonului la frontiere (MACF) care presupune stabilirea unui preț al acestuia pentru bunurile importate în cinci sectoare energofage. Pornind de la acesta, respectivul instrument vine să completeze piața europeană a carbonului care îl stabilește pentru mărfurile europene. Aferent *Green Deal*-ului MACF are vocația de a „înverzi” piața europeană și a îmbogăți regulile pieței interioare. Totuși, acest demers rămâne incert atâta timp cât piața globală, dreptul internațional economic nu devin, la rândul lor, sensibili ori în

aceeași măsură reactivi la exigențele ecoclimatice. Pentru acesta se impun inedite instrumente de acțiune și noi măsuri concrete.

Cele două abordări evocate mai sus, departe de a se opune una alteia, tind mai degrabă să se completeze și să-și potențializeze reciproc efectele. Astfel, extensia unilaterală a sistemului de schimb de cote de emisie (SEQE) la sectorul aviație promovat de UE a născut un anumit interes în cadrul Organizației Aviației Civile Internaționale (OACI), ceea ce e foarte probabil să se întâmple și în cazul taxei carbon angrenate de MACF. Să amintim în acest context că nu e pentru prima dată când Uniunea Europeană face operă de pionierat, demersul avangardist în materie de tarificare a carbonului fiind inițiat prin instituirea sistemului de schimb de cote de emisie, asistând în acest fel la valorificarea experiențelor dobândite și la afirmarea virtuților sale deja acreditate. Așa cum s-a remarcat, noua măsură reprezintă o taxă pentru unii, iar pentru alții o simplă extensie a pieței carbonului. Desigur, într-o analiză scrupuloasă, calificarea drept taxă surprinde (cel puțin aparent) în două privințe. Mai întâi, în plan exogen, o atare denumire evocă un risc din perspectiva dreptului internațional economic, mai ales din cea a dreptului OMC; apoi, într-unul endogen, instituirea unei ecotaxe implică recurgerea la procedura de unanimitate în privința adoptării sale, mai dificil de atins⁵². În anii 1990, cu precădere în contextul Conferinței mondiale de la Rio (1992), Comisia Europeană propusese o ecotaxă/CO₂, inițiativă care a fost însă abandonată din cauza opunerii anumitor state membre, obstacol greu de trecut în condițiile operării regulii unanimității.

Potrivit opiniei unora, „această taxă prudentă... nu-și spune numele”, pentru alții „mecanismul european de ajustare a carbonului la frontiere nu e o taxă”.

Prin urmare, din punct de vedere politic și juridic subiectul rămâne unul sensibil. În concret, MACF este întemeiat legal pe primul paragraf al art. 192 din TFUE și nu pe cel de-al doilea, care reprezintă baza juridică pentru fiscalitatea de mediu. Respectivul instrument se înscrie pe deplin acțiunii de „promovare pe plan internațional a măsurilor destinate să facă față prolemlor regionale ori planetare de mediu și în special combaterii schimbării climatice”. Față de caracterul global al riscului climatic, cu corolarul său interdependența, UE caută să genereze un efect de antrenare și a altor state terțe, unul indispensabil garantării eficienței acțiunii sale normative. În mod cert SEQE europeană și-a găsit emuli în lume care i-au preluat obiectivele și împrumutat din măsurile adoptate, precum Coreea de Sud, California sau Quebec, dar insuficiența angajamentelor asumate de părțile la Acordul de la Paris în atingerea țintelor sale a devenit cronică și preocupantă. În aceste condiții⁵³ „BAT (cele mai bune tehnici disponibile, n.n.) pot fi impuse ca mijloace de presiune economică asupra unui stat care nu respectă în mod sistematic obligațiile prevăzute de dreptul internațional al schimbărilor climatice)”. Este alegerea efectuată de UE, una care evocă „Brussels effect”⁵⁴. Desigur, aceasta

⁵² A. de Ravignan, *Taxe carbone aux frontières : le jeu risque de l'Europe*, în „Alternatives économiques”, vol. 415, nr. 8, p. 60.

⁵³ B. Mayer, *The international law on climate change*, Cambridge University Press, 2018, p. 266.

⁵⁴ V.A. Bradford, *The Brussels effect. How the European Union rules the world*, Oxford University Press, 2020, p. 16.

afectează și în acest mod, reprezentând o piedică în libertatea schimburilor garantată de ordinea concurențială, în special de dreptul OMC. Din această perspectivă, în lumina legăturilor deja promovate (și periculoase!) între comerț și mediu, se dezvoltă conexiuni complexe și cu noul domeniu al climei, în cadrul unei ecuații particulare, marcată de susținerea reciprocă. Astfel, libertatea comerțului e susceptibilă să favorizeze difuzarea bunurilor și serviciilor „verzi”, dacă nu chiar și pe cea a celor pe deplin „ecologice”, precum în cazul tehnologiilor ori a energiilor renovabile. În sens invers, fluxurile comerciale contribuie, fără îndoială, la efectul de seră. Integrarea economică contribuie la degradarea mediului mondial, ceea ce face necesară o inflexiune a sistemului economic internațional pentru a descuraja aceste fluxuri comerciale și a le adapta la noile condiții. Desigur, atari acomodări până la interdicții existau în dreptul internațional al mediului, dar nu erau suficiente, reclamând completări și răspunsuri specifice și din partea dreptului internațional economic, în cadrul unor interconexiuni adecvate.

Așa se face că, odată cu anii 1990, evoluția instrumentelor de drept al mediului se caracterizează printr-un recurs și la cele de piață, care vin să se adauge măsurilor clasice de poliție administrativă. În orice caz, și în această privință s-a impus utilizarea pe scară largă a „instrumentelor economice” de protecție a mediului și acum și de combatere a schimbării climatice. Printre acestea s-au impus deja unele precum TREMs (*trade-related environmental measures*), adică măsuri prevăzute de tratatele de mediu, menite a restrânge ori interzice comerțul cu anumite bunuri. La fel de bine, așadar, MACF constituie și o măsură TREMs, și aceasta chiar dacă dreptul convențional al climei nu menționează recurgerea la acest tip de instrumente, nu îl prevede implicit. Un tratat care nu impune în mod explicit adoptarea de TREMs care sunt cinci măsuri comerciale de mediu, precum convenția-cadru privind schimbările climatice, poate fi interpretat în sensul că autorizează instituirea și utilizarea lor. Discuția cu privire la așa-numitele ajustări de carbon la frontieră, adică obligațiile impuse de țara importatoare asupra importurilor produse în altă țară având un nivel mai ridicat de emisii, nu a ținut seama de această dimensiune⁵⁵. Mecanismul se impune în acest mod ca un mijloc major al politicii climatice a UE, un element eminent al *Green Deal*, adoptat în cadrul pachetului „Ajustement à l’objectif 55” (Fit for 55) cu o evidentă vocație de a „înverzi” piața europeană și reglementările pieței interioare. Desigur, câmpul de acțiune și efectele sale rămân limitate, atâta timp cât și în măsura în care nu se vor înregistra și promova reacții corespunzătoare și în planul pieței mondiale și în cel al dreptului internațional economic. Totuși, insistențele și evoluțiile comunitare în domeniu impulsionează o atare perspectivă.

6.1. Rolul Mecanismul de ajustare a carbonului la frontiere în „înverzirea” pieței europene

Încă din 1972, și ca rezonanță a înscrierii protecției mediului pe agenda preocupărilor internaționale prin (prima) conferință mondială privind mediul uman de

⁵⁵ P.-M. Dupuy, J. Viñuales, *International environmental law*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2018, p. 460.

la Stockholm (iunie 1972), UE caută să facă piața sa interioară mai receptivă la problemele ecoclimatice și respectuoasă cu măsurile ecologice prin adoptarea unei politici specifice în materie. Cu toate acestea, evoluțiile uneori contradictorii în această privință și acordarea mai întotdeauna a unei întâietăți aspectelor/mizelor economice au făcut ca reglementările pertinente să nu dobândească o consistență deosebită. Aproape ca regulă, exigențele ecoclimatice au trebuit să cedeze în fața avansurilor dreptului concurenței, politicii agricole comune etc. Absența unui preț conferit CO₂, de pildă, a întârziat mult, impunându-se prin afirmarea principiului poluatorul-plătește. Din această perspectivă, MACF o face pentru bunurile importate și vine deci să completeze SEQE care stabilise în mod indirect un preț al carbonului pentru mărfurile europene. În acest sens, tarificarea CO₂ se afirmă ca sinonimă cu prețurile mai verzi, întrucât „MACF are vocația de a face mai verde mâna invizibilă a pieței interioare”. În mod evident, prețul e limbajul prin excelență al pieței și, în consecință, semnalul-preț constituie un levier interesant pentru a o face mai favorabilă mediului, pentru a o „înverzi” prin influențarea agenților economici și atragerea lor ca parteneri responsabili în acțiunea lor de combatere a schimbărilor climatice. Analiza concretă ne arată că mai întâi au fost nominalizate cinci sectoare vizate: siderurgia (producția de oțel și fier), producția de ciment, cea de îngrășăminte chimice, aluminiu și, nu în ultimul rând, cea de electrică și de hidrogen. Respectivul domenii au fost alese în funcție de mai multe criterii, și anume: amprenta de carbon, intensitatea energetică și riscul de delocalizare. În mod simetric, piața de carbon, pe care o completează MACF, cunoaște inițial un câmp de aplicare mai restrâns, urmând ca ulterior să fie extins, și aceasta în virtutea unei binevenite abordări prudente, deopotrivă de pornire cu un număr limitat de sectoare ale căror produse sunt relativ omogene și care prezintă un risc de delocalizare și în plan temporal, urmând să fie pus în aplicare într-o perioadă de 12 ani.

Referitor la funcția sa de *vector de perfecționare* a pieței de carbon, prin vocația intrinsecă de reglare a importurilor în serviciul climei, efectele pozitive țin mai ales de ameliorarea efectivității pieței unional-europene de carbon. Și aceasta întrucât, pe de o parte, el implică suprimarea progresivă a cotelor gratuite, iar pe de alta, trebuie să permită UE să se apere împotriva posibilelor delocalizări.

În privința primului efect pozitiv, să amintim faptul că alocarea gratuită de cote de emisii a fost justificată prin preocuparea de a evita ca întreprinderile europene să nu fie tentate de delocalizare în scopul de a scăpa de constrângerile aferente pieței europene de carbon. Aceasta ar fi făcut ca, dacă nu să fie golită de substanță, cel puțin să-și vadă consecințele mult restrânse. Totodată, la origini, acordarea de cote avea o vocație de a fi provizorie. Așa se face că instituirea MACF are drept corolar în mod necesar suprimarea progresivă a gratuității cotelor de CO₂, impusă în primul rând de reglementările dreptului OMC. Desigur, aceasta va conduce în mod incontestabil la îmbunătățirea funcționării SEQE, întâi prin întărirea aplicării semnificațiilor principiului poluatorul-plătește. Alocarea de cote cu titlu gratuit era de natură să slăbească semnalul prețului prevăzut de acest sistem pentru instalațiile beneficiare în raport cu sarcinile integrale și să dea un impuls în privința stimulării de a investi într-o reducere suplimentară a emisiilor.

Un obiectiv, e adevărat, ambivalent al MACF îl reprezintă și acțiunea contra „fugii de carbon” în sensul delocalizării activităților din cauza tarificării în domeniu. Într-adevăr, în condițiile în care un număr semnificativ de parteneri internaționali ai Uniunii nu demonstrează același nivel de ambiții climatice, riscul delocalizării e real și poate deveni operațional. De aceea, respectivul mecanism e perceput și e promovat ca un nou element al panopliei de instrumente de care dispune UE în vederea atingerii obiectivului neutralității climatice până în 2050 și respectării întocmai a celorlalte prevederi ale Acordului de la Paris.

Din cauza costurilor antrenate de politicile climatice, întreprinderile din anumite sectoare ori subsectoare industriale transferă producția lor către alte țări ori atunci când importurile provenind din acestea înlocuiesc produsele echivalente a căror intensitate de emisii de gaze cu efect de seră era totuși mai scăzută.

Așadar, MACF apare ca o măsură exclusiv climatică, menită să incite țările terțe și întreprinderile lor să dezvolte politici voluntare în materie de luptă împotriva schimbării climatice. Este de domeniul evidenței că interdependența ecologică cere acest tip de abordare, un atare efect de antrenare. În consecință, eforturile UE ar putea să fie „subminate de politicile externe „laxiste”⁵⁶. Totuși, acest instrument comportă și o altă fațetă, respectiv cea legată de restabilirea raportului de competitivitate între produsele europene și cele importate, situație în care joacă și rolul unei „măsuri de apărare comercială” față de dumping-ul de mediu, în special cel climatic. Această concurență neloyală poate fi cauzată de întreprinderile aferente pieței europene care își delocalizează activitățile sau de cele din țări terțe supuse la constrângeri climatice mai puțin stricte. Prin urmare, în acest fel e apărată chiar piața europeană. Această dublă fațetă nu e decât reflectarea naturii duale a integrării europene, deopotrivă economică și politică în perspectivă ecologică.

6.2. MACF – vector de reînnoire a dreptului internațional economic

Incertitudinea semnificațiilor juridice ale mecanismului, de la natura sa mixtă, indecisă la acordarea unei excepții pe baza articolului XX al GATT, trecând prin riscul de incompatibilitate cu principiul nediscriminării ridică o serie de probleme în privința cadrului internațional de manifestare. Într-adevăr, beneficiind de o excepție, protecția climei în conexiune cu statutul acordat mediului, MACF rămâne totuși în orbita exigențelor acesteia. Și acesta în condițiile în care toate textele fundamentale pentru ordinea concurențială plasează protecția mediului în categoria excepțiilor ori derogărilor de la respectivele principii. Acordarea unei derogări, ipoteza cea mai favorabilă de *lege lata*, ar putea apărea o reușită înșelătoare în măsura în care caracterul evolutiv al dispozitivului va cere și angrena un nou contencios, sinonim insecurității juridice.

Dincolo de orice alte considerații de context se prefigurează „o formă de contradicție ireductibilă între dreptul internațional economic și politicile climatice actuale”, în care MACF reprezintă un capitol important. Implicațiile sunt majore și

⁵⁶ S. Robert, *Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières compatible avec le droit de l'OMC: une gageuse*, „European Papers”, vol. 7, nr. 1, 2022, p. 244.

depășirea impasului presupune transformări fundamentale în siajul logic al adoptării mecanismului de ajustare în condițiile în care chestiunea internormativității se prezintă astfel ca o dialectică deschisă între, pe de o parte, protecția mediului „investită de ordinea concurențială”, iar pe de alta, aceasta din urmă „îmbogățită prin armoniile protecției mediului”. Or, MACF, adoptat în virtutea politicii mediului, integrează logica economică așa cum ne arată natura sa interdisciplinară de instrument economic, ceea ce ar presupune o mai mare integrare a mediului în dreptul pieței. În această privință, *a minima* inserția unei excepții climatice ar constitui un prim și semnificativ pas, dar cu conservarea aceleiași paradigme. Introducerea unui memorandum de acord privind efectele competitive ale politicilor climatice nu ar bulversa situația ci, dimpotrivă, ar putea fi la originea unei noi dimensiuni a acestei axe fundamentale a cooperării internaționale. În orice caz, ar fi vorba de o veritabilă schimbare de paradigmă care ar ridica dreptul mediului la poziția de componentă a unei concurențe loiale. Pe lângă demersul de noi reglementări, de revizuire, completare și adoptare un rol important va reveni, în acest sens, jurisprudenței pe calea interpretării creative a textelor existente în consonanță cu semnificațiile dezvoltării durabile și ținând seama de exigențele noilor mize ale tranziției ecoclimatice. Fără îndoială, o refundare a dreptului internațional economic nu poate avea loc în afara și fără contribuția unei politici juridice adecvate, a unei diplomații climatice active și consecvente și a unei abordări integrante pertinente. Crearea noului instrument ar putea, de asemenea, interacționa asupra sistemului juridic al UE în favoarea construirii unei „economii a dreptului”. Așa cum s-a relevat, cuplajul între drept și economie nu implică o supunere a sistemului juridic celui economic, ci presupune delimitarea de limite reciproce și interconexiuni adecvate. După cum dreptul public instituie limite puterii politice, sub formula statului de drept, tot așa mondializarea dreptului economic ridică, printre altele, pe cea a unei „economii a dreptului”. Și aceasta cu atât mai mult cu cât la nivel mondial economia nu cunoaște principii de desfășurare și norme (reguli) juridice ferme de manifestare⁵⁷. Pornind de la atari premise generale, în doctrină s-a apreciat că dacă MACF e un instrument de luptă contra schimbării climatice, acesta s-ar putea converti într-unul de transformare juridică, inclusiv a peisajului dreptului economic și aceasta chiar într-un mod impresionant⁵⁸. Pentru aceasta ar trebui să se pornească de la situația existentă și să se înregistreze progrese însemnate pe calea adaptării cadrului normativ european al acordurilor de liber schimb (ALE), care integrează mediul, deopotrivă la nivelul dreptului primar, cât și la cel al jurisprudenței, dar în pofida acestui fapt aplicarea MACF nu ar beneficia decât în mică măsură de ceea ce există. Cu toate acestea, nu putem ignora că ALE sunt un „ecosistem” juridic care presupune, la rândul său, schimbări sistematice și corelate; apoi, inserția

⁵⁷ A se vedea: G. Farjat, *Propos critiques et utopiques sur l'évolution du droit économique et le mondialisation*, RIDE, 2003, nr. 3–4, p. 511; G. Farjat, *La Constitution économique de l'Europe et le couplage droit-économie*, în: O. Denarge, T. Georgopoulos et G. Flabaey (dir.), „La Constitution économique de l'Union européenne”, Editions Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 69.

⁵⁸ C.-M. Alves, *Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Du changement climatique au changement de climat juridique ?*, lucr. cit., p. 283.

mecanismului de ajustare ar prezenta o serie de avantaje diplomatice și juridice, respectiv ținând de cadrul multilateral aferent, evitarea măsurilor de represalii comerciale suscitade de un demers unilateral, dezamorsarea riscurilor de contencioase pe o nouă temă, statele părți punându-se de acord asupra recurgerii la acest nou instrument. Nu în ultimul rând, aplicarea MACF în cadrul unui acord de liber schimb l-ar apăra de acuzația de nerespectare a principiului de nediscriminare. În cele din urmă, cu asemenea precauții și cu ajustări corespunzătoare, MACF s-ar putea înscrie într-un demers global de tarificare a carbonului, devenind cuplat la interacțiunea piețelor de carbon. Așadar, noua inițiativă climatică ar putea favoriza chiar o „refundare a acordurilor de liber schimb, propice domesticirii forțelor pieței”⁵⁹. Totuși, slăbiciunile lor evidente, cel puțin din perspectiva exigențelor ofensivei problematicii ecoclimatice, exprimă o „concepție trunchiată a pieței” așa încât s-a susținut, pe bună dreptate, că fără o *aggiornamento* conceptuală „constituția economică” nu ar fi în măsură să remedieze deficiențele pertinente ale pieței (în speță, absența internalizării costurilor de mediu). Prin urmare, în cadrul ecuației economie-drept ar apărea necesar, de *lege ferenda*, să se întărească rolul prescriptiv, regulator al dreptului pentru a permite apariția și afirmarea unei „economii a dreptului”. Un aspect pozitiv l-ar constitui faptul că buna funcționare a MACF ar implica mai multe progrese ce coincid în bună parte cu propunerile de acorduri de a treia generație, în contextul în care neutralitatea carbon în domeniu a devenit un obiectiv al reformei preconizate. Suprimarea subvențiilor acordate energiilor fosile s-ar dovedi astfel binevenită. Propunerile formulate în doctrină par pertinente și seducătoare, dar rămâne de văzut în ce măsură vor fi percepute și promovate ca atare în planul dreptului pozitiv și al practicii politice aferente.

7. Probleme ale atingerii neutralității climatice în sectorul aviației

Sectorul aerian s-a înscris, la rândul-i, în cursa de decarbonizare, fixându-și ca obiectiv atingerea neutralității climatice în 2050. Pentru reducerea impactului ecologic al aviației comerciale, pachetul „Ajustare la obiectivul 55”, adoptat în iulie 2021, a determinat demarcarea a trei procese legislative pertinente: modernizarea sistemului existent de cote de emisie, „înverzirea” din punct de vedere fiscal a activității și privilegierea carburanților alternativi. Printre măsurile promovate într-o atare logică, în plan intern, precum cel francez, se numără și suprimarea zborurilor scurte, cu rezonanțe în privința principiilor pieței unice a transporturilor aeriene. O atare măsură se manifestă ca restrictivă libertății de întreprindere și ridică problema, deopotrivă asupra necesității și proporționalității față de fundamentele liberei prestații a serviciului și cea a dreptului practicilor anticoncurențiale⁶⁰. Și aici este vorba de impactul pe care imperativele *Green Deal*-ului sunt pe cale să relativizeze, în sensul adecvării fundamentelor juridico-practice ale pieței interioare, respectiv în

⁵⁹ A. Pirovano, *Justice étatique, support de l'activité économique. Un exemple: la régulation de l'ordre concurrentielle*, „Justice” nr. 1, 1995, p. 5.

⁶⁰ Loïc Gerard, *Interdiction des vols intérieurs courts au nom de la réduction de l'empreinte carbone et principes fondateurs de l'aviation commerciale européenne*, în „Revue de l'Union Européenne” nr. 668, mai 2023, p. 284 și urm.

dimensiunea sa a transporturilor aeriene. Devenită realitate după 1 ianuarie 1993, aceasta din urmă se întemeiază pe ideea unui spațiu economic fără frontiere în cadrul căruia libera prestare a serviciului se exercită fără constrângeri. Recunoscută drept libertate economică fundamentală prin prevederile art. 56 din TFUE, aceasta presupune interzicerea restricțiilor de gen față de „resortisanții statelor membre stabiliți într-un stat membru altul decât al destinatarului prestației”. În consecință, orice discriminare directă ori indirectă trebuie să fie suprimată, ceea ce include în mod evident și pe cele legate de cetățenie, locul de stabilire al prestatorului, dar și a oricărei măsuri susceptibile să împiedice, a jena ori descuraja exercitarea activității. Altfel spus, orice măsură națională care ar face mai dificilă o prestație de servicii de la un teritoriu la altul ale UE poate fi înțeleasă ca o piedică la schimbările economice. O atare logică își găsește expresii elocvente în cadrul reglementărilor directivei nr. 2006/123/CE, zisă „directiva servicii”. Desigur, subiectul comportă o analiză aplicată menită să pornească de la nivelul european de reglementare și să ajungă la particularizările reclamate de demersurile concrete naționale, în speță cele ale legislației franceze, de drept comparat și surprinde posibile evoluții comune.

8. Concluzii

Din bogatul evantai al instrumentelor de poziționare ca *soft power* a Uniunii Europene se remarcă, alături de punctele de vedere oficiale și de diplomatie, dreptul și norma, și printre obiectivele prioritare vizate spre promovare se detașează, fără îndoială, provocarea existențială reprezentată de schimbarea climatică. Pentru o organizare precum UE, integrată juridic dar divizată politic, dreptul face forța și participă din plin la afirmarea noii forme de influență și seducție în lume („get the others to what you want”). Și aceasta întrucât fie că instituțiile multilaterale sunt puternic organizate, cum este în domeniul comercial OMC și Uniunea utilizează dreptul pentru apărarea intereselor sale, fie ele sunt slabe și UE folosește juridicul în mod unilateral ori bilateral prin puterea sa de negociere cu țările terțe și organizațiile regionale. Acordurile cu statele terțe (de asociere ori de cooperare) se traduc prin stabilirea de organe instituționale comune (consilii de asociere, de cooperare, mecanisme de reglementare a diferendelor ș.a.) și prin angajamente reciproce și concrete de cooperare. Liberalizarea comercială trece mai întâi prin acordurile multilaterale negociate în cadrul OMC, însă UE s-a angajat în negocierea de acorduri bilaterale mai presante de liber schimb din cauza blocării „ciclului de la Doha” deschis în 2001. Alte acorduri sectoriale pot acoperi drepturile de pescuit, liberalizarea transporturilor, facilitarea vizelor, cooperarea în materie de poliție (Europol) ori de gestiune a crizelor (PSDC), cooperare energetică etc.⁶¹ A răspunde provocării schimbării climatice presupune intervenții hotărâte din partea ansamblului actorilor economici, publici sau privați, producători ori consumatori. Ele trebuie să se înscrie într-un cadru coordonat și viguros, în mod egal la nivel național, regional (unional-european) sau internațional. Diferitele obiective stabilite în plan global prin Acordul de la Paris,

⁶¹ M. Lefebvre, *La politique étrangère européenne*, PUF, Paris, 2021, p. 54 și urm.

declinate în cadrul UE prin *Pactul Verde* și cele peste 30 de acte legislative aferente și concretizate în strategiile, politicile și legislațiile naționale nu sunt incompatibile, dar concilierea lor necesită înscrierea priorității angajamentului național într-un cadru multilateral renovat, în serviciul climei devenit principiul prim. Pentru a se ajunge aici, în primul rând sistemul comercial multilateral se impune a fi ajustat și adecvat. Soluții au fost deja promovate, altele rămân de inventat: excepția climatică ce permite să se deroge de la reguli atunci când acestea se opun politicilor de combatere a încălzirii globale promovate la nivel național, clauza de pace climatică prin care statele membre ale OMC se angajează să nu urmărească în numele comerțului politicile climatice ale partenerilor, crearea unei proceduri de „chestiune prioritara climatică” cu trimitere la Convenția-cadru privind schimbarea climatică din 1992, evaluarea impactului carbon al măsurilor contestate în numele comerțului, spre a le evalua legitimitatea climatică, devenită prioritara ș.a.

În orice caz, e vorba de a amenaja regulile care limitează strategiile necooperative în măsură să asigure că ele nu împiedică acțiunea climatică. Aceste dispoziții ar permite să se ajungă la un „multilateralism în comun” între comerț și climă, prima etapă spre instituirea unei organizații pentru climă și comerț, ori cel puțin în sensul unei structurări mai ferme a conexiunilor dintre cei doi termeni ai ecuației de profil. În tot acest context complex, Europa are o responsabilitate particulară pentru a conduce aceste diferite niveluri de acțiune într-o strategie coerentă. Ea trebuie să continue să insiste asupra politicilor climatice interne, veghind să păstreze unitatea pieței sale interioare contra tentațiilor de escalade naționale în materie de subvenții care nu ar profita decât statelor cel mai bine dotate financiar. Uniunea Europeană trebuie să gestioneze constrângerile concurențiale legate de tranziția ecoclimatică, obiect al unui mecanism de ajustare a cărbunelui la frontiere și să se apere împotriva practicilor neloiale ale „partenerilor” săi. S-ar impune, în fine, să utilizeze piața sa pentru a exercita o influență pozitivă asupra acțiunii climatice a partenerilor săi, totul înscris unei politici coordonate cu destinația țărilor în curs de dezvoltare. Consolidată de această determinare internă și la frontierele sale, Uniunea ar putea aduce ori cel puțin promova mai ferm marea transformare a unui sistem multilateral centrat pe climă.

Într-adevăr, pentru UE promovarea intereselor sale și apărarea climei presupun, deopotrivă, punerea în aplicare a tranziției ecologice și o contribuție la cooperarea internațională pertinentă, păstrându-se totodată competitivitatea. Aceste obiective nu sunt antagonice, întrucât o poziție industrială și comercială puternică e necesară atât pentru a controla transformarea modelului energetic, cât și spre a incita partenerii să negocieze o evoluție a regulilor aferente, în special evitând ca *statu quo* să nu devină prea profitabil pentru unii dintre ei. O strategie coerentă presupune luarea în calcul și oferirea de răspunsuri la mai multe provocări. Prima se referă la stabilirea mijloacelor de acțiune climatică, sens în care Pactul Verde se constituie într-o strategie adecvată, având în centrul său tarificarea carbonului, ceea ce nu dispensează aplicarea unei politici industriale ambițioase, inclusiv pentru susținerea filierelor în care drepturile în prezență prefigurează un context de incertitudine pronunțat și un risc de insuficiență

a investițiilor private. Urmează apoi gestionarea constrângerilor concurențiale legate de tranziția ecologică; pentru prevenirea afectării coerenței strategiei de către comerț, se impune controlul efectelor sale secundare în plan exterior. De aceea, MACF trebuie să fie aplicat, forțând includerea conținuturilor indirecte în carbon pe cât posibil, chiar dacă aspectele administrative și tehnice ale aplicării sunt dificile și necesită o atenția particulară în privința efectelor induse asupra țărilor sărace. În orice caz, acest mecanism e indispensabil coerenței abordării europene: o politică climatică ambițioasă care generează cheltuieli industriale substanțiale nu ar fi sustenabilă politicilor pertinente. Se adaugă la aceste exigențe evitarea concurenței neloiale, precum și confruntarea politicii climatice cu regulile OMC, ce presupune desprinderea de concluzii pentru conduita aferentă și măsuri de acțiune în planul relațiilor comerciale⁶². Dacă în sectorul normativ-legislativ se înregistrează o oarecare poziție de moderare a ritmului de acțiune și expectativă, mai ales sub impactul noilor evoluții geostrategice, exprimată prin revendicarea unei „pauze reglementare”, negocierile vizând noi acorduri de cooperare economică, cu viguroase dimensiuni ecoclimatice, rămân o prioritate. Ele au marele merit de a fi asimilat și exprimat pentru prima dată o atare problematică, dar chestiunile structurale nu se pot rezolva cu adende ori capitole separate consacrate sustenabilității. Este nevoie, din ce în ce mai evident, de crearea unui model comercial bogat pe principiile cooperării, solidarității, egalității, democrației și sustenabilității.

⁶² S. Jean, D. Tersen, *Climat et commerce: pour un multilatéralisme en commun*, Terra Nova, 26 iunie 2023, p. 18 și urm.