

cadernos *CEDÖUA*

---

Maria Alexandra de Sousa Aragão

---

# DIREITO COMUNITÁRIO DO AMBIENTE

---



ALMEDINA

I Introdução .....	5
1. A Política Comunitária do Ambiente .....	5
2. O Direito Comunitário do Ambiente .....	6
II Direito Comunitário do Ambiente .....	8
1. História do surgimento do Direito Comunitário do Ambiente .....	8
2. Os Tratados comunitários .....	11
2.1. Os Objectivos .....	12
2.2. Os Princípios .....	14
2.2.1. Princípio da precaução .....	14
2.2.2. Princípio da prevenção .....	16
2.2.3. Princípio da correcção na fonte .....	17
2.2.4. Princípio do poluidor pagador .....	18
2.2.4.1. O Princípio do poluidor pagador e a responsabilidade civil por danos causados ao ambiente .....	18
2.2.4.2. O Princípio do poluidor pagador e a eficácia ecológica, a economia e a equidade social .....	20
2.3. A Política Comunitária do Ambiente, uma política maximizadora ....	21
2.4. A Política Comunitária do Ambiente, uma política transversal .....	22
2.4.1. O <i>Princípio da integração</i> .....	23
2.4.2. A cláusula de salvaguarda .....	24
2.5. Os pressupostos .....	25
2.5.1. O realismo científico e técnico .....	25
2.5.2. A diversidade regional .....	26
2.5.3. A avaliação de custos e benefícios .....	27
2.5.4. O desenvolvimento económico e social e o equilíbrio regional ...	27

---

2.5.5. O valor dos pressupostos .....	28
3. Os Tratados de Amesterdão e de Nice .....	29
4. Direito Comunitário derivado .....	30
4.1. Programas de Acção .....	31
4.1.1. Quinto Programa de Acção .....	32
4.1.2. Sexto Programa de Acção .....	33
4.2. O princípio do poluidor pagador e os métodos de avaliação dos custos da luta contra a poluição industrial (Recomendações 75/436 e 79/31).....	33
4.3. Ecogestão e auditoria ambiental (Regulamento 761/2001).....	34
4.4. Rótulo Ecológico Comunitário (Regulamento 1980/2000).....	35
4.5. Riscos de acidentes graves (Directivas 82/501 e 96/82) .....	36
4.6. Avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (Directiva 85/337).....	37
4.6.1. Fins da AIA .....	38
4.6.2. O regime comunitário de AIA.....	39
4.6.3. A selecção de projectos e a obrigatoriedade de AIA.....	39
4.6.4. O procedimento de AIA .....	41
4.6.5. O estudo de impacte ambiental .....	42
4.7. Avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (Directiva 97/11).....	43
4.8. Avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (Directiva 2001/42).....	44
4.9. Prevenção e controlo integrados da poluição (Directiva 96/61) .....	45
4.9.1. O licenciamento de instalações poluentes .....	45
4.9.2. O licenciamento de alterações substanciais das instalações poluentes.....	46

4.9.3. Os grandes objectivos: prevenção <i>integrada</i> e controlo <i>integrado</i> da poluição .....	47
4.9.4. A pluralidade de integrações .....	47
4.9.4.1. Integração ecológica.....	48
4.9.4.2. Integração procedimental .....	49
4.9.4.3. Integração orgânica .....	53
4.9.4.4. Integração informativa .....	54
4.9.4.5. Integração tecnológica.....	54
4.9.4.6. Integração do público .....	58
III. BIBLIOGRAFIA.....	8

## I INTRODUÇÃO

Antes de proceder a uma análise substantiva do Direito Comunitário do Ambiente não podemos deixar de aludir a duas questões prévias, mas fundamentais: primeiro, justificar as competências ambientais de uma organização supranacional como a Comunidade Europeia ou, o mesmo é dizer, a necessidade de uma Política Comunitária do Ambiente; segundo, a importância do estudo deste direito para todos aqueles que, ao nível nacional, promovem a aplicação do Direito do Ambiente.

### 1. A Política Comunitária do Ambiente

Nos finais da década de 50, quando as Comunidades Europeias foram criadas, não lhes foram atribuídas competências em matéria ambiental. Porém, isso não obstou a que, dez anos mais tarde, a CEE adoptasse algumas directivas, visando não apenas a realização do mercado comum, mas directamente a protecção do ambiente: primeiro foi a Directiva 75/439 relativa aos óleos usados, depois a Directiva 75/442, relativa aos resíduos, e, a estas duas, muitas outras se seguiram. Não faltou então quem, ao nível dos Estados membros, questionasse judicialmente a validade de tais disposições, por exemplo, no processo n.º C-240/83, um reenvio prejudicial de um Tribunal francês relativo à validade da Directiva 75/439, ao qual voltaremos a aludir mais adiante. Essa foi a oportunidade de ouro que permitiu às Comunidades consagrar definitivamente o alargamento das suas competências, ao fundamentar juridicamente a pretensão.

Em abstracto, que necessidades poderiam justificar a internacionalização da protecção ambiental ou, dito por outras palavras: que razões podem explicar o esverdear das competências de uma organização supranacional, cujo escopo era fundamentalmente económico? Entre outras, mais ou menos prementes, podemos realçar quatro, a propósito das quais aproveitaremos para expor os diferentes tipos de abordagem normativa da protecção ambiental (a Recomendação 75/436 distingue três categorias de normas: as «normas de qualidade do ambiente», as «normas de produtos» e as «normas de procedimentos». Quanto às «normas de procedimentos», desdobrá-las-emos em normas sobre empresas e normas sobre emissões).

Primeiro, a Política Comunitária do Ambiente é exigida pela própria natureza transnacional dos componentes ambientais e dos fenómenos de poluição. Como observa Nicolas Moussis, «o ambiente não conhece fronteiras», e daí que, qualquer iniciativa unilateral de protecção ambiental, estará, necessariamente, condenada ao fracasso. A harmonização das normas sobre a qualidade do meio receptor é o primeiro passo para uma protecção ambiental

eficaz e integrada. Um bom exemplo é a protecção comunitária das águas superficiais, cuja eficácia depende absolutamente de normas uniformes de protecção do domínio hídrico.

Segundo, a liberdade de circulação de mercadorias, em vigor no espaço comunitário, anularia os efeitos ambientais pretendidos por qualquer legislação estadual sobre as características ambientais dos produtos. O melhor exemplo de normas sobre produtos é a regulamentação relativa aos níveis de emissões sonoras de equipamentos eléctricos e electrónicos.

Em terceiro lugar, a liberdade de estabelecimento, que permite a instalação de empresas, a título principal ou secundário, em qualquer ponto do território comunitário, exige uma harmonização das normas sobre os requisitos ambientais a observar pelas empresas, antes do início da exploração, durante o funcionamento e mesmo após o encerramento, de que são exemplos a avaliação de impacte ambiental e a licença ambiental.

Finalmente, em quarto lugar, a liberdade de concorrência que não seria efectiva se não fossem harmonizadas as principais regras ambientalmente relevantes de funcionamento de certos processos produtivos, como é o caso das normas sobre emissões, que fixam os limites máximos de poluição atmosférica proveniente de grandes instalações de combustão.

## **2. O Direito Comunitário do Ambiente**

Tal como em outras áreas do Direito Europeu, também no Direito Comunitário do Ambiente é sensível o relativo desinteresse por parte dos «actores» do Direito. A este propósito, existem algumas ideias feitas: o Direito Comunitário não nos diz directamente respeito, é aprovado pelas Instituições Comunitárias que se situam longe dos centros nacionais de decisão, não reflecte os interesses nacionais e é fundamentalmente adoptado sob a forma de directivas que, pelo seu carácter normativo incompleto, carecem de transposição para o ordenamento jurídico interno. E relativamente às directivas, a ideia generalizada que existe é que, se antes da transposição não há nada a fazer, depois da transposição já está tudo feito. Deste modo, o conhecimento do Direito Comunitário é reservado aos especialistas e ignorado pela generalidade dos aplicadores do direito.

É neste contexto que vamos procurar realçar algumas razões justificativas da importância do conhecimento do Direito Comunitário do Ambiente, que reflectem as características gerais do Direito Comunitário ao nível do Direito do Ambiente: além da aplicabilidade directa e do efeito directo, são ainda os efeitos «impulsionador» e «acelerador» do Direito Comunitário do Ambiente relativamente ao ordenamento jurídico nacional.

### **1. Aplicabilidade directa do Direito Comunitário do Ambiente**

Característica de muitas disposições de Direito Comunitário, a aplicabilidade directa traduz-se na dispensa de qualquer acto de transformação ou recepção, para que as normas de Direito Comunitário do Ambiente vigorem internamente. A aplicação directa do Direito Comunitário resulta numa maior rapidez, uniformidade e eficácia de aplicação e no domínio do ambiente verifica-se, fundamentalmente, quanto aos regulamentos. Através de regulamento, a Comunidade Europeia legislou sobre transferência de resíduos, sobre o rótulo ecológico, sobre ecogestão e auditoria ambiental, etc.

## 2. Efeito directo do Direito Comunitário do Ambiente

Pela sua primazia, o Direito Comunitário pode ter um efeito directo que «corrige» o direito nacional, aplicando-se *em vez* dele ou mesmo *contra* ele. Isto é verdade, mesmo quanto às directivas que, verificadas certas circunstâncias, gozam de efeitos directos em caso de falta de transposição, transposição incompleta ou ainda deficiente transposição pelas leis nacionais.

## 3. Efeito «impulsionador» do Direito Comunitário do Ambiente

O *nível de protecção elevado* pelo qual se pauta a actuação ambiental da Comunidade Europeia tem «impulsionado» as ordens jurídicas dos Estados membros, conduzindo a uma evolução legislativa mais rápida. Não é exagero afirmar-se, sobretudo em relação aos países do sul, que, uma grande maioria das disposições nacionais de protecção do ambiente actualmente em vigor surgiu como consequência necessária da adopção de medidas protectoras de nível elevado pela Comunidade Europeia.

## 4. Efeito «acelerador» do Direito Comunitário do Ambiente

Em geral, a evolução da própria Política Comunitária do Ambiente tem sido mais rápida graças ao relativo distanciamento das Instituições Comunitárias face a grupos de pressão, proporcionando assim um nível de protecção ambiental que internamente, ao nível de cada Estado membro, levantaria sérias oposições.

## II DIREITO COMUNITÁRIO DO AMBIENTE

### 1. História do surgimento do Direito Comunitário do Ambiente

No Tratado de Roma não havia, inicialmente, qualquer referência directa ao ambiente, e só num sentido extremamente amplo se poderia antever uma alusão implícita à protecção do ambiente, na menção do artigo 2º ao *aumento do nível de vida* entre as *missões* da Comunidade ou na menção preambular à *melhoria das condições de vida e de trabalho dos povos*.

Com efeito, antes dos finais dos anos 60, a protecção do ambiente não se contava entre as preocupações dos governos nem dos povos, mais voltados para o crescimento económico, expresso pelo crescimento do Produto Nacional Bruto.

Mas desde o início dos anos 70, os países industrializados começaram a ter cada vez maiores problemas de poluição, tendo-se verificado, igualmente por essa época, a ocorrência de vários acidentes com impactes ecológicos graves (como naufrágios de petroleiros e as conseqüentes marés negras, ou explosões em instalações industriais e fugas de produtos tóxicos para a atmosfera), que trouxeram o tema do ambiente para o centro do debate político, obrigando os Estados a tomar medidas destinadas a minorar os seus efeitos.

Rapidamente surgiu a consciência de que, quando a poluição começa a ser muito elevada e os problemas ambientais assumem proporções graves, a intervenção do Estado *a posteriori*, reparando o dano, compensando as vítimas, ou responsabilizando os poluidores civil ou penalmente pelos actos de poluição cometidos, não é seguramente o meio mais adequado e eficiente de lidar com esses problemas. A política de ambiente óptima, mais eficaz, mais justa e menos dispendiosa é a que, preventivamente, procura evitar a ocorrência dos danos ambientais. Ora, quando os países industrializados começaram a adoptar medidas preventivas, visando o controlo da poluição na origem, aperceberam-se das implicações que as suas políticas internas de protecção do ambiente podiam ter sobre o comércio internacional, consoante o critério utilizado na afectação interna dos custos dessas políticas.

Houve, assim, países que adoptaram medidas rigorosas, destinadas a evitar a poluição na origem, e que optaram por onerar as empresas nacionais com os elevados custos dessas medidas, não admitindo o recurso a apoios públicos. Mas esta não foi a via seguida por todos: Estados com menores

preocupações ambientais, não adoptaram quaisquer medidas de controlo da poluição, e outros fizeram-no optando por atribuir apoios públicos (sobretudo sob a forma de subsídios) às empresas nacionais. Geraram-se assim distorções da concorrência, do comércio e do investimento internacionais.

Com efeito, não há comércio livre sem uma equivalência mínima das condições de comércio entre os parceiros comerciais, e o nível de protecção do ambiente, imposto aos poluidores, constitui precisamente um exemplo flagrante das condições que têm que ser equilibradas, sob pena de um dos parceiros comerciais poder eventualmente ser acusado de prática de *dumping ecológico*.

A disparidade entre os elevados custos de produção das empresas, situadas nos países com políticas ambientais rigorosas baseadas no princípio do poluidor pagador, e os custos de produção, mais baixos, das empresas suas concorrentes, radicadas em países que não desenvolvem qualquer política de protecção do ambiente (ou então que a desenvolvem baseando-se no princípio oposto do financiamento público das medidas de protecção do ambiente), gera desigualdades, na competitividade das empresas, que provêm simplesmente da falta de equivalência entre as condições do mercado em que se inserem.

Foi a preocupação com as distorções da concorrência, derivadas de diferentes políticas de protecção do ambiente, que justificou, nos anos 70 e 80, a adopção de medidas uniformes de protecção do ambiente, através de instrumentos internacionais, *maxime*, convenções multilaterais e deliberações de organizações internacionais.

As primeiras iniciativas internacionais a alertar a opinião pública europeia para os problemas ecológicos decorrentes do desenvolvimento económico, pondo em causa os valores apregoados pela sociedade de consumo, foram a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, celebrada em Estocolmo em Junho de 1972 e a publicação, na mesma época, do relatório do «Clube de Roma», sobre os limites do crescimento.

A Comunidade Europeia esteve presente na Conferência de Estocolmo e, três meses depois, em Outubro de 1972, realizou-se em Paris uma reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros das Comunidades Europeias.

Aí, os Chefes de Estado e de Governo formularam uma declaração pública demonstrando a sua preocupação pelo meio ambiente e encarregaram os órgãos com poder de decisão da elaboração de um programa de acção em matéria de ambiente. A declaração de Paris consagrava a ideia de que «a expansão económica, que não é um fim em si mesma, deve, prioritariamente, permitir atenuar as disparidades das condições de vida; deve prosseguir-se com a participação de todas as forças sociais e deve traduzir-se numa melhoria da qualidade e do nível de vida. (...) Conceder-se-á particular atenção à protecção do meio ambiente com o fim de pôr o progresso ao serviço do homem».

Embora a Comissão já tivesse enviado ao Conselho, um ano antes, um memorando com acções a empreender em matéria de ambiente, é nesta cimeira que habitualmente se radica o começo da Política Comunitária do Ambiente.

Em execução da deliberação da Cimeira de Paris, a Comissão elaborou uma Comunicação sobre um «Programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente», apresentado ao Conselho em 24 de Março de 1972 e aprovado por este em 22 de Novembro de 1973, o qual constitui o primeiro de uma série de seis programas de acção nesta matéria.

Porém, esta abertura inicial à protecção do ambiente no âmbito da Comunidade Europeia foi, até 1987, muito limitada, pois os Tratados só permitiam a adopção de medidas de uniformização em matérias que tivessem *incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum* (artigo 100º do Tratado, actual artigo 94º), o que, em teoria, deixaria por harmonizar importantes domínios da protecção do ambiente.

Na prática, mesmo antes da introdução, pelo Acto Único Europeu, de poderes específicos de acção no domínio do ambiente, já a Comunidade Europeia adoptava medidas de protecção do ambiente em domínios que pouco ou nenhum efeito tinham sobre o mercado comum (como por exemplo a Directiva 79/409 sobre a protecção das aves selvagens e dos seus *habitats*). O verdadeiro fundamento para a adopção destas medidas foi a interpretação da afirmação contida no preâmbulo do Tratado sobre a *melhoria das condições de vida e de trabalho dos povos*, de tal forma que a protecção do ambiente passou a ser considerada um **objectivo essencial** da Comunidade Europeia.

Efectivamente, ainda antes do Acto Único Europeu, o Tribunal de Justiça declarou expressamente no processo de reenvio prejudicial n.º 240/83, que **a protecção do ambiente contra o perigo da poluição era um dos objectivos essenciais da Comunidade**. Este processo de reenvio prejudicial foi formulado por um Tribunal francês a propósito da Directiva 75/439, relativa aos óleos usados, na qual, em homenagem ao princípio da prevenção dos danos ao ambiente, se estabelecia o dever de os Estados membros tomarem as medidas necessárias para garantir a recolha e tratamento de óleos usados por regeneração, com preferência absoluta sobre a combustão. Foi este regime que levou a Associação de Defesa dos Incineradores de Óleos Usados a questionar a validade da Directiva comunitária, que consideravam violadora dos Tratados, não só pelo desrespeito dos princípios da liberdade de circulação de mercadorias (os óleos usados) e da liberdade de concorrência, como sobretudo pela falta de atribuições da Comunidade Europeia para *legislar* em matéria de ambiente.

Neste processo de reenvio prejudicial iniciado pelo *Tribunal de Grand Instance* de Créteil, o Tribunal de Justiça das Comunidades afirmou que «o princípio da liberdade de comércio não deve ser visto em termos absolutos mas está sujeito a certos limites justificados pelo objectivo de interesse geral prosseguido pela Comunidade, desde que os direitos em questão não sejam substancialmente afectados. (...) Não há razão para concluir que a directiva tenha excedido esses limites. (...) A directiva deve ser vista na perspectiva da protecção do ambiente, que é um dos objectivos essenciais da Comunidade».

Depois deste julgamento, esta mesma afirmação, relativa à protecção do ambiente como objectivo essencial das Comunidades, foi frequentemente repetida pelo Tribunal de Justiça noutros, mesmo após o Acto Único Europeu. Outro dos principais julgamentos foi o chamado «caso das garrafas

dinamarquesas». Em 1981, o Governo Dinamarquês publicou uma lei proibindo a utilização de recipientes metálicos para cerveja e outras bebidas e impondo a uniformização dos modelos de garrafas de vidro com vista a uma maior facilidade de armazenamento, recolha e reutilização. Impunha igualmente o estabelecimento de um sistema de depósito e reembolso para fomentar a reutilização das garrafas. Esta medida legislativa foi muito contestada, nomeadamente pela Alemanha, que alegou, contra a medida, que ela constituía um entrave inadmissível ao comércio entre os Estados membros e até uma medida de proteccionismo camuflado. A Comissão deu início ao processo 302/86 contra o reino da Dinamarca, no Tribunal de Justiça, visando precisamente averiguar se esta medida, que efectivamente constituía um entrave às trocas entre os Estados membros, era ou não *necessária e justificada*. No seu julgamento, o Tribunal de Justiça não considerou a medida adoptada como contrária ao Direito Comunitário. Em primeiro lugar, porque tinha como único fundamento a protecção do ambiente, considerada um objectivo essencial da comunidade e, depois, porque não era discriminatória relativamente a operadores económicos de outros Estados membros, já que impunha o mesmo regime tanto para os produtores dinamarqueses de bebidas, como para os estrangeiros. Este foi o primeiro reconhecimento de uma excepção ao regime de liberdade de comércio, estabelecido pelo artigo 30º do Tratado (actual artigo 28º), com um fundamento — **a protecção do ambiente** — não expressamente previsto na cláusula geral do artigo 36º (actual artigo 30º), onde precisamente se estabelecem as excepções admissíveis ao regime de liberdade de circulação de mercadorias.

As preocupações com a protecção do ambiente pela União Europeia têm vindo a aumentar a ponto de, em Fevereiro de 1994, a Comissão do Meio Ambiente da Saúde Pública e da Defesa do Consumidor ter apresentado, no Parlamento Europeu, uma proposta de Resolução sobre a necessidade de avaliação dos custos reais, para a Comunidade, do «não-ambiente», à semelhança do Relatório Cecchini de 1988, sobre os custos da «não-Europa». Este Relatório, elaborado pelo alto funcionário europeu Paolo Cecchini, resultou de um inquérito a 11000 empresas e permitiu avaliar os custos da fragmentação dos mercados e as vantagens do mercado único num custo que se situava entre os 175 e os 255 mil milhões de ecus em 1988 — 4,3% a 6,5% do PNB europeu — tendo dado um grande impulso à conclusão do mercado único.

## 2. Os Tratados comunitários

Embora o Direito Comunitário do Ambiente tenha começado por ser direito derivado, criado pelas Instituições comunitárias com escasso apoio nos Tratados, é natural que comecemos o nosso percurso pela *constitucionalização* do Direito europeu do ambiente, ou seja, pelo direito contido nos Tratados.

A política de ambiente da Comunidade está prevista no Título XIX do Tratado da União Europeia em apenas três artigos, subdivididos em vários números e parágrafos.

- O artigo 174º (antigo 130ºR), que contém essencialmente disposições de natureza substantiva: os objectivos da política de ambiente no nº1, os princípios gerais no nº2, e os pressupostos no nº3. No nº 4 prevê-se a cooperação internacional no domínio do ambiente, da iniciativa da Comunidade e dos Estados membros.

- O artigo 175º (antigo 130ºS), que contém essencialmente disposições de natureza processual: nos seus três primeiros números descrevem-se os processos deliberativos possíveis, a utilizar, consoante a natureza das medidas de protecção do ambiente a adoptar; no n.º 4 estabelece-se a regra do financiamento nacional desta política, e no nº5 voltam a estabelecer-se regras relativas ao conteúdo das medidas de protecção do ambiente — neste caso, a possibilidade de serem estabelecidas derrogações ao regime adoptado ou apoios financeiros aos Estados.

- Finalmente, no artigo 176º (antigo 130ºT), estabelece-se uma cláusula de «opting out» permitindo a um Estado membro criar ou manter, no seu território, medidas nacionais de protecção ambiental mais reforçadas, do que as da própria Comunidade.

## 2.1. Os Objectivos

Com a revisão do Tratado de Roma em 1986, pelo Acto Único Europeu, atribuíram-se pela primeira vez competências em matéria de ambiente à Comunidade, num reconhecimento da natureza *transnacional* dos fenómenos de degradação do ambiente e preferentemente *supranacional* das medidas de protecção do ambiente. As competências atribuídas deveriam, nos termos do artigo 174º nº1 do Tratado, ser direccionadas para a realização de três objectivos bastante abrangentes:

- «- a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente;
- a protecção da saúde das pessoas;
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais.»

O primeiro objectivo corresponde a uma visão ecológica pura ou *fundamentalista* e propugna a protecção directa e indirecta da qualidade do ambiente entendido como um fim em si mesmo.

No segundo objectivo, considera-se o bem jurídico ambiente numa perspectiva mais antropocêntrica e conservadora, tão só como meio e pressuposto de realização de outros valores humanos, entre os quais se destacou a saúde das pessoas.

No terceiro objectivo, advoga-se, mais uma vez, a protecção não instrumentalizada dos recursos naturais, embora dos adjectivos empregues

(«prudente e racional») se possa depreender uma visão da Natureza como matéria prima ou como prestadora de serviços ao Homem. Orienta-se novamente a protecção da Natureza para a sua utilização pelo Homem, numa perspectiva de não exaustão e de durabilidade futura dos recursos naturais. Poderíamos considerar este último objectivo como precursor da ideia de *desenvolvimento sustentável*, que viria a surgir no Tratado apenas seis anos mais tarde.

Se quiséssemos hierarquizar os objectivos enunciados consoante o nível de protecção da Natureza que impõem, teríamos que alterar a ordem actual.

Colocaríamos em primeiro lugar o objectivo da protecção da saúde das pessoas, que apenas implica uma preservação mínima da qualidade do ambiente, somente no necessário para que não sejam causados danos graves na saúde das pessoas.

Colocaríamos em segundo lugar a utilização prudente e racional dos recursos naturais, pois implica uma preservação da qualidade do ambiente, que tem como critério e limite a possibilidade de utilização duradoura pelo homem, através de uma utilização parcimoniosa, que permita a auto-regeneração ou, pelo menos, a máxima dilação possível da sua exaustão.

Colocaríamos, finalmente, em terceiro lugar aquele nível de preservação da qualidade do ambiente cujo critério não é o homem, a sua saúde ou os seus interesses, mas sim o estado de conservação natural do ambiente, isto é, a qualidade que ele teria normalmente se não fosse a intervenção do homem, de que são exemplo os ecossistemas primários.

Depois de, na revisão de 1992, se ter ganho coragem para dar, finalmente, a denominação de **política** de ambiente à antiga «acção» da Comunidade em matéria de ambiente, acrescentou-se-lhe mais um objectivo:

«- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente».

O aditamento deste objectivo teve a utilidade de frisar a responsabilidade internacional da Comunidade, enquanto sujeito de direito internacional, na promoção e participação em iniciativas conjuntas regionais ou mundiais de protecção do ambiente, embora no n.º 5 (actual n.º 4) do mesmo artigo já estivesse prevista a cooperação internacional nestes domínios, a desenvolver nos termos descritos no próprio Tratado (artigo 300º).

Pensamos, todavia, que este novo «objectivo» da Política Comunitária do Ambiente não deve ser colocado no mesmo plano dos restantes, pois se os primeiros «objectivos» podem ser considerados propriamente como *fins* da política do ambiente, este último «objectivo» reveste sobretudo a natureza de *meio* adequado para atingir os fins, atendendo à já mencionada transnacionalidade dos problemas ambientais.

## **2.2. Os Princípios**

Porém, os objectivos de que acabámos de falar, não são os únicos vectores orientadores da acção ambiental da Comunidade. Com efeito, desde a atribuição de competências em matéria de ambiente à Comunidade, em 1986, sempre estiveram previstos princípios gerais modeladores do exercício de tais competências.

No artigo 174º n.º2 do Tratado da União Europeia consagraram-se os princípios fundamentais do Direito Comunitário do Ambiente. Este artigo surgiu em 1986 como um aditamento do Acto Único Europeu ao Tratado de Roma e sofreu já significativas alterações do seu conteúdo pela revisão de Maastricht, em 1992.

Todavia, o sentido inegavelmente modernizador da revisão de 1992 não veio esclarecer o conteúdo, o alcance, nem as relações existentes entre os princípios consagrados.

Vejam, em primeiro lugar, qual a evolução sofrida pelo texto do artigo.

Na redacção original, em 1986, dispunha:

«A acção da Comunidade em matéria de ambiente fundamenta-se nos princípios da acção preventiva, da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente, e no princípio do poluidor-pagador».

Na redacção de 1992 acrescentou-se o princípio da precaução e o princípio da reparação na fonte é agora designado como «princípio da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente». Esta é a versão que se mantém até hoje:

«A política da Comunidade no domínio do ambiente (...) basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, e do poluidor-pagador».

### **2.2.1. Princípio da precaução**

O princípio da precaução foi acrescentado pelo Tratado de Maastricht aos já existentes e, apesar de muitas hesitações e dúvidas terem sido expressas relativamente ao conteúdo deste princípio é, pelo menos, claro que o seu conteúdo não deve ser confundido com o dos outros princípios, nomeadamente com o da prevenção.

Uma das primeiras adopções expressas do princípio da precaução no âmbito internacional foi em 1987, na Segunda Conferência Internacional sobre a protecção do Mar do Norte. Por força do princípio da precaução, «emissões de poluição potencialmente poluentes, devem ser reduzidas, mesmo quando não haja prova científica evidente do nexo causal entre as emissões e os efeitos». O

princípio da precaução significava então que «as pessoas e o seu ambiente devem ter em seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza sobre se uma dada acção os vai prejudicar».

Poderíamos falar a este propósito de uma espécie de princípio «*in dubio pro ambiente*»: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ónus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor.

As dúvidas sobre a perigosidade de uma determinada acção para o ambiente podem existir em várias circunstâncias: ou quando ainda não se verificaram quaisquer danos decorrentes de uma determinada actividade, mas se receia, apesar da falta de provas científicas, que possam vir a ocorrer; ou então quando, havendo já danos provocados ao ambiente, não há provas científicas sobre qual a causa que está na origem dos danos, ou sobre onexo de causalidade entre uma determinada causa possível e os danos verificados. Em qualquer destes casos de dúvida, o princípio da precaução impõe, por providência, que as actividades «suspeitas» de ter provocado um dano, ou de poder vir a provocá-lo, sejam interditadas.

O princípio da precaução distingue-se, portanto, do da prevenção, por exigir uma protecção antecipatória do ambiente ainda num momento anterior àquele em que o princípio da prevenção impõe uma actuação preventiva, ou, como expressivamente refere David Freestone, «enquanto a prevenção requer que os perigos comprovados sejam eliminados, o princípio da precaução determina que a acção para eliminar possíveis impactes danosos no ambiente seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com uma evidência científica absoluta» («The 1992 Maastricht Treaty - Implications for European Environmental Law», *European Environmental Law Review*, Vol. nº1, June, 1992).

Em Fevereiro de 2000, um grande passo foi dado no esclarecimento do sentido do princípio da precaução com a publicação, pela Comissão da Comunicação relativa ao princípio da precaução — COM (2000)1 final — que tem como objectivos clarificar o recurso ao princípio da precaução na prevenção de riscos e estabelecer directrizes para a sua aplicação.

Segundo o Comité Económico e Social, no seu parecer sobre «o recurso ao princípio da precaução» (2000/C268/04) estamos numa época em que se dá a «alteração da natureza do risco: passou-se do acidente à catástrofe», e as catástrofes são o campo de aplicação privilegiado do princípio. Por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ónus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adoptou medidas de precaução específicas.

### **2.2.2. Princípio da prevenção**

A especial importância da prevenção no plano da protecção do ambiente é perfeitamente compreensível e corresponde ao aforismo popular «*mais vale prevenir do que remediar*». O bom senso determina que, em vez de contabilizar os danos e tentar repará-los, se tente sobretudo antecipar e evitar a ocorrência de danos, por algumas razões bastante evidentes:

- Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a extinção de uma espécie animal ou vegetal.
- Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição *in natura*, frequentemente ela é de tal modo onerosa, que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor.
- Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de «despoluição» após a ocorrência do dano.

A este propósito, já se pode, actualmente, começar a falar de um novo tipo de raciocínio empresarial, que, na designação anglo-saxónica, tem uma sigla propositadamente coincidente com a do princípio do poluidor pagador: *pollution prevention pays*, também chamado **PPP**, e que pode ser traduzido por *a prevenção da poluição compensa*.

O princípio da prevenção implica então a adopção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente os seus efeitos. Em abstracto, estas medidas tanto poderiam ser adoptadas por entidades públicas como pelos próprios particulares, mas por respeito ao princípio do poluidor pagador, vigente no Direito Comunitário do Ambiente, elas deverão ser prioritariamente privadas. Mesmo quando, residualmente, as medidas preventivas sejam medidas públicas, deverão ser inteiramente custeadas pelos poluidores.

Existe uma variadíssima gama de instrumentos que podem ser utilizados para, preventivamente, evitar a ocorrência de danos ao ambiente: os estudos de impacte ambiental, as eco-auditorias, a licença ambiental, o desenvolvimento obrigatório de testes e procedimentos de notificação prévios à colocação de novos produtos no mercado (*maxime*, produtos químicos ou organismos transgénicos), o próprio estabelecimento legal de valores limite para as emissões poluentes, etc..

Em suma, poderíamos dizer que o princípio da prevenção implica que seja dada uma atenção particular ao **controlo das fontes de poluição**, o que nos remete para o próximo princípio.

### **2.2.3. Princípio da correcção na fonte**

Diferentemente dos princípios da prevenção e do poluidor pagador que, antes de serem consagrados no Tratado, já haviam sido anteriormente mencionados em alguns actos de Direito Comunitário derivado, a primeira vez que o princípio da correcção na fonte apareceu formulado ao nível do Direito Comunitário foi precisamente na primeira grande revisão do Tratado de Roma: o Acto Único Europeu, de 1986.

A primeira designação que recebeu este princípio, (também designado pela doutrina como princípio do produtor-eliminador, princípio da auto-suficiência ou princípio da proximidade), foi princípio da *reparação* na fonte, mas o Tratado da União Europeia veio alterar esta designação para princípio da *correcção* na fonte, para não induzir em erro quanto ao momento da actuação preconizada — pretende-se intervir *a priori* e não *a posteriori*. ***Reparar na fonte os danos ao ambiente*** lembrava demasiado os mecanismos ressarcitórios do Direito Civil. Por sua vez, ***corrigir na fonte os danos causados ao ambiente*** decorre mais da ideia de prevenção dos danos actuando na origem, ideia esta muito mais consentânea com todo o espírito e prática do Direito Comunitário.

Este princípio determina quem deve, e onde e quando se devem desenvolver acções de protecção do ambiente. Visa, portanto, pesquisar as **causas** da poluição para, sempre que possível, as eliminar ou pelo menos moderar, evitando que se repitam.

Quem deve corrigir na fonte?

Numa acepção subjectiva, a correcção na fonte dos danos ao ambiente vai redundar na imposição ao poluidor — enquanto «fonte subjectiva» ou «causador» da poluição — do dever de modificar a sua conduta, expurgando-a de acções lesivas do ambiente ou, quando tal não seja possível ou exigível, rectificando-a de modo a reduzir ao mínimo as agressões ao meio ambiente e melhorando assim o seu desempenho ambiental.

Um exemplo de *correcção na fonte* neste sentido seria a interdição de funcionamento de um estabelecimento industrial obsoleto e muito poluente enquanto não fosse modernizado, por recurso a tecnologias menos poluentes ou a matérias primas menos perigosas. Não sendo isso possível, *correcção na fonte* obrigaria o industrial a aplicar medidas paliativas como, por exemplo, novos filtros nas chaminés.

Por outro lado, a *fonte* ou a *origem* dos danos, onde a correcção deverá ser feita, pode também ser entendida num sentido **espacio-temporal**.

Onde se situa a fonte a corrigir?

Entendendo a *fonte* num sentido espacial, a correcção implica a proibição de transporte de produtos nocivos para o ambiente do local onde são produzidos e onde deveriam ser eliminados, tratados ou reciclados, para outro local distante, ainda que aí a sua eliminação, tratamento ou reciclagem seja menos dispendiosa para o produtor. Especialmente no campo dos resíduos, este princípio foi expressamente utilizado pelo Tribunal de Justiça, em 1985, como

argumento legitimador do encerramento das fronteiras aos resíduos tóxicos provenientes de outros Estados ou regiões, impedindo aquilo a que já se chamou o «*turismo dos resíduos*». Afirmava então aquele Tribunal, no já referido processo n.º 240/83, relativo à Directiva sobre óleos usados: «o princípio da liberdade de comércio não deve ser visto em termos absolutos, mas está sujeito a certos limites justificados pelo objectivo de interesse geral prosseguido pela Comunidade, desde que os direitos em questão não sejam substancialmente afectados». Neste processo, suscitado pela Associação de Defesa dos Incineradores de Óleos Usados, pela primeira vez surgiu plenamente a nova dimensão do ambiente como fundamento para a imposição de limites à circulação de mercadorias.

Quando se deve corrigir na fonte?

Entendendo a *fonte* num sentido temporal, a correcção vai mais longe, obrigando à tomada das medidas necessárias a inibir, desde o início, a poluição ou os danos, em vez de simples medidas consistindo num «tratamento de fim de linha», como seria, por exemplo, a aplicação de filtros aos efluentes, o tratamento de resíduos, etc.

Em suma: se a aceção subjectiva do princípio da correcção na fonte é uma decorrência do princípio do poluidor-pagador, e se no sentido temporal, o princípio da correcção na fonte faz a ponte com o princípio da prevenção, o verdadeiro sentido útil do princípio, o sentido que resta, é o sentido espacial.

#### **2.2.4. Princípio do poluidor pagador**

Muito sinteticamente, vamos procurar expor a nossa posição sobre o conteúdo do polémico princípio do poluidor pagador (de ora em diante designado abreviadamente pela sigla pela qual é mais conhecido: **PPP**), primeiro negativamente, dizendo aquilo que ele não é, e depois afirmativamente, realçando os seus principais traços.

##### **2.2.4.1. O Princípio do poluidor pagador e a responsabilidade civil por danos causados ao ambiente**

Se, ao arrolar os princípios da política do ambiente, se pretendeu obedecer a uma qualquer lógica de precedência temporal, então a inserção sistemática do PPP — o último princípio da lista — poderia avançar a ideia da natureza eminentemente curativa e não preventiva deste princípio, da sua especial vocação para intervir *a posteriori* e não *a priori*. Pensamos que esta ideia está fundamentalmente errada.

Apesar de a formulação do princípio recordar efectivamente o princípio jurídico segundo o qual quem causa um dano é responsável e deve suportar as medidas adequadas à reparação do dano causado, pensamos, com o apoio de uma grande parte da doutrina (entre outros, Jean-Philippe Barde, Emilio Gerelli, Alonso Garcia, Eckard Rehbinder, e Ludwig Kramer; ao nível nacional, Gomes

Canotilho e Sousa Franco), que o PPP não se reconduz, de todo, a um simples princípio de responsabilidade civil.

Note-se que, naturalmente, não negamos que no Direito do Ambiente vigore o princípio da responsabilidade, tanto subjectiva como objectiva.

Pensamos é que a identificação do PPP com princípio de responsabilidade não corresponde ao sentido com que o PPP surgiu no âmbito internacional, quando foi formulado pela primeira vez pela OCDE; não corresponde também ao espírito com que foi, pouco mais tarde, recebido pela Comunidade Europeia, enquanto princípio fundamental de Direito Comunitário do Ambiente; nem corresponde sequer à prática seguida pela Comunidade na aplicação de um princípio já com duas décadas, quando só há escassos dois anos se começou a pensar na uniformização, no espaço comunitário, dos diferentes regimes de responsabilidade civil vigentes nos Estados membros, no Livro Verde sobre reparação dos danos ao ambiente (Com (93) 47 final).

Vejamos: até ao momento, o PPP obteve consagração expressa numa recomendação do Conselho aos Estados membros e na comunicação da Comissão ao Conselho a ela anexa (1975), em todos os programas plurianuais de acção da Comunidade em matéria de ambiente (1973, 1977, 1983, 1987 e 1993 e 2000); no Acto Único Europeu (1986); nos Tratados de Maastricht, Amesterdão e Nice (1992, 1997 e 2001). Ora, numa análise diacrónica dos sucessivos textos comunitários, verifica-se que o sentido actual do PPP não variou em relação ao sentido «clássico», que foi aquele com que foi enunciado pela OCDE. De todos os textos que o consagraram, emerge um sentido eminentemente preventivo e não curativo do PPP. Uma única excepção é o Quinto Programa Comunitário de Acção em matéria de ambiente, de 1993, que claramente imputa finalidades reparadoras e sancionatórias ao PPP. Porém, este texto não nos parece merecedor de crédito pelos erros graves que comete nas afirmações que faz relativamente ao PPP, nomeadamente quando associa inadmissivelmente este princípio a sanções criminais: «(...) *para efeitos da aplicação do «princípio do poluidor-pagador» será efectuada antes de final de 1993 uma revisão completa das multas e penalidades aplicadas nas diferentes partes da Comunidade»*. Considerando o descrédito geral do documento, no que diz respeito ao PPP, não cremos que possa ter o valor de inflectir as posições tradicionais e reiteradamente afirmadas da Comunidade sobre a natureza predominantemente preventiva deste princípio.

Pensamos, em suma, que identificar os princípios da responsabilidade e do poluidor pagador constituiria, do ponto de vista dogmático, uma perda de sentido útil de ambos, um verdadeiro desaproveitamento das potencialidades dos dois.

A prossecução dos fins de melhoria do ambiente e da qualidade de vida, com justiça social e ao menor custo económico, será indubitavelmente mais eficaz se cada um dos princípios se «especializar» na realização dos fins para os quais está natural e originalmente mais vocacionado:

. a reparação dos danos causados às vítimas, o princípio da responsabilidade;

· a precaução, prevenção e redistribuição dos custos da poluição, o princípio do poluidor pagador.

#### **2.2.4.2. O Princípio do poluidor pagador e a eficácia ecológica, a economia e a equidade social**

O PPP é o princípio que, com maior rapidez e eficácia ecológica, com maior economia e maior equidade social, consegue realizar os objectivos da política de protecção do ambiente. Os fins que o PPP visa realizar são a precaução, a prevenção e a equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas.

Se, aos poluidores, não forem dadas outras alternativas a não ser deixar de poluir ou ter que suportar um custo económico em favor do Estado (o qual afectará as verbas obtidas exclusiva ou prioritariamente a acções de protecção do ambiente) então os poluidores terão que fazer os seus cálculos económicos de modo a escolher a opção mais vantajosa: acatar as disposições dissuasórias da poluição e tomar todas as medidas necessárias a evitar a poluição, ou manter a produção nuns moldes e num nível tal que ainda seja economicamente rentável suportar os custos que isso acarreta.

Assim, se o valor a suportar pelos poluidores, proporcionalmente à poluição que emitem, for bem calculado, atingir-se-á uma situação socialmente óptima: a redução da poluição a um nível considerado aceitável (nível esse que, em alguns casos, pode ser próximo de zero) e simultaneamente a criação de um fundo público destinado ao combate à poluição residual ou acidental, ao auxílio às vítimas da poluição e ao financiamento de despesas públicas de administração, planeamento e execução da política ambiental.

Apesar de tudo, se a situação alcançada não for ainda a ideal e houver poluição a mais e/ou fundos a menos, então o legislador deverá alterar o montante dos pagamentos a efectuar pelo poluidor, até conseguir que ele adopte o comportamento-resposta considerado desejável. Este método iterativo, se tem o mérito de aproximar os encargos a suportar do desejável, tem também o inconveniente de gerar instabilidade, prejudicando desnecessariamente os agentes económicos-poluidores. Por isso, o estímulo económico deve ser calculado, desde o início, com a maior exactidão possível, evitando sucessivas variações de custos.

Quanto ao montante dos pagamentos a impor aos poluidores, ele deve ser proporcional aos custos de precaução e prevenção e não proporcional aos danos causados. Voltamos a lembrar que o PPP não é um princípio de responsabilidade, que actue *a posteriori*, impondo ao poluidor pagamentos para ressarcir as vítimas de danos passados. O PPP é um princípio que actua sobretudo a título de precaução e de prevenção, que actua, portanto, antes e independentemente dos danos ao ambiente terem ocorrido, antes e independentemente da existência de vítimas.

Por isso afirmamos que os pagamentos decorrentes do princípio do poluidor pagador devem ser proporcionais aos custos estimados, para os agentes económicos, de precaver ou de prevenir a poluição. Só assim os poluidores são

«*motivados*» a escolher entre **poluir e pagar** ao Estado, ou **pagar para não poluir** investindo em processos produtivos ou matérias primas menos poluentes, ou em investigação de novas técnicas e produtos alternativos.

O resultado alcançado será sempre vantajoso em termos sociais: ou deixa praticamente de haver poluição e, portanto, poluidores pagadores, ou então a poluição se reduz a níveis aceitáveis e os poderes públicos responsáveis pelo sector (*maxime* o Ministério do Ambiente) passam a dispor de verbas para afectar a um combate público sistemático à poluição, sem com isso onerar mais os contribuintes em geral e que, de outro modo, passariam a ser duplamente *vítimas* da poluição: primeiro, suportando fisicamente os danos originados pela poluição; depois, sofrendo economicamente o agravamento da carga fiscal para dotar o Estado de meios de combate à poluição e aos danos.

Defendemos, portanto, que não devem ser os contribuintes a custear, através dos impostos que pagam, as medidas tomadas pelos poderes públicos para protecção do ambiente, sejam elas medidas legislativas, administrativas ou materiais. Pelo contrário, deverão ser criados fundos gerais ou especiais, alimentados pelos poluidores, dos quais sairão as verbas necessárias à realização das despesas públicas de protecção do ambiente. Esta opção aparece denominada, na doutrina, como política de «equilíbrio do orçamento ambiental», ou política de «reciclagem de fundos» e consiste na angariação coactiva de fundos entre os poluidores, destinados ao financiamento da política de protecção do ambiente. Esta política vem assegurar precisamente, como começámos por afirmar, a equidade na redistribuição dos custos sociais da poluição e, sobretudo, uma protecção eficaz e económica do ambiente.

Estes são, em suma, os principais fins e o conteúdo essencial do princípio do poluidor pagador, princípio fulcral, em nossa opinião, de qualquer política de ambiente moderna, tanto ao nível nacional como supranacional, como é o caso da Política Comunitária do Ambiente.

### **2.3. A Política Comunitária do Ambiente, uma política maximizadora**

Antes mesmo da enunciação dos quatro princípios fundamentais do Direito do Ambiente na Comunidade, o Tratado da União Europeia veio acrescentar, que: «a política da Comunidade no domínio do ambiente visará um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade» (artigo 174ºnº2).

Esta obrigação de nível elevado apenas existia, antes do Tratado da União Europeia, para as propostas da Comissão, no contexto da aproximação das legislações que tivessem por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno: «a Comissão, nas suas propostas previstas no nº1 em matéria de saúde, de segurança, de protecção do ambiente e de protecção dos consumidores, basear-se-á num nível de protecção elevado» (artigo 100ºA3). Agora, na política do ambiente, esta exigência, aplica-se não só às propostas da Comissão como à decisão final do Conselho. A alteração do regime é

compreensível: como o Tratado, até à revisão de Maastricht, impunha a unanimidade, como regra de deliberação (artigo 130ºS, segundo a numeração antiga), não tinha sentido a exigência de um nível de protecção elevado — o nível de protecção era o que todos os Estados membros quisessem.

Com a generalização da possibilidade de tomada de deliberações por maioria, (segundo os procedimentos previstos nos artigos 189ºB e C, actuais 251º e 252º, por remissão do artigo 175), o estabelecimento do princípio do nível de protecção elevado impede a redução da protecção comunitária do ambiente ao «**mínimo denominador comum**» entre os níveis de protecção de todos os Estados membros.

Note-se porém que, tal como foi consagrado no Tratado, o princípio do nível de protecção elevado não é um princípio absoluto, sendo, pelo contrário, a sua aplicação moderada pela consideração da «diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade». Esta salvaguarda, tal como está redigida, foi um reflexo e uma síntese de preocupações antagónicas dos Estados membros do norte da Europa e dos Estados membros do sul da Europa. Os primeiros (de que é paradigma a Dinamarca), tradicionalmente mais empenhados numa protecção forte, eficaz e a longo prazo do ambiente, demonstravam ambições de «nivelar por cima» a política do ambiente da Comunidade, consagrando soluções pelo menos tão rigorosas e tão firmes como as que vigoram já internamente. Os segundos, (com vários representantes privilegiados, como a Grécia, a Espanha, Portugal ou até a Irlanda) para quem o ambiente ainda era, de certa forma, *um luxo* e cujas preocupações, menos ecológicas, se orientavam para a solução de prementes problemas sociais e económicos de curto prazo, alegavam em seu favor a ausência de problemas ambientais agudos ou generalizados nos seus territórios.

A conciliação prática do nível de protecção elevado com a ressalva das diversidades regionais, resulta na efectiva consagração de níveis de protecção relativamente elevados, combinados com a previsão de prazos flexíveis de adaptação dos regimes nacionais, com transferência de competências para órgãos internos, e com a introdução de auxílios aos Estados membros com maiores dificuldades em acompanhar o «pelotão da frente».

#### **2.4. A Política Comunitária do Ambiente, uma política transversal**

Não é exagero afirmar que todas as actividades humanas são susceptíveis de afectar o ambiente de uma maneira directa ou indirecta, em maior ou em menor grau. Por isso, uma política preventiva de protecção do ambiente implica uma ponderação prévia dos «*impactes ambientais*» de qualquer actividade humana antes da tomada de decisões, minimizando, assim, os prejuízos ambientais pela ponderação das consequências ecológicas da decisão.

É neste sentido que, por vezes, se diz que os Ministérios do Ambiente deveriam ser *super-ministérios*, com poderes de supervisão, coordenação e controle das actividades de todos os restantes Ministérios, na medida em que estas possam ter consequências ao nível do ambiente.

### **2.4.1. O Princípio da integração**

Também ao nível das competências da Comunidade podemos afirmar que todos os domínios têm implicações mais ou menos claras com o ambiente: as políticas agrícola, industrial, comercial, energética, de transportes, de turismo, de defesa dos consumidores, social, de concorrência, de cooperação para o desenvolvimento, etc..

Foi esta a ideia subjacente à consagração, no Tratado, do enfaticamente denominado *princípio da integração*: «as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias», diz o n.º 2 do artigo 174.º.

Bem demonstrativo da importância atribuída à protecção do ambiente ao nível europeu, é o facto de apenas o Título X do Tratado, relativo à protecção da saúde pública (n.º1 do artigo 152.º), ter sido contemplado com uma formulação conjunta dos *princípios da integração* e do nível de protecção elevado: «na definição e execução de todas as políticas e acções comunitárias será assegurado um nível elevado de protecção da saúde».

A consequência da consagração deste *dever de integração* das considerações ambientais na definição e aplicação das demais políticas é tornar imperativa a aplicação dos princípios fundamentais do Direito Comunitário do Ambiente —da precaução, da prevenção, da correcção na fonte e do poluidor pagador— às restantes políticas comunitárias. Por força do *princípio da integração*, é possível fiscalizar a legalidade de uma medida adoptada no âmbito de qualquer outra política comunitária em função da conformidade da medida com os princípios de política do ambiente sendo, nomeadamente, susceptível de controlo e eventual anulação judicial, qualquer medida adoptada pelas Instituições Comunitárias em flagrante desrespeito de um dos princípios da política de ambiente. Considerando, porém, a elevada discricionariedade envolvida em tais decisões, não falta quem conteste a possibilidade de o Tribunal de Justiça da Comunidade ou de qualquer outro Tribunal nacional controlar se, num caso concreto, os princípios da política de ambiente foram tidos em suficiente consideração.

Desde cedo a Comissão interiorizou a obrigação de integração, como o demonstram as suas respostas ao Relatório Especial n.º 3/92 sobre o ambiente, em que, a propósito do «aspecto preventivo e princípio do poluidor-pagador», diz: «a abordagem da Comissão evoluiu e procura integrar as considerações ambientais noutros domínios, desempenhando o princípio do ‘poluidor-pagador’ um importante papel neste contexto. Esta integração revela-se difícil de realizar plenamente a nível dos Estados-membros. Todavia, a experiência acumulada é doravante tomada em consideração de uma forma coerente no quinto Programa de acção».

Também os representantes dos Estados membros assumiram o compromisso, e, anexada ao Tratado de Maastricht, há uma «Declaração relativa à avaliação do impacte ambiental das medidas comunitárias», em que a

Conferência Intergovernamental declara que «toma nota do compromisso da Comissão, no âmbito das suas propostas e dos Estados-membros, no âmbito de aplicação daquelas, de terem plenamente em conta os efeitos sobre o ambiente, bem como o princípio do crescimento sustentável».

O quinto Programa de acção em matéria de ambiente também punha uma grande ênfase na necessidade de integrar a protecção do ambiente noutras políticas ao nível comunitário, realçando especialmente cinco sectores-alvo, em que a acção é prioritária: a indústria, a energia, os transportes, a agricultura e o turismo, embora não acrescente muito sobre os modos de execução prática dessa integração.

#### **2.4.2. A cláusula de salvaguarda**

Com o Tratado da União Europeia, foi acrescentado um segundo parágrafo ao nº2 do artigo 174º, em que se estabelece: «neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a satisfazer essas exigências incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda autorizando os Estados membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias sujeitas a um processo comunitário de controlo».

Trata-se de mais um reflexo da *transversalidade* da política ambiental, dando abertura aos Estados membros para que possam, no âmbito de qualquer outra política da Comunidade, adoptar um mecanismo de protecção ambiental por razões não económicas.

A esta cláusula de salvaguarda podem recorrer os Estados membros quando entendam que, por o ambiente ter sido insuficientemente considerado na tomada de decisão ao nível comunitário, se justifica, por razões ambientais e não económicas, a não aplicação do regime comunitário adoptado e a aplicação alternativa do regime nacional mais rigoroso.

Considerando que apenas o interesse *superior* de protecção do ambiente pode justificar a admissibilidade da coexistência entre o regime comunitário harmonizado e os diferentes regimes nacionais, é compreensível a preocupação em prever o estabelecimento de um processo comunitário de controlo, que passará pela notificação das medidas provisórias à Comissão (como sempre, a *guardiã do Tratado*), evitando assim a tentação de usar a cláusula de salvaguarda para outros fins não permitidos, nomeadamente fins económicos.

Fazendo um paralelo com a cláusula de salvaguarda consagrada no artigo 95º (ex-artigo 100ºA) nº4, por remissão para o artigo 30º (ex-artigo 36º) verificamos que os fundamentos do regime excepcional são, neste artigo, mais amplos, estando consagradas aí as cláusulas gerais da moralidade pública, da ordem pública e da segurança pública e ainda a protecção da propriedade industrial e comercial. Porém, quanto à excepção que decorre de considerações ambientais, este último artigo é bastante mais restrito, referindo apenas «a

protecção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas; de protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico».

Curiosamente, no artigo 95º n.º6, a Comunidade exprimiu abertamente os seus receios, ao dizer que tais disposições nacionais não devem constituir «um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-membros, nem um obstáculo ao mercado interno», justificando expressamente a razão da sujeição da admissibilidade das cláusulas de salvaguarda a um procedimento comunitário de controlo, descrito nos n.ºs 5 a 10 do artigo 95º.

## 2.5. Os pressupostos

A amplitude da protecção ambiental, indiciada pelos objectivos e pelos princípios fundamentais, sofre grandes limitações postas por um elenco de *pressupostos* de actuação que na prática podem servir como álibis para omissões de protecção ambiental ou para o estabelecimento de níveis mínimos de protecção.

São quatro os pressupostos da Política Comunitária do Ambiente, consagrados no artigo 174º n.º3:

«Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comunidade terá em conta:

- os dados científicos e técnicos disponíveis;
- as condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade;
- as vantagens e os encargos que podem resultar da acção ou da ausência de acção;
- o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões».

Analisaremos individualmente cada pressuposto a fim de determinar a interpretação mais correcta destes moderadores da Política Comunitária do Ambiente.

### 2.5.1. O realismo científico e técnico

O pressuposto que obriga à consideração dos *dados científicos e técnicos disponíveis* foi fruto da posição britânica que defendia que só seria possível exigir uma acção preventiva de protecção do ambiente quando a causa da poluição estivesse cientificamente comprovada. Concretamente, o Reino Unido achava que a sua responsabilidade pela chuva ácida na Escandinávia e no centro da Europa, não tinha fundamento científico bastante.

O princípio da precaução, com o sentido em que o entendemos, contraria claramente esta posição, mas o que é certo é que o receio britânico teve algumas consequências práticas, como a criação de sistemas comunitários de informação, de uma política de investigação e ainda a imposição às Instituições Comunitárias de exigências acrescidas de motivação dos actos que adoptam. O papel da Agência Europeia do Ambiente, da Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente e o projecto CORINE surgem na sequência destas preocupações.

Este pressuposto obriga, se for bem interpretado, a que as Instituições Comunitárias se mantenham ao corrente dos últimos avanços científicos e tecnológicos e a que actualizem as medidas de Direito Comunitário do Ambiente a par com as mais recentes tecnologias de protecção ambiental. É de realçar que, mesmo antes da consagração da Política Comunitária do Ambiente no Tratado, já uma Resolução do Conselho, de 15 de Julho de 1975, versava sobre a adaptação ao progresso técnico das directivas ou outras regulamentações comunitárias respeitantes à protecção e melhoria do ambiente.

### **2.5.2. A diversidade regional**

O segundo pressuposto permite que haja regras diferentes para as diferentes regiões da Comunidade, tendo em consideração diferenças objectivas quanto às condições ambientais regionais. Esta possibilidade já foi reconhecida à Irlanda, depois de a Directiva sobre o teor de chumbo na gasolina ser aprovada, permitindo-lhe manter um teor de chumbo mais elevado do que nos restantes países, considerando os baixos índices de poluição registados naquele país.

Desde a inclusão, em 1992, do nível de protecção elevado no Tratado, que se afirma duas vezes a diversidade regional da Comunidade.

No primeiro parágrafo do artigo 174º nº2 (a propósito do nível de protecção elevado), reconhece-se a diversidade regional em geral, não especificando se se trata da diversidade das condições ambientais ou das condições sociais e económicas.

No terceiro parágrafo do artigo 174 nº3 (o *segundo pressuposto*), é reconhecida especificamente a diversidade das condições ambientais.

Contudo, a afirmação da diversidade regional não pode fazer esquecer que a poluição *não conhece fronteiras* e que afastar a poluição para *longe* é uma estratégia de protecção inconsequente, pois a poluição pode sempre vir a produzir efeitos também localmente. Salvo os casos de poluição muito localizada (como por exemplo a erosão dos solos), tolerar que um determinado Estado membro mantenha níveis de poluição menos elevados, só porque o "*seu ambiente*" não está ainda tão poluído como o dos outros, é ignorar a *transnacionalidade* do fenómeno da poluição, é ignorar que o ambiente é um bem de todos (*res omnium*) e que é responsabilidade de todos protegê-lo,

respeitando o direito de as gerações futuras viverem num ambiente são e não degradado pelos antepassados.

Deste modo, no contexto do nível de protecção elevado, a cláusula da diversidade regional pode justificar-se para não gerar graves dificuldades regionais ao nível social. Enquanto pressuposto da Política Comunitária do Ambiente a cláusula da diversidade regional carece de fundamento, pelos motivos expostos.

### **2.5.3. A avaliação de custos e benefícios**

Apesar de o método da tomada de decisões segundo uma análise de custos e benefícios ter sido tradicionalmente seguido na Comunidade Europeia, ultimamente tem vindo a ser posto em causa. Com efeito, se considerarmos, por um lado, as dificuldades em calcular as vantagens da protecção do ambiente (vantagens inegáveis mas dificilmente quantificáveis e sensíveis sobretudo a longo prazo) e se considerarmos, por outro lado, a evidência numérica dos encargos que qualquer política de ambiente comporta a curto prazo, somos forçados a reconhecer o perigo que este raciocínio pode significar para a Política Comunitária do Ambiente.

Se a ponderação de custos e benefícios não se justifica mais na política de ambiente do que na política social, agrícola, de transportes, ou qualquer outra, a melhor interpretação deste pressuposto não obriga a fazer uma verdadeira avaliação de custos e benefícios, mas só a pesar as vantagens e os inconvenientes, antes de iniciar uma acção.

### **2.5.4. O desenvolvimento económico e social e o equilíbrio regional**

Em primeiro lugar, parece-nos claro que o modelo de desenvolvimento económico e social subjacente ao quarto pressuposto é o desenvolvimento sustentável. Este modelo foi o consagrado tanto nos próprios Tratados (artigos 2º do TUE e 2º do TCE) como no direito derivado, designadamente o quinto Programa de acção em matéria de ambiente, sugestivamente denominado «rumo a um desenvolvimento sustentável».

Com este pressuposto, pretende-se evitar que, à custa da repetição do dever de respeito pelas diversidades regionais e da afirmação do nível de protecção elevado, se crie, no domínio do ambiente, uma Europa a «duas velocidades» em detrimento do reforço da coesão económica e social, um dos fins gerais da Comunidade Europeia, consagrado no artigo 2º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

### **2.5.5. O valor dos pressupostos**

O valor jurídico dos pressupostos deve ser visto em confronto com os princípios. Em caso de conflito entre um dos princípios enunciados no Tratado e um dos pressupostos da política comunitária, a doutrina vem defendendo a precedência dos princípios sobre os pressupostos, por considerar que os princípios têm uma incidência mais directa nas decisões políticas do que os pressupostos, e que a revisão judicial de um acto comunitário, com base no artigo 174º nº3 (os pressupostos), é menos provável do que com base no artigo 174º nº2 (os princípios).

Se chegar a haver algum recurso para o Tribunal de Justiça com fundamento na insuficiente consideração de um dos quatro pressupostos a considerar, a acção terá poucas probabilidades de proceder: o resultado da ponderação, de carácter eminentemente político e técnico, dificilmente poderá ser apreciado pelo Tribunal Comunitário. Pense-se, por exemplo, na dificuldade de controlo judicial do conteúdo de um acto comunitário em função da sua conformidade com «os dados científicos e técnicos disponíveis». Neste aspecto, a discricionariedade das Instituições Comunitárias é grande.

### 3. Os Tratados de Amesterdão e de Nice

Não foram muito significativas as alterações introduzidas, em 1997, pelo Tratado de Amesterdão no quadro «constitucional» da Política Comunitária do Ambiente, que acabámos de expor nas suas grandes linhas. Vejamos as principais:

Para além da alteração formal que melhorou significativamente a compreensibilidade dos Tratados constitutivos (e que consistiu na renumeração sequencial dos artigos atribuindo aos artigos 130°R, 130°S e 130°T, respectivamente, os novos números 174°, 175° e 176°), foi dado mais um pequeno passo no sentido do *esverdear* do Tratado, ao introduzir o desenvolvimento sustentável (que já existia no texto do artigo 2° — ex- artigo B) igualmente no preâmbulo do Tratado da União Europeia.

Por outro lado, o princípio da integração ao qual aludimos *supra*, goza agora de uma inserção sistemática mais lógica. Primeiro, foi retirado do artigo 130°R, onde estava desde 1986, e depois, com uma formulação idêntica à anterior, foi inserido na Parte I do Tratado, sobre os princípios, como novo artigo 6°.

No artigo 175° (ex- artigo 130°S) foi substituído o procedimento de cooperação institucional (descrito no actual artigo 252°, antigo 189°C) pelo procedimento de co-decisão (descrito no actual artigo 251°, antigo 189°B), agora simplificado e abreviado. Este procedimento passa a ser a regra de deliberação institucional em matéria de ambiente. Finalmente, na adopção de medidas sobre estas matérias, além da consulta prévia do Comité Económico e Social, a consulta estende-se agora igualmente ao Comité das Regiões.

Do mesmo modo, o Tratado de Nice de 2001, mantém praticamente inalterada a Política Comunitária do Ambiente, apenas com uma alteração digna de menção. Trata-se do artigo 175° n° 2, relativo ao procedimento de deliberação, que foi clarificado de duas formas: em geral, pela introdução de alíneas, e quanto à gestão de recursos hídricos, pelo aditamento de «[medidas] que digam respeito, directa ou indirectamente, à disponibilidade desses recursos».

## 4. Direito Comunitário derivado

Segundo a classificação oficial utilizada no Repertório de legislação comunitária, o ambiente, consumidores e protecção da saúde é um dos 20 temas em que se divide o Repertório, a par das questões gerais, financeiras e institucionais, união aduaneira e livre circulação de mercadorias, agricultura, pesca, livre circulação de trabalhadores e política social, direito de estabelecimento e livre prestação de serviços, política de transporte, política de concorrência, fiscalidade, política económica e monetária e livre circulação de capitais, relações externas, energia, política industrial e mercado interno, política regional e coordenação dos instrumentos estruturais, ciência, informação, educação e cultura, direito das empresas, política externa e de segurança comum, espaço de liberdade, segurança e justiça e Europa dos cidadãos.

O tema 15 desdobra-se ainda nos subtemas 15.10 Ambiente, 15.20 Consumidores, 15.30 Protecção da saúde e 15.40 protecção dos animais.

Dentro do Ambiente, encontramos (1) generalidades e programas, (2) segurança nuclear e resíduos radioactivos, (3) protecção e gestão das águas, (4) controlo da poluição atmosférica, (5) prevenção das perturbações sonoras, (6) substâncias químicas, riscos industriais e biotecnologia, (7) gestão e utilização racional do espaço, do meio e dos recursos naturais, (8) conservação da fauna e da flora, (9) gestão dos resíduos e tecnologias limpas e (10) cooperação internacional.

Na impossibilidade de efectuar um estudo aprofundado de todos os sectores relativos à Política Comunitária do Ambiente, procederemos a uma selecção das disposições relevantes de Direito Comunitário derivado do Ambiente. Trataremos, assim, fundamentalmente de actos normativos de *política geral* que, pela sua aplicabilidade directa ou pela sua importância prática, o justifiquem. Relativamente aos diferentes sectores de protecção ambiental, limitar-nos-emos a expor os traços principais que caracterizam a protecção jurídica das várias áreas de protecção, de modo a permitir uma compreensão geral da abordagem comunitária da protecção do ambiente.

Começaremos, assim, pelos actos de «política geral». Os chamados actos de «política geral», são actos genéricos, aplicáveis a qualquer sector de protecção ambiental e englobam actos atípicos (designadamente resoluções, conclusões ou recomendações, todos sem carácter vinculativo) e actos típicos (regulamentos, directivas e decisões, vinculativos, nos termos dos Tratados).

Entre os primeiros, destacamos apenas os Programas Comunitários de Acção e duas Recomendações.

Entre os segundos, destacamos o Regulamento comunitário relativo à ecogestão e auditoria ambiental, o Regulamento comunitário que adopta o rótulo ecológico e as Directivas relativas à prevenção de acidentes graves, à

avaliação de impacte ambiental, à avaliação estratégica e à prevenção e controlo integrados da poluição.

Em anexo incluiremos dez tabelas-síntese relativas aos principais actos de Direito Comunitário do ambiente, organizadas por áreas temáticas.

#### 4.1. Programas de Acção

Dentro do subtema das generalidades e programas, é pelos Programas Comunitários de Acção em matéria de Ambiente que começaremos, na medida em que estabelecem as grandes linhas de orientação da política comunitária para vigorarem durante um período relativamente alargado.

Desde os primórdios da política Comunitária do Ambiente até à data foram aprovados 6 programas:

1º - Declaração de 22/11/73, do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho sobre um programa de acção das Comunidades Europeias sobre o ambiente (JO C112 20/12/73).

2º - Resolução de 17/5/77, do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho sobre a continuação e execução de uma política e acção da Comunidade Europeia sobre o ambiente (JO C139 13/6/77).

3º - Resolução de 7/2/83, do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho sobre a continuação e execução de uma política e acção da Comunidade Europeia sobre o ambiente (JO C146 17/2/83).

4º - Resolução de 19/10/87, do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho sobre a continuação e execução de uma política e acção da Comunidade Europeia sobre o ambiente (JO C328 7/12/87).

5º - Resolução de 1/2/93, do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho sobre um programa comunitário de política e acção em relação ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável (JO C138 17/5/93). Foi alterado pela Decisão de 24/9/98, do Parlamento e do Conselho relativa à revisão do programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável «em direcção a um desenvolvimento sustentável» (JO C275 10/10/98).

6º - Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho apresentada pela Comissão em 24/01/2001, para vigorar até 2010, com a sugestiva denominação de «Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha» (COM(2001)31 final).

São diversos os problemas jurídicos levantados pelos diversos programas de acção, entre os quais sobressaem o fundamento legal para a sua adopção e a sua força jurídica.

Adoptados habitualmente sob a forma jurídica da Resolução, os Programas Comunitários de Acção em matéria de Ambiente caracterizavam-se por não serem juridicamente vinculativos, o que permitia ultrapassar dificuldades iniciais quanto à ausência de base legal nos Tratados para a sua adopção.

#### **4.1.1. Quinto Programa de Acção**

O Quinto Programa Comunitário, adoptado em 1993 e revisto em 1998, foi a primeira grande tentativa de alargar a actuação comunitária, para abranger não só o ambiente mas também o desenvolvimento sustentável. Este programa procurou ir um pouco mais longe do que a mera proclamação da ideia de desenvolvimento sustentável, procurando levá-la à prática nos vários sectores de protecção do ambiente pela Comunidade Europeia.

Historicamente, a noção de desenvolvimento sustentável surgiu como consequência da percepção da incompatibilidade entre o crescimento económico e a protecção do ambiente. Afastada a alternativa, defendida por alguns movimentos mais radicais, de um crescimento zero, a solução passa pela substituição da clássica noção de *crescimento económico* pelo novo conceito de desenvolvimento *sustentável*, apelando para uma ideia de justiça intergeracional.

Segundo a definição geralmente aceite, contida no relatório *Bruntland* para a Comissão das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento, «O nosso futuro Comum», o desenvolvimento sustentável é uma *modalidade de desenvolvimento económico mundial que permite assegurar a satisfação das necessidades das gerações presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades*. Este controverso conceito implica limites ao uso dos recursos ambientais e da capacidade da biosfera para absorver os efeitos da actividade humana, através de um aumento na eficiência do uso dos recursos e da diminuição do seu impacte global sobre o ambiente. Nos países ricos, implica uma redução absoluta do consumo da energia e matérias primas, e, nos países pobres, apenas uma variação dos padrões de consumo.

No Quinto Programa Comunitário, os principais temas eram a qualidade do ar, a protecção da natureza e biodiversidade, a gestão de recursos hídricos, o ambiente urbano, as zonas costeiras, a gestão de resíduos e a gestão de riscos e acidentes.

Os sectores-alvo eram a indústria, a energia, os transportes, a agricultura e o turismo, enquanto se reconheciam as autoridades públicas, as

empresas públicas e privadas e o próprio público em geral como *agentes* das mudanças necessárias.

Ao nível dos instrumentos, era consagrada uma gama muito alargada que abrangia instrumentos legislativos, instrumentos baseados no mercado, instrumentos de apoio financeiro, instrumentos de apoio geral e ainda subsidiariedade e responsabilidade partilhada.

#### **4.1.2. Sexto Programa de Acção**

Em 24 de Janeiro de 2001 a Comissão apresentou a proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho «Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha», que será o Sexto Programa de Acção da Comunidade Europeia em matéria de Ambiente, para vigorar até 2010.

Os grandes temas são a promoção de uma *abordagem estratégica*; a reversão dos fenómenos que contribuem para o efeito de estufa; a protecção da natureza e da biodiversidade lutando contra a poluição e a erosão dos solos e promovendo o equilíbrio dos ecossistemas; a protecção da saúde humana; a utilização sustentável de recursos naturais e a gestão de resíduos, pela dissociação entre o nível de utilização de recursos e o crescimento económico.

A *abordagem estratégica* visa a melhoria da aplicação da legislação em vigor, aplicando mais eficazmente o princípio da integração, colaborando com o mercado na promoção ambiental, responsabilizando os cidadãos pela alteração dos seus comportamentos e influenciando as decisões dos Estados Membros sobre ordenamento e gestão do território através dos fundos estruturais.

Quanto à responsabilidade internacional da União Europeia, os desafios são ainda a integração do ambiente nos domínios económico e social, promovendo o equilíbrio entre transportes públicos e privados, um desenvolvimento urbano planeado, uma sensibilização ambiental de toda a população numa Europa alargada, com vista à realização de um desenvolvimento económico sustentável.

#### **4.2. O princípio do poluidor pagador e os métodos de avaliação dos custos da luta contra a poluição industrial (Recomendações 75/436 e 79/31)**

A Recomendação 75/436 relativa à imputação dos custos e intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente, que trata das condições de aplicação do princípio do poluidor pagador, afasta o financiamento da Política Comunitária do Ambiente através de impostos gerais e, por maioria de razão, a atribuição de subsídios aos poluidores e que contém, apesar de tudo, alguns casos de excepções e derrogações admitidas ao PPP.

A Recomendação 79/31 relativa aos métodos de avaliação dos custos da luta contra a poluição industrial é um reflexo do raciocínio típico de ponderação de custos e benefícios que levou à consagração, no Tratado, do terceiro pressuposto da política de ambiente.

Uma das grandes dificuldades de avaliação do custo das medidas de luta contra a poluição surge quando as medidas são tomadas apenas parcialmente por razões ecológicas. Por isso, os Estados membros são aconselhados a desenvolver estudos técnicos para determinados sectores industriais, que permitam a elaboração de um catálogo de medidas técnicas de luta contra a poluição, com os custos respectivos. Na contabilização dos custos dever-se-ão distinguir entre custos de investimento (aquisição ou construção de instalações ou equipamentos) e despesas de funcionamento (mão de obra, energia, serviços, alugueres, etc.).

### 4.3. Ecogestão e auditoria ambiental (Regulamento 761/2001)

O Regulamento 761/2001, que disciplina o regime comunitário de ecogestão e auditoria ambiental (*environmental and auditing scheme*, ou EMAS), permite a participação de qualquer *organização* interessada em «melhorar o seu comportamento ambiental global» (artigo 3º). O novo diploma tem um âmbito de aplicação mais vasto do que o anterior Regulamento 1836/93, que vem revogar: o actual sistema de EMAS abrange qualquer organização, entendida como «sociedade, firma empresa, autoridade ou instituição, ou uma parte ou a combinação destas entidades, dotada ou não de personalidade jurídica, de direito público ou privado, com funções de administração próprias» — artigo 2ºs).

Para poder obter o registo, como aderente ao EMAS, a organização deverá proceder a um *levantamento ambiental* das actividades desenvolvidas, promover *auditorias ambientais* e emitir uma *declaração ambiental*.

Os aspectos ambientais relevantes a considerar são muito vastos, incluindo, entre outros: emissões para a atmosfera, descargas para as águas, restrição da produção, reciclagem, reutilização, transporte e descarga de resíduos, uso e contaminação dos solos, utilização de recursos naturais e matérias primas, questões de impacte local, questões de transporte, riscos de acidentes ambientais e efeitos sobre a biodiversidade. Estes procedimentos conduzirão à implantação de um sistema de gestão ambiental conforme à norma ISO 14001 e ao registo das organizações que terão direito à utilização do



logotipo

do sistema de ecogestão e auditoria ambiental.

A Decisão 2001/681 da Comissão vem fixar novas orientações para a aplicação do Regulamento 761/2001, designadamente quanto às entidades que podem ser registadas no âmbito do EMAS (abrangendo também autoridades locais e instituições governamentais, em atenção às suas especiais responsabilidades relativamente à gestão do território e à qualidade de vida dos cidadãos), quanto à frequência das verificações, validações e auditorias, quanto às orientações para utilização do logotipo EMAS (que não exclui as regras sobre publicidade enganosa, nem fornece informações sobre quaisquer aspectos ambientais de produtos ou serviços, mas antes indica o empenho da organização em melhorar o seu comportamento ambiental) e quanto à utilização do próprio logotipo.

#### 4.4. Rótulo Ecológico Comunitário (Regulamento 1980/2000)

O Regulamento 1980/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho estabelece o novo sistema comunitário de atribuição de rótulo ecológico europeu.

Tal como os rótulos ecológicos nacionais (por exemplo, o *anjo azul*, instituído na Alemanha, em 1977, ou o *cisne branco*, adoptado pelos países nórdicos, em 1989) o rótulo ecológico europeu é atribuído a produtos que «apresentem características que lhe permitam contribuir de modo significativo para melhoramentos em relação a aspectos ecológicos essenciais» (artigo 3º nº1), contribuindo assim para uma «utilização eficiente dos recursos e para um elevado nível de protecção do ambiente» (artigo 1º nº1).

A utilização do rótulo ecológico comunitário depende do preenchimento de um conjunto de requisitos ecológicos, da celebração de um contrato-tipo entre o requerente e o organismo competente a nível nacional (aprovado pela Decisão 2000/729 da Comissão), onde se incluem as condições de utilização do rótulo e disposições sobre a revogação da licença de utilização do rótulo e do pagamento das taxas respectivas. (é a Decisão 2000/728 da Comissão, que estabelece as taxas aplicáveis aos pedidos e as taxas anuais relativas ao rótulo ecológico europeu).

Na perspectiva do produto, a utilização do rótulo ecológico



traz como contrapartidas, sensíveis vantagens comerciais, relativamente aos produtos concorrentes.

Até à data já foram estabelecidos critérios comunitários para atribuição do rótulo ecológico a máquinas de lavar roupa, produtos de papel *tissue*, tintas e vernizes, produtos têxteis, calçado, detergentes para máquinas de lavar loiça, detergentes para roupa, papel de cópia, lâmpadas eléctricas, computadores portáteis, produtos de limpeza «lava tudo» e produtos de limpeza para instalações sanitárias ou detergentes para lavagem manual de louça.

#### 4.5. Riscos de acidentes graves (Directivas 82/501 e 96/82)

A Directiva relativa aos riscos de acidentes graves em certas actividades industriais, habitualmente denominada *Seveso I* (uma referência ao acidente industrial ocorrido na cidade italiana de Seveso, em 1976, que resultou da fuga de 2,5 quilos de dioxinas de uma instalação da indústria química) visava a prevenção dos riscos de grandes acidentes industriais envolvendo substâncias perigosas e ainda a limitação das consequências para o homem e para o ambiente.

O fim da Directiva era a prevenção de acidentes industriais graves (artigo 3º), mas eram excluídas do seu âmbito de aplicação as actividades ou instalações politicamente *melindrosas* relativamente às quais os Estados não abdicam de poderes soberanos, como instalações militares ou análogas, e actividades ou instalações reguladas por legislação comunitária específica (como instalações de produção de energia nuclear ou quaisquer instalações que manipulem material radioactivo) (artigo 2º).

Para alcançar o fim de prevenção de acidentes graves, ao longo da Directiva estabeleciam-se sobretudo deveres de informação:

- pelo industrial, informação detalhada das autoridades competentes, antes da ocorrência de qualquer acidente (artigo 5º); depois da ocorrência de um acidente (artigo 10º); formação e informação dos trabalhadores (artigo 4º);
- pelas autoridades competentes, informação dos potenciais afectados (potenciais vítimas do acidente); informação do público em geral e dos outros Estados membros, (art 8º);
- pelos Estados membros, informação da Comissão (artigo 11º);
- pela Comissão, informação dos outros Estados membros (artigos 12º e 18º).

Encontrávamos finalmente, nesta Directiva, reflexos dos princípios fundamentais do Direito Comunitário do Ambiente: do *princípio da precaução*, ao impor o ónus da prova da adopção das medidas de segurança adequadas aos industriais; do *princípio da prevenção* ao estipular que os industriais deviam tomar as medidas necessárias para prevenir os acidentes industriais graves; do *princípio do poluidor pagador*, pois eram os industriais que deviam suportar os custos da prevenção da poluição; do *princípio da correcção na fonte*, já que era o industrial que devia tomar as medidas necessárias para evitar acidentes industriais graves e devia tomá-las antes da ocorrência de qualquer acidente.

Em 1996, uma nova Directiva, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvam substâncias perigosas, veio substituir a Directiva *Seveso I*. A nova Directiva, *Seveso II*, resultou da necessidade de tornar a prevenção de acidentes mais efectiva, nomeadamente ao

nível do ordenamento do território, afastando as zonas industriais das zonas residenciais, (novamente fruto da experiência retirada de outros acidentes industriais graves, como a fuga, em 1984, de um produto altamente tóxico de uma fábrica de pesticidas, em Bhopal, na Índia, ou, em 1986, o incêndio de um armazém da empresa multinacional Sandoz, em Basileia, na Suíça).

A Directiva *Seveso II* mantém os mesmos objectivos (artigo 1º), mas os meios são agora mais vastos, a sua concretização é maior e o âmbito de aplicação é mais abrangente. Como novidades, a Directiva trouxe a regulação dos sistemas de gestão da segurança e inspecções, planos de emergência e de utilização do solo.

Continuam a ser excluídos instalações militares, radiações ionizantes; certos tipos de transporte de substâncias perigosas (*maxime*, por via rodoviária, ferroviária, aérea, vias navegáveis interiores e marítimas ou por condutas), a indústria extractiva em minas e pedreiras e as descargas de resíduos (artigo 4º), mas inclui-se agora a «armazenagem» de substâncias perigosas.

Continua a ser o operador obrigado a tomar todas as medidas necessárias para evitar acidentes graves e limitar as suas consequências para o homem e o ambiente, assim como a fazer prova da adopção de tais medidas (artigo 5º).

Consagram-se novos deveres de informação visando a prevenção do chamado «efeito dominó», resultante da proximidade de instalações com riscos elevados de acidentes industriais (artigo 6º).

Estabelece-se um «controlo de urbanização» de modo a que a prevenção de acidentes seja tida em consideração na utilização do solo (artigo 12º).

Em anexos, a Directiva faz a listagem das substâncias perigosas, das informações que devem constar dos relatórios de segurança e dos planos de emergência, dos princípios aplicáveis à gestão de perigos e à organização de segurança dos estabelecimentos, das informações a comunicar ao público sobre medidas de segurança e dos critérios para notificação de acidentes à Comissão. Este último anexo assume uma especial importância por conter critérios objectivos e quantificados para densificação do conceito de acidente grave. Acidentes graves são os que provoquem, nomeadamente: um morto, seis feridos no interior do estabelecimento hospitalizados durante 24 horas, danos a 10 km ou mais de um rio, canal ou ribeiro, danos materiais a partir de 500 000 euros, etc..

#### **4.6. Avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (Directiva 85/337)**

A avaliação de impacte ambiental (AIA), que começou a vigorar no Direito Comunitário em 1985, já existia no direito Norte Americano desde 1969. Portugal, que transpôs a Directiva comunitária com alguns anos de atraso,

só em 1990 passou a dispor de regulamentação da AIA, prevista no ordenamento jurídico português desde a Lei de Bases do Ambiente.

Em 1997, entra em vigor uma nova Directiva comunitária que revê, à luz da experiência adquirida, alguns pontos importantes do regime da AIA. Após a exposição dos aspectos fundamentais do actual regime da AIA, realçaremos esses pontos.

O estabelecimento de um regime harmonizado de AIA comum a todos os Estados-membros tem como principal vantagem evitar as distorções de concorrência (2º considerando do preâmbulo) que necessariamente ocorreriam no território comunitário, sabendo que os custos do procedimento de AIA recaem sobretudo sobre o «dono da obra» e que a presença ou ausência desse custo seria mais um factor a considerar pelos promotores de projectos, na decisão de instalação das suas actividades económicas num ou noutro Estado membro.

Acresce que o recurso à forma de Directiva, e não de regulamento, permitiu harmonizar pontos essenciais do regime, equilibrando interesses contrapostos e deixando margem de liberdade aos Estados membros relativamente a questões que dependam de apreciação em face do caso concreto, nomeadamente no que diz respeito às informações exigidas ao dono da obra, à escolha das autoridades a serem consultadas, aos prazos e modalidades de informação do público. Demonstrativo desta discricionariedade estadual na densificação do regime ao nível nacional é o recurso ao princípio da proporcionalidade, chamado a diversos propósitos (por exemplo, nos artigos 1º nº1; 2º nº1; 4º nº2; 5º nº1 a) e 7º).

#### **4.6.1. Fins da AIA**

Os objectivos mais imediatos da AIA são prevenir eficazmente os impactes ambientais significativos de um projecto através do aperfeiçoamento do processo de decisão dos poderes públicos (1º considerando do preâmbulo).

Ao garantir que os impactes ambientais dos projectos sejam satisfatoriamente avaliados e tidos em consideração no planeamento e autorização de um projecto, protegem-se os factores ambientais mais relevantes: o homem, a fauna, a flora, o solo, a água, o ar, o clima, a paisagem, a interacção entre os primeiros e os segundos factores e, por fim, os bens naturais e o património cultural (artigo 3º).

Porém, a protecção destes factores não é um fim em si, mas apenas um meio para atingir as verdadeiras finalidades da AIA, que são as estabelecidas no 11º considerando do preâmbulo: proteger a saúde humana, fomentar a melhoria da qualidade de vida, manter a diversidade das espécies e conservar a capacidade de reprodução natural dos ecossistemas.

#### **4.6.2. O regime comunitário de AIA**

Tal como está concebida, a AIA comunitária abrange apenas projectos públicos ou privados, entendidos como *a realização de obras de construção e ainda outras intervenções no meio natural ou na paisagem* (artigo 1º nº2), embora devam considerar-se incluídas, no âmbito de aplicação da Directiva, as decisões políticas sobre a adopção dos actos materiais referidos mas não as meras decisões políticas relativas à adopção de actos jurídicos.

Durante mais de uma década, a avaliação de impacte ambiental de planos, políticas e programas ficou excluída do Direito Europeu, que só muito recentemente acolheu a *Avaliação de Impacte Ambiental Estratégica*.

Porém, nem todos os projectos estão abrangidos. Os projectos de defesa nacional estão excluídos, (para além das razões ligadas à soberania nacional, esta exclusão compreende-se pela incompatibilidade flagrante entre o dever de publicitação do teor do Estudo de Impacte Ambiental e o sigilo inerente a projectos ligados à defesa nacional), assim como os projectos adoptados em pormenor por um acto legislativo específico (subjacente a esta opção está uma presunção de que a especial legitimidade democrática do órgão legislativo permite substituir a consulta do público). Excepcionalmente, os Estados podem excluir determinados projectos específicos mediante decisão de isenção fundamentada.

Por outro lado, quanto aos impactes analisados, diferentemente do que se passa no direito interno português, apenas são analisados os efeitos ambientais do projecto e não os seus efeitos económicos ou sociais.

#### **4.6.3. A selecção de projectos e a obrigatoriedade de AIA**

A Directiva comunitária caracteriza-se, tal como o diploma nacional de transposição, por ter, em anexo, duas listas de categorias de projectos a sujeitar a AIA — a lista I e a lista II. A existência de duas listas resultou da dificuldade em obter consensos no seio do Conselho quanto aos tipos de projectos a sujeitar a AIA. Desta forma, reuniram-se na lista I os projectos cuja necessidade de sujeição a AIA era consensual, como refinarias de petróleo bruto, centrais térmicas, centrais nucleares, extracção, processamento e transformação de amianto, instalações químicas integradas, construção de grandes aeroportos, portos fluviais, etc.. Na lista II ficaram os projectos relativamente aos quais existe, em abstracto, uma forte probabilidade de impactes ambientais mas que, em concreto, carecem de definição de limiares e de condições de sujeição a AIA. Apenas a título de exemplo, projectos de florestação e desflorestação, criação intensiva de peixes, recuperação de terras ao mar, extracção de minerais por dragagem marinha ou fluvial, armazenagem de gás natural à superfície,

fundições de metais ferrosos, instalações para a construção e reparação de aeronaves, instalações para o fabrico de cimento, fabrico de pesticidas, de produtos farmacêuticos, de tintas e vernizes, produção de lacticínios, instalações para a produção e tratamento de celulose, ordenamento urbano, incluindo a construção de centros comerciais e de parques de estacionamento, instalações de eliminação de resíduos, estações de tratamento de águas residuais, marinas, parques de campismo e de caravanismo, etc..

Os critérios aos quais os Estados membros devem recorrer para este efeito encontram-se definidos no anexo III, inexistente na legislação nacional de transposição, mas cuja importância é fundamental para garantir a segurança dos operadores económicos quanto à sujeição dos projectos a AIA. Os critérios são apenas três: as **características dos projectos**, a **localização dos projectos** e as **características do impacte** potencial.

As **características dos projectos** são a dimensão, os efeitos cumulativos, a utilização dos recursos naturais, a produção de resíduos, a poluição e incómodos causados e o risco de acidentes, atendendo sobretudo às substâncias ou tecnologias utilizadas.

A **localização dos projectos** está relacionada com a afectação do uso do solo, a riqueza, qualidade e capacidade de regeneração dos recursos, a capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção para: zonas húmidas, zonas costeiras, zonas montanhosas e florestais, reservas e parques naturais, zonas classificadas ou protegidas pela legislação dos Estados-membros; zonas de protecção especial nos termos das Directivas 79/409/CEE e 92/43/CEE — *sendo estas as únicas categorias às quais o legislador nacional atendeu na definição de «zonas sensíveis»* — zonas nas quais as normas de qualidade ambiental fixadas pela legislação comunitária já foram ultrapassadas, zonas de forte densidade demográfica e paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

As **características do impacte** potencial prendem-se com a extensão do impacte — área geográfica e dimensão da população afectada —, a natureza transfronteiriça do impacte, a magnitude e complexidade do impacte, a probabilidade do impacte, a duração, a frequência e reversibilidade do impacte.

É de assinalar que as alterações a projectos já autorizados, executados ou em execução apenas estarão sujeitos a AIA quando os Estados membros verificarem que a alteração ao projecto é susceptível, em função dos mesmos critérios, de provocar impactes ambientais negativos significativos (não é assim no direito português, que obriga a AIA mesmo em caso de impactes ambientais positivos).

Se é verdade que os projectos constantes da lista II não são todos automaticamente sujeitos a AIA, também é verdade que não se trata de um poder arbitrário dos Estados, de sujeitar ou não a AIA qualquer projecto da lista II.

Relativamente aos projectos da lista II, a discricionariedade dos Estados membros encontra-se limitada pelos fins da Directiva: qualquer Estado membro é obrigado a sujeitar a AIA os projectos constantes da lista II sempre que a sua

**natureza, dimensões ou localização** possam vir a ter um impacte significativo sobre o ambiente.

Curiosamente, apesar do rigor na selecção dos projectos a sujeitar a avaliação, o regime comunitário de AIA não mantém idêntica severidade no que respeita à vinculatividade do resultado da AIA. Por muito claro que seja o resultado da AIA, quanto à negatividade aos impactes ambientais do projecto, as autoridades competentes nacionais não estão obrigadas a proibir a obra com fundamento na necessidade de protecção do ambiente. Pelo contrário, outras razões sociais ou económicas mais fortes podem justificar a sua autorização. Em suma, a AIA comunitária é obrigatória mas não vinculativa, o que é um dos aspectos mais criticados do seu regime. Esta orientação não foi seguida pela legislação nacional de 2000 que, pelo contrário, prescreveu, e bem, a vinculatividade da declaração negativa de impacte ambiental, embora em franca contradição tenha também consagrado a regra do deferimento tácito em caso de silêncio da administração para além do decurso do prazo geral previsto para todo o procedimento.

Ora, contra o deferimento tácito em matéria de AIA, além da fundamentação doutrinal, que julgamos ser de acolher, temos agora um novo apoio de peso: o recente acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia em 14 de Junho de 2001, no processo C-230/00, que declara o incumprimento, pelo Reino da Bélgica, do dever de transposição de todas as directivas comunitárias no domínio dos resíduos, águas, poluição atmosférica e **avaliação de impacte ambiental**. A motivação do Tribunal foi tão só o facto de, *em segunda instância*, a legislação belga atribuir, ao silêncio da autoridade competente para licenciar actividades relativas aos sectores referidos, o valor de um *deferimento tácito*. Note-se que, apesar de, *em primeira instância*, valer a regra do **indeferimento tácito**, mesmo assim, o Tribunal de Justiça não deixou de proferir um amplo juízo de censura contra o Reino da Bélgica. Perguntamo-nos agora se, atenta a analogia das situações, o legislador nacional não deveria antecipar-se e retirar daqui as devidas consequências legais.

#### **4.6.4. O procedimento de AIA**

Contrariamente ao que possa pensar-se, a AIA é, sobretudo, um procedimento e não um documento, embora as partes mais *visíveis* do procedimento sejam efectivamente o estudo de impacte ambiental e o relatório final de avaliação de impacte ambiental. O desenrolar do procedimento de AIA resulta da colaboração de diversas entidades portadoras de interesses distintos e por vezes conflitantes. A relação entre estes interesses pode ser configurada como um triângulo em que cada lado representa os interesses contrapostos: os do *dono da obra*, os do público e os das autoridades, nacionais ou estrangeiras.

Por isso, o procedimento de AIA envolve a consulta das autoridades competentes (artigos 5º/3 e 6º/1), a consulta do público interessado (artigos 6º/2-

3 e 9º, para os nacionais do Estado membro onde se localiza o projecto, e artigo 7º para os nacionais de outro Estado membro, onde o projecto pode vir a ter impactes significativos) e, quando for o caso, a consulta de outros Estados membros (artigo 7º).

*A participação das autoridades competentes* permite decidir em que circunstâncias o projecto pode ser desenvolvido; certificar que o estudo de impacto está em conformidade com a lei; garantir o segredo industrial e comercial; favorecer consultas com outras autoridades co-responsáveis no domínio do ambiente; garantir uma adequada informação do público interessado; publicitar o conteúdo da decisão e as condições a que eventualmente tenha sido sujeito o projecto e fomentar a consulta do público e autoridades responsáveis do outro Estado membro, quando o projecto possa ter incidências no território de outro Estado membro.

*A participação do público* permite recolher informação adicional sobre os impactes do projecto na qualidade de vida, permitindo a realização de certas avaliações de conteúdo subjectivo, que de outra forma seriam difíceis de obter: ruídos, vibrações, cheiros, impacto visual, etc. Tem também funções de pacificação social, ao fomentar a relação e o diálogo entre a administração e o público: permitindo tornar os projectos mais conhecidos e transparentes e, portanto, mais bem aceites, evita o recurso à via judicial em acções demoradas e dispendiosas, ou mesmo o recurso a outros meios menos pacíficos e socialmente mais onerosos de exprimir opiniões desfavoráveis ao projecto, como greves, boicotes, manifestações, bloqueios, etc..

#### **4.6.5. O estudo de impacto ambiental**

O estudo de impacto ambiental (EIA) é o documento que dá início ao procedimento de AIA e a sua elaboração cabe ao dono da obra. A Directiva estabelece um conteúdo mínimo dos EIA, mas os Estados membros podem sempre exigir aos promotores de projectos sujeitos a AIA informações adicionais, como aconteceu no caso português.

Duvidosa é a relação que existe entre o artigo 5º nº3 e o anexo IV da Directiva, que se referem, ambos, ao conteúdo do EIA embora o artigo o faça em termos mais sumários e o anexo mais desenvolvidamente.

O entendimento da doutrina quanto a esta questão é no sentido de o artigo 5º nº3 se referir ao conteúdo mínimo das informações, e o anexo III estabelecer o conteúdo «ideal» das informações. Assim, relativamente aos pontos do artigo 5º que se encontrarem repetidos no anexo (embora em termos ligeiramente diferentes), deve entender-se que o anexo tem um carácter interpretativo. Quanto aos restantes pontos mencionados no anexo e omitidos no artigo 5º nº3, os Estados membros mantêm a liberdade de exigir ou não essas informações ao dono da obra, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo

5º nº1, isto é, se considerarem essas informações como adequadas e razoavelmente exigíveis ao dono da obra.

Resumidamente, as informações mínimas a fornecer pelo dono da obra são: uma descrição do projecto, uma descrição das medidas previstas para evitar, reduzir e, se possível, compensar os efeitos negativos significativos; os dados necessários para identificar e avaliar os principais impactes que o projecto possa ter no ambiente; um resumo das principais soluções alternativas estudadas pelo dono da obra e a indicação das principais razões da sua escolha e um resumo não técnico dos pontos anteriores.

A descrição das medidas previstas para evitar, reduzir e remediar os efeitos negativos é especialmente importante considerando que, de acordo com o regime comunitário, um projecto pode sempre ser autorizado, apesar de ter efeitos negativos sobre o ambiente, desde que outras razões ponderosas o justifiquem.

Embora, para o público em geral, o resumo não técnico seja a peça mais importante, é todo o EIA e não apenas o resumo, que deve ser posto à disposição do público.

#### **4.7. Avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (Directiva 97/11)**

Em 3 de Março de 1997 foi publicada a Directiva 97/11, que deveria ser transposta pelos Estados membros até Março de 1999. Relativamente ao regime comunitário de 1985 a nova Directiva trouxe algumas alterações importantes, que significaram um aumento de eficácia da AIA.

Para evitar que o procedimento de AIA seja uma mera formalidade, destituída de qualquer efeito útil, esclarece-se agora que o procedimento de AIA deverá ter lugar *antes* da aprovação de um projecto susceptível de poder ter um impacte significativo no ambiente (artigo 2º). De igual modo, a participação do público deverá realizar-se num *prazo razoável* e *antes* de emitida a autorização (6º/2).

Por outro lado, o novo regime de AIA deve ser lido em conjugação com o regime da prevenção e controlo integrados da poluição, estabelecido seis meses antes pela Directiva 96/61. Deste modo, previu-se, desde logo, que o procedimento de aprovação para efeito de AIA e para efeito de prevenção e controlo integrados da poluição poderia ser único.

A selecção das acções a sujeitar a AIA continua a ser feita através de duas listas anexas, embora a lista de projectos incluídos no anexo I tenha sido alargada de 9 para 21 categorias, ampliando-se substancialmente o número de projectos obrigatoriamente sujeitos a AIA.

Relativamente à lista II, permite-se que os Estados fixem, na lei, critérios ou limiares de sujeição a AIA ou então, que seleccionem, caso a caso, as acções a sujeitar a AIA (artigo 4º). Seja qual for a opção, o processo de selecção de projectos a sujeitar a AIA está agora muito mais facilitado, na medida em que a Directiva contém agora uma lista de critérios relevantes para efeito de sujeição a AIA (anexo III, inexistente na legislação nacional).

Por fim, o procedimento de colaboração entre Estados membros a propósito dos impactes transfronteiriços é regulado com mais pormenor.

#### **4.8. Avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (Directiva 2001/42)**

Após anos de negociações foi, finalmente, aprovada a Directiva 2001/42, que cria a denominada *avaliação estratégica* (AE) de impactes ambientais e cujo prazo de transposição termina em 21 de Julho de 2004 (artigo 13º).

Alargando o regime da AIA a «qualquer plano ou programa incluindo os co-financiados pela Comunidade europeia, bem como as respectivas alterações, que esteja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional ou local, ou seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo e seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas» (artigo 2º), a AE obriga à consideração das incidências ambientais de planos e programas durante a sua preparação ou antes da sua aprovação (artigo 8º), tendo por objectivos «estabelecer um nível elevado de protecção do ambiente» e «promover o desenvolvimento sustentável» (artigo 1º).

Estão, assim, abrangidos planos e programas relativos à agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão de águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural e utilização dos solos, ainda os que constituam enquadramento para futura aprovação dos projectos das listas anexas I e II da Directiva relativa à AIA, bem como os que sejam requeridos pela aplicação da Directiva 92/43 relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (artigo 3º nº2). Excluídos estão apenas os planos e programas destinados unicamente à defesa, à protecção civil e os planos e programas financeiros e orçamentais (artigo 3º nº8).

O procedimento de AE, que não exclui a necessidade de um posterior procedimento de AIA, exige também a elaboração de um relatório ambiental (artigo 5º), análogo ao EIA. O conteúdo mínimo do relatório ambiental consta do anexo I e servirá de base à consulta do público e das autoridades competentes (artigo 6º). Caso o plano ou programa seja susceptível de afectar significativamente o ambiente noutro Estado membro, as consultas deverão ser alargadas ao público e autoridades transfronteiriças (artigo 7º).

#### 4.9. Prevenção e controlo integrados da poluição (Directiva 96/61)

Caem no âmbito objectivo de aplicação da Directiva relativa à PCIP tanto as instalações poluentes, como as alterações substanciais na exploração de instalações poluentes.

##### 4.9.1. O licenciamento de instalações poluentes

A técnica jurídica para selecção dos projectos a sujeitar a licenciamento ambiental consistiu em incluir, em anexo à Directiva, uma lista taxativa de instalações onde são desenvolvidas actividades poluentes.

Outra técnica jurídica, como a de incluir uma cláusula geral (que tanto poderia ser usada alternativa como cumulativamente com as listas anexas, como acontece no regime da AIA) não foi aqui considerada, muito provavelmente por razões de certeza jurídica. Deveremos então concluir que a Directiva sobre a PCIP é muito pouco ambiciosa quanto ao seu âmbito de aplicação? Pensamos que não, porque a experiência adquirida na aplicação da legislação comunitária, levou a que se tivesse optado, desde logo, por uma definição ampla de *instalação*, evitando dúvidas e dificuldades de aplicação ou até o recurso a subterfúgios formais que permitissem contornar a aplicação do regime da Directiva. *Instalações* são unidades técnicas em que se desenvolvam as actividades e processos constantes do anexo I ou quaisquer outras directamente associadas. Outro tanto aconteceu com a ampla definição de *emissão* adoptada: «libertação directa ou indirecta de substâncias, vibrações, calor ou ruído para o ar, a água ou o solo a partir de fontes individuais ou difusas com origem numa dada instalação» (artigo 2º nº5).

Por outro lado, na selecção das actividades a incluir na lista anexa, foram considerados como factores relevantes a **natureza** e a **dimensão** da instalação, mas não a sua **localização**, apesar de ser bem conhecida a influência deste factor na potenciação e na atenuação dos impactes ambientais. Isto não significa, porém, que a localização tenha sido de todo ignorada no regime comunitário da PCIP: com efeito, a propósito do licenciamento, a relevância deste factor é bem acentuada, ao estabelecer-se que a entidade licenciadora tomará necessariamente em consideração, na fixação das condições da licença, a *implantação geográfica da instalação* e as *condições locais do ambiente* (artigo 9º nº4).

Apesar de tudo, não podemos deixar de reconhecer que esta Directiva é, de longe, menos abrangente no seu âmbito de aplicação que a AIA. Com efeito, apenas caem no âmbito de aplicação da PCIP estabelecimentos industriais grandes com elevado potencial poluente, como a indústria transformadora (produção e transformação de metais, produção de minerais não metálicos), a indústria química, a indústria de produção de energia, a indústria de gestão de resíduos e ainda outras actividades industriais onde se incluem

algumas de não pequena importância em Portugal, como a da pasta de papel, a têxtil, a de curtumes e a pecuária.

Se considerarmos a dimensão dos projectos sujeitos a PCIP verificamos que, com excepção da indústria química, apenas as indústrias de grande dimensão, que atinjam os elevados limiares previstos na Directiva, são abrangidas. Ficam de fora as PME's, as quais, no futuro poderão vir a ser objecto de uma directiva idêntica à PCIP, já em estudo na Comissão.

Tendo sido retirada a cláusula de *opting out* que, durante algum tempo, constou da proposta de Directiva, e que permitia conservar ou introduzir medidas de protecção mais estritas, não é agora permitido aos Estados sujeitar *outras* instalações, além das constantes da lista, ao procedimento de licenciamento ambiental.

#### **4.9.2. O licenciamento de alterações substanciais das instalações poluentes**

Das disposições preambulares da Directiva decorre imediatamente que «a introdução de alterações numa instalação poderá dar origem a poluição» (parágrafo 21º do preâmbulo), do mesmo modo que a entrada em funcionamento de uma instalação *ex novo*. As alterações substanciais estão, por isso, sujeitas ao mesmo regime do licenciamento ambiental prévio. Conforme disposto no artigo 12º, nº 2: «Os Estados-membros devem tomar as medidas necessárias para que nenhuma alteração substancial, na acepção do ponto 10, alínea b), do artigo 2º, da exploração da instalação prevista pelo operador seja introduzida sem uma licença emitida nos termos da presente directiva».

A relativa insegurança jurídica, quanto ao âmbito de aplicação da directiva, que até aqui se tinha conseguido evitar graças à técnica da lista anexa, ressurge agora por força de uma «alteração substancial» na exploração. Se, em versões iniciais da Directiva, chegaram a ser propostos critérios bastante objectivos de aferição da relevância das alterações à exploração, eles acabaram, finalmente, por ser afastados pela sua excessiva rigidez. Era o caso do «aumento igual ou superior a 5% da quantidade total, do débito específico ou da concentração das emissões de quaisquer substâncias e preparações constantes do anexo III, relativamente ao estipulado na licença, ou as emissões de quaisquer substâncias ou preparações constantes do anexo III não incluídas na licença», que chegou a constar da proposta apresentada pela Comissão em Setembro de 1993.

Agora, o operador deverá comunicar às autoridades competentes quaisquer alterações previstas na exploração e estas decidirão, no caso concreto, se as alterações previstas podem ter efeitos nocivos significativos nas pessoas e no ambiente, devendo, em caso afirmativo, ser objecto de um pedido de licenciamento ambiental (artigo 12º nº1 e 2). Caso o operador omita a

informação devida nos termos do artigo 12º nº1, entende-se que não cumpriu, como estava obrigado, as condições da licença, nos termos do artigo 14º.

#### **4.9.3. Os grandes objectivos: prevenção integrada e controlo integrado da poluição**

Os principais objectivos da Directiva são, nos termos do artigo 1º, *evitar* todas as emissões poluentes ou, subsidiariamente, *reduzi-las*. São contempladas as emissões para o ar, a água e o solo, incluindo medidas relativas aos resíduos. Apesar das posições favoráveis do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social a luz como emissão não foi incluída. Curiosamente, o legislador português, na transposição nacional da directiva, acrescentou o «controlo do ruído».

O carácter preventivo da abordagem decorre, desde logo, do facto de a prevenção da poluição dever ser considerada na fase de projecto, quando ainda é fácil evitar a ocorrência de quaisquer emissões.

Mas os grandes objectivos da Directiva não se limitam à mera prevenção nem ao mero controlo da poluição; pretende-se sim, alcançar uma prevenção e um controlo **integrados** da poluição. O que deve entender-se por esta **integração**, e a que níveis ela se faz sentir, é o que veremos de seguida.

#### **4.9.4. A pluralidade de integrações**

Um dos feitos mais marcantes da Directiva sobre a PCIP foi, em nossa opinião, a criação, através da licença ambiental, de uma *pluralidade de integrações*. Não é original, na doutrina, o reconhecimento de mais do que uma forma de *integração* na Directiva da PCIP. Por exemplo, Martina Doppelhammer, refere três: a integração material (obrigações do operador), a integração procedimental (sistema integrado de licenciamento) e a integração regional (consideração dos efeitos transfronteiras) e pergunta até que ponto é que a abordagem da Directiva não será excessivamente integrada («More difficult than finding the way through Chinatown? The IPPC Directive and its implementation», in: *European Environmental Law Review*, July-August-September, 2000, p. 199).

Começaremos pela fundamental integração ecológica em sentido amplo (compreendendo uma integração sectorial, uma integração geográfica e uma integração ambiental) e continuaremos com a integração procedimental, a integração orgânica, a integração informativa, a integração tecnológica e, por fim, a integração do público.

#### 4.9.4.1. Integração ecológica

Ultrapassada que está a abordagem sectorial dos problemas *ambientais de primeira geração* (caracterizada por ofensas ambientais grosseiras), a *abordagem integrada* surge precisamente como a forma mais adequada de lidar com os problemas *ambientais de segunda geração*, que começaram a emergir nas últimas décadas do século XX. Os *novos* problemas ambientais ditos *globais* (como o efeito de estufa, o buraco do ozono, a acidificação), que são o fulcro das políticas ambientais modernas, caracterizam-se pela subtilidade das suas manifestações e deixam de ser considerados como problemas isolados, para passarem a ser compreendidos nas suas interconexões recíprocas. As novas preocupações prendem-se mais com a gestão dos ciclos de vida dos produtos, a contabilização dos fluxos dos materiais, a promoção das ecologias industriais, do que com a luta contra a poluição. Por outro lado, na resolução dos problemas ambientais de segunda geração, as preocupações ambientais estão mais viradas para o futuro do que para o passado. Por outras palavras: a remediação deu definitivamente lugar à precaução e à prevenção. Estava assim aberto o caminho para o desenvolvimento de formas de *abordagem integrada* dos novos e também dos antigos problemas ambientais.

Quando o regime comunitário da PCIP foi aprovado, há muito que a Europa comunitária tinha decidido abandonar a tradicional abordagem sectorial ou especializada: normas contendo limites de emissões, para cada sector de protecção ambiental – emissões líquidas, gasosas, sólidas, acústicas, luminosas, etc. O primeiro passo foi a adopção, em meados da década de 80, da avaliação de impacte ambiental, como instrumento jurídico adequado à protecção preventiva dos danos ambientais.

A Directiva 96/61/CE foi o segundo momento, a partir do qual a protecção do ambiente na Europa passou a ser perspectivada de forma integrada. Este passo assumiu uma especial importância, não só pela clareza e pela veemência com que o objectivo da *integração* foi afirmado (a preocupação de desenvolver uma abordagem integrada é uma constante no diploma, bem notória no reiterado emprego da expressão «nível elevado de protecção do ambiente no seu todo», repetida treze vezes ao longo da Directiva!), como pela efectividade com que conseguiu pô-lo em prática, por recurso a conceitos que já existiam, embora isolados e francamente sub-aproveitados, na legislação: são as melhores tecnologias disponíveis, os valores limites de emissões e as normas de qualidade ambiental que, em conjunto, contribuirão para levar à prática a integração.

Através destas técnicas, a *abordagem integrada* permite evitar vários tipos de transferência de impactes ambientais, todos eles indesejáveis, do ponto de vista da protecção do ambiente:

a) Transferência de poluição entre sectores de protecção ambiental, denominada pela doutrina como «problem shifting». Antes, para evitar a

poluição atmosférica era normal poluírem-se as águas (processo de depuração de emissões gasosas por via húmida), para evitar a poluição aquática era normal criarem-se resíduos sólidos (as lamas remanescentes nas estações de tratamento de águas residuais), para tratar dos resíduos sólidos era normal poluir o ar e as águas (a incineração de resíduos e os aterros), etc.;

b) Transferência de poluição entre locais geograficamente separados. Esta é uma preocupação que encontrávamos já na AIA e que está também muito presente na directiva sobre a PCIP, designadamente no nº 4 do artigo 9º e no artigo 17º relativo aos efeitos transfronteiras;

c) Substituição de emissões poluentes por acréscimos de consumos energéticos ou materiais. Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, esta é, sem dúvida, a opção mais censurável, pior ainda do que *trocar uma poluição por outra* ou *trocar um local poluído por outro local poluído*. Já na Proposta de Directiva do Conselho de 14 de Setembro de 1993, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (Com (93) 423 final, p. 4), se defendia que «embora a abordagem integrada favoreça o desenvolvimento e a utilização de tecnologias com baixo índice de emissões, as MTD não se definem apenas em termos de emissões, uma vez que a noção de desenvolvimento sustentável pressupõe que se tenha também em conta a eficiência energética e a utilização racional dos recursos».

d) Finalmente, na impossibilidade de encontrar uma solução viável para o problema, à luz da ciência e da tecnologia actual, a remissão do problema para o futuro suscita as maiores dúvidas do ponto de vista da justiça intergeracional. Relativamente a resíduos nucleares, por exemplo, o armazenamento em minas de sal, a profundidades de quilómetros abaixo da superfície terrestre, tem sido a *opção de gestão* geralmente adoptada, mas não é mais do que um mero adiamento ou remissão para o futuro dos problemas ambientais.

Em suma, a «integração ambiental» inerente à PCIP visa realizar uma protecção efectiva do ambiente que não se limite a transferir os males, mas que previna efectivamente a poluição, sempre que possível actuando na origem.

Mas ficar-se-á por aqui a *integração* pretendida pela Directiva? Pensamos que não.

#### 4.9.4.2. Integração procedimental

A integração procedimental é a expressão da mesma ideia, mas agora ao nível da articulação entre o procedimento de licenciamento ambiental e outros procedimentos intimamente relacionados com ele.

#### 4.9.4.2.1. A concordância entre PCIP e AIA

Quando um determinado projecto cai, simultaneamente, no âmbito de aplicação da Directiva relativa à AIA e da PCIP, a preocupação com a articulação dos dois regimes é perfeitamente compreensível, considerando a identidade dos fins prosseguidos. Assim, como fins imediatos da PCIP, temos a «prevenção e controlo integrados da poluição proveniente das actividades constantes do anexo I (...)» (artigo 1º), e como fins imediatos da AIA «evitar a criação de poluições ou de perturbações [ambientais] na origem» (parágrafo 1º do preâmbulo).

Por sua vez estes fins estão orientados para a prossecução de objectivos ambientais mais amplos, verdadeiros fins últimos de uma e de outra. Pela prevenção e controlo integrados da poluição visa alcançar-se um «nível elevado de protecção do ambiente considerado no seu todo» (artigo 1º, *in fine*) através da «obtenção de um equilíbrio mais duradouro entre a actividade humana e o desenvolvimento socioeconómico, por um lado, e os recursos e a capacidade regeneradora da natureza, por outro» (parágrafo 2º do preâmbulo). Quanto à Directiva sobre avaliação de impacte ambiental, não há quaisquer dúvidas de que «os efeitos de um projecto no ambiente devem ser avaliados para proteger a saúde humana, para contribuir através de um ambiente melhor para a qualidade de vida, para garantir a manutenção da diversidade das espécies e para conservar a capacidade de reprodução do ecossistema enquanto recurso fundamental da vida» (parágrafo 11º do preâmbulo).

Além desta grande coincidência, existem ainda outras, que vão desde os projectos abrangidos, à consulta do público e de outros Estados membros, até ao conteúdo do pedido (do estudo de impacte ambiental, no caso da AIA).

Ora, nos casos de projectos de instalações sujeitos sucessivamente aos procedimentos da AIA e da PCIP, seria ilógico, considerando a proximidade regimental e teleológica, que não fossem tidos em consideração, no segundo procedimento (o da PCIP), os dados obtidos no decurso do primeiro (o da AIA).

Além do preâmbulo, são fundamentalmente dois os artigos da Directiva 96/61 em que a questão da articulação efectiva dos regimes da AIA e da PCIP é abordada: o artigo 6º, relativo ao conteúdo dos pedidos de licenciamento, e o artigo 9º, relativo às condições de licenciamento.

##### 4.9.4.2.1.1. A economia processual no conteúdo dos pedidos de licenciamento

O artigo 6º nº2 da versão portuguesa da Directiva não é muito claro, referindo apenas que «tais informações podem ser *tomadas* nos pedidos de licenciamento ou ser a eles *apensas*». As informações referidas são as que

integram o conteúdo mínimo do pedido de licenciamento, a saber: descrição da instalação, das matérias-primas e energia utilizadas ou produzidas, das fontes de emissões da instalação, do estado do local onde será implantada a instalação, da tecnologia prevista para evitar as emissões, etc. Qual será então o sentido da alternativa, que permite ao requerente de uma licença escolher entre «tomar» ou «apensar» ao pedido de PCIP as informações de que já disponha em virtude de outros procedimentos legalmente obrigatórios? No sentido de obter quaisquer esclarecimentos, socorremo-nos de outras versões linguísticas da Directiva:

Língua inglesa: «that information may be included in, or attached to, the application».

Língua francesa: «ces informations peuvent être reprises dans la demande d'autorisation ou être jointes à celle-ci».

Língua italiana: «tali informazioni possono essere incluse nella domanda di autorizzazione o essere ad essa allegate».

Língua castelhana: «cualquier otra información facilitada en respuesta a otras normas, cumpla alguno de los requisitos previstos en el presente artículo, podrá incluirse en la solicitud de permiso o adjuntarse a la misma».

Da comparação das várias versões linguísticas resulta, então, que a expressão a utilizar deveria ter sido, quando muito, «**retomadas**», em alternativa a «apensas». A escolha reduz-se, portanto, a *transcrever* ou simplesmente *juntar em anexo* as descrições de que o proponente já disponha sobre a instalação, as matérias-primas, as emissões, o estado do local, as tecnologias etc.

Em suma, foram razões de economia processual que estiveram subjacentes à opção facultada ao requerente, e que lhe permite substituir algum ou alguns dos elementos do pedido por informações de teor equivalente, obtidas durante o procedimento de AIA.

Isto mesmo é confirmado pelo preâmbulo da legislação nacional de transposição.

#### 4.9.4.2.1.2. A integração procedimental das condições de licenciamento

A consonância teleológica entre AIA e PCIP justifica sobremaneira a coordenação de regimes, que foi consagrada tanto pela Directiva como pela legislação nacional. Com efeito, não foram apenas as razões de economia processual, mas também razões de verdadeira *integração de regimes* as que conduziram ao disposto no artigo 9º, nº2, da Directiva: «no caso de uma nova instalação ou de uma alteração substancial em que se aplique o artigo 4º da Directiva 85/337/CEE, todas as informações ou conclusões adequadas obtidas

na sequência da aplicação dos artigos 5º, 6º e 7º da referida Directiva devem ser tomadas em consideração para o licenciamento».

O legislador nacional, por sua vez, assumiu esta obrigação com especial preocupação e inseriu a disposição respectiva num artigo dedicado especificamente às licenças ambientais de instalações sujeitas a prévia avaliação de impacte ambiental. Trata-se do artigo 12º, onde está consagrada não só a antecedência (crono)lógica da AIA, como os elementos da AIA a considerar no procedimento da PCIP. Assim, dispõe o referido artigo: «no caso de uma instalação sujeita, nos termos da legislação aplicável, a avaliação de impacte ambiental (AIA), o procedimento para a atribuição da licença ambiental previsto no presente diploma só pode iniciar-se após a emissão da declaração de impacte ambiental (DIA) favorável ou condicionalmente favorável». E ainda: «no caso previsto no número anterior, a decisão sobre a licença ambiental deve tomar em consideração os seguintes elementos: a) o conteúdo e condições eventualmente prescritas na DIA; b) os elementos constantes do estudo de impacte ambiental (EIA) apresentado pelo proponente e os resultados da consulta pública, no caso de deferimento tácito previsto nos termos da legislação de AIA».

#### 4.9.4.2.2. A concordância da PCIP com outros procedimentos

Mas o regime da PCIP não tem relações apenas com a AIA: ele tem ainda que ser coordenado também com outros procedimentos, anteriores ou posteriores à PCIP, conducentes ao licenciamento das instalações poluentes consagradas no Anexo I da Directiva 96/61.

A possibilidade de a licença ambiental ser cumulável com outras licenças decorre da própria noção, muito compreensiva, de *licença*, adoptada ao nível europeu como «a *parte* ou a totalidade de uma *ou mais* decisões escritas que concedam o direito de explorar toda ou parte de uma instalação em determinadas condições que permitam garantir que a instalação preenche os requisitos da presente Directiva» (artigo 2º nº9).

A adopção de um duplo grau de licenciamento pode tornar o procedimento de licenciamento demasiado complexo, funcionando como um entrave à instalação de novas indústrias dos tipos sujeitos a PCIP. Pelo contrário, um procedimento de licenciamento único funcionaria como um factor de atracção para novos estabelecimentos. Todavia, a possibilidade de cumulação foi a solução adoptada pelo legislador nacional, que manteve em vigor os anteriores regimes de licenciamento, a par do licenciamento ambiental.

Porém, a existência de um grau duplo ou múltiplo de licenciamento de actividades não pode contrariar a superioridade da licença ambiental que *condiciona absolutamente* a emissão e o conteúdo da *licença geral* e, conseqüentemente, *condiciona absolutamente* a *possibilidade* e o *modo* de exercício das actividades abrangidas. O artigo 8º da Directiva é muito claro, ao dispor que «sem prejuízo de outros requisitos impostos por disposições

nacionais ou comunitárias, a autoridade competente concede uma licença que inclua condições específicas que garantam que a instalação satisfaz os requisitos da presente Directiva ou, caso contrário, recusa a concessão da licença».

Neste contexto, o legislador nacional não desrespeitou a **subordinação** da *licença geral* da actividade à licença ambiental, ao configurar a segunda como **parte integrante** da primeira, ao condicionar a concessão da *licença geral* à emissão da licença ambiental, ao fixar a licença ambiental como parte integrante do conteúdo da *licença geral* e, finalmente, ao cominar com a sanção de nulidade o incumprimento destas disposições. Foi também esta opção pelo cúmulo procedimental que levou a que tivesse sido criada a figura da «entidade coordenadora do licenciamento» com a inerente criação de mais uma *integração*: a *integração orgânica*.

### 4.9.4.3. Integração orgânica

Conforme refere expressamente o artigo 7º da Directiva, «os Estados-membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar a *coordenação plena* do processo e das condições de licenciamento sempre que nele participem *várias autoridades competentes*, por forma a garantir uma *abordagem integrada efectiva de todas as autoridades competentes* em relação a esse processo». Também no preâmbulo se articula a mesma preocupação: «considerando que uma coordenação adequada do processo e das condições de licenciamento entre as autoridades competentes contribuirá para que se alcance o mais elevado nível de protecção do ambiente no seu todo» (parágrafo 14).

Neste caso, *integração* é sinónimo de *coordenação* ou *articulação*. A coordenação *orgânica* implica, mais uma vez, uma visão *macroscópica* do procedimento, de forma a evitar que eventuais dificuldades de articulação do novo regime de licenciamento ambiental com os regimes de *licenciamento industrial geral* vigentes viessem burocratizar, em vez de simplificar, o procedimento.

Esta mesma preocupação surge plasmada no próprio preâmbulo da lei de transposição: «o esquema da licença ambiental não se sobrepõe, porém, aos diversos regimes aplicáveis em sede de licenciamento das actividades abrangidas pelo diploma, antes compreendendo, a par da necessária articulação com tais regimes, os diversos pareceres sectoriais sobre as componentes ambientais, previstos na legislação vigente, com o intuito de assegurar uma abordagem integrada da questão ambiental, a par da simplificação administrativa, evitando a carga burocrática que uma duplicação de autorizações traduziria, inevitavelmente, na prática».

Com este fim, e no âmbito da margem de discricionariedade que lhe é assegurada na transposição da Directiva, o legislador nacional foi obrigado a criar a «entidade coordenadora do licenciamento», «(...) a quem compete, nos

termos da legislação aplicável, a coordenação do processo de licenciamento das actividades referidas no artigo 1º e a concessão da autorização ou da licença para a instalação, alteração e laboração dessas actividades».

#### **4.9.4.4. Integração informativa**

Ao falarmos aqui em *integração informativa* estamos a referir-nos agora à recolha, organização, intercâmbio e divulgação de informações sobre questões tão essenciais, no contexto da PCIP, como *valores-limite de emissão, melhores técnicas disponíveis* ou *medidas de monitorização*, levada a cabo pelos Estados membros e pela Comissão. Para este efeito, cada Estado-membro envia, periodicamente, os seus dados à Comissão que se encarrega de os disponibilizar a todos os Estados membros e ainda ao próprio sector industrial. Com base neles, a Comissão elabora e divulga relatórios trianuais (artigo 16º).

Mais polémica será a *integração da informação* relativa às «principais emissões e fontes responsáveis» (artigo 15º nº3). Publicado de três em três anos pela Comissão, o inventário das emissões poluentes, denominado EPER (European Pollutant Emission Register, segundo a sigla inglesa que, mesmo na legislação em língua portuguesa não foi traduzida, como é patente na Decisão 2000/479/CE, de 17 de Julho de 2000, «relativa à criação de um registo europeu das emissões de poluentes (EPER)»), significará, para os empresários europeus, a entrada forçada num *concurso* de poluição, destinado a apurar o vencedor do inglório prémio à *indústria europeia mais poluente do triénio*. Compreensivelmente, a Internet será o veículo para o envio, por transferência electrónica, dos dados recolhidos pelos Estados e também o veículo para divulgação electrónica do próprio EPER (segundo o artigo 4º da Decisão 2000/479).

#### **4.9.4.5. Integração tecnológica**

Por *integração tecnológica* entendemos a aproximação necessária entre o sector da indústria e a investigação científica e tecnológica, decorrente da exigência legal de rápida incorporação de tecnologias de ponta na indústria europeia. O motor desta promoção activa da evolução tecnológica na indústria pesada europeia é o conceito de *melhor tecnologia disponível* (MTD), que assume um papel central na economia da Directiva.

##### **4.9.4.5.1. «MTD só»**

Esta não é a primeira vez que o conceito de MTD surge no Direito Comunitário. Pelo contrário, a *melhor tecnologia disponível não importando*

*custos excessivos* — MTD-NICE — (na expressão em língua inglesa: *best available technology not entailing excessive costs* ou *BAT-NEEC*) tem já uma longa carreira, emergindo recorrentemente como critério de fixação e de revisão dos *standards* de qualidade ambiental fixados nas directivas.

As grandes novidades trazidas pela Directiva PCIP residem no facto de esta ser a primeira vez que encontramos a definição legal do polémico conceito de MTD e ainda no facto de o conceito de MTD surgir agora sozinho, sem o, até aqui, inseparável complemento NICE.

Quanto à definição legal, podemos afirmar que ela é de louvar, independentemente do acordo ou desacordo que possamos ter relativamente ao seu conteúdo. Com efeito, seja pela complexidade que lhe é inerente, seja pela controvérsia a que necessariamente se presta enquanto critério destinado a ser aplicado pela indústria, (e que exige desta não pequenos esforços) qualquer esclarecimento semântico da MTD seria sempre bem vindo, na medida em que promove a uniformidade da aplicação do Direito Comunitário.

Quanto ao «MTD só» (a expressão original «*BAT only*») é de Jörn Schnutenhaus, “Integrated pollution prevention and control: new German initiatives in the European Environment Council”, in: *European Environmental Law Review*, December, 1994, p. 325), com a eliminação do segundo termo, NICE, sabemos que no decurso do processo de aprovação da directiva, em Abril de 1994, por sugestão do Parlamento Europeu, a expressão «tendo em conta os benefícios e custos potenciais que podem resultar da acção ou inacção» foi eliminada da noção de «melhores», e «melhores» passaram a ser apenas as «técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de protecção do ambiente no seu todo». Assim, a única vaga referência a custos e benefícios na noção comunitária de MTD consta do elemento «disponíveis».

Esta abordagem mais estrita significa, sem dúvida, uma evolução mais rápida na protecção do ambiente, na medida em que a incorporação de uma MTD na indústria deixa de estar tão dependente do resultado de ponderações económicas sobre o *excesso* ou a *falta de moderação* dos custos. Porém, isto não significa que os custos para a indústria deixem completamente de ser tidos em consideração. Com efeito, o emprego de uma *tecnologia melhor* só se torna obrigatório para a indústria se a tecnologia estiver *disponível*. E *estar disponível* significa:

a) que a tecnologia é produzida a uma escala que possibilite a aplicação ao sector industrial em causa (a indústria pretendia que se tivessem consagrado como disponíveis apenas as tecnologias já experimentadas com êxito à escala industrial, mas este entendimento não foi acolhido),

b) que a tecnologia pode ser aplicada em condições económica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer essa técnica seja ou não utilizada ou produzida no território do Estado membro em questão, desde que seja acessível ao operador em condições razoáveis (artigo 2º nº11).

Será que a abordagem «MTD só», que se supunha mais estrita, não veio então mudar nada, acabando por redundar numa nova MTD-NICE

camuflada? Não exactamente. O grande efeito da consagração da MTD isolada foi a inversão do ónus da prova da *impossibilidade* económica ou *inviabilidade* técnica, que impende agora, segundo a doutrina, sobre o operador. No sistema da MTD-NICE era a *terceiros* (externos à indústria), que ignoravam as condições económicas e técnicas de laboração dessa indústria, que se exigia uma prova negativa: a prova de que os custos *não eram excessivos para a indústria*. A nova abordagem «MTD só» revelou-se, assim, um sistema mais justo e praticável: com a eliminação do NICE, é o operador, se quiser esquivar-se à aplicação da MTD, que tem o ónus de «pôr as cartas na mesa» e de tentar provar a *indisponibilidade* da *melhor tecnologia*, face às condições económicas e técnicas em que a sua indústria opera. Tudo isto vem exigir do operador económico uma transparência que, numa economia concorrencial e de mercado, só pode ser vantajosa.

#### 4.9.4.5.2. MTD, VLE e NQA

Melhor tecnologia disponível (MTD), valor-limite de emissão (VLE) e norma de qualidade ambiental (NQA) são três critérios ambientais empregues na Directiva. Apesar de o legislador comunitário ter tido a preocupação de definir cada um deles (nos n.ºs 6, 7 e 11 do artigo 2º e ainda no Anexo IV), a sua inter-relação não é óbvia e pode mesmo dar azo a interpretações contrárias ao espírito da Directiva e à protecção elevada do ambiente no seu todo.

Vamos, por isso, proceder a um breve esclarecimento das relações lógicas entre eles.

Em primeiro lugar, correspondem a diferentes tipos de abordagem normativa da protecção ambiental: as normas que fixam as MTD são **normas de processos**, as que fixam as VLE são **normas de emissões** e, por fim, as NQA são **normas sobre a qualidade do meio receptor**.

Mas também o momento da sua actuação no contexto industrial permite distingui-los: a MTD é o critério que se aplica ao funcionamento da instalação industrial, o VLE o critério que se aplica especificamente às emissões poluentes da indústria e as NQA são os critérios que se aplicam aos meios receptores dessas emissões.

A aplicação dos três critérios obedece a uma lógica temporal: depois de instaurada a MTD numa instalação é que se controla o cumprimento dos VLE. Por fim, há que verificar o cumprimento das NQA, pois pode acontecer que as emissões de uma instalação cumpram os VLE mas não as NQA.

Com efeito, a instauração de uma MTD tem como consequência *provável* o respeito dos VLE e, portanto, também a manutenção *provável* de uma qualidade ambiental compatível com as NQA. Mas o cumprimento das NQA não é um efeito necessário do cumprimento dos VLE, nem o cumprimento dos VLE é, por sua vez, um resultado forçoso da implantação de uma MTD. Pode haver casos em que a MTD, por si só, não conduza ao cumprimento dos VLE nem das NQA e pode acontecer que, cumpridos os VLE, não se cumpram as NQA...

Que circunstâncias particulares podem explicar esta excepcional dissonância entre MTD, VLE e NQA? São de admitir duas explicações, para as quais, a própria Comissão dá pistas, embora de forma lacónica, nos esclarecimentos preambulares da sua primeira proposta de Directiva, em 1993 (COM(93)423 final, p. 21):

a) considerando que os VLE se limitam a fixar os valores máximos permitidos de libertação, *por cada fonte emissora*, de determinadas substâncias para o ambiente, é de admitir que em caso de grande proximidade e aglomeração de fontes emissoras, mesmo que todas utilizem as MTD, e todas respeitem os VLE, se possam gerar focos graves de poluição cumulativa (*pollution hot spots*) que ultrapassem as NQA fixadas para os elementos receptores;

b) em zonas de protecção da natureza especialmente ricas, ou especialmente sensíveis, os padrões de qualidade ambiental são necessariamente superiores à média. Os VLE, que são limites gerais de poluição, podem, **nesses locais**, revelar-se excessivos e, também por isso, as MTD podem ser insuficientes.

Em casos como estes, em que nem a MTD nem os VLE são suficientes, quais as medidas adequadas para alcançar os padrões de qualidade ambiental prescritos nas normas?

Estes são precisamente dois dos casos em que a localização deve ser especialmente tomada em consideração na licença, nos termos previstos no artigo 9º, nº4 impondo condições mais estritas, condições suplementares (artigo 10º), ou mesmo recusando a emissão da licença (artigo 8º). Esta é a ideia transmitida pelo artigo 10º da Directiva, cuja epígrafe é precisamente «melhores técnicas disponíveis e normas de qualidade ambiental».

Este cuidado em criar uma norma que expressamente esclareça a relação existente entre a MTD e as NQA, demonstra bem o receio de que o estabelecimento de uma MTD estrita (sem NICE) não fosse compreendido e pudesse vir a gerar resistências relativamente à adopção de outras medidas com vista ao melhoramento da qualidade do ambiente... Fez-se, por isso, questão de esclarecer que os VLE e as MTD são apenas dois meios, sem prejuízo de outros, para alcançar os níveis de qualidade estabelecidos nas **normas de qualidade ambiental**, essas sim, verdadeiro padrão para ajuizar da bondade ou eficiência de uma política de protecção do ambiente.

Erigeu-se, portanto, a qualidade ambiental como fim último da Directiva, fim este que prevalece hierarquicamente sobre os critérios logicamente anteriores: a MTD e o VLE. Se a MTD não for suficiente para alcançar a qualidade ambiental imposta pelas normas, há que recorrer a outros meios mais severos. Ao admitir que existem outras vias para a consecução da ambicionada qualidade ambiental, além da MTD (e, implicitamente, dos VLE), privilegia-se uma abordagem «em paralelo» do controlo da poluição e privilegia-se portanto, também, uma observância material das normas, em detrimento de um mero cumprimento formal.

#### **4.9.4.6. Integração do público**

Também a propósito da participação do público no procedimento conducente à atribuição da licença ambiental se pode falar em *integração*. Nesta acepção, trata-se agora do estabelecimento de canais de comunicação bilateral com o público, cujos interesses são assim incluídos e directamente considerados no procedimento deliberativo.

A integração do público, em procedimentos de protecção preventiva do ambiente, não é uma novidade no Direito Comunitário: desde 1985 que estava prevista na Directiva sobre AIA e, desde 1990, na Directiva que harmoniza a liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (Directiva 90/313, que foi transposta pela Lei nº65/93).



### III. BIBLIOGRAFIA

- ◆ Alonso García, Enrique - *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El Marco Constitucional de la Política Comunitaria del Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria*, Colección Cuadernos de Estudios Europeos, nº1 2º 1993.
- ◆ Aragão, Maria Alexandra - «A PCIP: algumas questões jurídico-ambientais e jurídico-económicas» (em co-autoria com Claudia Soares), in: **Revista do CEDOUA**, nº2, 2001.
- ◆ Aragão, Maria Alexandra - «Objectivos, Princípios e Pressupostos da Política Comunitária do Ambiente: algumas propostas de revisão», in: *Temas de Integração*, nº2, 1997.
- ◆ Aragão, Maria Alexandra - «A Avaliação Europeia de Impacte Ambiental: a sina belga e a ventura lusa», in: **Revista do CEDOUA**, nº 2, 1999.
- ◆ Aragão, Maria Alexandra e José Eduardo Figueiredo Dias - «A localização da nova ponte sobre o Tejo», in: *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, nº4, Dezembro de 1995.
- ◆ Aragão, Maria Alexandra - *O Princípio do Poluidor-Pagador: Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente*, Coleção Studia Juridica, nº24, Coimbra Editora, 1997.
- ◆ Aragão, Maria Alexandra, José Eduardo Dias e Maria Ana Barradas - «A Avaliação de Impacte Ambiental: notas de uma reforma anunciada», in: **Revista do CEDOUA**, nº2, 1998.
- ◆ Caravita, Beniamino - «I Principi Della Politica Comunitaria in Materia Ambientale», *Rivista Giuridica dell'Ambiente* 2, anno VI, 1991.
- ◆ Corcelle, Guy - «La Dimension “Environnement” du Marché Unique», in: *Revue du Marché Commun* nº 333 Juin 1990.
- ◆ Freestone, David - «The 1992 Maasticht Treaty - Implications for European Environmental Law», in: *European Environmental Law Review* vol 1 nº1 June 1992.

- 
- ◆ Kiss, Alexandre; Dinah Shelton - *Traité de droit européen de l'environnement*, Conférence Permanente des Recteurs, Présidents et Vice-Chanceliers des Universités Européennes, Novembre, 1995.
  - ◆ Krämer, Ludwig - «Effet National des Directives Communautaires em Matière de l'Environnement», in: *Revue Juridique de l'Environnement* 3 1990.
  - ◆ Krämer, Ludwig - «Observations sur le Droit Communautaire de l'Environnement», in: *L'Actualité Juridique —Droit Administratif* 20 Septembre 1994.
  - ◆ Krämer, Ludwig — «L'apport de la communauté européenne au droit de l'environnement», in: *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 71, Bruxelles, 1996.
  - ◆ Krämer, Ludwig -*Focus on European Environmental Law*, Sweet & Maxwell, London 1992.
  - ◆ Krämer, Ludwig; Pascale Kromarek - «Droit Communautaire de L'Environnement», in: *Revue Juridique de l'Environnement* Avril 1991.
  - ◆ Rehbinder, Eckard — «L'apport de la communauté européenne au développement du droit de l'environnement», in: *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 71, Bruxelles, 1996.
  - ◆ Stetter, Sebastian - «Maastricht, Amsterdam and Nice: the environmental lobby and greening the treaties», in: *European Environmental Review* vol. 5 2001.
  - ◆ Wilkinson, David - «Maastricht and the Environment: the Implications for the EC's Environmental Policy of the Treaty on European Union», in: *Journal of Environmental Law* vol 4 n°2 1992.