



POLÍTICA AMBIENTAL: PRINCÍPIOS GERAIS E QUADRO DE BASE

A política ambiental europeia baseia-se nos princípios da precaução, da prevenção e da correção da poluição na fonte, bem como no princípio do «poluidor-pagador». Os programas plurianuais de ação em matéria de ambiente instituem o quadro para a ação futura em todos os domínios da política ambiental. Esses programas estão integrados em estratégias horizontais e são tidos em conta nas negociações internacionais em matéria de ambiente. Por último, mas não menos importante, a sua execução é fundamental.

BASE JURÍDICA

Artigos 11.º e 191.º a 193.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A UE tem competência para agir em todos os domínios da política ambiental, tais como a poluição atmosférica e da água, a gestão dos resíduos e as alterações climáticas. O seu âmbito de atuação é limitado pelo princípio de subsidiariedade e pela exigência de unanimidade no Conselho em questões do foro fiscal, do ordenamento do território, da utilização dos solos, da gestão quantitativa dos recursos hídricos, das opções ao nível das fontes de energia e da estrutura do aprovisionamento energético.

ORIGEM E EVOLUÇÃO

A política europeia do ambiente remonta a 1972, ano em que se realizou em Paris o Conselho Europeu, no qual os Chefes de Estado e de Governo europeus (na sequência da primeira conferência das Nações Unidas sobre o ambiente) declararam a necessidade de uma política ambiental comunitária que acompanhasse a expansão económica e apelaram à elaboração de um programa de ação. O Ato Único Europeu de 1987 introduziu um novo título «Ambiente», que constituiu a primeira base jurídica da política ambiental comum, com vista a preservar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana e assegurar uma utilização racional dos recursos naturais. As revisões posteriores do Tratado reforçaram o compromisso assumido pela Europa em matéria de proteção ambiental e o papel do Parlamento Europeu no respetivo desenvolvimento. O Tratado de Maastricht (1993) fez do ambiente um domínio de intervenção oficial da UE, introduziu o procedimento de codecisão e instituiu como regra geral a votação por maioria qualificada no Conselho. O Tratado de Amesterdão (1999) instituiu o dever de integrar a proteção do ambiente em todas as políticas setoriais da UE, tendo em vista promover o desenvolvimento sustentável. Com o Tratado de Lisboa (2009), a «luta contra as alterações climáticas» tornou-se um



objetivo específico, bem como o desenvolvimento sustentável nas relações com países terceiros. Uma nova personalidade jurídica permitiu à UE celebrar acordos internacionais.

PRINCÍPIOS GERAIS

A política ambiental da UE baseia-se nos princípios da precaução, da prevenção e da correção da poluição na fonte, bem como no princípio do «poluidor-pagador». O princípio da precaução é um instrumento de gestão de riscos que pode ser invocado sempre que exista incerteza científica quanto à suspeita de risco para a saúde humana ou para o ambiente decorrente de uma determinada ação ou política. A título de exemplo, se surgirem dúvidas sobre os efeitos potencialmente nocivos de um produto e se, na sequência de uma avaliação científica objetiva, persistirem incertezas, podem ser dadas instruções para interromper a distribuição do produto ou para o retirar do mercado. Tais medidas não podem ser discriminatórias nem desproporcionadas e devem ser revistas assim que esteja disponível mais informação científica.

O princípio do «poluidor-pagador» é aplicado pela [Diretiva relativa à responsabilidade ambiental](#), que visa a prevenção ou a reparação dos danos ambientais causados a espécies e *habitats* naturais protegidos, à água e ao solo. Os operadores de determinadas atividades profissionais, como o transporte de substâncias perigosas, ou de atividades que implicam descargas nas águas, devem tomar medidas preventivas em caso de ameaça iminente para o ambiente. Se os danos já tiverem ocorrido, os operadores são obrigados a tomar as medidas adequadas para reparar esses danos, devendo suportar os respetivos custos. O âmbito de aplicação da diretiva foi alargado três vezes, com o intuito de incluir, respetivamente, a gestão dos resíduos das indústrias extrativas, a operação de locais de armazenamento geológico e a proteção de operações *offshore* de petróleo e gás.

Além disso, a integração das preocupações ambientais noutros domínios de intervenção da UE passou a ser um conceito importante da política europeia desde que surgiu, pela primeira vez, graças a uma iniciativa do Conselho Europeu, que teve lugar em Cardiff, em 1998. Nos últimos anos, a integração da política ambiental registou progressos significativos, por exemplo, no domínio da política energética, tal como refletido no desenvolvimento paralelo do pacote da UE em matéria de energia e de clima ou no roteiro de transição para uma economia hipocarbónica competitiva em 2050.

QUADRO DE BASE

A. Os programas de ação em matéria de ambiente

Desde 1973, a Comissão tem vindo a criar programas plurianuais de ação em matéria de ambiente (PAA), que apresentam propostas legislativas e objetivos futuros para a política ambiental da UE. Em 2013, o Conselho e o Parlamento aprovaram o 7.º PAA para o período até 2020, intitulado «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta». Com base numa série de iniciativas estratégicas, o 7.º PAA define nove objetivos prioritários, entre os quais se destacam: a proteção da natureza; uma maior resiliência ecológica; um crescimento sustentável, eficiente em termos de



recursos e hipocarbónico e a luta contra as ameaças à saúde ligadas ao ambiente. O programa sublinha igualmente a necessidade de uma melhor aplicação da legislação ambiental da UE, de conhecimentos científicos mais atualizados, de investimentos e da integração dos aspetos ambientais nas demais políticas.

B. Estratégias horizontais

Em 2001, a UE introduziu a sua Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável (EDS), complementando, dessa forma, a anterior Estratégia de Lisboa para a promoção do crescimento e a criação de emprego com uma dimensão ambiental. Renovada em 2006, de forma a combinar as dimensões internas e internacionais do desenvolvimento sustentável, a [Estratégia revista da UE para o Desenvolvimento Sustentável](#) aspira a uma melhoria constante da qualidade de vida, promovendo a prosperidade, a proteção ambiental e a coesão social. Em sintonia com estes objetivos, a [Estratégia Europa 2020](#) para o crescimento visa configurar um «crescimento inteligente, abrangente e sustentável». No âmbito desta estratégia, a [iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos»](#) visa o crescimento sustentável e apoia a transição para uma economia eficiente em termos de recursos e hipocarbónica. Além disso, em 2011, a UE comprometeu-se a travar a perda de biodiversidade e a degradação dos serviços ecossistémicos até 2020 ([Estratégia de biodiversidade da UE](#)).

C. Cooperação internacional em matéria de ambiente

A UE desempenha um papel fundamental nas negociações internacionais em matéria de ambiente e é parte de inúmeros acordos ambientais globais, regionais ou subregionais numa vasta pletera de matérias, como a proteção da natureza e a biodiversidade, as alterações climáticas e a poluição transfronteiriça da atmosfera ou da água. Na Décima Conferência das Partes no quadro da Convenção sobre a Diversidade Biológica, realizada em Nagoia (Japão), em 2010, a UE deu um contributo importante para a consecução de um acordo sobre uma estratégia global para travar a perda de biodiversidade até 2020. Do mesmo modo, a União contribuiu para a elaboração de vários acordos internacionais importantes adotados em 2015 a nível da ONU, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que inclui os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável globais (ODS) e as suas 169 metas associadas, o Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas e o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres. Nesse mesmo ano, a UE tornou-se igualmente parte da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Ameaçadas de Extinção (CITES).

D. Avaliação do impacto ambiental e participação pública

Determinados projetos individuais (privados ou públicos), suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, como, por exemplo, a construção de uma autoestrada ou de um aeroporto, estão sujeitos a uma avaliação do impacto ambiental ([AIA](#)). Também toda uma série de planos e programas públicos (por exemplo, referentes à utilização dos solos, aos transportes, à energia, aos resíduos ou à agricultura) está sujeita a um processo semelhante denominado «avaliação ambiental estratégica» ([AAE](#)). Neste caso, as questões ambientais já estão incluídas na fase de planeamento e as eventuais consequências são tidas em conta antes da aprovação ou autorização de um projeto, de molde a garantir um elevado nível de proteção ambiental. Em ambos os casos, a



consulta pública constitui um aspeto fulcral. Esta consulta remonta à Convenção de Aarhus, um acordo ambiental multilateral sob os auspícios da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), que entrou em vigor em 2001, e do qual são partes a UE e os seus Estados-Membros. A Convenção de Aarhus garante três direitos ao público: a participação do público no processo decisório em matéria de ambiente, o acesso às informações sobre o ambiente na posse das autoridades públicas (por exemplo, sobre o estado do ambiente ou da saúde humana quando esta é afetada pelo ambiente) e o direito de acesso à justiça, sempre que os outros dois direitos não tenham sido observados.

E. Aplicação, execução e acompanhamento

A legislação ambiental da UE tem vindo a ser consolidada desde 1970. Atualmente, encontram-se em vigor várias centenas de diretivas, regulamentos e decisões sobre esta matéria. Porém, a eficácia da política ambiental da UE é amplamente determinada pela sua aplicação à escala nacional, regional e local, e uma aplicação e execução deficientes continuam a constituir um assunto de importância capital. O acompanhamento é fundamental, tanto no que se refere ao estado do ambiente, como ao nível de aplicação da legislação ambiental da UE.

Para contrariar a grande disparidade no nível de aplicação entre os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram, em 2001, [normas mínimas para as inspeções ambientais](#) (não vinculativas). Para melhorar a aplicação da legislação ambiental da UE, os Estados-Membros devem prever [sanções penais](#) efetivas, proporcionadas e dissuasivas para a maior parte das infrações ambientais graves. Estas incluem, por exemplo: a emissão ou descarga ilegais de substâncias na atmosfera, na água ou nos solos; o comércio ilegal de espécies selvagens; o comércio ilegal de substâncias que empobrecem a camada de ozono e a transferência ou descarga ilegais de resíduos. A Rede Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental (IMPEL) é uma rede internacional composta pelas autoridades ambientais dos Estados-Membros da UE, pelos países em fase de adesão e pelos países candidatos, bem como pela Noruega, criada com o intuito de impulsionar a execução, mediante a disponibilização de uma plataforma destinada aos decisores políticos, aos inspetores ambientais e às autoridades policiais para o intercâmbio de ideias e das melhores práticas.

Em maio de 2016, a Comissão lançou o [reexame periódico da aplicação da legislação ambiental](#), um novo instrumento destinado a contribuir para a plena aplicação da legislação da UE em matéria de ambiente, em paralelo com o respetivo balanço (Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação», também conhecido como «REFIT») das obrigações de monitorização e comunicação de informações ao abrigo da legislação da UE em vigor, de modo a tornar este aspeto mais simples e menos oneroso.

Em 1990, foi criada a Agência Europeia do Ambiente ([AEA](#)), com sede em Copenhaga, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação da política ambiental, bem como de informar o público em geral sobre esta matéria. Esta agência da UE (aberta a países não pertencentes à UE) é responsável por prestar informações fiáveis e independentes sobre o estado e as perspetivas para o ambiente. Por



consequente, compete a esta agência a recolha, a gestão e a análise de dados, assim como a coordenação da Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente ([Eionet](#)). Para auxiliar os decisores políticos a tomar decisões fundamentadas e a desenvolver legislação e políticas no domínio do ambiente, a UE gere igualmente o Programa Europeu de Observação da Terra ([Copernicus](#)), que atende, entre outras, às preocupações relacionadas com a Terra, os mares, a atmosfera e as alterações climáticas. Em relação aos poluentes libertados para a atmosfera, as águas e os solos, bem como às transferências para fora do local de resíduos e de poluentes em águas residuais, o Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes ([E-PRTR](#)) fornece dados essenciais em matéria ambiental relativos a mais de 30 000 instalações industriais da UE, assim como da Islândia, do Listenstaine, da Noruega, da Sérvia e da Suíça. O registo pode ser consultado gratuitamente pelo público na Internet.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu desempenha um papel preponderante na definição da legislação ambiental da UE. Durante a oitava legislatura, ocupou-se de disposições regulamentares decorrentes do plano de ação da economia circular (resíduos, baterias, veículos em fim de vida, deposição em aterro, etc.), das alterações climáticas (ratificação do Acordo de Paris, partilha de esforços, contabilização das atividades de uso do solo, alteração do uso do solo e das florestas nos compromissos da UE em matéria de alterações climáticas, reforma do RCLE-UE, etc.), entre outros aspetos.

O Parlamento reconheceu por diversas vezes a necessidade de melhorar a aplicação, enquanto prioridade fundamental. Na resolução intitulada «Como tirar melhor partido das medidas ambientais da UE: melhor conhecimento e reatividade para consolidar a confiança», o Parlamento criticou o nível insatisfatório da aplicação da legislação ambiental nos Estados-Membros e formulou várias recomendações tendentes a uma aplicação mais eficaz, como a divulgação das melhores práticas entre Estados-Membros e entre as autoridades regionais e locais. Na sua posição sobre o atual programa de ação em matéria de ambiente, o Parlamento sublinhou igualmente a necessidade de velar pelo cumprimento da legislação ambiental da UE de forma mais rigorosa. O Parlamento apelou ainda a uma maior segurança nos investimentos que apoiam a política ambiental e os esforços para combater as alterações climáticas, e solicitou que se tivesse mais, e devidamente, em conta as preocupações ambientais noutras políticas.

Tina Ohliger
05/2019

