

## DIREITO COMUNITÁRIO EM MATÉRIA DE AMBIENTE

Por Dr. Ludwig Krämer \*

### 1. *A protecção do ambiente e o Tratado CEE*

No Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, em 1957 (Tratado CEE), não figuram os termos «ambiente», «protecção do ambiente», «política do ambiente» e afins. O artigo 2.º do Tratado define em termos gerais a missão da Comunidade, nos termos daquele Tratado, como sendo «promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação progressiva das políticas económicas dos Estados-membros, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seio da Comunidade, uma expansão económica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida, e relações mais estreitas entre os Estados que a integram».

Mas chegou-se rapidamente à conclusão de que a criação de uma *comunidade económica europeia*, com um mercado comum em que as fronteiras entre os Estados já não são necessariamente fronteiras económicas, também exigia disposições a nível comunitário com o fim de proteger o homem e o ambiente. Por este motivo, a Comunidade desenvolveu, pelo menos desde o fim do

---

(\*) O autor é funcionário da Comissão das Comunidades Europeias. O presente texto exprime exclusivamente a sua opinião pessoal.

período de transição para o estabelecimento do Mercado Comum (Art. 8.º), um número cada vez maior de actividades em prol da protecção do ambiente. Logo em 1967 foi aprovada a Directiva n.º 67/548 relativa à classificação, rotulagem e embalagem das substâncias perigosas. Em 1970, o Conselho aprovou *directivas* relativas ao nível sonoro e às emissões de veículos a motor. Em 1971, a Comissão apresentou uma primeira comunicação ao Conselho, relativa a uma política comunitária em matéria de ambiente (1). Em 1972, o Conselho dos chefes de Estado e de Governo concluiu:

«O crescimento económico, que não constitui um objectivo em si mesmo, deve contribuir em primeiro lugar para atenuar as diferenças do custo de vida, traduzindo-se numa melhoria de qualidade e do nível de vida. De acordo com a tradição europeia, deve-se prestar especial atenção aos valores não económicos e à protecção do ambiente, para que o progresso reverta em favor do Homem.»

O primeiro programa comunitário para o ambiente foi aprovado em 1973, seguindo-se-lhe outros três, respectivamente em 1977, 1981 e 1987.

Apesar destas e de outras declarações políticas e jurídicas, as competências da Comunidade no sector do ambiente continuaram difusas. Os defensores de uma posição crítica negam sobretudo à Comunidade a competência para conceber e assegurar, por meio de regulamentos ou directivas, uma política global abrangente e coerente para o ambiente, a nível comunitário. Quando muito, admitem a adopção de medidas pontuais.

Os órgãos da Comunidade tiveram razão em não atribuir uma importância excessiva a estas reticências mais de natureza académica. Os programas comunitários para o ambiente, adoptados tanto pela comunidade como pelos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos em Conselho, evitam tratar

---

(1) Primeira comunicação da Comissão relativa à política da Comunidade no sector de protecção do ambiente SGC (71) 2616 def de 22.7.1971.

pormenorizadamente o tema das conferências legais. As diversas directivas foram aprovadas como tal, sem que tenha sido especificamente esclarecida a questão fundamental das competências. Nas ocasiões em que o Conselho não conseguiu chegar a acordo para a adopção de determinada proposta de directiva da Comissão, não foi esclarecido se tal se deveu a razões de competência, a razões económicas, políticas ou ainda outras. Em alguns casos, a Comissão também não apresentou propostas de legislação que tinha anunciado.

É verdade que, nos próprios Estados-membros, se suscitaram por vezes dúvidas quanto à competência da Comunidade em questões relativas ao ambiente, de âmbito geral ou em sectores específicos da política do ambiente. Mas, até agora, nenhum Estado-membro da Comunidade recorreu uma única vez ao procedimento previsto <sup>(2)</sup> no artigo 173.º do Tratado CEE, provocando uma decisão do Tribunal de Justiça relativamente à questão de saber se a Comunidade tivera competência para adoptar esta ou aquela directiva. Este facto também pode, aliás, ser atribuído à circunstância de que as directivas — fundamentando-se geralmente no artigo 100.º ou 231.º ou em ambas as disposições do Tratado — foram aprovadas unanimemente pelo Conselho, pelo que o Estado-membro teria entrado em contradição com a sua própria atitude no Conselho caso tivesse interposto um recurso. No entanto, já várias vezes aconteceu um Estado-membro ter-se defendido num processo, ao abrigo do artigo 169.º, da acusação de não ter transposto uma directiva, no todo ou em parte, com o argumento de que a Comunidade não tinha competência para adoptar essa mesma directiva. Em questões de ambiente, o Tribunal de Justiça, tanto quanto se sabe, só aceitou pela primeira vez este argumento no processo 91/79 <sup>(3)</sup>. Neste mesmo pro-

---

<sup>(2)</sup> Artigo 173.º: «O Tribunal de Justiça fiscaliza a legalidade dos actos de Conselho e da Comissão... Para o efeito, é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do presente Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio do poder, interpostos por um Estado-membro... Os recursos previstos no presente artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses...»

<sup>(3)</sup> Col. Jur., 1980, 1099, 1106.

cesso, o Tribunal declarou, sem concordar com as dúvidas de decorrentes do artigo 184.º do Tratado, sobre a admissibilidade de um tal exame:

«Não é de todo de excluir que a regulamentação em matéria de protecção do ambiente possa encontrar um fundamento jurídico no artigo 100.º do Tratado CEE. As disposições legais em matéria de protecção da saúde e do ambiente podem sobrecarregar as empresas atingidas; a concorrência pode sofrer uma distorção sensível se não se proceder a uma harmonização das legislações de cada um dos Estados, nessas matérias.»

No processo 240/83, o Tribunal Constitucional declarou (4):

«O princípio da liberdade de comércio não tem um valor absoluto; está sujeito a determinadas limitações cuja justificação reside nos objectivos de interesse geral prosseguidos pela Comunidade, na medida em que não seja prejudicada a essência desses direitos. Não existe nenhuma prova de que a Directiva não tenha tomado em consideração estas limitações, tanto mais que se insere no âmbito da protecção do ambiente, um dos objectivos essenciais da Comunidade.»

Noutro ponto da mesma decisão, o Tribunal de Justiça refere-se à protecção do ambiente pela Comunidade como um «objectivo de interesse geral» que justificaria certas limitações dos «princípios fundamentais do direito comunitário» — liberdade de comércio, livre circulação de bens, livre concorrência. Destas e de uma série de outras decisões relativas à legislação em matéria de ambiente é possível concluir o seguinte, no que respeita à situação jurídica actual:

A protecção do ambiente é uma das tarefas que a Comunidade deverá assumir, no âmbito dos objectivos do artigo 2.º do Tratado. Para atingir esses objectivos, a Comunidade dispõe de

---

(4) CY 1985, p. 531, 548 e seg.

todos os instrumentos do tratado, incluindo, pois, a adopção de actos jurídicos vinculativos. As declarações vagas do Tratado são concretizadas, no domínio do ambiente, pela discussão e decisão sobre programas comunitários em matéria de ambiente. Caso o Conselho tenha declarado, num programa para o ambiente, que, em sua opinião, diversas regras produzem efeitos directos sobre a construção ou o funcionamento do Mercado Comum ou então que se afigura necessária uma intervenção da Comunidade para concretizar um dos seus objectivos no âmbito do Mercado Comum, não é necessária, nesse caso, mais nenhuma prova da aplicabilidade das disposições.

As resoluções políticas do Conselho e especialmente a aprovação dos programas comunitários para o ambiente revestem-se, pois, também de uma importância jurídica.

A situação jurídica resultante do Acto Único europeu para a política comunitária do ambiente e para a legislação relativa a este domínio deve ser apreciada tendo em conta este contexto jurídico, aqui apenas esboçado. O Acto Único foi assinado em Fevereiro de 1986 e ratificado pelos Paramentos nacionais, tendo entrado em vigor em 1 de Julho de 1987.

Limitar-nos-emos, aqui, a aflorar alguns problemas relacionados com os novos artigos 130.º-R a T do Tratado CEE e com os artigos 100.º, 100.º-A e 100.º-B, e ainda com a relação destas disposições entre si. Não será possível tratar questões processuais, especialmente o importante papel que cabe ao Parlamento Europeu, nem o novo artigo 145.º do Tratado.

As novas disposições incluídas no Tratado não incluem a definição de «ambiente», «política do ambiente» ou «direito do ambiente». O n.º 1 do artigo 130.º-R limita-se a descrever os objectivos da política da Comunidade em matéria de ambiente. Este princípio, tal como já antes o Tratado CEE original, deixa em aberto os limites da competência comunitária. Assim, não é difícil incluírem, por exemplo, regulamentações do domínio da biotecnologia nos dois primeiros objectivos da política do ambiente: proteger e preservar o ambiente, contribuir para a protecção da saúde das pessoas. O n.º 1 do artigo 130.º-R também não contém nenhuma limitação geográfica: assim, nada impede a Comunidade de tomar medidas para a protecção do ambiente

nos países em desenvolvimento, na atmosfera ou em águas internacionais; isto também se depreende do n.º 5 do artigo 130.º-R, nos termos do qual a Comunidade deve cooperar com países terceiros e organizações internacionais. Também no interior da Comunidade a competência para tomar medidas a nível comunitário não se limita aos problemas transfronteiriços da poluição ou de precauções com o ambiente. Como só existe um único ambiente e não um ambiente comunitário e outro, de cada Estado, diferente e separado daquele, a *delimitação* entre «competências» comunitárias — a expressão é utilizada no n.º 5 do artigo 130.º-R — e competências dos Estados-membros só pode ser procurada no n.º 4 do artigo 130.º-R que determina:

«A Comunidade intervirá em matéria de ambiente na medida em que os objectivos referidos no n.º 1 possam ser melhor realizados a nível comunitário do que a nível dos Estados-membros considerados isoladamente. Sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário, os Estados-membros assegurarão o financiamento e a execução das outras medidas».

Está muito difundida a opinião de que esta disposição introduz no período relativo ao ambiente um princípio de *subsidiariedade*. Nada há a objectar a esta designação que não figura no texto do tratado e cuja origem remontará à doutrina do direito canónico, desde que não se tirem conclusões do conceito de subsidiariedade.

O n.º 4 do artigo 130.º-R deve ser entendido mais como orientação política para a Comunidade do que como norma jurídica que distinga clara e duradouramente as competências da Comunidade das dos Estados-membros.

Isto porque uma interpretação do n.º 4 do artigo 130.º-R à luz de parâmetros do direito constitucional nacional — norma de competência, cláusula de subsidiariedade — não se coaduna com o alcance desta disposição. Também é muito difícil saber, de uma forma abstracta e antes de cada medida produzir efeitos, se um determinado objectivo pode ser «melhor» atingido a nível comunitário do que a nível dos Estados-membros considerados

isoladamente. Admita-se que a Comunidade pretendia proibir a produção e utilização de clorofluoro-carbonetos (CFC) no território comunitário para proteger a camada de ozono da Terra: — como deverá a Comissão, que terá evidentemente que elaborar e apresentar uma proposta de Directiva nesse sentido, expor e comprovar que uma medida comunitária protege melhor a camada de ozono do que medidas equivalentes a nível dos Estados-membros? Deverá a Comissão — tendo em conta que só ela detém o direito de iniciativa, direito esse que, aliás, é independente de uma atribuição pelo Conselho — solicitar ao Tribunal de Justiça que esclareça as suas competências? Terá a Comissão de processar, por violação do Tratado, um Estado-membro que não a considere competente na matéria? Poderá por sua vez um Estado-membro processar a Comissão por inactividade se esta negar uma competência e recusar uma intervenção que o Estado-membro, contudo, defenda?

A regulamentação das competências deve permitir apreciar juridicamente a quem cabem essas competências *antes* do lançamento de cada medida. No entanto, só se conclui se a protecção do ambiente pode ser «melhor» concretizada a nível comunitário ou a nível de cada um dos Estados-membros depois de conhecida a solução a que o Conselho chegar, presumivelmente após anos de discussões. Mas, mesmo então, a questão da melhor protecção continua a ser uma especulação política porque só é possível uma apreciação objectiva, na melhor das hipóteses, *a posteriori*. Se, anos depois de ter sido aprovada uma Directiva, se verificasse que os objectivos do artigo 130.º-R podiam ter sido «melhor» atingidos através de medidas tomadas pelos Estados isoladamente, o Tribunal de Justiça teria de declarar nula a Directiva — por exemplo num processo nos termos do artigo 177.º do Tratado — com a justificação de que a Comunidade não era competente na matéria, o que é um desfecho claramente impossível.

Por último, se se devesse considerar o n.º 4 do artigo 130.º-R como norma de competência, o Conselho, nos termos do 1.º parágrafo do artigo 130.º-S repartiria as competências entre os Estados membros e a Comunidade, com carácter compulsivo. Mas, nesse caso, a incorrecta atribuição de uma competência pelo Con-

selho deveria ter carácter compulsivo para os Estados-membros. Ora, se o 1.º parágrafo do artigo 130.º-A se limita a declarar quem deve decidir, e sob que forma, em questões do ambiente, então tudo indica que também o n.º 4 do artigo 130.º-R deve ser considerado como uma declaração (política), tanto mais que em ambos se faz referência a uma intervenção.

Todas estas questões, conclusões e resultados têm como consequência que o n.º 4 do artigo 130.º-R seja considerado sobretudo como *orientação política* para os órgãos da Comunidade — sobretudo o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu —, pela qual a Comunidade se deverá guiar na sua actuação política e jurídica. Esta linha de orientação é concretizada através de decisões, programas, resoluções e outras medidas do Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão, por meio das quais as medidas da Comunidade são planeadas e executadas. Na poderação política, que mesmo então terá de ser efectuada, sobre qual a melhor forma de preservar, proteger ou melhorar o ambiente dentro ou fora da Comunidade, há que ter em conta todos os aspectos da protecção do ambiente. Por exemplo, também a ideia de que eventuais medidas tomadas pelos Estados-membros isoladamente nunca poderão, na prática, ocorrer simultaneamente devido aos diferentes procedimentos legislativos e a outras circunstâncias políticas, económicas ou sociais. Mas uma actuação dos Estados-membros escalonada no tempo volta a implicar, para a Comunidade como um todo, o risco de desequilíbrio, distorções de concorrência, alterações de fluxos comerciais, etc. Ao mesmo tempo, tal evolução seria contrária à exigência de um desenvolvimento equilibrado das *regiões* da Comunidade, uma exigência expressa no parágrafo relativo ao ambiente (cf. artigo 130.º-R, n.º 3, no final).

Precisamente no domínio do ambiente, faz pouco sentido pretender ignorar a existência de uma considerável disparidade entre as disposições legais dos Estados-membros economicamente fracos e fortes. Por exemplo, é impossível ou muito difícil impôr medidas para uma protecção eficaz da fauna e da flora em alguns Estados comunitários ribeirinhos do Mediterrâneo. O mesmo se passa em outros domínios da política do ambiente (poluição da água, do ar, etc.). Deverá ter-se em conta essas disparidades



quando se reflectir sobre a questão de saber se a protecção do ambiente pode ser melhor concretizada por medidas a nível comunitário ou a nível dos Estados-membros.

A interpretação do n.º 4 do artigo 130.º-R aqui defendida acaba por ser equivalente aos princípios interpretativos que defendem a aplicação dos artigos 100.º e 235.º do Tratado CEE. Na aplicação prática, estas duas disposições comprovaram suficientemente a sua flexibilidade e revelaram-se instrumentos válidos de medidas comunitárias eficazes. Também é previsível que as consequências da divergência de opiniões sobre a aplicabilidade do n.º 4 (1.º período) do artigo 130.º-R — tal como, até aqui, relativamente aos artigos 100.º e 235.º — sejam de natureza política e não jurídica: se um Estado-membro considerar determinado procedimento a nível comunitário como inadmissível porque contrário ao n.º 4 do artigo 130.º-R, recusará sistematicamente o seu acordo à medida planeada, bloqueando assim, regra geral, a mesma medida ao abrigo da regra da *unanimidade*. Inversamente, no caso de disposição já aprovadas por unanimidade, não é de esperar que se tome a analisar juridicamente se foi correctamente aplicado o n.º 4 do artigo 130.º-R.

Por último, também se aplica aos artigos 130.º-R e 130.º-T a obrigatoriedade de todas as propostas da Comissão serem analisadas por três órgãos diferentes da Comunidade: a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu. Como a iniciativa e o monopólio da proposta cabem à Comissão, é a este órgão que compete demonstrar ao Parlamento e ao Conselho a necessidade da intervenção da Comunidade assim como as restantes condições da aplicabilidade das referidas disposições.

Ao abrigo desta interpretação do n.º 4 do artigo 130.º-R, a Comunidade continua a dispor de um vasto campo para actividades comunitárias em defesa do ambiente. É evidente que a política comunitária para o ambiente não substitui nem torna supérflua a política de cada um dos Estados nessa área. Nessa medida, o n.º 4 do artigo 130.º-R vem concretizar, com uma formulação diferente, os princípios, até agora já válidos para os artigos 100.º e 235.º, de uma coexistência flexível, dinâmica e coordenada da política para o ambiente dos Estados-membros e da Comunidade.

A acção da Comunidade no domínio do ambiente deve ter em conta alguns *princípios* (n.º 2 do artigo 130.º-R) e *condições-quadro* (n.º 3). A expressão utilizada no n.º 2 — a política de defesa do ambiente «fundamenta-se nos princípios...» — também tem um conteúdo mais político do que jurídico. Por muito importantes, respeitáveis e significativos que sejam o princípio da acção preventiva, o princípio do poluidor-pagador e a ideia de combater a poluição na fonte, o certo é que praticamente nenhum Estado-membro os poderá invocar na elaboração de regulamentações comunitárias concretas. A exigência de que as disposições relativas ao ambiente sejam introduzidas gradualmente, a necessidade de ter em conta as realidades económicas e regionais e a possibilidade de fazer repercutir os encargos sobre o preço são suficientes para demonstrar quão difícil é extrair dos princípios consequências jurídicas concretas.

O n.º 3 também se limita a preconizar que sejam tidas em conta as condições-quadro nele referidas, não exigindo, contudo, que as medidas comunitárias respeitem na integra essas condições. Não é de esperar que haja consequências jurídicas caso alguma dessas condições não seja devidamente respeitada. Deve-se chamar a atenção em especial para a necessidade de ter em conta «as vantagens e os encargos que podem resultar da acção ou da ausência de acção». Contrariamente a uma expressão anterior, a disposição actual não exige uma análise custo-benefício mas pretende apenas assegurar que se efectue uma ponderação das vantagens e desvantagens de cada medida planeada<sup>(5)</sup>. Nessa medida, também o Acto Unico não fixa critérios mais apertados. De qualquer modo, parece muito limitado o critério de orientação exclusivamente de acordo com os encargos decorrentes para os agentes económicos.

Também não é clara a repartição de competência entre a Comunidade e os Estados-membros, por um lado, e os países

---

(5) O texto inglês é a única das novas versões linguísticas que fala de «cost-benefit»; mas é natural que esses conceitos tenham um conteúdo tão lato que não incluam apenas o elemento custo de uma medida.

terceiros e organizações internacionais, por outro lado. A esse respeito, o n.º 5 do artigo 130.º-R determina:

«A Comunidade e os Estados-membros cooperarão, no âmbito das suas respectivas competências, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. As modalidades da cooperação da Comunidade podem ser objecto de acordos entre esta e as partes terceiras interessadas, que serão negociados e celebrados nos termos do artigo 228.º.

O parágrafo anterior não prejudica a competência dos Estados-membros para negociarem nas instâncias internacionais e para concluírem acordos internacionais.»

Numa declaração à acta final, a conferência dos representantes dos governos dos Estados-membros afirmou que o 2.º parágrafo citado «não se refere aos princípios decorrentes do acordo AETR do Tribunal de Justiça.»

Nos termos da situação jurídica anterior, a Comunidade assumia competência na regulamentação de questões relacionadas com o ambiente no sector internacional, quando e na medida em que se tratasse de regulamentações comunitárias. Mas quase todos os acordos internacionais em matéria de ambiente incluíram tanto normas que já eram objecto de disposições comunitárias, como também algumas que ainda não estavam regulamentadas a nível comunitário e em relação às quais a competência residia, pois, nos Estados-membros. Como, nesse tipo de acordos mistos, a Comunidade fazia um uso moderado das suas competências e, mesmo a nível do direito comunitário, não impunha o cumprimento dos acordos internacionais, inclusive nos sectores em que a competência era exclusivamente sua, na maior parte dos casos era possível encontrar soluções pragmáticas para os problemas práticos que surgiam.

Daqui em diante, a Comunidade passa a ser expressamente responsável por determinadas questões da política do ambiente, também em domínios em que ainda não teve intervenção. Mas, uma vez mais, a questão de saber de que modo a condição da «melhor» realização dos objectivos poderá conferir à Comunidade um mandato para negociar e concluir acordos com países

terceiros, tem de ser esclarecida no terreno político e não no terreno jurídico, tanto mais que o Conselho já uma vez conferiu à Comissão um mandato para a efectuação de negociações e celebração de acordos.

Como o 2.º parágrafo por um lado, confere, aos Estados-membros a competência para negociarem e concluírem acordos mas, por outro lado, não deve ter expressamente o sentido de pôr em causa o Acórdão ETR do Tribunal de Justiça, a disposição do n.º 5 deverá ser interpretada no sentido de que a Comunidade pode actuar a nível internacional nos domínios em que adoptou disposições normativas mas não dispõe de competências internacionais nos domínios em que não adoptou tais disposições. Esta interpretação corresponderia em traços gerais à situação vigente antes da entrada em vigor do Acto Unido. Mas, tendo em conta a expressão sibilina do n.º 5 e a declaração feita pela conferência governamental, é de esperar que venham a ser apresentadas muitas outras propostas para a interpretação das competências.

O financiamento das medidas comunitárias compete aos Estados-membros, «sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário.» (N.º 3, 2.º período do artigo 130.º R). Isto rejeita a criação de um fundo geral da Comunidade para o ambiente, especificamente destinado ao financiamento de medidas para a prevenção ou reparação de danos ao ambiente. Actualmente está em vigor, a nível comunitário, uma regulamentação relativa a acções no domínio do ambiente: trata-se do regulamento n.º 2242/87 (6). Este Regulamento é relativo ao financiamento de medidas para a protecção das aves e do seu habitat, de projectos de demonstração que tenham por objectivo o desenvolvimento de tecnologia limpas e novas técnicas de medição e fiscalização do ambiente, a rentilização de resíduos e programas para a preservação de populações ameaçadas de extinção da Comunidade.

Para além deste regulamento, serão financiadas medidas no sector do ambiente, em especial no âmbito dos projectos dos Fun-

---

(6) JO n.º L 207 de 29-7-1987, p. 8.

dos Estruturais — Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, Secção Orientação; Fundo Social Europeu, Fundo europeu de Desenvolvimento Regional.

Por último, refira-se ainda o facto de que, na secção do Acto Único dedicada ao ambiente, não existe uma referência aos interesses específicos das pequenas e médias empresas, ao contrário do que acontece, por exemplo, na secção dedicada à política social (N.º 2, 2.º parágrafo do artigo 118.º a)

Nos termos do artigo 130.º-S, o Conselho deverá deliberar por unanimidade em matéria de ambiente. Mas também poderá decidir, igualmente por unanimidade, passar a deliberar por maioria qualificada (2.º parágrafo).

Do teor desta disposição depreende-se claramente que o que está em causa é menos a adopção de determinadas directivas ou regulamentos do que a tomada de uma decisão sobre que questões deverão ser tratadas a nível comunitário e não a nível dos Estados-membros isoladamente. Por exemplo, o Conselho, ao adoptar um programa de política para o ambiente, pode decidir passar a deliberar por maioria qualificada relativamente a medidas baseadas nesse programa ou em certas secções desse programa. Na ausência de outras normas relativas a processos de decisão, e tendo também em conta o teor do artigo 130.º-S, deve-se partir do princípio de que o artigo 130.º-S. também se aplica a medidas isoladas e não apenas a áreas de actuação. Não está definido qual deverá ser o instrumento de regulamentação comunitária em matéria de ambiente: regulamento, directiva ou decisão. Assim, a Comunidade a partir de agora também pode adoptar regulamentos relativos à protecção do ambiente que sejam directamente aplicáveis em todos os Estados-membros (artigo 189.º). Anteriormente, a Comunidade dispunha dessa possibilidade no caso de regulamentos baseados no artigo 235.º do Tratado. No entanto, o Conselho só muito raramente adoptou regulamentos em matéria de ambiente.

A disposição do artigo 130.º-S é formulada como sendo de carácter obrigatório e não facultativo. Se se verificarem as condições do artigo 130.º-R, o Conselho terá de decidir quanto a uma possível intervenção. Na verdade, como a competência da Comunidade decorre do conteúdo global da nova versão do Tra-

tado CEE, e portanto também dos artigos 2.º, 5.º e 130.º-R, o Conselho, caso contrário, estaria a impossibilitar à Comunidade o cumprimento de uma das suas tarefas no âmbito da política para o ambiente.

Nem o Tratado CEE original nem o Acto único dão indicações que facilitem a escolha dos sectores, no domínio do ambiente, em que poderiam ou deveriam ser tomadas decisões por maioria, nos termos do n.º 2 do artigo 130.º-S.

Independentemente de o Conselho deliberar por unanimidade ou por maioria, qualquer Estado-membro pode sempre, ao abrigo do artigo 130.º-T, tomar ou manter medidas reforçadas de protecção do ambiente. Mas essas medidas devem ser compatíveis com o Tratado, não podendo, pois, representar nem um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada do comércio entre os Estados-membros (2.º período do artigo 36.º, e, a partir de agora, também a expressão contida no n.º 4 (2.º período) do artigo 100.º-A).

O artigo 130.º-T e a inexistência de uma disposição correspondente ao n.º 3 do artigo 100.º-A, nos termos da qual a Comissão teria de se basear num alto nível de protecção ao elaborar as suas propostas relativas à protecção do ambiente, poderiam levar à conclusão de que a nova secção relativa ao «ambiente» só deixa espaço para regulamentações comunitárias reduzidas ao mínimo denominador comum. Assim, qualquer Estado-membro poderia criar regulamentações adicionais mais rigorosas caso o considerasse necessário para a protecção do *seu* ambiente.

Neste contexto, há que começar por ter em atenção que o n.º 4 do artigo 130.º-R exige uma regulamentação a nível comunitário «na medida em que» tal regulamentação for mais adequada à protecção do ambiente e não, por exemplo, «se» se atingir deste modo uma melhor protecção do ambiente. Assim, esta disposição não aborda apenas a questão de saber se deverão ser aprovadas regulamentações a nível comunitário mas também o próprio alcance e intensidade que tais medidas deverão revestir. Esta reflexão constitui por si só um argumento contra a aceitação de regulamentações comunitárias que se limitem ao mínimo denominador comum.

Além disso, há que ter em atenção que, já antes da entrada em vigor do Acto Único Europeu, a protecção do ambiente constituía uma parte dos objectivos da Comunidade definidos no artigo 2.º do Tratado e que as regulamentações comunitárias adoptadas com base no artigo 100.º e também no artigo 235.º têm respeitado, regularmente, um nível superior ao do mínimo denominador comum. Também no domínio do ambiente, o Acto Único reforçou a responsabilidade comunitária.

Não existe em todo o Acto Único Europeu nenhuma referência que permita concluir que as competências de que a Comunidade dispõe até aqui no domínio do ambiente deverão voltar a ser transferidas para os Estados-membros. Pelo contrário, conclui-se do n.º 2, 2.º período, do artigo 130.º-R — «as exigências em matéria de protecção do ambiente são uma componente das outras políticas da Comunidade» — que, nos termos do artigo 130.º-R, é atribuído um valor extremamente elevado à política do ambiente, no âmbito da política comunitária. É que não existe nem no Tratado CEE original nem na nova versão nenhuma disposição equivalente ao n.º 2, 2.º período, do artigo 130.º-R, aplicável a qualquer outra política da Comunidade, nem aos princípios da política de concorrência, nem à protecção às pequenas e médias empresas, nem à política industrial, nem, por último, à protecção ao consumidor. Se os artigos 130.º-R e T só permitissem regulamentações na base do menor denominador comum, a disposição do n.º 2, 2.º período, do artigo 130.º-R deixaria de ter sentido visto que, de qualquer modo, mesmo agora já não incluídas em qualquer regulamentação considerações relativas a aspectos ambientais.

Por conseguinte, deve deduzir-se do n.º 2, 2.º período, do artigo 130.º-R e do n.º 3 do artigo 130.º-A a exigência geral de uma política para o ambiente, a nível comunitário, que tenha como padrão um elevado nível de protecção.

No que respeita a regulamentações comunitárias ao abrigo do artigo 130.º-S, mantém-se, contudo, a necessidade de esclarecer por que motivo terá que se adoptar, precisamente a nível comunitário, uma solução superior à regulamentação mínima, em vez de deixar essa matéria ao critério dos Estados-membros. Nessa medida, podem aduzir-se justificações para uma intervenção do

valor diverso que é atribuído pelos diferentes Estados-membros à política para o ambiente e a regulamentações severas nessa área, e das inevitáveis discrepâncias, cronológicas e de conteúdo, existentes entre as regulamentações nacionais e suas consequências negativas para a Comunidade no seu conjunto.

A disposição do artigo 130.º-T já constava anteriormente de quase todas as directivas relativas ao ambiente e, por conseguinte, não representa um avanço decisivo do ponto de vista do conteúdo. Em contrapartida, a inclusão da «cláusula mínima» no próprio Tratado terá consequências para a interpretação, por exemplo, do n.º 5 do artigo 130.º-R. Efectivamente, nesse caso, é possível levantar a questão de saber se ainda existem domínios em que a Comunidade tenha exclusivamente competência para concluir acordos com países terceiros, mesmo quando tenham sido tomadas medidas comunitárias relativamente a um determinado domínio.

A última versão do Tratado CEE prevê a criação de um mercado interno comunitário até ao fim de 1992:

«O mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do presente Tratado.» (artigo 8.º-A, 2.º parágrafo).

Para a concretização dos objectivos do artigo 8.º-A, o Conselho, nos termos do artigo 100.º-A e «em derrogação do artigo 100.º, pode deliberar por maioria qualificada. O n.º 3 do artigo 100.º-A impõe à Comissão a obrigação de, nas suas propostas relativas à protecção do ambiente, se basear num nível de protecção elevado.

Estas disposições tornam claro que as medidas da Comunidade em matéria de ambiente podem continuar a fundamentar-se no artigo 100.º e igualmente no artigo 100.º-A. A sugestão originalmente feita na conferência governamental de que a Comissão deveria basear-se no «mais elevado» nível de protecção não foi incluída no texto definitivo do Tratado. Além disso, há que ter em consideração que a Comissão deverá «basear-se» num nível



de protecção elevado; isto quer dizer que as suas propostas não têm necessariamente que respeitar elas próprias esse nível elevado de protecção. É evidente que a Comissão deve apresentar propostas que tenham perspectivas de obter o apoio da maioria no Parlamento Europeu e no Conselho. Não faz muito sentido apresentar propostas baseadas num elevado nível de protecção mas que estejam muito distantes da prática real dos Estados-membros.

Tanto quanto é possível vislumbrar, a disposição do n.º 3 do artigo 100.º-A é a única em toda a versão alterada do Tratado que impõe à Comissão níveis de qualidade para as suas propostas de directivas ou de regulamentos. Também isto sublinha a especial importância que, na opinião do autor do Tratado, é atribuída aos bens jurídicos referidos no n.º 3. Simultaneamente, esta disposição salienta a importância da Comissão para uma política do ambiente baseada num elevado nível de protecção.

Devido à ampla margem de manobra de que a Comissão dispõe para a aplicação do n.º 3, relativamente às questões jurídicas, económicas, sociais e políticas, e tendo em conta o teor impreciso — «nível elevado», «basear-se-á» — é difícil imaginar que um Estado-membro interponha um recurso contra a Comissão junto do Tribunal de Justiça, por infracção ao disposto no n.º 3 do artigo 100.º-A. Se, em contrapartida, fosse reconhecido o direito de interposição de recurso previsto no artigo 173.º do Tratado, a situação talvez devesse ser apreciada de outro modo.

O n.º 4 do artigo 100.º-A permite a um Estado-membro, no caso de deliberações do Conselho por maioria qualificada, «aplicar» disposições nacionais, desde que o considere necessário e desde que essas disposições sejam justificadas pelas exigências importantes referidas no artigo 36.º ou relativas à protecção do meio de trabalho ou do meio ambiente. Esta disposição não pode ser aplicada nos casos de deliberações do Conselho por unanimidade mesmo que a decisão imponha padrões muito inferiores aos dos elevados níveis da Comissão, não assegurando assim uma protecção suficiente do ambiente.

No caso de decisões por maioria qualificada, os Estados-membros podem manter disposições nacionais, já existentes, mais rigorosas para a protecção do meio-ambiente mas não podem introduzir novas disposições. Essas medidas deverão ser notifica-

das à Comissão, não estando definidos os prazos em que deve efectuar-se essa notificação. A Comissão analisa as disposições nacionais do ponto de vista de um eventual carácter proteccionista. As divergências de opinião deverão ser objecto de decisão pelo Tribunal de Justiça por um processo acelerado. A razão da introdução do processo acelerado deverá ser procurada uma vez mais na vontade de eliminar definitivamente, o mais rapidamente possível e ainda antes do fim de 1992, todos os obstáculos que se opõem à realização do Mercado Interno — outro argumento contra a legitimidade de introdução de novas medidas nacionais por razões ligadas à protecção do meio ambiente. Como foi referido, o artigo 100.º-B prevê a adaptação de todas as disposições nacionais relativas à protecção do meio ambiente que tenham reflexo sobre a realização do mercado interno comunitário. Se, até 1992, não forem adoptadas medidas comunitárias de protecção ao meio ambiente, o Conselho pode deliberar por maioria qualificada a equivalência das medidas nacionais nessa matéria.

Além dos artigos 100.º-A e 130.º-S, também se mantém como fundamentos jurídicos os artigos 100.º e 235.º. Mas é natural — que a importância destes dois artigos diminua face às novas disposições adoptadas. Isto verificar-se-á sobretudo relativamente à disposição do artigo 235.º cujo âmbito de aplicação para a protecção do ambiente se encontra fortemente limitado pelos artigos 130.º-R a T. Essa disposição poderia ser aplicada, por exemplo, no caso de a Comunidade tomar medidas relativas ao ensino de matérias relacionadas com o ambiente em escolas ou outros estabelecimentos de ensino, a não ser que se incluam tais disposições nas medidas para preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente (N.º 1 do artigo 130.º-R).

## *2. A relação do artigo 100.º-A com o artigo 130.º-R a T.*

Como o artigo 100.º-A prevê, regra geral, que o Conselho delibere por maioria qualificada e veda aos Estados-membros a possibilidade de adoptarem disposições mais severas, ao passo que o artigo 130.º-S prevê, regra geral, deliberações por unanimidade mas deixa aos Estados-membros a possibilidade de adop-

tarem disposições mais severas (art. 130.º-T), é muito importante saber, na prática, a que directivas ou domínios são de aplicar, respectivamente, o artigo 100.º-A ou o artigo 130.º-R e 130.º-T. Ao mesmo tempo, os diferentes pressupostos e consequências de ambos impedem que uma disposição comunitária se baseie simultaneamente no artigo 100.º-A e no artigo 130.º-S.

A nova redacção do Tratado não apresenta expressamente um critério de delimitação. Pode-se lembrar, como delimitação global, que o artigo 100.º-A tem como objectivo a realização do mercado interno comunitário nos termos do artigo 8.º-A, ao passo que o objectivo do artigo 130.º-R a T é a protecção do ambiente. Por conseguinte, as disposições que tenham efeitos sobre a circulação de mercadorias e serviços são de classificar prioritariamente ao abrigo do artigo 100.º-A, e as disposições que contribuam para a realização de um dos objectivos referidos no n.º 1 do artigo 130.º-R são de classificar prioritariamente ao abrigo do artigo 130.º-S. Esta repartição possibilita, em todo o caso, remeter as disposições para a protecção da fauna e da flora e para a protecção da natureza para o artigo 130.º-S dado que não afectam, ou só afectam muito marginalmente, questões relativas ao mercado interno.

De resto, é possível estabelecer como ponto de referência o objectivo visado por determinada disposição comunitária ou, no caso de serem vários os objectivos visados, aquele que for preponderante. De acordo com esta metodologia, haveria que analisar cada disposição comunitária à luz da questão de saber se o seu objectivo principal é a protecção do ambiente ou a realização do mercado interno comunitário. Deve-se lembrar, neste contexto, que por exemplo a Directiva n.º 70/220, relativa a normas de emissão de veículos a motor, foi adoptada no âmbito do programa comunitário para a eliminação de entraves técnicos ao comércio, tendo em vista, por conseguinte, a construção do Mercado Comum. Se, entretanto, um Estado-membro insistir num agravamento de normas, a nível nacional e por razões ligadas à protecção do ambiente, isso não exclui que a regulamentação comunitária tenha, como objectivo prioritário, a manutenção da livre circulação de mercadorias e estabeleça normas rigorosas em matéria de ambiente com o fim de impedir uma tendência para

a desagregação do mercado interno comunitário. Além destas, poderá haver outras razões para uma regulamentação comunitária como, por exemplo: a protecção do consumidor, a protecção da indústria automóvel nacional ou europeia, a tentativa de impedir importações de países terceiros e, ainda, razões de ordem económica, de política comercial ou de política de transportes.

Este exemplo é por si só suficiente para tornar claro que estabelecer distinções de acordo com o assunto principal ou com o objectivo preponderante é quase impraticável do ponto de vista jurídico, não conduzindo, pois, a delimitações úteis. Em última análise, é sempre possível encontrar justificações para cada regulamentação, incluindo justificações especialmente adaptadas a uma ou a outra das disposições do Tratado.

Por este motivo, se os objectivos visados por determinada regulamentação têm conotações fortemente subjectivas não é possível proceder a delimitações úteis. A delimitação entre o artigo 100.º-A e o artigo 130.º-S deve antes ser procurada na proximidade objectiva da regulamentação relativamente ao complexo «Realização do Mercado Interno» ou «Ambiente». Assim, as disposições comunitárias que aprovam regulamentações relativas a produtos comuns a todos os Estados-membros inserem-se no âmbito do artigo 100.º-A. Isto porque só as regulamentações uniformes possibilitam a circulação de mercadorias e serviços sem limitações impostas por fronteiras nacionais. As regulamentações relativas a produtos atingem a área essencial do mercado interno comunitário. Por isso o artigo 100.º-A também tem de ser aplicado quando essas regulamentações prevêm, por exemplo, disposições comuns de tipo restritivo, proibições, limites máximos de atrasados, direitos, etc. Em consequência disso, no futuro as regulamentações que fixam as normas de emissão para veículos a nível comunitário deverão basear-se no artigo 100.º-A mesmo quando se puder ou tiver de invocar razões de política do ambiente para o agravamento das normas vigentes. Além disso, é evidente que também há sempre, para o maior ou menor grau de protecção do ambiente preconizado pelas normas, motivos de carácter tecnológico — essas regras são exequíveis de um ponto de vista técnico —, económico — não encarecem excessivamente os auto-

móveis —, e do âmbito de política comercial ou de concorrência — os fabricantes de automóveis da Comunidade não são colocados numa situação concorrencial de grande desvantagem relativamente aos fabricantes de países terceiros.

Estas regras de delimitação também devem ser aplicadas quando se adopta uma regulamentação comunitária para absorver, por meio de uma solução comunitária, um comportamento isolado de um Estado-membro em matéria de política do ambiente. É aqui que se torna especialmente clara a relação desta solução com o mercado interno: é adoptada regulamentação comunitária em matéria de produtos para preservar a uniformidade do mercado interno, defendendo-a de medidas diferentes dos Estados-membros, cujas motivações reais, aliás, nem sempre são transparentes. Portanto, também para as eventuais proibições e limitações de produtos a nível comunitário a base jurídica aplicável é o artigo 100.º-A e não artigo 130.º-S. Aliás, no passado, foram numerosos os casos em que o legislador comunitário baseou no artigo 100.º directivas que previam proibições ou limitações de produtos por motivos relacionados com a protecção do ambiente ou da saúde, sendo certo que este artigo visa igualmente a construção e o funcionamento do Mercado Comum (7).

Pelo contrário, aplica-se uma regra diferente nos casos em que um Estado membro é autorizado por uma disposição comunitária a deixar de aplicar uma norma comunitária por motivos que se prendem com a protecção do ambiente (8). Neste caso, o legislador comunitário deixa de autorizar a livre circulação de determinado produto, não o fazendo de um modo uniforme em todos os países mas apenas conferindo aos Estados-membros a possibilidade de actuarem com base na autorização relativa à política do ambiente. A proximidade relativamente ao objectivo comu-

---

(7) CF. em especial a Directiva n.º 76/769 (J.O. n.º L 262, 1976, p. 201); esta Directiva foi entretanto completada por sete directivas do Conselho, a última das quais é a Directiva n.º 85/610, J.L. n.º L 375, 1985, p. 1.

(8) Na falta de uma regulamentação comunitária aplicam-se as disposições gerais do Tratado, especialmente os artigos 30.º e 36.º pelos quais é aferida a regulamentação nacional em matéria de protecção do ambiente.

nitário de «protecção do ambiente» é aqui tão forte que leva o legislador comunitário a afastar-se de novo do objectivo comunitário do «mercado interno» que já se encontrava em parte realizado. Tal disposição deve, pois, basear-se não no artigo 100.º-A mas no artigo 130.º-S. Assim, a directiva relativa à proibição de utilização de gasolina normal contendo chumbo baseia-se correctamente no artigo 130.º-S (9).

De acordo com o que se referiu, as normas comunitárias que estabelecem limites máximos para a emissão de ruídos e as normas relativas à notificação, proibição ou limitação da utilização de produtos químicos deverão passar a basear-se no artigo 100.º-A.

Mas, se as disposições relativas a produtos ainda são relativamente fáceis de classificar, a questão já se torna muito mais complicada quando se trata de regulamentações relativas a instalações. As instalações industriais não participam na livre circulação de mercadorias mas o mesmo já não acontece com os produtos que nela são produzidos. As imposições por motivos relacionados com a protecção do ambiente podem ter custos elevados e efeitos sobre a situação de concorrência do produtor industrial. Isto afecta a realização e o funcionamento do mercado interno comunitário a que é inerente uma livre concorrência, como se depreende claramente do n.º 2, 2.º parágrafo, do artigo 100.º-A. Uma regulamentação baseada no artigo 130.º-S levará normalmente a que os Estados-membros não estabeleçam medidas mais rigorosas, ao abrigo do artigo 130.º-T, para poupar à sua própria indústria desvantagens concorrenciais relativamente aos concorrentes de outros Estados-membros. Assim, se o legislador comunitário quizer preocupar-se com um alto nível de protecção do ambiente e, ao mesmo tempo, evitar distorções de concorrência dentro da Comunidade, terá de basear no artigo 100.º-A as imposições ambientais relativas quer à produção quer às instalações industriais. Quanto mais rigorosa for a norma comunitária em matéria de protecção do ambiente tantas mais razões haverá para a fundamentar no artigo 100.º, de modo

---

(9) Directiva n.º 87/416, J.O. n.º L 225, 1987, p. 33.

a evitar «distorções de concorrência por motivos de protecção do ambiente».

Assim, as disposições relativas a produtos ou instalações industriais deverão fundamentar-se no artigo 100.º-A ou no artigo 130.º-S, consoante o respectivo conteúdo e consequências previsíveis e também consoante o peso relativo da protecção do ambiente em cada uma dessas disposições.

Os mesmos princípios são também válidos relativamente a normas de emissões para a água ou para o ar. Faz pouco sentido considerar estas normas como disposições de política para o ambiente, classificando-as automaticamente no capítulo «ambiente». Efectivamente, essas emissões provêm a maior parte da vezes de agentes industriais que se encontram numa situação de concorrência com outros produtores. E as discussões relativas à fixação desta ou daquela norma giram sempre prioritariamente não em torno da questão de saber qual o nível de poluição, provocado por esta ou aquela substância nociva, que o ambiente pode suportar, mas sim em torno da questão de saber que imposições podem ser feitas a este ou àquele ramo da indústria. Na medida em que as disposições relativas a normas de emissão, adoptadas a nível comunitário, se baseiem no mínimo denominador comum em matéria de política do ambiente há que explicar por que motivo tais regulamentações deverão ser adoptadas precisamente a nível comunitário e não — sob forma e com intensidade diversas — pelos Estados-membros isoladamente. E, uma vez mais, o argumento essencial é o esforço no sentido de evitar diferentes condições de concorrência para as empresas da Comunidade. Este argumento ganha maior importância à medida que aumenta o rigor das normas em causa e leva a que se aplique o artigo 100.º-A no caso de normas de emissão com um elevado nível de protecção.

Conclui-se assim, na generalidade, que a fronteira entre o artigo 100.º e o artigo 130.º-S é fluida. Quanto mais fortemente as questões do mercado interno — em que se incluem a livre circulação de mercadorias e uma concorrência sem distorções — forem afectadas por uma medida de protecção do ambiente tanto mais razões haverá para basear a regulamentação comunitária no artigo 100.º-A e não no artigo 130.º-S. Actualmente, não se sabe o Conselho, o Parlamento Europeu e os Estados-membros obe-

decerão a estas considerações jurídicas ou se, por motivos políticos, enveredarão por outras vias. A interpretação definitiva das disposições da versão actual do Tratado está nas mãos do Tribunal Europeu de Justiça. De qualquer modo, as novas disposições são suficientemente flexíveis para permitir a condução de uma política activa para o ambiente, quer a nível da Comunidade quer a nível de cada um dos Estados-membros, sem pôr em causa os princípios elementares da Comunidade Europeia. A política em matéria de ambiente é, prioritariamente, uma questão de vontade política. O direito comunitário constitui apenas um quadro que tem de ser preenchido se existir vontade política. Isto é válido tanto para a questão de saber se o legislador comunitário deverá intervir como para a questão de saber que nível de protecção deve ser adoptado pelas disposições comunitárias.

### 3. *Controlo da execução das directivas comunitárias relativas ao ambiente*

Desde o início dos anos setenta que a Comunidade Europeia tem adoptado um número considerável de directivas — menos frequentemente regulamentos — com o objectivo de proteger o ambiente na Comunidade. A execução desta legislação, isto é, a sua plena aplicação, tanto formal como material, incumbe, nos termos das disposições do Tratado CEE, fundamentalmente aos próprios Estados-membros, como facilmente se depreende da análise do artigo 5.º do Tratado:

«Os Estados-membros tomarão todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-membros facilitarão à Comunidade o cumprimento da sua missão.

Os Estados-membros abster-se-ão de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado.»

Em relação à política do ambiente, o n.º 4 do artigo 130.º-R prevê que os Estados-membros são responsáveis pela execução de medidas relativas ao ambiente.



Por outro lado, o artigo 155.º do Tratado prevê que a Comissão das Comunidades Europeias «vela pela aplicação das disposições do presente Tratado bem como das medidas tomadas pelas instituições, por força deste». Por outras palavras, o papel da Comissão não se limita ao de um mero observador quando o Conselho adopta uma medida legislativa e confia aos Estados-membros a tarefa de se conformarem com todas as obrigações que lhes são impostas pelas directivas e pelos regulamentos, isto é, de adoptarem a legislação necessária para integrar o direito comunitário na legislação nacional e disso informarem a Comissão e de aplicarem esta legislação de execução. Mais do que isso, a obrigação de controlar a aplicação do direito comunitário nos e pelos Estados-membros que deriva do artigo 155.º habilita e obriga a Comissão a tomar medidas para assegurar que o direito comunitário está a ser executado nos Estados-membros.

O Parlamento Europeu prestou uma contribuição decisiva no sentido da intensificação do controlo de execução da legislação comunitária relativa ao ambiente. Em 1983, barris que continham terra contaminada no acidente de Seveso foram transportados, em violação da regulamentação nacional e comunitária existente, de Itália para França, onde durante uns tempos a sua localização permaneceu envolta em mistério. O Parlamento europeu instituiu um Comité de Investigação, cujo relatório conduziu a um pedido apresentado à Comissão para que intensificasse o seu controlo de aplicação e execução da legislação comunitária em matéria de ambiente. A resposta da Comissão a este pedido consistiu na instituição, em 1984, de uma unidade administrativa especial.

Quando uma directiva é adoptada pelo Conselho, a Comissão envia uma carta formal a cada um dos Estados-membros, relativa à directiva, aos prazos nela previstos e à necessidade de adaptar o direito nacional às exigências do direito comunitário. Cerca de três meses antes do termo do prazo para a integração da directiva no direito nacional, a Comissão envia outra carta formal aos Estados-membros que não tenham notificado a Comissão de tal integração. Nesta carta, a Comissão expõe uma vez mais a situação legal e salienta as obrigações dos Estados-membros de se conformarem com as disposições das directivas.

São enviadas cartas deste tipo em relação a cada directiva adoptada pelo Conselho ou pela Comissão. A convocação de reuniões de peritos ou de representantes dos Governos dos Estados-membros antes ou depois de uma directiva ter entrado em vigor é menos sistemática. Enquanto se realizam regularmente reuniões relacionadas com matéria como os produtos químicos, a poluição atmosférica e a fauna e a flora, no âmbito do Comité de Gestão dos Resíduos, existe pelo menos a possibilidade de efectuar uma discussão conjunta relativamente à execução das directivas relativas aos resíduos nos Estados-membros, as reuniões relacionadas com a poluição aquática e sonora tendem a desenrolar-se com menos frequência e a ser mais espaçadas no tempo.

Paralelamente às reuniões com os representantes dos Estados membros, a Comissão realiza as suas próprias investigações relativamente à execução e aplicação dos regulamentos comunitários relativos ao ambiente e aprecia as suas conclusões. Neste âmbito, existem numerosos contactos, formais ou informais, escritos ou a nível pessoal, entre os serviços da Comissão e as autoridades nacionais responsáveis pela execução das directivas. Finalmente, devem ser referidas as decisões da Comunidade, que prevêem um intercâmbio de informações específicas relativas ao ambiente.

Verificam-se igualmente contactos regulares relacionados com estas decisões, que possibilitam a discussão da aplicação da legislação relativa ao ambiente.

O processo formal por violação, previsto no artigo 169.º, constitui, portanto, a medida de última instância de que a Comissão dispõe para assegurar a conformidade com o direito comunitário. Esse artigo determina:

«Se a Comissão considera que um Estado-membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do presente Tratado, formulará um parecer fundamentado sobre o assunto, após ter dado a esse Estado oportunidade de apresentar as suas observações.

Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Tribunal de Justiça».

O processo previsto no artigo 169.º compreende, assim, três fases: 1) uma carta de notificação formal da Comissão; 2) um parecer fundamentado da Comissão; 3) recurso para tribunal de Justiça. Em relação a cada uma destas fases é necessária uma declaração formal da Comissão.

A carta de notificação formal da Comissão não segue um padrão específico, apesar de actualmente ter um conteúdo mais ou menos uniforme. Isto deve-se, em parte, ao facto de o Tribunal de Justiça sustentar que a carta da Comissão já definiu o objecto para efeitos de qualquer acção judicial subsequente. A Comissão não pode, portanto, incluir quaisquer pontos litigiosos complementares no seu parecer fundamentado ou quando apresenta o assunto ao Tribunal de Justiça, mesmo se a própria Comissão tiver descoberto a infracção do Estado-membro.

As normas concedem ao Estado-membro em questão o prazo de dois meses para responder à carta da notificação formal da Comissão. Todavia e visto que, em média, a Comissão discute e decide apenas um processo do artigo 169.º todos os seis meses, o prazo de resposta de que os Estados-membros dispõem é quase sempre muito maior.

O parecer fundamentado da Comissão encerra a fase administrativa do processo. Os factos do caso foram clarificados e o Estado-membro informado da posição definitiva da Comissão sobre as questões legais em causa. O parecer contém uma exposição pormenorizada da violação do direito comunitário. Se a acção for subsequentemente apresentada ao Tribunal de Justiça, os factos já não necessitam de ser clarificados, podendo o processo limitar-se às questões de direito.

Um acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça nos termos do artigo 169.º declara verificada uma violação às disposições do direito comunitário, excepto se a acusação da Comissão for indeferida. As conclusões que o Estado-membro retira do acórdão e a forma como cumpre a decisão do Tribunal são deixadas ao critério desse Estado-membro. De qualquer forma, o não cumprimento das decisões do Tribunal em assuntos relativos ao ambiente tem sido raro.

As medidas tomadas pela Comissão variam, em função quer de a presumida violação do Tratado envolver ausência de notifi-

cação das medidas tomadas para integrar o direito comunitário na legislação nacional, de uma integração incompleta ou incorrecta, quer de o Estado-membro ter adoptado as necessárias medidas de execução, mas não as estar a aplicar correctamente, globalmente ou em casos individuais.

As directivas comunitárias contêm uma disposição que prevê que os Estados-membros devem adaptar a sua legislação nacional às disposições da directiva num determinado período e notificar estas medidas de execução à Comissão.

Mesmo sem tal disposição, esta obrigação dos Estados-membros derivaria, de qualquer modo, do artigo 5.º do Tratado, a que já fizemos referência. Quando este período termina sem que a Comissão tenha recebido notificação das medidas de execução exigidas, a Comissão decide automaticamente iniciar um processo nos termos do artigo 169.º. Isto justifica-se pelo facto de os Estados-membros terem sido alertados formalmente por duas vezes para as suas obrigações durante o período de graça, de estas obrigações se encontrarem clara e inequivocamente definidas na directiva e de a experiência anterior ter demonstrado que a integração das directivas relativas ao ambiente no direito nacional constitui a excepção, mais do que a regra.

As acusações feitas aos Estados-membros relativamente à ausência de notificação são de natureza puramente formal. Se o Estado-membro proceder a esta notificação posteriormente, o processo do artigo 169.º tem de ser arquivado. Se necessário, pode ser iniciado um novo processo com fundamento numa execução incompleta — um processo mais complexo. Se um Estado-membro notificar a Comissão de que, na sua perspectiva, o seu direito nacional já é conforme às exigências da directiva, esta notificação é considerada uma notificação formal e a Comissão examinará a legislação nacional para verificar se a pretensão é justificada. Se um Estado-membro considerar que uma medida administrativa interna é suficiente para a integração no direito nacional, a Comissão examina igualmente o conteúdo dessa medida para determinar se uma integração formal é, ou não, necessária.

Em resumo, um processo por infracção com fundamento na ausência de notificação das medidas nacionais de execução deve ser visto fundamentalmente como uma forma de pressionar o

Estado membro para que integre as disposições comunitárias relativas ao ambiente no seu direito nacional e dentro do prazo determinado.

Bem mais importante é o processo de controlo das disposições legais nacionais para verificar se executam completa e adequadamente as disposições do direito comunitário, incidindo esse exame da Comissão tanto sobre a forma como sobre o conteúdo. Em questões de direito do ambiente, os Estados-membros recorrem frequentemente a medidas de carácter administrativo em sentido lato, tais como «circular letters», «circulaires», «Verwaltungsvorschriften», «vejledning», e semelhantes. Se tais medidas são suficientes para integrar o direito comunitário no direito nacional ou se são necessárias medidas mais fortes, especialmente leis ou regulamentos, depende do conteúdo da directiva em questão. Em relação ao direito do ambiente, já em 1981 o Tribunal de Justiça rejeitou o argumento do Governo neerlandês de que para a execução da Directiva 76/160, relativa à qualidade das águas balneares, não era necessária legislação formal nos Países Baixos:

«Apesar de cada Estado-membro ser livre de delegar poderes nas suas autoridades internas se isso for considerado conveniente e para executar a directiva através de medidas adoptadas pelas autoridades locais ou regionais, não pode contudo ser isento da obrigação que lhe incumbe de fazer vigorar as disposições da directiva através de disposições nacionais de natureza vinculativa. As práticas meramente administrativas, que pela sua natureza podem ser alteradas discricionariamente pela administração, não podem ser consideradas como constituindo uma forma adequada de cumprir a obrigação que deriva da directiva em questão».

O Tribunal de Justiça utilizou praticamente a mesma linguagem em vários outros processos. Pode deduzir-se desta jurisprudência que, de uma forma geral, as medidas administrativas não são suficientes para integrar as directivas relativas ao ambiente no direito nacional, sendo necessários regulamentos, ou até leis, para o efeito.

Para além disso, estas medidas legais devem ser publicadas num jornal Oficial ou de qualquer outra forma adequada, de modo a informar todas as pessoas das medidas de protecção do ambiente e a sensibilizá-las para o facto de ser um problema que lhes diz respeito.

No que diz respeito ao direito do ambiente, a Bélgica, a República Federal da Alemanha, a Itália, a Espanha, o Reino Unido e os Países Baixos atribuem diferentes graus de competência às suas unidades administrativas secundárias (Lander, províncias, regiões, etc.). Na perspectiva do direito comunitário é irrelevante o facto de um Estado-membro adoptar uma regulamentação uniforme para o conjunto do seu território ou deixar aos Lander, regiões ou províncias o cuidado de adoptarem as suas disposições, já que qualquer das formas é igualmente válida. Um único ponto que deve ser garantido é que a lei comunitária em questão é adequadamente integrada na legislação nacional no conjunto do território do Estado-membro.

Considera-se igualmente que uma directiva foi objecto de uma integração incompleta se, por exemplo, o direito nacional permite às autoridades administrativas a abertura de excepções às disposições da legislação nacional em questão, não prevendo a directiva tais excepções. O mesmo se aplica se as disposições da directiva não forem totalmente integradas no direito nacional — o que alteraria o âmbito da directiva. O controlo de tais aspectos a nível do direito nacional é, frequentemente, muito difícil.

Actualmente, estão em curso múltiplos processos por violação do Tratado contra os Estados-membros, em que as acusações da Comissão estão centradas na aplicação efectiva, como se pode observar pelos exemplos seguintes. O artigo 4.º da Directiva 79/409, relativa às aves selvagens, estabelece que os Estados-membros devem reservar áreas como *habitats* para espécies de aves que tenham uma necessidade especial de protecção, e dispõe igualmente que, quanto possível, devem ser evitadas grandes interferências em tais áreas. A Comissão não só iniciou processos ao abrigo do artigo 169.º contra Estados-membros que não designaram ou designaram um número inadequado de áreas protegidas, como também iniciou processos contra Estados-membros que permitiram o corte de turfa numa área protegida, a construção

de um elevador para a prática de *esqui*, a construção de diques em número excessivo para impedir a invasão pelo mar e a deposição numa área protegida de vasa dragada do leito de um rio.

A directiva 76/160, relativa à qualidade das águas balneares, prescreve uma qualidade específica. Em vários processos, a Comissão tem reprovado os Estados-membros por não considerarem certas águas como águas balneares, apesar de estarem de acordo com os critérios fixados na directiva. A Comissão considera que a água banhar é determinada pelos critérios objectivos fixados na Directiva e não depende de «admissão» pelos Estados-membros.

A Directiva 80/778, relativa à qualidade da água potável, estabelece a concentração máxima admissível de numerosas substâncias ou soluções químicas e outros parâmetros que, na opinião da Comissão, não podem de forma alguma ser excedidos. Em resposta tanto a denúncias individuais como a denúncias em nome de comunidades inteiras, a Comissão iniciou vários processos no âmbito do artigo 169.º relativa à qualidade inadequada da água potável.

A Directiva 80/779, relativa aos valores limite para o dióxido de enxofre no ar e partículas em suspensão estabelece valores limite que, no interesse da protecção da saúde humana e do ambiente, não podem ser ultrapassados. A directiva dispõe que em áreas especialmente designadas, onde na altura da sua entrada em vigor os valores limite eram mais elevados do que os previstos na directiva, devem ser reduzidos para os limites prescritos tão rapidamente quanto possível, em conformidade com um programa que abrange vários anos. Em resposta a uma denúncia, a Comissão está presentemente a investigar acusações de que esta redução não está efectivamente a ser efectuada da forma mais rápida possível.

No domínio da gestão de resíduos a Comissão está a apreciar denúncias relacionadas com a instalação ou o funcionamento de depósitos de lixo ou de estações de incineração, que alegam danos para a saúde e em relação a bens, incómodos na forma de barulho e cheiros, ou a ausência de verificação dos efeitos que tais instalações produzem nas águas subterrâneas.

Noutro caso, o denunciante alegou a não conformidade com várias directivas comunitárias relativas à protecção do ar, do solo e da água numa região industrial. Nesse processo, a Comissão investigou cada uma das alegadas violações e examinou a aplicação das disposições de legislação comunitária na região industrial em questão.

A Directiva 82/501, relativa à prevenção de acidentes graves, exige que os Estados-membros comuniquem à Comissão os dados relativos a acidentes. Quando a Comissão tomou conhecimento pelos meios de comunicação social de certos acidentes que lhe deveriam ter sido comunicados, mas que o Estado-membro em questão — apesar de a Comissão lhe ter lembrado — não apresentou qualquer relatório, a Comissão deu início ao processo previsto no artigo 169.º.

Poderiam ser dados muitos outros exemplos, que mostrariam a influência considerável que as denúncias dos particulares podem ter para o início de um processo no âmbito do artigo 169.º. Apesar de a Comissão ter poderes para dar início a tal processo, caso esteja convencida que uma directiva está a ser incorrectamente aplicada, como o exemplo da Directiva 82/501 demonstra, na maior parte das vezes, de facto, a Comissão só toma iniciativas quando lhe são apresentadas denúncias.

As razões desta atitude residem na multiplicidade de violações, nas carências financeiras e de pessoal da Comissão e na convicção de que o prolongado e enfadonho processo do artigo 169.º não pode detectar e eliminar sistematicamente todas as violações das directivas comunitárias sobre o ambiente. Além disso, o facto de os particulares poderem apresentar uma denúncia à Comissão pode contribuir para a criação, em toda a Comunidade, de uma maior sensibilização para os problemas do ambiente, para reforçar a acessibilidade das instituições das Comunidades Europeias ao homem da rua e para restituir aos particulares uma quota-parte da responsabilidade pelo seu ambiente e pode ajudar na sua protecção e manutenção. A Comissão publicou mesmo um modelo que facilita o processo de apresentação de denúncia e dá algumas garantias processuais ao autor da denúncia. A Comissão faz todos os esforços para encorajar a apresentação de denúncias. Todas as cartas com denúncias de que o direito



comunitário relativo ao ambiente — ou a legislação comunitária relativa a outros domínios — é objecto de violação dão entrada num registo especial de denúncias mantido pela Comissão. A Comissão não exige que o autor da denúncia apresente provas das suas alegações, cite disposições legais e directivas ou observe outras formalidades. Contudo, a denúncia deve ser suficientemente específica para permitir a realização de uma investigação. Alegações vagas, como por exemplo «as aves estão a ser mortas em ...» a água em *x* não se consegue beber» não são tratadas como denúncias.

A Comissão informa o autor da denúncia de que a sua carta foi inscrita no registo de denúncia e, ao mesmo tempo, requer ao Estado-membro que lhe forneça a informação factual e legal necessária para apreciar a denúncia. Se os departamentos da Comissão considerarem necessário realizar uma inspecção, os funcionários da Comissão — com o acordo do Estado-membro em questão — procedem a uma verificação no local. A Comissão obtém os pareceres dos seus próprios peritos e, quando necessário, exige que lhe sejam apresentados documentos. Até agora não se realizaram audições formais de testemunhos das partes envolvidas, que raramente têm relevância prática no processo de investigação de uma denúncia.

Após os factos do caso terem sido aclarados, a Comissão toma uma decisão no prazo de um ano a contar da recepção da denúncia. Se a Comissão decidir dar início a um processo no âmbito do artigo 169.º envia uma carta de notificação formal ao Estado-membro em questão, mantendo confidencial — como qualquer outra acção realizada no decurso do processo de denúncia — a identidade do autor da denúncia. Se a Comissão não conseguir descobrir uma violação do direito comunitário, extingue o processo e informa disso o autor da denúncia.

Não existe qualquer disposição que preveja a reclamação relativa à extinção do processo. Todavia, é evidente que o autor de uma denúncia pode apresentar novos argumentos que podem conduzir a um novo processo. Exemplo disto foi o caso de uma denúncia de que grande quantidade de aves de determinada espécie estavam a ser abatidas numa área específica da Comunidade. A Comissão, depois de ter recebido a informação de que apenas

um exemplar dessa espécie tinha sido abatido na região durante um ano, arquivou o processo. Contudo, o autor da denúncia salientou que em relação ao ano seguinte tinha sido concedida autorização para abater mais do dobro dos exemplares aninhados nessa área. Por isso, a Comissão tornou a inscrever a denúncia no respectivo registo e investigou as alegadas violações. O processo ainda não está encerrado.

O número de denúncias relativas ao ambiente apresentadas à Comissão está nitidamente a aumentar. Em 1982 a Comissão recebeu nove denúncias, em 1983 quatro, em 1984 nove, em 1985 trinta e seis e em 1986 cento e cinquenta. A maior parte relaciona-se com a protecção da fauna e da flora, mas as denúncias relacionadas com a água — especialmente água potável e água balnear — também assumem importância.

O processo no âmbito do artigo 169.º não é na totalidade público. Apesar de o artigo 169.º não fazer referência a este facto, os processos administrativos da Comissão e dos Estados-membros têm vindo a desenvolver essa natureza. Actualmente, o «Boletim», de periodicidade mensal, indica o facto de a Comissão ter enviado uma carta de notificação formal a um Estado-membro por não ter comunicado as medidas tendentes a integrar a legislação comunitária no direito interno, mas outras cartas de notificação formal não são indicadas. Os pareceres fundamentados relativos a uma integração inadequada ou a aplicações inadequadas são sempre referidos, mas a informação limita-se a indicar o Estado-membro e o título da directiva em questão.

Estas práticas administrativas da Comissão mostram claramente o afastamento das disposições processuais dos artigos 169.º e seguintes das normas do direito internacional clássico, que se referem exclusivamente às relações entre Estados e organizações internacionais. O direito comunitário atribui ao particular uma posição totalmente diferente da que lhe é atribuída pelo direito internacional. Os actos legislativos da Comunidade são vinculativos para os Estados-membros e — ao contrário dos tratados concluídos no âmbito do direito internacional — não precisam de ser ratificados pelos parlamentos nacionais. Os direitos humanos e os direitos fundamentais do indivíduo constituem parte integrante do sistema jurídico comunitário e não necessitam de lhe ser atri-

buidos. Existem inúmeras decisões comunitárias que têm os particulares como destinatários directos e que regulam os direitos e obrigações das pessoas em causa. As directivas e regulamentos comunitários, que como as leis nacionais têm carácter geral e são vinculativas para todas as pessoas por elas abrangidas, no entanto, em certos casos, produzem efeitos directos sobre as pessoas singulares. Finalmente, um dos órgãos comunitários envolvidos no processo legislativo comunitário e na formação da sua vontade política, o Parlamento Europeu, é eleito por sufrágio livre e directo pelos cidadãos da Comunidade.

Todas estas circunstâncias se revelam a favor de uma maior aproximação entre as regras processuais relacionadas com os artigos 169.º e seguintes e as regras processuais ordinárias em vigor nos Estados-membros, i. e., publicação das declarações tomadas em relação com os processos no âmbito do artigo 169.º Isto aplica-se igualmente nos casos em que a Comissão e o Estado-membro estão em oposição no processo administrativo preliminar previsto no artigo 169.º. Além disso, o Tribunal de Justiça Europeu decidiu que a carta de notificação formal, enviada pela Comissão e que dá início ao processo, já definiu o objecto da questão relativamente a quaisquer acções judiciais subsequentes. Por outras palavras, após enviar uma carta de notificação formal, a Comissão não pode alegar, numa fase posterior do processo, mais nenhuma violação do direito comunitário, uma vez que o Estado-membro em questão não teve oportunidade de responder a estas acusações na fase do processo associada à carta de notificação formal. Todavia, se esta fase do processo fica assim formalizada, existem então todas as razões para que a carta de notificação formal da Comissão seja igualmente publicada.

Isto aplica-se especialmente à política do ambiente, que não existia como política comunitária na altura em que os processos administrativos acima referidos foram desenvolvidos. Não existe qualquer *lobby* do ambiente. Transportadores e passageiros são afectados pelas medidas da política de transportes, produtores e comerciantes são afectados pelas medidas da política industrial e comercial, as empresas concorrentes são afectadas pelas medidas da política de concorrência, e assim sucessivamente; mas a política do ambiente tem por objectivo a protecção de interesses

gerais que não gozam de protecção específica na lei. Isto torna-se óbvio quando se considera a questão de saber quem é afectado pela desapareição de uma espécie de borboletas ou por um habitat de aves ou em que medida se podem tomar acções contra medidas planeadas ou pedir uma indemnização no caso de tal destruição. O nosso sistema jurídico ainda não tem resposta para estas questões.

Assim, a política do ambiente está dependente, como política de interesse geral, do interesse que lhe for dedicado pelo público em geral. A protecção, manutenção e melhoria do ambiente exigem que o público em geral seja sensibilizado para estes problemas. De que outra forma podem as pessoas convencer-se de que a sua própria denúncia contribui provavelmente para a protecção do ambiente? De que outra forma se pode criar motivação para tal protecção.?

Por outro lado, não pode afirmar-se que os Estados-membros em causa mostrem grande interesse na manutenção de confidencialidade. Afinal de contas, as decisões da Comissão são tomadas num processo formal em que o Estado-membro teve oportunidade de apresentar os seus pontos de vista. Em qualquer caso, dificilmente se pode concluir em relação a questões do ambiente que a procura duma solução aceitável para a Comissão e para o Estado membro seria prejudicada pela publicação das decisões.

As razões já referidas — a que se poderiam juntar outras, como a formação jurídica, a interpretação uniforme do direito comunitário em todos os Estados-membros e a democratização do processo — são todas tão claramente a favor da publicação das decisões da Comissão tomadas no âmbito do artigo 169.º que a continuação da actual prática, sem alterações, especialmente após a entrada em vigor do Acto Único Europeu, não parece possível — de qualquer modo, no que respeita às questões do ambiente. Como é que a Comunidade poderá chegar alguma vez a qualquer coisa parecida como *um mercado interno único* se as questões relacionadas com a interpretação do direito comunitário estão excluídas do debate democrático pelos seus cidadãos?

#### 4. *Impacto do direito comunitário do ambiente em Portugal*

Para descrever o impacto da política e do direito comunitário do ambiente em Portugal parece adequado seleccionar uma das regiões portuguesas e analisar as disposições comunitárias aplicáveis a essa região. Para este efeito, foi seleccionada a região de Estremoz, uma região de cerca de dois milhões de habitantes, de superfície média e cuja actividade económica, dados demográficos e grau de urbanização parecem corresponder aproximadamente à média comunitária.

Em matéria de meio aquático, a região de Estremoz repartiu já há uma dezenas de anos, em função da quantidade das águas, em três categorias (A1, A2 e A3), todas as águas de superfície destinadas à produção de água própria para consumo. <sup>(10)</sup>

Estabeleceu-se em relação a essas águas um plano orgânico com o auxílio de um calendário para sanear as águas superficiais, nomeadamente as da categoria A3.

Durante o período de 1977 a 1987 realizaram-se melhorias substanciais. <sup>(11)</sup> Recolhem-se regularmente amostras em diferentes pontos de colheita de amostra para assegurar a conformidade das águas superficiais de Estremoz com as disposições comunitárias. <sup>(12)</sup>

A água potável de Estremoz é conforme às disposições da Directiva 80/778. <sup>(13)</sup>

A região adoptou nomeadamente medidas para evitar que a actividade rural exceda as concentrações máximas autorizadas em relação aos nitratos — 50 mg por litro — e aos pesticidas — 0,1 mg por pesticida, 0,5 mg para o totalidade dos pesticidas. A este propósito, a região opôs resistência aos pedidos de derrogação no que respeita aos valores relativos aos nitratos nos ter-

---

<sup>(10)</sup> JO CEE L 194 de 1975, Directiva 75/440, p. 26, artigo 2.º.

<sup>(11)</sup> JO CEE L 194 de 1975, p. 26, Directiva 75/440, artigo 2.º e JO CEE L 271 de 1979, p. 44.

<sup>(12)</sup> JO CEE L 194 de 1975, p. 26, Directiva 75/440, artigo 2.º.

<sup>(13)</sup> JO CEE C 229 de 1980, p. 11.

mos do artigo 9.º da Directiva, visto que esta disposição só se aplica aos excessos dos valores-limite devidos à natureza e à estrutura dos terrenos e não à actividade humana.

Quanto às águas subterrâneas, foram proibidas as descargas directas de substâncias da Lista I da Directiva 80/68. (14) As autorizações para quaisquer instalações, em especial para os depósitos de resíduos, de cuja actividade podem resultar descargas indirectas, baseiam-se em estudos hidrogeológicos com vista à determinação do eventual impacto da instalação nas águas subterrâneas (15).

As autorizações estão sujeitas a uma série de condições e são revistas de 4 em 4 anos. A região mantém um inventário de quaisquer autorizações que tenham por consequência a descarga de substâncias perigosas nas águas subterrâneas. (16)

No que respeita à descarga de substâncias poluentes no meio aquático em geral, a região estabeleceu, por força do artigo 7.º da Directiva 76/464, (17) programas para reduzir a poluição das águas por substâncias da Lista. II (18).

Estes programas contêm objectivos de qualidade para as substâncias indicadas. Em relação a qualquer descarga no meio aquático que possa conter substâncias da Lista II, a região estabelece uma autorização prévia que fixa as normas de emissão em função dos objectivos de qualidade estabelecidos. (19)

As autorizações de descarga de mercúrio (20), de cádmio (21), de HCH (22) e de outras substâncias (23) fazem-se igualmente

---

(14) JO CEE L 20 de 1980, p. 43.

(15) JO CEE L 20 de 1980, p. 43, Directiva 80/68, artigo 7.º.

(16) JO CEE L 20 de 1980, p. 43, Directiva 80/68, artigo 15.º.

(17) JO CEE L 129 de 1976, p. 23.

(18) Zinco, cobre, níquel, crómio, chumbo, selénio, arsénico, antimónio, molibdeno, titânio, estanho, bário, berílio, boro, urânio, vanádio, cobalto, tálio, telúrio, prata.

(19) JO CEE L 129 de 1976, p. 23, Directiva 76/464, artigo 7.º.

(20) JO CEE L 81 de 1982, p. 29, Directiva 82/175 e JO CEE L 74 de 1984, p. 49, Directiva 84/156.

(21) JO CEE L 291 de 1983, p. 1, Directiva 83/513.

(22) JO CEE L 274, de 1984, p. 11, Directiva 84/491.

(23) JO CEE L 181 de 1986, p. 16, Directiva 86/280.

acompanhar de valores de emissão fixados em função dos valores-limite estabelecidos nas diversas directivas.

A região determinou 21 áreas de banhos nos rios e lagos que são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 76/160 (24). Em relação a cada área efectuam-se recolhas de amostras periódicas durante o período dos banhos a fim de assegurar que não sejam excedidos os valores-limite fixados pela directiva.

### *A poluição atmosférica*

Em matéria de luta contra a poluição atmosférica, a região beneficia do facto de Portugal ter fixado valores-limite para todo o território em relação ao anidrido sulfuroso, às partículas em suspensão, ao chumbo e ao dióxido de azoto. (25)

A região instituiu estações de medição para assegurar que não sejam excedidos os valores-limite em todo o território da região. Em caso de emergência, aplica-se um regulamento *anti-smog* da região que tem por objectivo limitar o mais possível as emissões poluentes. Quanto à cidade de Estrtemoz, onde existe o risco de exceder os valores relativos ao SO<sup>2</sup>, a região estabeleceu um plano de saneamento para a redução da poluição atmosférica e a observância dos valores-limite da Directiva 80/779 no mais curto prazo e, o mais tardar, antes de 1992.

A região exerce um controlo meticoloso sobre a execução deste programa. (26)

Em 1985 e em 1986, foram excedidos em dois locais os valores-limite relativos ao SO<sup>2</sup>, tendo a região imposto novas condições às empresas desses locais que eram tidas como as principais responsáveis pela situação. Deste modo, a região espera que não se volte a verificar uma ultrapassagem desses valores.

---

(24) JO CEE L 31 de 1976, p. 1.

(25) JO CEE L 229 de 1980, p. 30, Directiva 80/779 (SO 2 e partícula em suspensão).

(26) JO CEE L 229 de 1980, p. 30, Directiva 80/77, artigo 3.º.

(27) JO CEE L 229, de 1980, p. 30, Directiva 80/779, artigo 7.º.

As novas instalações industriais abrangidas pelo âmbito de aplicação da Directiva 84/360 (28) estão sujeitas a autorização prévia quanto às emissões na atmosfera. As novas empresas devem utilizar, para evitar a poluição atmosférica, a melhor tecnologia disponível que não envolva custos excessivos (29).

O Conselho Regional de Estremoz instituiu um dispositivo para controlar a observância dessa obrigação. Além disso, procedeu à elaboração de um programa pormenorizado com vista a assegurar a adaptação gradual das instalações existentes às melhores tecnologias disponíveis (30).

No que respeita às emissões dos veículos, a região empreendeu diligências para assegurar a oferta de gasolina normal sem chumbo em toda a região, verificando-se no fim de 1987 uma oferta de gasolina normal sem chumbo (31) em cerca de metade das bombas de gasolina.

No domínio da química, a região conta com 28 empresas abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva relativa à prevenção de acidentes graves. (32)

A este respeito, um grupo de inspectores da região visita regularmente as empresas para examinar se as medidas preventivas foram efectivamente adoptadas e se os planos de emergência em caso de acidente são realistas e satisfazem os critérios de segurança, dos empregados e da população vizinha (33).

Ocorreram na região dois acidentes graves cuja participação às autoridades competentes se fez acompanhar das informações pormenorizadas exigidas. (34)

---

(28) JO CEE L 188 de 1984, p. 20.

(29) Artigos 4.º e 12.º da Directiva 84/360.

(30) Artigo 13.º da Directiva 84/360.

(31) JO CEE L 96 de 1985, p. 25, Directiva 85/210.

(32) JO CEE L 230 de 1982, p. 1, Directiva 82/501.

(33) JO CEE L 230 de 1982, p. 1, Directiva 82/501, artigo 7.º.

(34) JO CEE L 230 de 1982, p. 1, Directiva 82/501, artigos 10.º e 11.º.



### *A gestão dos resíduos*

Em relação aos resíduos, desde os finais da década de setenta, a região elabora e publica planos regionais para a eliminação dos resíduos e, em especial, dos resíduos tóxicos. <sup>(35)</sup>

Esses planos dizem respeito:

- aos tipos e quantidades de resíduos a eliminar;
- às prescrições técnicas gerais;
- aos locais adequados para a respectiva eliminação;
- aos métodos de eliminação no que respeita aos resíduos tóxicos e perigosos.

A região sente algumas dificuldades na aplicação da disposição das Directivas 75/442 e 78/319 <sup>(36)</sup>, nos termos da qual a eliminação se deve efectuar «sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente, e nomeadamente:

- sem criar riscos para a água, o ar ou o solo, nem para a fauna e a flora;
- sem causar incómodos por ruído ou cheiros;
- sem causar danos aos locais e às paisagens.»

A região regulamentou a recolha de óleos usados <sup>(37)</sup> e enviou esforços no sentido da adopção de medidas que assegurassem uma eliminação não nociva dos resíduos que contêm PCB <sup>(38)</sup>.

As directivas relativas aos resíduos provenientes da produção de dióxido de tirânio não se aplicam na região, que não dispõe de indústrias neste sector <sup>(39)</sup>. As disposições regulamenta-

---

<sup>(35)</sup> JO CEE L 194 de 1975, p. 39, Directiva 75/442 e Jo CEE L 84, de 1978, p. 43, Directiva 78/319.

<sup>(36)</sup> JO CEE L 194 de 1975, p. 39, Directiva 75/442 e JO CEE L 84 de 1978, p. 43, Directiva 78/319, artigo 4.º e 5.º.

<sup>(37)</sup> JO CEE L 194 de 1975, p. 23, Directiva, 75/439.

<sup>(38)</sup> JO CEE L 108 de 1976, p. 41, Directiva 76/403.

<sup>(39)</sup> JO CEE L 54 de 1978, p. 19, Directiva 78/176 e JO CEE L 378 de 1982, p. 1, Directiva 82/883.

res sobre o transporte transfronteiriço dos resíduos perigosos ainda não entraram em vigor na região visto o Estado-membro ainda não ter adoptado as disposições legislativas necessárias (40).

Quanto às embalagens para líquidos alimentares, a região estabeleceu um programa regional de redução do volume das embalagens, que se integra no programa nacional destinado a reduzir o impacto das embalagens no ambiente e incentivar a redução do consumo de energia e de matérias-primas (41). A região espera uma redução considerável do volume das embalagens até 1991 (42).

5. A região de Estremoz designou os *habitats* de aves abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva relativa à conservação das aves selvagens (43). Nessas zonas, absteve-se de autorizar actividades económicas susceptíveis de perturbar de modo significativo as aves desses *habitats*, (44) o que teve por consequência inviabilizar a realização de alguns projectos turísticos — aldeamentos turísticos, construção de um elevador.

Recentemente, em relação às medidas de infra-estruturas, a região passou a efectuar uma avaliação do impacto dessas medidas no ambiente (45), previamente à autorização das respectivas obras. Note-se que a região aplica as regras relativas à avaliação do impacto no ambiente: das medidas a adoptar a todas as medidas enumeradas no Anexo II da Directiva 85/337 comunitária, sem ter isentado qualquer categoria de medidas da aplicação dessas disposições.

*Ludwig Krämer*

---

(40) JO CEE L 326 de 1984, p. 31, Directiva 84/631.

(41) JO CEE L 176 de 1985, p. 18.

(42) Artigo 3.º da Directiva 85/339.

(43) JO CEE L 103 de 1979, p. 1, Directiva 79/409.

(44) JO CEE L 103 de 1979, p. 1, Directiva 79/409, artigo 4.º

(45) JO CEE L 175 de 1985, p. 40, Directiva 85/337.