

O AMBIENTE NO QUADRO DOS NOVOS DESAFIOS DA REGULAÇÃO:
PRINCÍPIOS, INSTRUMENTOS E ACTORES
- Uma Perspectiva Socio-Jurídica -

Paulo Jorge A. A. Matos

Sara M. P. Baptista

1. A TUTELA JURÍDICA DO AMBIENTE

A) TUTELA SUBJECTIVA

- Art.º 66.º da CRP
- Arts. 2.º e 40.º e segs. da LBA (Lei de Bases do Ambiente)

O Ambiente como direito fundamental : o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado (art.º 66.º da CRP);

Uma das principais consequências da natureza de direito fundamental constitucionalmente consagrado é o direito de acesso ao Direito e aos Tribunais (art.º 20.º da CRP, em geral; art.º 268.º/4 da CRP, em matéria administrativa).

Além da tutela geralmente conferida aos direitos subjectivos é-lhe conferido um meio de tutela suplementar: o direito de acção popular (art.º 52.º / 3/ a) da CRP; arts. 12.º -21.º da Lei n.º 83/95, de 31/08 – Direito de participação procedimental e acção popular) – é um mecanismo que permite um alargamento da legitimidade processual activa, compreendendo a acção popular administrativa (contra condutas ou omissões da Administração, designadamente a impugnação de actos administrativos lesivos do ambiente) e a acção popular civil (que pode

revestir qualquer das formas prevista no CPC), não se exigindo o interesse pessoal e directo.

São titulares do direito de acção popular quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civil e políticos e as associações e fundações defensoras do ambiente (arts. 2.º e 3.º da Lei 83/95).

Nos processos de acção popular o autor representa, por iniciativa própria, com dispensa de mandato ou autorização expressa, todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa que não tenham exercido o direito de auto-exclusão (art.º 14.º da Lei 83/95).

Os titulares do direito de acção têm igualmente direito de denúncia, queixa ou participação ao MP por crimes contra o ambiente, bem como o direito de se constituírem assistentes no procedimento criminal (art.º 25.º da Lei 83/95)

O facto de se tratar de o ambiente ter uma dimensão subjectiva individual, não pode fazer esquecer que também assume o carácter de bem jurídico colectivo (bem de toda a comunidade).

B) TUTELA OBJECTIVA

O Ambiente é erigido em autêntico bem jurídico : a sua protecção encontra-se entre as tarefas fundamentais que incumbe ao Estado prosseguir

- Art.º 9.º / d) e e) da CRP
- Art.º 66.º / 2 da CRP
- Art.º 81.º /m) e n) da CRP
- Art.º 90.º da CRP
- Lei de Bases do Ambiente (LBA): Lei n.º 11/87, de 07/04

Desde a década de 70 que se começam a desenvolver regras e princípios jurídicos especificamente orientados para a protecção do bem jurídico “ambiente”



Vai-se delineando um novo ramo do Direito: o Direito do Ambiente – uma disciplina jurídica inovadora e autónoma quanto a:

- Objecto
- princípios específicos
- métodos/instrumentos próprios (de regulação e actuação por parte dos poderes públicos)

No âmbito comunitário:

- a protecção do ambiente não constava do texto do Tratado CE (na década de 50, quando a CE foi criada, não se tinham ainda generalizado as preocupações ambientais);
- Foram, no entanto, adoptados actos, com base nos objectivos do Tratado relativos à “*melhoria das condições de vida e de trabalho dos povos*” (preâmbulo);
- Com o A.U.E. (1986) foi introduzido no Tratado CE um Título relativo ao Ambiente, mas com expressa consagração, quanto ao mesmo, do princípio da subsidiariedade em relação à repartição de competências entre a CE e os E.M.;
- Com o Tratado de Maastricht o Ambiente passa a ser verdadeiramente consagrado como política comunitária ;
- Actualmente: arts. 174.º a 176.º TCE: actuação essencialmente por meio de Directiva e Programas de Acção.

- **Especificidade do Direito do Ambiente: um ramo do Direito que regula não as relações humanas, mas sim as **relações do Homem com a Natureza.****

- O Direito do Ambiente enquanto ruptura com uma **concepção antropocêntrica do direito**; ou como reflexo de uma consciencialização das relações de **dependência estreita entre Homem e Ambiente** (no sentido em que a acção do Homem sobre o Ambiente é uma acção com reflexos sobre si próprio: **agindo sobre o Ambiente o Homem age sobre si próprio**).
- Sublinhe-se, porém, a existência de uma ruptura com o paradigma segundo o qual a natureza não impõe **limites ao progresso industrial e social** (que desconsidera a relação da dimensão social e cultural da actividade humana com a **base biológica do Homem**).
- Sem colocar em causa a ideia de autonomização deste ramo do direito, devemos reconhecer que uma das suas especificidades é a sua **transversalidade no mundo do direito**, atravessando os ramos clássicos: a regulação ambiental penetra facilmente no objecto do Direito Civil, Direito Comunitário, Direito Constitucional, Direito Penal, Direito Administrativo, etc.
- O Direito do Ambiente coloca em crise as **fronteiras tradicionais** dos diversos conhecimentos? Em Direito do Ambiente as normas legais surgem numa dependência directa de conhecimentos exteriores ao direito – produzidos, em particular, pelas ciências biofísicas. Fala-se em **interdisciplinaridade** ou transdisciplinaridade.
- Note-se que esta pressão sobre as fronteiras tradicionais das diversas áreas do saber é sentida também noutros campos – **ruptura com a compartimentação científica**. Por exemplo, a Sociologia do Ambiente obriga a questionar o paradigma durkheimiano – explicar o social pelo social – pela necessidade de incluir **variáveis não sociais nos seus modelos de análise**. Mas também as **ciências biofísicas**

necessitam de considerar a acção humana nas suas abordagens sobre o Ambiente: a compreensão do papel da acção humana na transformação da natureza não pode descurar as referências às **formações sociais ou às relações sociais**.

2. PRINCÍPIOS DO DIREITO DO AMBIENTE

Princípios estruturantes do Direito do Ambiente, orientadores do Direito e da Política do Ambiente, e vinculativos para todas as entidades envolvidas nessa política (legislador, Administração, etc.).

Além de inúmeras concretizações em legislação avulsa, os mais importantes princípios encontram-se (expressa ou implicitamente) consagrados :

- Art.º 66.º, n.º 2 da CRP
- Art.º 3.º da LBA
- Art.º 174.º, n.º 2 TCE

A) PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

- Art.º 66.º/ 2/ a) da CRP
- Art.º 3.º / a) LBA
- Art.º 174.º/ 2 TCE

No domínio do ambiente, certos elementos, face à sua natureza, são de difícil ou impossível recuperação.

Mesmo quando há possibilidade de recuperação, os custos são, muitas vezes, demasiadamente elevados para poderem ser suportados pelos poluidores.



Logo, tanto a regulamentação jurídica, como a actuação administrativa, devem actuar de forma a prevenir danos e agressões ambientais – e **não** por forma a tentar remediá-los.

Neste sentido são instituídos os mecanismos de A.I.A., licenças ambientais, etc.

B) PRINCÍPIO DO CONTROLO DA POLUIÇÃO NA FONTE

➤ Art.º 174.º / 2 TCE

Directamente relacionado com o princípio da prevenção, postula que a actuação de natureza preventiva deve efectuar-se na origem, ou seja, quanto à fonte poluidora (e não “no fim da linha”).

C) PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

➤ Art.º 174.º, n.º2 TCE

É um princípio cujo conteúdo não está ainda perfeitamente delimitado, não devendo, contudo, ser confundido com o princípio da prevenção, actuando mesmo a montante dele.

É um princípio que surgiu ao nível do Direito Internacional Público (Convenções Internacionais), tendo sido adoptado pelo Direito Comunitário.

Apesar de o TCE só se referir expressamente ao mesmo nas disposições relativas ao ambiente, este princípio tem sido igualmente aplicado no domínio da protecção dos consumidores, saúde humana, animal e vegetal.

O Princípio é definido, quanto aos seus contornos e pressupostos de aplicação, na Comunicação da Comissão Europeia COM (2000) 1 FINAL:

- O princípio da precaução insere-se numa abordagem de ANÁLISE DE RISCOS, nomeadamente quanto à vertente de GESTÃO DE RISCOS.
- O recurso a este princípio pressupõe que se identificaram já efeitos potencialmente perigosos de um fenómeno, produto ou processo, e que a avaliação científica não permite a determinação do risco com segurança ou certeza suficientes: a invocação do princípio ocorrerá quando a informação científica é insuficiente ou inconclusiva e haja indicação de que os efeitos sobre ao ambiente são potencialmente perigosos.

Factores que desencadeiam o recurso ao princípio da precaução (Ponto 5.1. da COM):

- Há uma situação de risco potencial- mesmo que tal risco não possa ser completamente demonstrado ou quantificado ou os efeitos determinados com exactidão – tudo devido ao carácter inconclusivo dos dados científicos. Pressupostos:
 - Identificação dos efeitos potencialmente nocivos (que precede a avaliação dos dados científicos relativos ao risco);
 - Avaliação Científica : avaliar cientificamente os potenciais efeitos nocivos – informação científica disponível : concluindo-se pela possibilidade de ocorrência de perigo e pela gravidade do mesmo;
 - Incerteza científica: dados de carácter inconclusivo.

Consequências do recurso ao princípio da precaução (Ponto 5.2. da COM):

- Decisão política de actuar ou não actuar: depende do risco considerado “aceitável”:

- Natureza da acção, no caso de a decisão política ser no sentido de actuar:
 - Informação ao público sobre os potenciais efeitos nocivos;
 - Financiamento de programas de investigação;
 - Actos jurídicos, etc.

Princípios Gerais de aplicação do Princípio da Precaução (Ponto 6.3. da COM):
são princípios que se aplicam a qualquer medida de gestão de riscos:

- Proporcionalidade: medidas adequadas a atingir o nível de protecção pretendido, e não excessivas.
- Não-discriminação: tratamento igual para situações idênticas – não pode servir para discriminação em função da origem geográfica ou natureza da produção;
- Coerência: medidas adoptadas com base neste princípio devem ser coerentes com medidas já tomadas em situações semelhantes;
- Análise/ Ponderação das vantagens e encargos que podem resultar da actuação ou da ausência de actuação: inclui uma análise económica do binómio custo/benefício (consequências positivas e negativas da actuação);
- Considerações não económicas: os valores da saúde e ambiente devem prevalecer sobre as considerações ou interesses de carácter puramente económico;
- Análise da evolução científica: as medidas adoptadas ao abrigo deste princípio só se devem

manter enquanto os dados científicos disponíveis se mantiverem insuficientes, imprecisos ou inconclusivos \Rightarrow se surgirem novos dados científicos (evolução dos conhecimentos) , as medidas podem ser alteradas ou suprimidas). Isto implica o desenvolvimento de investigações científicas para continuar a tentar obter dados mais completos e o reexame das medidas de acordo com a evolução do conhecimento científico.

Ónus da Prova (Ponto 6.4. da COM):

As medidas baseadas no princípio da precaução podem estabelecer regras em matéria de produção de provas científicas necessárias para uma avaliação de riscos completa: em muitos casos é invertido o ónus da prova, no sentido de passar a caber ao operador / fabricante a prova da inocuidade do produto ou do processo de produção, etc. Ocorre, por vezes, no âmbito de procedimentos de licenciamento prévio.

Há quem se refira a este princípio como um princípio “*in dubio pro ambiente*”.

D) PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR (PPP)

- Art.º 3.º / a) da LBA
- Art.º 174.º / 2 TCE

Este princípio encontra-se directamente ligado à responsabilidade ambiental (art.º 3.º / h) da LBA).

O Poluidor deve suportar o custo das medidas que terá de desenvolver e que sejam necessárias a proteger ou não danificar o ambiente, bem como os custos das medidas que os poderes públicos tenham de adoptar para fazer face às actividades poluentes (sistemas de análise; tratamento de resíduos, etc.).

Está igualmente relacionado com a precaução e a prevenção e com a ideia de equidade na (re)distribuição dos custos do combate à poluição.

É um princípio que não actua apenas *a posteriori*, mas actua igualmente *a priori* : não se confunde com o princípio de responsabilidade civil por danos causados.



Tem um carácter eminentemente preventivo e de precaução: actuação antes e independentemente de serem causados danos ou vítimas.



O montante de pagamentos a impor ao poluidor deve ser proporcional aos custos de prevenção e precaução e não aos danos causados.

Foi aprovada, em 2004, a DIRECTIVA 2004/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21/04/2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, que estabelece um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do poluidor-pagador, com vista a prevenir e reparar danos ambientais:

➤ Prevenção:

- medidas de prevenção são definidas no art.º 2.º/10 como quaisquer medidas tomadas em resposta a um acontecimento, acto ou omissão que tenha causado uma ameaça iminente de danos ambientais, destinada a prevenir ou minimizar esses danos;
- perante uma ameaça iminente de dano ambiental, a autoridade competente designada por cada E.M. obriga o potencial poluidor a tomar medidas preventivas adequadas ou toma-as

ela própria , cobrando ao poluidor os custos de tais medidas (art.º 5.º);

- **Reparação:**
 - medidas de reparação são definidas no art.º 2.º /11 como qualquer acção ou combinação de acções , incluindo medidas atenuantes ou intercalares, com o objectivo de reparar, reabilitar ou substituir os recursos naturais danificados e/ou os serviços danificados, ou fornecer uma alternativa equivalente a esses recurso ou serviços;
 - perante a ocorrência efectiva de um dano, a autoridade competente obriga o poluidor a tomar as medidas de reparação adequadas (de acordo com regras e princípios estabelecidos no Anexo II da Directiva) ou toma-as ela própria, cobrando os encargos ao operador (art.º 6.º);

- **Pedido de Intervenção (art.º 12.º):** as pessoas singulares ou colectivas que sejam ou possam vir a ser afectadas por danos ambientais e as organizações de protecção do ambiente podem pedir a intervenção da autoridade competente em caso de danos ou ameaças iminentes de danos para o ambiente. MAS, atenção: a Directiva exclui expressamente do seu âmbito a responsabilidade civil por danos causados a particulares (art.º 3.º /3).

E) PRINCÍPIOS DA INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA

- Art.º 267.º/5 ; arts. 20.º e 268.º/4 da CRP
- Art.º 3.º c); art.º 4.º/i) LBA
- Lei n.º 19/2006, de 12/06
- DL n.º 69/2000, de 03/05- (AIA) arts. 14.º a 16.º (participação) e arts. 22.º e segs. (publicidade e informação)

- DL n.º 194/2000, de 21/08 – (PCIP) arts. 24.º e 25.º - acesso à informação e participação do público

Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública no Processo de tomada de Decisão e Acesso à Justiça no domínio do Ambiente (Convenção de Aarhus): assinada pela CE e pelos E.M. em 1998.



Foram tomadas medidas para adaptar / compatibilizar o Direito Comunitário com as disposições da Convenção (*Transposição* da Convenção de Aarhus para o Direito Comunitário):

- Directiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28/01/2003 – relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente : transposta para a ordem jurídica portuguesa pela Lei n.º 19/2006, de 12/06;
- Directiva 2003/35/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/05/2003 – que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente: transposta para a ordem jurídica portuguesa pelos Decretos-leis n.ºs 130/2005, de 16/08 e 197/2005, de 08/11;
- Proposta Directiva relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente: COM (2003) 624 Final.

- Consciencialização dos efeitos **reflexos** da actuação do Homem sobre o Ambiente.
- Consciencialização dos **riscos de alta consequência** e dos efeitos de difícil recuperação e reparação.

- **Ansiedade e insegurança** provocadas pelas catástrofes ambientais – percepção de que se vive numa **sociedade de risco**. A **distribuição do risco** escapa às tradicionais categorias sócio-económicas de desigualdade.
- Tentativa de **superação** dos sentimentos de insegurança, pela inclusão da questão ecológica – e dos conhecimentos científicos e tecnológicos associados – num processo de alargamento da **esfera pública** e de diminuição da dependência informativa.
- Acesso público às **informações sobre ambiente** (transparência). É atribuída particular importância à informação a prestar aos consumidores e à possibilidade de estes tomarem decisões de consumo de forma esclarecida.
- Informação suportada em **fontes científicas**. Importância do conhecimento científico na identificação dos problemas ambientais e das suas causas, na **avaliação dos riscos** e na apresentação de soluções.
- Informação como forma de **sensibilização** dos cidadãos.
- **Actores governamentais**: com alterações ao nível do discurso e da acção política: desenvolvimento de políticas ambientais nas instituições do Estado; criação de dispositivos políticos, administrativos e burocráticos capazes de planear e desenvolver estratégias de controlo e regulação ambientais.
- Diversificação dos actores que **participam** no processo de decisão. Novos modelos de **governança** e acção política: a nível sub-nacional e, especialmente, a nível supranacional. O Estado-nação revela incapacidade de gerir ou controlar os problemas ambientais,

circunstância que fomenta a emergência de novos modelos de acção política de âmbito transnacional.

- **Actores locais e internacionais:** os problemas ambientais escapam às fronteiras do Estado-nação; **ruptura com a territorialidade** das relações internacionais convencionais.
- As **organizações ambientalistas** (em particular as supranacionais) funcionam como organizações de especialistas capazes de fornecer informação especializada e **apoiar as esferas de decisão** e mesmo de participar activamente das transformações sociais, ao mesmo tempo que se afirmam como mobilizadores da opinião pública.
- Também podem ser veículos de distribuição da informação e instrumentos de maior **participação política dos cidadãos**. O movimento ambientalista caracteriza-se pela supranacionalidade das organizações, pelo elevado grau de profissionalismo e competências técnicas e científicas e pela sua capacidade de **influência** nas políticas ambientais nacionais e internacionais. Para além disso, os movimentos ambientalistas constituem-se como instrumentos de mobilização das consciências em relação aos problemas ambientais.

3. INSTRUMENTOS / MÉTODOS DE REGULACÃO E ACTUACÃO NO DOMÍNIO DO AMBIENTE

A) A AVALIAÇÃO DE IMPACTE AMBIENTAL (A.I.A.)

- Directiva 85/337/CEE, do Conselho, de 27/06, relativa à avaliação dos efeitos de determinados públicos e privados no ambiente;

- Decreto-Lei n.º 69/2000, de 03/05.

É um procedimento que se destina a avaliar os efeitos ambientais de determinados projectos, públicos ou privados, susceptíveis de terem impacto ou efeito significativo no ambiente (constam do anexo ao Decreto-Lei, podendo ser determinada pelo Governo a sujeição a este procedimento de outro projectos aí não revistos).

A decisão proferida no âmbito deste procedimento é prévia à autorização ou licenciamento dos projectos (art.º 1.º/2 do DL 69/2000).

A A.I.A. é definida (art.º 2.º e) do DL 69/2000) como *“instrumento de carácter preventivo da política do ambiente, sustentado na realização de estudos e consultas, com efectiva participação pública e análise de possíveis alternativas, que tem por objecto a recolha de informação, identificação e previsão dos efeitos ambientais de determinados projectos, bem como a identificação e proposta de medidas que evitem, minimizem ou compensem esses efeitos, tendo em vista uma decisão sobre a viabilidade da execução de tais projectos e respectiva pós-avaliação”*.

Autoridades de A.I.A. (art.º 7.º do DL 69/2000):

- Instituto do Ambiente (IA), a extinguir;
- Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)

Procedimento (linhas gerais)- arts. 12.º e segs. do DL 69/2000:

- Apresentação pelo interessado / proponente do **Estudo de Impacte Ambiental (E.I.A.)** à entidade licenciadora ou competente para a autorização do projecto, que deve obedecer a certas regras quanto ao seu conteúdo (art.º 12.º) – o EIA é definido (art.º 2.º /i) do DL 69/2000) como *“documento elaborado pelo proponente no âmbito do procedimento de AIA,*

que contém uma descrição sumária do projecto, a identificação e avaliação dos impactes prováveis, positivos e negativos, que a realização do projecto poderá ter no ambiente, a evolução previsível da situação de facto sem a realização do projecto, as medidas de gestão ambiental destinadas a evitar, minimizar ou compensar os impactes negativos esperados e um resumo não técnico destas informações”.

- Nomeação pela autoridade de AIA de uma Comissão de Avaliação à qual é remetido o E.I.A. para apreciação técnica (art.º 13.º/3) – Comissão a que se refere o art.º 9.º do DL;
- Abertura de uma fase de participação pública: arts. 14.º e segs. do DL 69/2000, com a publicação de um anúncio com todos os elementos relevantes. Pode exercer o direito de participação o “público interessado”: titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos, no âmbito das decisões tomadas no procedimento administrativo de AIA, bem como o público afectado ou susceptível de ser afectado por essa decisão, designadamente as ONGA’s (art.º 2.º/r).
- **Declaração de Impacte Ambiental (D.I.A.)** – 17.º e segs. – Decisão emitida no âmbito da AIA sobre a viabilidade da execução dos projectos sujeitos ao regime previsto no DL 69/2000 (art.º 2.º / g) :
 - pode ser favorável, condicionalmente favorável ou desfavorável;
 - especifica as condições em que o projecto poder ser licenciado ou autorizado e contém obrigatoriamente , se necessário, as medidas de minimização dos impactes ambientais negativos que o proponente deve adoptar na execução do projecto (art.º 17.º/2);
- Publicidade das componentes de AIA : arts. 22.º e segs. do DL 69/2000: divulgação e consulta;
- Pós-Avaliação (arts. 27.º e segs.): processo conduzido após a emissão da D.I.A., que inclui programas de monitorização e auditorias, com o objectivo de garantir o cumprimento das

condições prescritas naquela declaração e avaliar os impactes ambientais ocorridos , designadamente a resposta do sistema ambiental aos efeitos produzidos pela construção, exploração e desactivação do projecto e a eficácia das medidas de gestão ambiental adoptadas, com o fim de evitar, minimizar ou compensar os efeitos negativos do projecto, se necessário, pela adopção de medidas ambientalmente mais eficazes (art.º 2.º/n)).

B) PREVENÇÃO E CONTROLO INTEGRADOS DA POLUIÇÃO (P.C.I.P.)

- Directiva 96/61/CE, do Conselho, de 24/09
- Decreto-Lei n.º 194/2000, de 21/08

A “**licença ambiental**” como novo acto administrativo autorizativo



É um regime que sujeita determinadas instalações à emissão de licença ambiental - definida como decisão escrita que visa garantir a prevenção e o controlo integrados da poluição proveniente de certas instalações, estabelecendo medidas destinadas a evitar, ou se tal não for possível, a reduzir as emissões para o ar, a água e o solo, a produção de resíduos e a poluição sonora, constituindo condição necessária do licenciamento ou da autorização dessas instalações (art.º 2.º/ 1/ i) do DL 194/2000)

É particularmente relevante o art.º 8.º do DL 194/2000, relativo às “obrigações fundamentais do operador”:

- alínea a) do n.º 1: impõe que sejam adoptadas as **medidas preventivas** adequadas ao combate da poluição, designadamente mediante a utilização das *melhores técnicas disponíveis* (M.T.D.S.) . As M.T.D.S. são definidas no art.º 2.º/1/j) como a fase de

desenvolvimento mais avançada e eficaz das actividades e dos respectivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituir, em princípio, a base dos valores limite de emissão com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir de um modo geral as emissões e o impacte no ambiente no seu todo. Ver também o art.º 9.º.

- alínea b) do n.º 1: não seja causada qualquer poluição importante, em resultado da adopção das medidas previstas na alínea a).

A licença ambiental deve conter todo um conjunto de informação, designadamente deve fixar os valores limite de emissão de substâncias poluentes (art.º 10.º).

Publicidade e participação: arts. 24.º e segs.

C) O REGIME DO COMÉRCIO DE LICENÇAS DE EMISSÃO DE GASES COM EFEITO DE ESTUFA

- Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13/10
- Decreto-Lei n.º 233/2004, de 14/12

O Protocolo de Quioto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, assinado em 1997, estabeleceu um compromisso de limitação ou redução das emissões dos principais gases com efeito de estufa (GEE). Ao abrigo deste Protocolo de Quioto, a CE e os seus E.M. podem

cumprir os seus objectivos e compromissos em conjunto, para o que foi crido, no âmbito comunitário, o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, pela Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Esta Directiva foi transposta para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 233/2004.

Prevê-se a obrigatoriedade, a partir de 01/01/2005, de os operadores que detenham instalações que desenvolvam certas actividades identificadas em anexo ao DL, das quais resulte a emissão de gases com efeito de estufa, possuírem um título de emissão para esses gases, emitido pelo Instituto do Ambiente (a extinguir)- art.º 7.º do DL.

Os títulos são atribuídos de acordo com o disposto nos arts. 8.º a 10.º, sendo requeridos simultaneamente com o pedido de licenciamento da actividade, e só sendo atribuídos se o operador for capaz de monitorizar e comunicar informações relativas às emissões.

As **licenças de emissão** permitem ao respectivo titular emitir uma tonelada de dióxido de carbono ou de qualquer outro gás com efeito de estufa de equivalente durante um determinado período (art.º 2.º/f) .

É elaborado um Plano Nacional de Atribuição de Licenças Emissão (art.º 13.º e segs.), de acordo com o qual as licenças de emissão de gases serão distribuídas (arts. 16.º e segs.), licenças essas que podem ser transferidas pelo seu titular para outras pessoas .

Cada operador deve devolver, até 30 de Abril do ano seguinte, um número de licenças de emissão equivalente ao total de emissões que a instalação que detém efectuou no ano civil anterior (art.º 12.º da Directiva e 17.º/4 do DL 233/2004).

D) CONTRATOS-PROGRAMA E INCENTIVOS

- Contratos-Programa: Decreto-Lei n.º 384/87, de 24/12 – relações entre o Estado e os municípios (para fomentar o investimento público de âmbito municipal e regional) ou com empresas e associações de empresas (para estimular a redução de emissões poluentes ou recuperar matérias-primas, reduzir utilização de recursos, etc.).

- Incentivos de natureza fiscal: taxas diferentes consoante os níveis de emissões poluentes ou a utilização dos recursos naturais (ex.: componente ambiental no Imposto Automóvel – CO₂).

E) ACORDOS AMBIENTAIS CONCLUÍDOS A NÍVEL COMUNITÁRIO

- Comunicação da Comissão COM (2002) 412 Final

Recurso a alternativas à regulamentação tradicional– instrumentos que podem ser utilizados para alcançar os objectivos do Tratado;

Mecanismos de auto-regulação, co-regulação e acordos sectoriais voluntários

Os acordos ambientais concluídos a nível comunitário são acordos nos termos dos quais as partes interessadas se comprometem a obter uma redução da poluição ou a alcançar os objectivos ambientais previstos no art.º 174.º do TCE.

Podem ter diversas origens:

- Decisões puramente espontâneas das partes interessadas, relativamente a domínios em que a Comissão não teve qualquer proposta legislativa;
- Podem constituir uma resposta das partes à intenção manifestada pela Comissão em legislar;
- Podem ser da iniciativa da Comissão.

Ex.:acordo entre as associações europeia, japonesa e coreana de construtores de automóveis para reduzir as emissões de CO2 dos automóveis de passageiros.

4. ACTORES

A) A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NACIONAL

- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional: Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27/10
 - A nova Agência Portuguesa do Ambiente, que irá assumir as atribuições e competências do Instituto do Ambiente (arts. 4.º/1/d); 13.º e 29.º/2/a));
 - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (a nível periférico - arts. 4.º /2 e 16.º).

- Inspeção-Geral do Ambiente e Ordenamento do Território – art.º 11.º.

B) UNIÃO EUROPEIA

- Instituições Comunitárias
 - A Comissão, o PE e o Conselho: art.º 175.º TCE

- Comité Científico dos Riscos para a Saúde e o Ambiente – funciona junto da Comissão – Emite pareceres científicos nos casos previstos na legislação comunitária ou a pedido da Comissão. Instituído pela Decisão da Comissão de 03/03/2004 (JO série L, n.º 66, de 04/03/2004)

- Agência Europeia do Ambiente e a Rede Europeia de Informação e Observação do Ambiente- instituídos pelo Regulamento (CEE) n.º 1290/90 do Conselho, de 07/05:
 - A A.E.A. é um organismo independente , cujo objectivo é proteger e melhorar o ambiente, de acordo com as disposições do TCE e os programas de acção comunitários;
 - Tem como principais funções: registar, recolher e analisar os dados sobre a qualidade do ambiente; fornecer à CE e aos E.M. informações objectivas, necessárias à formulação e execução de políticas de ambiente; contribuir para a supervisão de medidas ambientais; estimular e contribuir para o desenvolvimento de técnicas de previsão ambiental; assegurar a divulgação de informações ambientais fiáveis, inclusive ao público; prestar apoio técnico e científico.

- A rede Europeia de Informação e Observação do Ambiente engloba os principais elementos das redes nacionais de informação, os centros temáticos e os pontos focais nacionais (em Portugal é o IA- que irá ser substituído pela Agência Portuguesa do Ambiente).

C) AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DE DEFESA DO AMBIENTE (ONGA)

i) Em Portugal é-lhes reconhecido um estatuto especial: Lei n.º 35/98, de 18/07:

- Acesso à Informação: direito de consulta e informação - documentos e decisões de entidades públicas (art.º 5.º);
- Direito de Participação – na definição da política e linhas de orientação legislativa (art.º 6.º); participação em procedimentos previstos em diplomas avulso: AIA.
- Direito de Representação (art.º 7.º):
 - ONGA de âmbito nacional: estatuto de parceiro social - Representação no Conselho Económico e Social e noutros órgãos consultivos ;
 - ONGA de âmbito regional ou local: direito de representação junto de órgãos consultivos da administração pública local ou regional ou da administração pública central mas com competência sectorial ;
- Legitimidade processual (art.º 10.º) para intentar acções judiciais para a prevenção, correcção, suspensão e cessação de actos ou omissões que constituam ou possam constituir factor de degradação do ambiente, e respectiva responsabilidade civil, recorrer contenciosamente de regulamentos e actos administrativos, apresentar queixas ou denúncias e constituir-se assistente em processo por

crime contra o ambiente , e acompanhar processos por contra-ordenação ambiental, etc (cf. Art.º 45.º da LBA; cf. art.º 9.º/2 CPTA).

- Isenção de emolumentos e custas (Art.º 11.º; cf art.º 44.º da LBA).

ii) Ao nível comunitário:

- Programa para a Promoção das ONG de Protecção do Ambiente: que visa encorajar a actividade das organizações não-governamentais europeias que têm como objectivo principal a protecção do ambiente e que contribuem para desenvolver e aplicar a política e a legislação europeias no domínio do ambiente – através de subvenções.

U. Beck

- Concepção de **sociedade de risco** de U. Beck: sublinha os sentimentos de ansiedade e insegurança que marcam a vida em sociedade (mais do que os próprios riscos objectivos de catástrofe ambiental).
- Estes sentimentos são explicados em parte pela própria **natureza dos riscos** ambientais – globais, democráticos e invisíveis.
- Mas também pelo processo de **perda de legitimidade da ciência** e tecnologia, que não mais constituem uma fonte de previsibilidade e segurança. Equaciona o lugar da ciência e da pericialidade na estruturação das sociedades modernas ocidentais. Ocorrem abalos na legitimidade da ciência e técnica.

- Este processo inicia-se com a catástrofe de **Chernobyl** (1986/04/26) – um choque antropológico que veio desenvolver uma **percepção negativa em relação ao desenvolvimento tecnológico** – tornam-se evidentes a sua falibilidade e as elevadas consequências das potenciais falhas.
- A deslegitimação da ciência e tecnologia é fundamental porque está associada à consciencialização da **dependência** em relação aos sistemas tecnológicos e aos seus especialistas. Esta perspectiva destaca, então, a **dimensão negativa da reflexividade**.
- Crise na **relação de confiança** entre leigos e especialistas.

Giddens

- Os indivíduos confiam em mecanismos e práticas que escapam ao seu conhecimento – em relação aos quais são ignorantes (o conhecimento está entregue a peritos). Esta circunstância está relacionada com a ideia de **fiabilidade do conhecimento científico**.
- Porém, está sempre latente um certo cepticismo ou precaução, que, em circunstâncias de crise, pode estar na origem do medo (**dependência relativamente a mecanismos em que já não confiamos**). [Confiar (no conhecimento especializado) é diferente de ter a certeza.] Conhecimento científico incerto e insuficiente.
- Apesar dos problemas ambientais, os indivíduos continuam a transferir poder e a depositar **confiança** em sistemas abstractos de informação e decisão. Sem estes níveis de confiança a vida nas sociedades modernas tornar-se-ia impossível.

- A própria concepção de sociedade de risco enquadra-se no processo de **reflexividade**, pois trata-se de um modelo virtual, uma antecipação do futuro.
- E essa concepção pode por si só contribuir para a uma **acção construtiva sobre o futuro**, que é contudo essencialmente incerto. A reflexão sobre as questões ambientais tende a convocar uma dimensão prospectiva. Os discursos direccionados para os problemas ambientais, em particular para os que se manifestam à escala global, incorporam referências às tendências futuras e às suas consequências para a relação entre sociedade e ambiente.
- A consciência dos problemas ambientais tende a projectar-se no futuro da sociedade – nas **possibilidades de sociedade**. E essa projecção procura não apenas **antecipar o futuro** mas também identificar as **possibilidades de acção**. É neste quadro de projecção, antecipação e intervenção que emergem as organizações ambientalistas, nomeadamente as de escala supranacional como a Greenpeace.

Análise

- **Emergência do cidadão comum no espaço público**, em matéria ambiental.
- As denúncias e as propostas em matéria ambiental, nomeadamente por parte das ONG's, tendem a ser **cientificamente fundamentadas**.
- A ciência e a tecnologia podem dar um importante contributo na identificação dos problemas e das suas causas, e as transformações ao nível da ciência e tecnologia constituem veículos fundamentais para a resolução dos problemas. O progresso técnico permite a utilização de

instrumentos de protecção ambiental e de utilização eficiente dos recursos escassos – **tecnologia ambiental**.

- Princípio do **desenvolvimento sustentável** – critérios de eficiência económica.
- Incorporação de critérios e **variáveis ambientais** nos modelos económicos (ex: a protecção da biodiversidade como forma de assegurar a sustentabilidade de certas actividades económicas); e vice versa: as estratégias de protecção ambiental não devem descurar a dimensão económica (ecoturismo, por exemplo).
- Garantir a protecção do ambiente e, simultaneamente, a continuidade das actividades económicas. Sendo, contudo, necessário produzir mudanças no seio da própria actividade económica. A crise ecológica decorre da não **inclusão da componente ambiental nos critérios de eficiência económica**. O ambiente pode (e deve passar) a ser considerado um factor relevante para a economia. E a resolução dos problemas ambientais pode ser conseguida através de transformações do modelo económico.
- Os problemas ambientais tendem inclusivamente a afirmar-se como um **ramo específico do industrialismo** e uma motivação particular para o desenvolvimento científico e tecnológico. Ou seja, não só é possível transformar os fundamentos económicos da sociedade industrial como a inovação e modernização industriais encontrarão uma nova força motivadora nas questões ambientais.