I

(Comunicações)

CONSELHO

RESOLUÇÃO

DO CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS E DOS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS DOS ESTADOS-MEMBROS REUNIDOS NO SEIO DO CONSELHO

de 19 de Outubro de 1987

relativa à prossecução e aplicação de uma política e de um programa de acção da Comunidade Europeia em matéria de ambiente (1987/1992)

(87/C 328/01)

(O presente texto substitui o que figura no JO nº C 289 de 29. 10. 1987, p. 3)

O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS E DOS REPRESENTANTES DOS GOVERNOS DOS ESTADOS-MEMBROS REUNIDOS NO SEIO DO CONSELHO,

Verificam que as acções a levar a cabo em aplicação do programa anexo devem ser executadas, em certos casos, a nível comunitário e, noutros, pelos Estados-membros,

No que respeita às acções a executar pelos Estados-membros, cabe a estes assegurar a sua boa execução, ficando entendido que o Conselho exerce em relação a estas acções os poderes de coordenação previstos pelos Tratados,

No que respeita às acções do programa a executar pelas instituições das Comunidades Europeias,

O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica,

Tendo em conta o projecto apresentado pela Comissão,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu (1),

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social (2),

Considerando que o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, alterado pelo Acto Único Europeu, prevê o desenvolvimento e a execução de uma política comunitária em matéria de ambiente e enuncia os objectivos e os princípios que devem nortear tal política;

Considerando que a declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho, de 22 de Novembro de 1973, (3) prevê a execução de um programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente; que esse programa de acção foi reconduzido e completado, para o período de 1977 a 1986, pelas resoluções do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no seio do Conselho de 17 de Maio de 1977 (4) e 7 de Fevereiro de 1983 (5); que este programa de acção ainda é válido e que é necessário actualizá-lo, continuar a executá-lo e a completá-lo para o período de 1987 a 1992, com as novas tarefas que se revelem necessárias;

Considerando que é necessário, no respeito pelo Tratado, alterado pelo Acto Único, evitar a adopção pelos Estados-membros de medidas divergentes susceptíveis de provocar distorções económicas e de concorrência no Mercado Comum;

Considerando que o Ano Europeu do Ambiente, com início em 21 de Março de 1987, oferece uma oportunidade única para a promoção de mudanças de atitude e para o lançamento das acções necessárias para concretizar tais perspectivas,

(1) Parecer emitido em 14 de Maio de 1987 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

(2) Parecer emitido em 14 de Maio de 1987 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

(3) JO nº C 112 de 20. 12. 1973, p. 1.

(4) JO nº C 139 de 13. 6. 1977, p. 1.

(5) JO nº C 46 de 17. 2. 1983, p. 1.

RECORDA que:

o Acto Único Europeu, que constitui uma nova base jurídica da política comunitária em matéria de ambiente, prevê que as acções da Comunidade neste domínio devem ter por objectivo:

— preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente,

— contribuir para a protecção da saúde humana,

— assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais;

RECORDA que o Acto Único prevê:

— que a acção da Comunidade em matéria de ambiente deve fundamentar-se nos princípios da acção preventiva, da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente e no princípio poluidor-pagador,

— que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser uma componente das outras políticas da Comunidade,

— que, no âmbito das respectivas competências, a Comunidade e os Estados-membros devem cooperar com os países terceiros e as organizações internacionais competentes;

RECORDA por fim que o Acto Único prevê igualmente que, na elaboração da sua acção em matéria de ambiente, a Comunidade deve ter em conta:

— os dados científicos e técnicos disponíveis,

— as condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade,

— as vantagens e os encargos que podem resultar da acção ou da falta de acção,

— o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões;

RECORDA, além disso, que o Acto Único prevê que a Comunidade intervirá em matéria de ambiente, na medida em que os objectivos acima referidos podem ser melhor realizados a nível comunitário do que a nível dos Estados-membros considerados isoladamente; que, sem prejuízo de determinadas medidas de carácter comunitário, os Estados-membros devem assegurar o financiamento e a execução das restantes medidas;

RECORDA finalmente que a Comissão, nas suas propostas em matéria, nomeadamente, de saúde pública e de protecção do ambiente, toma como ponto de partida um nível de protecção elevado, tal como previsto pelas disposições pertinentes do Acto Único;

RECONHECE que a protecção do ambiente pode contribuir para melhorar o crescimento económico e facilitar a criação de postos de trabalho;

ACOLHE favoravelmente a intenção da Comissão de colaborar de perto com os meios industriais e sindicais e com as organizações não governamentais interessadas na elaboração e na execução da política e dos programas relativos ao ambiente;

SALIENTA a importância especial que atribui à execução da legislação comunitária e CONVIDA a Comissão a rever de modo sistemático a aplicação e os efeitos práticos da política comunitária em vigor e a apresentar regularmente um balanço dessa mesma política ao Parlamento Europeu e ao Conselho, para ser possível avaliar a eficácia dessa política e definir nomeadamente orientações úteis para as futuras propostas;

DECLARA que, tendo em conta o que precede, e com base nas realizações do passado, importa concentrar a acção comunitária nos seguintes domínios prioritários, no respeito pelas competências respectivas da Comunidade e dos Estados-membros:

Prevenção da poluição

a) Redução na fonte das poluições e das perturbações nos diversos domínios:

— combate à poluição atmosférica, designadamente pela aplicação eficaz das directivas existentes em matéria de qualidade do ar e da poluição atmosférica proveniente das instalações industriais e pela adopção e aplicação de medidas relativas às emissões das grandes instalações de combustão e dos veículos a motor,

— combate à poluição das águas doces e marinhas provenientes de fontes pontuais ou difusas, designadamente pela aplicação da Directiva 76/464/CEE do Conselho, de 4 de Maio de 1976, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade (1), e pela melhoria geral do ambiente aquático, nomeadamente do Mar do Norte e do Mediterrâneo,

— combate à poluição do solo, nomeadamente a provocada por produtos agroquímicos e resíduos tóxicos,

— aplicação harmonizada das directivas existentes relativas aos resíduos tóxicos perigosos e em especial ao transporte transfronteiriço dos mesmos.

(1) JO nº L 129 de 18. 5. 1976, p. 23.

Neste contexto, a acção comunitária deve nomeadamente ter como objectivo a necessidade de:

— impedir a transferência da poluição de um meio ambiente para outro,

— combater a poluição transfronteiras;

b) Controlo das substâncias e preparações químicas:

— avaliação, nomeadamente através de uma utilização cada vez maior das análises multimeios, dos riscos que as substâncias e as preparações químicas representam para o ambiente e para a saúde humana,

— identificação e execução mais eficazes e mais rentáveis das medidas de controlo dessas substâncias, que podem constituir um risco para o ambiente e para a saúde dos consumidores;

c) Prevenção dos acidentes industriais:

medidas que permitam a prevenção geral dos acidentes industriais, bem como uma resposta eficaz e a limitação das consequências dos acidentes que possam apesar de tudo continuar a produzir-se, por meio de:

— uma aplicação mais eficaz da Directiva 82/501/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1982, relativa aos riscos de acidentes graves em determinadas actividades industriais (1),

— uma revisão dessa directiva, incluindo designadamente o eventual alargamento do seu campo de aplicação,

— uma intensificação do intercâmbio de informações sobre esta matéria entre os Estados-membros;

d) Combate da poluição sonora na origem;

e) Medidas relativas à avaliação e à utilização ideal da biotecnologia no que diz respeito ao ambiente;

f) Prosseguimento de uma acção eficaz de protecção da saúde das populações e do ambiente contra os efeitos nocivos das radiações nucleares, tanto em caso de funcionamento normal das instalações como em caso de acidente;

Melhoramento da gestão dos recursos

g) Medidas com vista a proteger e a valorizar o património natural da Europa, designadamente:

— aplicação dos actos do Conselho em vigor, como o Regulamento (CEE) nº 3626/82, de 3 de Dezembro de 1982, relativo à aplicação na Comunidade da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Selvagens da Fauna e da Flora Ameaçadas de Extinção (2), e a Directiva 79/409/CEE, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (3),

— protecção, nas condições previstas pelo Tratado, das zonas de importância comunitária, designadamente no âmbito da Directiva 79/409/CEE, ou das zonas especialmente sensíveis do ponto de vista ambiental e incentivo à recuperação das zonas deterioradas do ponto de vista ambiental,

— protecção das florestas contra a poluição atmosférica e os incêndios, incluindo a aplicação das medidas previstas nos Regulamentos (CEE) nº 3528/86 do Conselho, de 17 de Novembro de 1986, relativo à protecção das florestas na Comunidade contra a poluição atmosférica (4) e (CEE) nº 3529/86 do Conselho, de 17 de Novembro de 1986, relativo à protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios (5);

h) Medidas relativas aos riscos ou às catástrofes naturais ou provocadas pelo homem com impacto na saúde humana e no ambiente, incluindo a avaliação do risco e uma resposta adequada;

i) Incentivo às práticas agrícolas que se revelem benéficas para o ambiente;

j) Protecção do solo, designadamente pelo combate à erosão, pela conservação da cobertura vegetal, pela prevenção dos danos provocados por determinadas actividades industriais e agrícolas, bem como através do combate a esses danos, tomando sempre em consideração as diversas características geomorfológicas das diferentes regiões;

k) Melhoramento dos recursos hidráulicos e da gestão das águas, em particular através da redução da poluição das águas, da protecção das bacias de captação e do incentivo à reutilização das águas residuais;

l) Melhoramento da gestão de desperdícios no que diz respeito à redução da sua quantidade, ao seu tratamento, à sua reciclagem e à sua reutilização;

m) Protecção global e integrada do ambiente na região mediterrânica, tendo especialmente em atenção os aspectos específicos desta região na aplicação prática do programa de acção;

Actividades internacionais

n) Apoio e, eventualmente, participação activa por parte da Comunidade e dos Estados-membros nas actividades internacionais relacionadas com a protecção do ambiente, no âmbito das suas competências respectivas;

(1) JO nº L 230 de 5. 8. 1982, p. 1.
(2) JO nº L 384 de 31. 12. 1982, p. 1.
(3) JO nº L 103 de 25. 4. 1979, p. 1.
(4) JO nº L 326 de 21. 11. 1986, p. 2.
(5) JO nº L 326 de 21. 11. 1986, p. 5.

o) Cooperação com os países em vias de desenvolvimento em questões relacionadas com o ambiente e com a protecção dos recursos naturais, nomeadamente no que diz respeito às questões de desertificação e de aprovisionamento de água, às florestas tropicais, à produção e utilização de produtos ou substâncias perigosas e à cooperação tecnológica;

Desenvolvimento de instrumentos adequados

p) Melhoramento das bases científicas da política do ambiente, através, entre outros meios, de programas de investigação adequados;

q) Aplicação eficaz da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação das incidências de certos projectos públicos e privados sobre o ambiente (1), e integração da dimensão ambiental nas outras políticas comunitárias;

r) Aplicação de normas adequadas com vista a assegurar uma protecção eficaz da saúde pública e do ambiente;

s) Desenvolvimento de instrumentos económicos eficazes, tais como taxas, impostos, auxílios de Estado e autorizações de quitação negociáveis, tendo em vista a aplicação do princípio poluidor-pagador, de acordo com a Recomendação 75/436/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 3 de Março de 1975, relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente (2) (princípio poluidor-pagador);

t) Incentivo ao desenvolvimento, à divulgação e à difusão de tecnologias limpas, nomeadamente no caso das indústrias particularmente poluentes;

u) Melhoramento do acesso à informação em matéria de ambiente;

v) Acréscimo de esforços no sentido de promover a educação e a formação em matéria de ambiente aos níveis apropriados, bem como uma maior tomada de consciência por parte do público;

TOMA NOTA do programa de acção anexo à presente resolução e aprova de um modo geral as orientações nele definidas;

COMPROMETE-SE a deliberar sobre as propostas da Comissão, se possível num prazo de nove meses a contar da data em que forem apresentadas ou da data em que forem apresentados os pareceres do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social;

DECLARA que a decisão de tornar disponíveis os recursos financeiros necessários para a execução da presente resolução e do programa de acção a ela anexo será tomada segundo os procedimentos habituais, no respeito pelo artigo 130ºR do Acto Único Europeu, nomeadamente o seu nº 4.

---

(1) JO nº L 175 de 5. 7. 1985, p. 40.
(2) JO nº L 194 de 25. 7. 1975, p. 1.

ANEXO

QUARTO PROGRAMA DE ACÇÃO DA CEE EM MATÉRIA DE AMBIENTE

(1987-1992)

ÍNDICE

página

1. **Introdução** 6

2. **Orientações gerais da política**
   - 2.1. Alterações do Tratado de Roma 7
   - 2.2. Execução de directivas comunitárias 8
   - 2.3. Integração nas outras políticas comunitarias 9
   - 2.4. Aspectos económicos e de emprego 14
   - 2.5. Instrumentos económicos 15
   - 2.6. Informação e educação 15

3. **Abordagem da prevenção e controlo da poluição**
   - 3.1. Princípios gerais 17
   - 3.2. Controlos da poluição que afecta diversos meios 18
   - 3.3. Controlos orientados para uma substância 19
   - 3.4. Controlos na origem 19
   - 3.5. Normas de produtos, limites de emissão e normas e objectivos de qualidade para o ambiente 20
   - 3.6. Conclusões a extrair 21

4. **Acções em sectores específicos**
   - 4.1. Poluição atmosférica 21
   - 4.2. Águas doces e águas marinhas 23
   - 4.3. Produtos químicos 25
   - 4.4. Biotecnologia 26
   - 4.5. Ruído 28
   - 4.6. Segurança Nuclear 28

5. **Gestão de recursos ambientais**
   - 5.1. Conservação da natureza e dos recursos naturais 29
   - 5.2. Protecção do solo 31
   - 5.3. Gestão de lixos 32
   - 5.4. Zonas urbanas, litorais e montanhosas 34

6. **Investigação** 35

7. **Acções a nível internacional**
   - 7.1. Acções promovidas no âmbito de organizações internacionais e com países terceiros 36
   - 7.2. Colaboração com países em desenvolvimento em questões relativas ao ambiente 37

8. **Ano europeu do ambiente** 39

9. **Conclusões** 40

Anexo 1: Objectivos e princípios de uma Política Comunitária para o Ambiente 40

Anexo 2: Disposições ambientais do novo Tratado 43

QUARTO PROGRAMA DE ACÇÃO EM MATÉRIA DE AMBIENTE

I. INTRODUÇÃO

1.1. Após ter enunciado os objectivos e princípios da política de ambiente, o Primeiro Programa de Acção da Comunidade em matéria de Ambiente adoptado em 1973 (1) prosseguiu com a listagem de um grande número de acções essencialmente de reparação que se considerou serem necessárias a nível comunitário. Os objectivos e princípios permanecem válidos (2) e algumas das acções específicas ainda não foram completadas; mas entretanto a abordagem comunitária relativamente à protecção do ambiente evoluiu consideravelmente.

1.2. O Segundo Programa de Acção para o Ambiente adoptado em 1977, actualizou e alargou essencialmente o Primeiro Programa, mas em 1983 quando foi adoptado o Terceiro Programa de Acção em matéria de Ambiente, já se tinha tornado evidente a evolução na concepção política e na abordagem à protecção do ambiente. A abordagem preventiva, ou seja, uma abordagem que requer que sejam empreendidos desenvolvimentos sociais e económicos de modo a evitar o aparecimento de problemas de ambiente, tinha-se tornado fulcral. Reconheceu-se que os recursos do ambiente constituem não só a base, mas também os limites dos futuro desenvolvimento a nível económico e social. A prevenção devia ser realizada mediante a integração das exigências em matéria de ambiente no planeamento e execução de acções em diversos sectores económicos e sociais; para assegurar tal integração, foi dada ênfase à prévia avaliação dos impactos ambientais como um instrumento fundamental.

1.3. Agora que a Comunidade adopta o Quarto Programa de Acção em matéria de Ambiente para o período de seis anos 1987-1992, o contexto voltou a sofrer alterações. Deixou de ser vivamente contestado o facto da política de protecção do ambiente ter um papel central a desempenhar no conjunto das políticas comunitárias e de a protecção do ambiente dever ser tomada em consideração como um factor fundamental quando são adoptadas decisões de carácter económico. Problemas contínuos — e muitas vezes crescentes — de deterioração do ambiente persuadiram a Comissão de que o estabelecimento de normas severas para a protecção do ambiente deixou de ser meramente uma opção e tornou-se essencial. Além disso, a Comissão encontra-se igualmente persuadida de que quando é tomada em consideração a crescente procura pública de melhores níveis de protecção de ambiente e de bens não agressivos para o ambiente — tanto na Comunidade como a nível mundial — a indústria comunitária não terá êxito, a menos que se ajuste progressivamente à observância de tais níveis e à produção de tais bens. Níveis elevados de protecção do ambiente tornaram-se assim um imperativo — e nesse sentido, um imperativo económico.

1.4. Essas novas concepções no que diz respeito à importância e ao papel da política de protecção do ambiente na Comunidade foram fortemente reforçadas por duas recentes conclusões do Conselho Europeu que, de certo modo, fornece a agenda e os termos de referência para as propostas da Comissão relativas ao Quarto Programa de Acção Comunitário em matéria de Ambiente.

1.5. A primeira dessas duas conclusões era, evidentemente, a decisão do Conselho Europeu — relativa à recomendação da Conferência Intergovernamental — de propor a inclusão, no Tratado de Roma alterado, de um capítulo relativo ao ambiente. Essa decisão reconhece claramente a necessidade do desenvolvimento da política comunitária em matéria de ambiente no âmbito das outras políticas comunitárias e estabelece as directrizes para o respectivo conteúdo. É especialmente significativo o facto de se estabelecer que as exigências da política de ambiente devem constituir uma componente das outras políticas comunitárias — o que não acontece com as outras políticas comuns incluídas no Tratado alterado — e que, especialmente em relação às normas estabelecidas com base no artigo 100º A do Tratado alterado se determine que as propostas da Comissão relativas, nomeadamente, à protecção do ambiente, tomem como base um elevado nível de protecção. O artigo prevê igualmente que as disposições nacionais aplicadas em nome da protecção de ambiente não devem ser usadas como um meio de disseminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre Estados-membros. No Anexo 2 do presente programa é apresentada uma cópia das alterações propostas do Tratado que são relevantes em termos do ambiente.

(1) JO nº C 112 de 20. 12. 1973.

(2) JO nº C 139 de 13. 6. 1977; ver Anexo I.

1.6. A segunda conclusão da importância da política de ambiente é o reconhecimento, por parte do Conselho Europeu, em Março de 1985 (1), de que a política de protecção do ambiente pode contribuir para melhorar o crescimento económico e a criação de postos de trabalho. No passado, as exigências em matéria de ambiente eram encaradas muitas vezes como impondo meramente regulamentos e custos à indústria, agricultura, transportes, etc. Hoje em dia, num mundo onde cada vez mais se exigem padrões ambientais superiores, a prossecução de tais padrões deve ser cada vez mais encarada como um elemento essencial do futuro êxito económico da Comunidade. O Conselho Europeu afirmou ainda a sua determinação em conferir a esta política a dimensão de uma componente essencial das políticas económica, industrial, agrícola e social, executadas pela Comunidade e pelos Estados-membros.

1.7. Tais são, em suma, a agenda e as orientações do Quarto Programa de Acção da Comunidade em matéria de Ambiente. O desafio — que constitui também uma oportunidade — consiste em identificar os meios para fazer evoluir a política de ambiente de modo a que possam ser igualmente alcançados os benefícios económicos e de emprego previstos pelo Conselho Europeu.

2. ORIENTAÇÕES GERAIS DA POLÍTICA

2.1. Alterações do Tratado de Roma

2.1.1. O Tratado CEE, tal como será alterado pelo Acto Único Europeu, considera a prossecução da política de ambiente de dois modos, a nível comunitário. Em primeiro lugar o Tratado incluirá um capítulo específico (Título VII) relativo à política de ambiente (artigos 130º R a 130º T) que fixa os objectivos e princípios de tal política, em especial a necessidade de uma acção preventiva que é colocada a par da exigência de protecção e melhoramento da qualidade do ambiente. Além disso, o Tratado determinará expressamente que as exigências da política de ambiente constituam uma das componentes das outras políticas comunitárias.

2.1.2. O Tratado reconhece ainda que as acções de protecção do ambiente constituem um elemento importante da consumação do mercado interno — um objectivo comunitário principal para os próximos cinco anos. É evidente que as acções em matéria de ambiente empreendidas apenas a nível de um Estado-membro podem conduzir facilmente a novos entraves ao comércio intracomunitário ou a distorções da concorrência. Neste contexto, é digno de nota que o artigo 100º A — que se refere à adopção de medidas para a aproximação de disposições estabelecidas por acções legislativas, regulamentares ou administrativas nos Estados-membros que têm por objectivo a criação ou funcionamento do mercado comum — estabelece não só que tais medidas devem ser adoptadas por maioria qualificada, como determina igualmente que a Comissão, nas suas propostas nos termos do primeiro parágrafo do artigo 100º, relativas à saúde, segurança, protecção do ambiente e defesa do consumidor, tome como base um elevado nível de protecção.

2.1.3. A Comissão tenciona usar integralmente as disposições do novo Tratado e, em especial, o artigo 100º A. Reconhece a necessidade de combinar, através de acções que protejam eficazmente o ambiente, dois dos principais objectivos do Tratado, ou seja, a consumação do mercado interno e o desenvolvimento de um elevado nível de normas de ambiente na Comunidade. A Comissão encontra-se persuadida, além disso, de que o desenvolvimento de padrões de ambiente elevados é compatível com e, por vezes, necessário para a defesa e o desenvolvimento da posição de competitividade futura da indústria comunitária.

2.1.4. É igualmente importante mencionar que o artigo 130º B do Acto Único Europeu salienta a promoção da coesão económica e social na Comunidade e a redução das disparidades regionais. Além disso, o capítulo relativo à política de ambiente esclarece que a Comunidade, ao preparar a sua acção em matéria de ambiente, deve tomar nomeadamente em consideração as condições ambientais nas várias regiões da Comunidade, o desenvolvimento económico e social da Comunidade como um todo e o desenvolvimento

(1) «O Conselho Europeu considera que a política comunitária de protecção do ambiente se deve basear nas seguintes considerações:

i) Tendo reconhecido que esta política pode contribuir para melhorar o crescimento económico e a criação de postos de trabalho, afirma a sua determinação em conferir a esta política a dimensão de uma componente essencial das políticas económica, industrial, agrícola e social executadas pela Comunidade e pelos seus Estados-membros;

ii) Reconhece a necessidade dos Estados-membros empreenderem acções coerentes a nível comunitário para proteger a atmosfera, o mar e o solo, uma vez que é pouco provável que as acções isoladas possam ser eficazes, podendo mesmo vir a ser prejudiciais.

Solicita ao Conselho que acelere os seus procedimentos e que desenvolva todos os esforços, conjuntamente com a Comissão, no sentido de garantir que os próximos anos sejam marcados por uma evolução significativa da acção comunitária para a protecção do ambiente na Europa e através do mundo.

Associado a isto, o Conselho Europeu decidiu que 1987 será designado o «Ano Europeu do Ambiente».

Boletim das Comunidades Europeias, Março de 1985.

equilibrado das suas regiões. Por conseguinte, é evidente que durante o período do Quarto Programa de Acção em matéria de Ambiente, será atribuída uma importância especial a acções em estreita colaboração na execução das políticas comunitárias regionais e de ambiente. A Comissão tomará as medidas necessárias para garantir que tal se verifique.

2.1.5. As acções para garantir a consolidação da política comunitária de ambiente no âmbito das outras políticas comunitárias, a que faz apelo o Tratado alterado, serão acompanhadas por várias outras acções de carácter mais amplo, durante os próximos cinco anos. Assim, a Comissão avaliará cuidadosa e criteriosamente a política prosseguida nos diferentes sectores do ambiente, de modo a verificar se a experiência de legislações anteriores e respectiva execução deve sugerir novas estratégias, a razão pela qual algumas partes de anteriores programas de acção em matéria de ambiente não foram executadas e quais os conhecimentos que se podem extrair do passado e utilizar no futuro.

2.1.6. A Comissão reavaliará a obrigação dos Estados-membros apresentarem, nos termos das directivas existentes, relatórios sobre a aplicação de tais directivas. Para esse efeito apresentará uma proposta de directiva que normalizará e racionalizará a obrigação geral de apresentar relatórios; e associá-los-á, de modo mais eficaz, à elaboração de relatórios da Comunidade sobre o Estado do Ambiente num ciclo de três anos. A Comissão propõe, igualmente dar maior publicidade aos relatórios sobre as diferentes directivas em matéria de ambiente e aos relatórios da Comissão respeitantes aos efeitos práticos da legislação comunitária de ambiente.

2.1.7. Nos termos do Acordo de Informação de 1973 (1) os Estados-membros acordaram em notificar à Comissão a legislação de ambiente que tencionam introduzir a nível nacional. Tendo em conta as disposições do Tratado alterado relativas quer à política de ambiente, quer à consumação do mercado interno até 1992, o que implica a necessidade de elaborar normas de ambiente relativas aos produtos necessárias a nível comunitário, no mesmo prazo, a Comissão considera que é oportuno transformar o Acordo de Informação num instrumento comunitário vinculativo. A Comissão apresentará, nesses termos, uma proposta de directiva para tornar obrigatória a notificação da legislação de ambiente proposta, na medida em que esta não se encontre já abrangida pelas disposições da Directiva 83/189/CEE (2) e, deste modo, possibilitar uma avaliação mais sistemática da necessidade de empreender acções em matéria de ambiente a nível comunitário.

2.2. Execução das directivas comunitárias

2.2.1. A execução efectiva da legislação comunitária de ambiente por todos os Estados-membros será de importância primordial para a Comunidade.

2.2.2. A transposição da legislação comunitária para a legislação nacional é geralmente realizada em tempo razoável, embora por vezes posteriormente às datas fixadas nas directivas; é evidente que particularmente os novos Estados-membros terão de desenvolver esforços especiais nos próximos anos. Contudo, a Comissão identificou no passado um número considerável de omissões de desvios nas legislações nacionais, por vezes de considerável importância, e foi obrigada a iniciar processos de infracção contra os Estados-membros de modo a adaptar a legislação nacional às exigências da legislação comunitária.

2.2.3. É provável que, no futuro, a questão da transposição das directivas comunitárias para a legislação nacional receba maior atenção por parte do público interessado, uma vez que a Comissão decidiu autorizar o acesso do público à sua base de dados que armazena informações relativas à legislação nacional — quer especialmente adoptada ou já existente — que aplica formalmente a legislação comunitária.

2.2.4. Para além da questão da acção judicial, as questões posteriores da execução prática a nível nacional das exigências da legislação comunitária e a respectiva eficácia real no melhoramento da qualidade do ambiente levantam igualmente problemas consideráveis.

2.2.5. Teoricamente, a Comissão dispõe do poder de verificar se os actos comunitários e as leis nacionais que neles se baseiam, são efectivamente cumpridos na totalidade em termos práticos, a nível local ou regional. Esse poder decorre do artigo 155º do Tratado e, além disso, dos artigos das directivas individuais que estabelecem que os Estados-membros devem apresentar à Comissão relatórios respeitantes à execução das directivas. Contudo, os relatórios nacionais nem sempre são regularmente apresentados e, muitas vezes, não fornecem pormenores suficientes que permitam à Comissão avaliar suficientemente bem a execução prática.

(1) JO nº C 9 de 15. 3. 1973 e nº C 86 de 20. 7. 1974.

(2) JO nº L 109 de 26. 4. 1983, p. 8.

2.2.6. Para tratar destes dois aspectos — ou seja, o cumprimento formal e a execução prática — a Comissão tenciona intensificar o diálogo com as administrações nacionais (ou, se for caso disso, regionais) dos Estados-membros para promover assim uma compreensão mais harmonizada e uma abordagem tanto dos aspectos jurídicos como práticos relativos a essa execução, e para os persuadir a assegurar a execução eficaz dos actos comunitários e das legislações nacionais que neles se baseiam. Tais debates podem auxiliar algumas administrações na medida em que lhes permitem beneficiar da experiência adquirida pelas administrações de outros Estados-membros. Devem igualmente ter como efeito evitar, o mais possível, que a Comissão tenha que recorrer a processos por infracção.

2.2.7. A Comissão tenciona igualmente empreender acções futuras no sentido de promover tanto uma melhor observância das exigências da legislação comunitária em matéria de ambiente como a sua mais eficaz execução. Estas acções incluirão:

— um exame da questão se, nos casos adequados, devem ser designados inspectores comunitários do ambiente para trabalhar com os funcionários nacionais no sentido de assegurar uma aplicação eficaz e harmonizada da legislação comunitária,

— maior publicidade da política comunitária em matéria de ambiente e respectivo impacto a nível nacional, regional e local, de modo a melhorar a sensibilização do público em relação à necessidade de proteger eficazmente o ambiente,

— o incentivo de entidades privadas, organizações não governamentais ou autoridades locais no sentido de dar conhecimento à Comissão de casos de não observância ou de observância inadequada, de modo a dar início a uma acção de reparação,

— a organização de seminários, reuniões de trabalho e outros foruns que permitam o intercâmbio de experiências entre as entidades e organizações interessadas no que se refere ao modo como é aplicada a legislação comunitária e em que medida é eficaz no melhoramento da qualidade do ambiente,

— a abertura de processos por infracção contra os Estados-membros nos termos do artigo 169º do Tratado, de modo a garantir que os Estados-membros cumpram efectivamente as respectivas obrigações nos termos da legislação comunitária.

2.2.8. A Comissão encontra-se persuadida de que a execução completa e eficaz dos actos comunitários em matéria de ambiente é um assunto prioritário; e que conduzirá a uma considerável melhoria da qualidade do ambiente, contribuirá para uma melhor integração das políticas e acções nacionais em matéria de ambiente, e fortalecerá a coesão da Comunidade. Por conseguinte, considerará a sua execução como uma prioridade nos termos do Quarto Programa de Acção.

2.3. Integração nas outras políticas comunitárias

2.3.1. Embora seja verdadeiro que não pode existir uma sólida política de ambiente sem que exista, simultaneamente, uma evolução nos domínios social e económico, é do mesmo modo verdadeiro que não pode haver um progresso social e económico duradouro sem que as considerações ambientais sejam tomadas em conta e realmente encaradas como uma parte essencial do desenvolvimento social e económico. Isto foi claramente reconhecido pelo Conselho Europeu quando afirmou a sua determinação em conferir à política de protecção do ambiente a dimensão de um componente essencial das políticas económica, industrial, agrícola e social executadas pela Comunidade e Estados-membros.

2.3.2. Consequentemente, uma das partes centrais dos esforços da Comissão durante o período do Quarto Programa de Acção em matéria de Ambiente será a promoção do seu desenvolvimento no sentido da realização prática desse objectivo — inicialmente a nível das próprias políticas e acções comunitárias e posteriormente, a nível das políticas desenvolvidas pelos Estados-membros; mas no mais curto espaço de tempo, e mais generalizadamente de modo a que todos os desenvolvimentos sociais e económicos na Comunidade, quer empreendidos por entidades públicas quer privadas ou de carácter misto, tenham inteiramente por base exigências ambientais no respectivo planeamento e execução.

2.3.3. Em relação a essas iniciativas de vasto campo de aplicação, será dada uma prioridade óbvia aos projectos; e para assegurar a aplicação prática de desenvolvimentos de qualquer natureza, serão tomadas na devida consideração as exigências em matéria de ambiente. Mas os assuntos que preocupam a Comissão serão alargados o mais rapidamente possível, de modo a abranger as políticas e declarações de política, planos e respectiva execução, procedimentos, programas (incluindo tanto os seus objectivos globais como os seus sub-elementos), bem como projectos individuais.

2.3.4. No que diz respeito às próprias políticas comunitárias, é já conferida uma importância especial aos projectos e programas financiados por Fundos Estruturais e outros fundos comunitários. O estabelecimento recente de sistemas efectivos para a coordenação rigorosa das operações sob a égide de todos os Fundos Estruturais contribuirá sem dúvida, para que sejam tomadas inteiramente em conta as medidas em matéria

de ambiente. No âmbito desses sistemas de coordenação, a Comissão já se encontra a trabalhar no desenvolvimento de procedimentos internos eficazes que garantam que as exigências em matéria de ambiente sejam incluídas nos processos de avaliação e aprovação de propostas relativas a todos os projectos de desenvolvimento a financiar por tais fundos. Tais procedimentos basear-se-ão fundamentalmente no conteúdo da Directiva relativa à Avaliação dos Impactos Ambientais (85/337/CEE) (1). Será igualmente prevista nesses procedimentos a obrigação de proceder a avaliações dos impactos ambientais nos casos adequados. Uma vez estabelecidos esses procedimentos em relação com as próprias políticas da Comunidade, a Comissão considerará a questão da sua aplicação mais lata e apresentará propostas adequadas.

2.3.5. Contudo, a avaliação em termos de ambiente de propostas de desenvolvimento não é suficiente, por si só, para garantir a adequada integração das exigências em matéria de ambiente em outras áreas das políticas comunitárias. Através da ilustração da natureza das iniciativas que é necessário empreender para garantir a integração completa dessas exigências no planeamento e execução da actividade social e económica na Comunidade, os pontos seguintes indicam as intenções da Comissão em relação a áreas de políticas especiais onde, segundo o seu ponto de vista, são necessárias acções específicas.

2.3.6. *Agricultura* — A paisagem da Europa, muito admirada, tem sido formada e moldada pela agricultura ao longo dos séculos. Contudo, o desenvolvimento das práticas agrícolas modernas levanta questões que requerem uma resposta urgente. A utilização inadequada das terras prejudica a qualidade da paisagem e as zonas dignas de conservação pelo seu interesse especial; o abuso de produtos químicos e a rejeição incontrolada dos detritos agrícolas poluem as reservas de água e afectam a fauna e flora selvagens. A Comissão já comunicou as suas propostas iniciais [na sequência da publicação do seu «Livro Verde» relativo às «Perspectivas para a Política Agrícola Comum» (2) e comunicação posterior «Um futuro para a agricultura comunitária» (3)], para garantir que a política e as práticas agrícolas comunitárias respeitem mais o ambiente e conservem a inestimável herança de paisagens e espécies. Põe em evidência medidas «para apoiar a agricultura em zonas onde esta é essencial ao planeamento da utilização das terras, manutenção do equilíbrio social e protecção do ambiente e paisagem» e realça a necessidade de «sensibilizar os trabalhadores agrícolas para os problemas de ambiente».

2.3.7. No documento COM(85) 750, a Comissão esclareceu o seu ponto de vista de que para estabelecer um equilíbrio adequado entre o desenvolvimento agrícola e as exigências por vezes antagónicas da conservação do ambiente natural, é necessária uma série de acções relacionadas sobretudo com a utilização de produtos agroquímicos, tratamento de detritos agrícolas e conservação das espécies, *habitats* e paisagens. Em relação aos projectos e programas de agricultura e silvicultura em grande escala, a Comissão esclareceu já anteriormente, muitas vezes, que exigirá a utilização de avaliações do impacto ambiental. Tal como foi referido na recente comunicação da Comissão ao Conselho, relativa à acção comunitária no Sector da Silvicultura (4), é desejável um aumento da área florestal da Comunidade por uma série de razões, inclusivé a contribuição que pode trazer à protecção e melhoramento do ambiente. Em relação a todos estes assuntos a Comissão apresentará propostas adequadas o mais brevemente possível.

2.3.8. Além disso, a vigilância sistemática da morte e renovação das florestas é uma medida essencial para acompanhar medidas de controlo da poluição atmosférica; já há muito tempo que tinham sido apresentadas ao Conselho propostas neste domínio (e igualmente no domínio do controlo dos incêndios florestais); a Comissão acentua a necessidade da sua breve adopção.

2.3.9. *Indústria* — A integração das considerações em matéria de ambiente na política industrial deve ser analisada num contexto muito mais lato do que a prevenção ou controlo da poluição e procedimentos de avaliação de impactos ambientais. Devem ser influenciadas por considerações ambientais a implantação e concepção das instalações industriais, a escolha por parte da indústria de produtos e processos e a sua abordagem no que se refere à gestão dos seus detritos. Por outro lado, deve ser reconhecido o papel da indústria que gera a riqueza que, nomeadamente, torna possível os necessários investimentos e melhoramentos em matéria de ambiente.

2.3.10. A política da Comissão consiste obviamente em desenvolver propostas de legislação para a protecção do ambiente em estreita consulta com a indústria. Um outro objectivo é, sempre que possível, fazer advertências prévias relativamente a prováveis alterações na legislação que estabeleçam normas ou exigências mais severas em matéria de ambiente, com a antecipação suficiente para dar tempo à indústria de se adaptar e permitir que as novas normas sejam tomadas em consideração nos seus futuros investimentos, políticas e planeamento de produtos.

(1) JO nº L 175 de 6. 7. 1985.
(2) COM(85) 333 de 13. 7. 1985.
(3) COM(85) 750 de 18. 12. 1985.
(4) COM(85) 26 de 31. 1. 1986.

2.3.11. O problema, contudo, não se resume à legislação. É evidente que os padrões ambientais se tornarão cada vez mais severos e que crescerá a procura do público de uma melhor qualidade do ambiente. Por conseguinte, é da maior importância que a indústria, por sua própria iniciativa e no seu próprio interesse, proceda progressivamente às necessárias diligências no sentido de integrar as considerações ambientais nas suas próprias políticas, processos e práticas de funcionamento. Muitas empresas industriais avançam já nesse sentido; e o mesmo se aplica a determinados bancos, companhias de seguros, etc. A necessária integração completa das exigências em matéria de ambiente em todas as actividades sociais e económicas não será, contudo, alcançada antes da generalização desta abordagem. Para esse efeito, durante o período do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente, a Comissão trabalhará em estreita consulta com a indústria no desenvolvimento de directrizes adequadas e códigos de prática, no sentido de incentivar uma tal evolução o mais rapidamente possível.

2.3.12. Ao fazer isso será necessário reconhecer que a necessidade de normas cada vez mais severas coloca maiores problemas às indústrias mais antigas abrangidas pela reestruturação e que possuem uma série de antigas instalações. Em contrapartida, algumas das novas indústrias que as substituem utilizam tecnologias inovadoras que são, pela sua própria natureza, menos poluentes e que prejudicam menos o ambiente do que as anteriores que vieram substituir. Além disso, algumas das técnicas inovadoras podem ser e são efectivamente utilizadas nas indústrias de gestão do ambiente (tais como equipamento para o controlo da poluição) conjugando assim, a gestão do ambiente e a inovação tecnológica.

2.3.13. Independentemente do facto de ser fácil ou não para uma determinada indústria dar uma resposta à procura de padrões ambientais mais severos, a Comissão encontra-se persuadida de que, na generalidade, a competitividade da indústria comunitária no mercado mundial na década de 90 dependerá, em parte, do facto dos seus produtos atingirem padrões ambientais pelo menos tão elevados como os dos seus concorrentes. Se não se verificar tal evolução, os produtores da Comunidade perderão uma parte do mercado, não apenas nos mercados internacionais, mas igualmente no mercado interno. Além disso, deve ser tido em consideração que a poluição representa um desperdício de recursos e está muitas vezes associada a tecnologias obsoletas. Em ambos os casos, a imposição de padrões ambientais ambiciosos nos restantes anos da década de 80, o que estimularia a inovação tecnológica no sentido de os satisfazer, protegerá, a longo prazo, mercados e postos de trabalho. O desenvolvimento de tais padrões representará um verdadeiro desafio para a indústria, mas oferecerá, de igual modo, oportunidades reais.

2.3.14. A introdução de padrões ambientais mais severos pode proporcionar oportunidades de expansão, especialmente para as pequenas e médias empresas. A Comunidade reconheceu a importância de tais sociedades para o crescimento económico global e a criação de postos de trabalho na Europa. As pequenas empresas podem satisfazer mais facilmente as exigências muito específicas de desenvolvimento dos produtos, de inovação e de fabrico, resultantes de padrões de ambiente mais severos, visto terem a flexibilidade necessária para cumprir essas exigências. A consequente criação e desenvolvimento de pequenas e médias empresas constituirá um contributo significativo para a economia europeia nos próximos anos. Por outro lado, as pequenas e médias empresas não podem ser isentadas de observar normas de ambiente cada vez mais rigorosas, embora possam encontrar dificuldades nesse domínio. Em alguns casos, as autoridades públicas poderão ter de apoiar essas empresas, efectuando os investimentos necessários para satisfazer tais exigências. Simultaneamente, compete aos legisladores, tanto a nível comunitário como a nível nacional, ter em conta os custos que a legislação impõe a tais empresas. As normas rigorosas de ambiente devem ser realizadas com o mínimo de burocracia e o máximo de rentabilidade económica.

2.3.15. *Política da concorrência* — Desde 1974, em reconhecimento da importância que têm em termos de interesse comum europeu, os auxílios estatais destinados a promover a protecção do ambiente têm sido autorizados pela Comissão, sob certas condições. A concessão de auxílios estatais limitados para esse fim tem como objectivo promover a introdução e a adaptação industrial de uma regulamentação que assegure uma protecção efectiva do ambiente e conduzir eventualmente à divulgação do princípio do «poluidor/pagador». O enquadramento legal que rege a aprovação de tais auxílios caduca em 31 de Dezembro de 1986 e a Comissão estuda actualmente a possibilidade de a prorrogar.

2.3.16. *Política regional* — Uma das políticas comunitárias mais importantes é a política de desenvolvimento regional cujo objectivo é a promoção do desenvolvimento económico das regiões menos desenvolvidas da Comunidade ou economicamente desfavorecidas, e, desse modo, a promoção da convergência económica. Muitos dos projectos financiados pelo Fundo Regional são, de um modo geral, projectos de infra-estruturas em grande escala; muitas das regiões a que é dada assistência incluem zonas sensíveis ou importantes do ponto de vista ambiental, uma vez que é de especial importância a integração das exigência em matéria de ambiente no planeamento e execução das políticas e programas de desenvolvimento regional (e de projectos individuais). Os procedimentos referidos no ponto 2.3.4 anterior devem assegurar satisfatoriamente tal integração.

2.3.17. A interacção entre a política regional e a política de ambiente vai contudo, muito além deste aspecto essencialmente preventivo. Entre as regiões da Comunidade menos evoluídas sob o aspecto econó-

mico, podem surgir casos em que os necessários melhoramentos do ambiente possam ser retardados devido aos seus impactos financeiros sobre as empresas existentes. Além disso, as entidades públicas em determinadas regiões da Comunidade enfrentam já problemas económicos — na aplicação de medidas comunitárias, especialmente no que se refere à instalação de infraestruturas básicas de ambiente. Para ultrapassar tais dificuldades, a Comissão apresentará uma proposta de um programa comunitário no âmbito do Fundo Regional que terá como objectivos o auxílio a regiões desfavorecidas da Comunidade na execução das directivas comunitárias em matéria de ambiente — promovendo assim simultaneamente o desenvolvimento socioeconómico em tais regiões e a política comunitária de ambiente. São feitas mais referências relativamente a essa intenção, anunciada no documento COM(86) 76, nos pontos 2.5.4 e 5.4.6 seguintes. A Comissão espera poder avançar propostas concretas durante o primeiro semestre de 1987. De acordo com as linhas de orientação da Resolução do Conselho de 17 de Fevereiro de 1983 que adoptou o Terceiro Programa de Acção da Comunidade em matéria de Ambiente (1), a Comissão pretende que a sua actuação seja guiada, nomeadamente, pela necessidade de se terem em conta as diversas condições económicas e ecológicas bem como as diferentes estruturas existentes na Comunidade.

2.3.18. *Energia* — A produção de energia depende, em larga medida, da utilização de combustíveis fósseis, pelo que a política energética está inevitavelmente ligada aos problemas de poluição atmosférica. As exigências em matéria de ambiente afectam, por seu turno, os custos da energia e a posição competitiva das diferentes fontes de energia. A prossecução equilibrada dos objectivos das políticas de ambiente e energética é, por conseguinte, de especial importância, tal como foi referido na recente Comunicação da Comissão relativa aos novos objectivos energéticos da Comunidade (2). A conservação de energia e as fontes de energia não fósseis auxiliarão a melhorar a qualidade do ar. Existem já tecnologias que permitem atingir reduções significativas e a custos razoáveis das emissões poluentes provenientes das centrais de combustíveis fósseis, o que é tomado em consideração nas propostas da Comissão para a redução das emissões provenientes das instalações de combustão de grande dimensão (ver secção 4.1.4).

2.3.19. A utilização segura da energia nuclear na Comunidade será certamente discutida em pormenor no decurso da ampla análise que está actualmente a ser realizada, tal como foi anunciado na Comunicação da Comissão ao Conselho na sequência do recente acidente em Chernobyl (3). No contexto dessa análise, serão examinadas determinadas medidas para a protecção do ambiente e apresentadas propostas adequadas (ver pontos 4.1.7, 4.2.2, 4.3.8, 5.3.7 e 7.1.6, segunda parte); tais propostas dizem respeito à possível aplicabilidade a instalações nucleares de abordagens desenvolvidas em indústrias não nucleares relativas a normas de emissão e critérios de segurança, à descarga de resíduos no mar, e ao transporte de substâncias perigosas (incluindo materiais nucleares).

2.3.20. É evidente que podem surgir no futuro dificuldades devido à utilização de combustíveis fósseis se o aumento dos níveis de dióxido e carbono na atmosfera e o «efeito de estufa» revelarem (tal como alguns cientistas temem) ter impactos graves sobre o clima e a produtividade agrícola a nível mundial. No caso de investigações científicas posteriores deverem confirmar a possibilidade de tais impactos, a Comunidade deve, desde logo, pensar em possíveis respostas e estratégias energéticas alternativas. A Comissão prosseguirá os seus estudos nesse contexto.

2.3.21. É, assim, evidente, que todas as acções empreendidas no domínio da política energética devem ser consideradas tanto do ponto de vista ambiental como económico (e vice-versa). Já se alcançou um certo grau de integração mas, tal como foi referido, podem vir a surgir problemas reais. A gestão dos resíduos nucleares, que é o tema de um programa de investigação comunitário, bem como de um Plano de Acção Comunitário (1988-1992), continua a constituir um problema fulcral em termos de ambiente. Será assim necessário reforçar a política da Comunidade com base nos resultados do trabalho já efectuado, principalmente no âmbito dos programas de investigação da Comunidade, procurando desenvolver linhas de orientação claras a nível comunitário quanto à eliminação de tais resíduos.

2.3.22. *Mercado interno* — A consumação do mercado interno até 1992 constitui um compromisso assumido pela Comunidade e um dos maiores desafios que esta terá que enfrentar. A prossecução desse objectivo exige o apoio e assistência activos de todas as outras políticas comunitárias. No domínio da política de ambiente, o principal impacto potencial da consumação do mercado interno está relacionado com as nor-

(1) JO nº C 46 de 17. 2. 1983.
(2) COM(85) 245 de 28. 5. 1986.
(3) COM(86) 327 de 12. 6. 1986.

mas de qualidade dos produtos. Nos casos importantes, as normas de qualidade nacionais podem divergir acentuadamente entre si, especialmente no domínio da protecção do ambiente. Assim sendo, convém proceder previamente, a nível comunitário, a todas as harmonizações dessas normas de qualidade que possam revelar-se necessárias por razões ambientais. O Acto Único Europeu estabeleceu que a aproximação das legislações no domínio da protecção do ambiente se baseará num elevado nível de protecção (ver ponto 1.5). A Comissão apresentará as propostas adequadas no decurso do período do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente, entre o momento presente e 1992.

2.3.23. *Transportes* — A interacção entre os transportes e o ambiente é muito extensa. Os transportes, no sentido mais lato, constituem a raiz de muitos problemas de ambiente (ruído, poluição atmosférica, impacto na paisagem, etc.) mas podem igualmente contribuir, de um modo directo e positivo, para a criação ou melhoramento de determinados ambientes. Uma melhor acessibilidade aumenta as oportunidades das pessoas conhecerem e apreciarem zonas importantes do ponto de vista ambiental. Por outro lado, é indubitável que o mau planeamento das ligações dos transportes pode ser bastante destrutivo em relação à qualidade do ambiente. É importante melhorar a aceitabilidade ambiental dos veículos; e tal como é mencionado noutra parte, estão em curso acções nesse sentido. As principais ligações de infraestruturas de transportes exigem, contudo, uma atenção especial no sentido de minimizar os impactos ambientais negativos e maximizar os benefícios; praticamente em todos os casos tais infraestruturas serão, sem dúvida, sujeitas a prévia avaliação dos impactos ambientais nos termos da Directiva 85/337/CEE. A Comissão assegurará que seja conferida uma atenção crescente a todas estas interacções que terão uma importância, cada vez maior, que advém, especialmente, do novo ímpeto conferido ao desenvolvimento da política comum de transportes.

2.3.24. *Turismo* — Do mesmo modo, o impacto do turismo no ambiente e vice-versa é uma questão de grande importância, tendo em conta principalmente a necessidade de se preservar e melhorar a qualidade da herança natural e arquitectónica da Europa.

2.3.25. *Política social* — Há que reconhecer o papel essencial que a política de protecção do ambiente desempenha no domínio da política social. Existem numerosas ligações, especialmente no domínio da protecção dos trabalhadores, formação profissional e condições de trabalho em geral. Todo o domínio da formação em questões de ambiente e a medida em que as políticas de ambiente podem criar postos de trabalho (ver pontos 2.4.6 e 2.4.7) são de nítida importância para a política social. A execução da política social e os programas de acção em matéria de ambiente devem, por conseguinte, ser coordenados tanto quanto possível. Pode ser necessário adoptar novas acções no domínio da política de protecção do ambiente, relativas especialmente à função e estatuto dos que nos estabelecimentos industriais são os responsáveis pela correcta aplicação dos regulamentos de protecção do ambiente.

2.3.26. *Defesa do consumidor* — As acções no domínio da defesa do consumidor têm um elevado potencial de integração da dimensão ambiental e, por conseguinte, de apoio à política comunitária de ambiente. Os programas de formação e informação dos consumidores, alguns deles promovidos através de instrumentos comunitários devem dizer respeito tanto aos aspectos ambientais dos produtos e serviços, como aos aspectos relativos ao consumidor. A legítima ênfase relativa à segurança dos produtos, nomeadamente no domínio dos cosméticos, tem também uma dimensão ambiental. O mesmo acontece com alguns interesses típicos do consumidor como a qualidade da água de beber e a concepção e durabilidade dos produtos. A Comissão tomará as necessárias providências no sentido de assegurar uma maior coordenação das políticas nestas áreas.

2.3.27. *Cooperação no desenvolvimento* — É atribuída uma importância especial à integração das exigências em matéria de ambiente nos programas comunitários de desenvolvimento. A sua razão reside no facto de que muitos dos problemas do terceiro mundo são, fundamentalmente, problemas ambientais; são, por conseguinte, indispensáveis, políticas que procurem muito directamente proteger e melhorar o ambiente e criar as condições para um crescimento económico sustentável, se se pretender, efectivamente, procurar resolver os problemas de ambiente.

2.3.28. *Generalidades* — De um modo geral, a Comissão procurará garantir que sejam tomadas todas as disposições para integrar as exigências em matéria de ambiente no planeamento e execução de todas as políticas económica, industrial, agrícola e social, tal como foi solicitado nas conclusões do Conselho Europeu, referidas no ponto 2.3.1. Inicialmente, será dada ênfase às próprias políticas comunitárias tal como foi indicado no ponto 2.3.2; nesse sentido, a Comissão desenvolverá procedimentos e práticas internos para garantir que essa integração dos factores ambientais ocorra habitualmente em relação a todas as outras áreas da política. Durante o período do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente, a Comissão trabalhará igualmente no desenvolvimento de procedimentos de orientação ou outros instrumentos que possam contribuir para uma idêntica integração a nível das políticas desenvolvidas pelos Estados-membros e pelos operadores económicos, quer públicos, que privados.

2.4. Aspectos económicos e de emprego das políticas e acções em matéria de ambiente

2.4.1. As medidas ambientais são uma componente integral da actividade económica da Comunidade pois a protecção do ambiente melhora a qualidade de vida e defende os recursos naturais, permitindo assim a realização completa dos benefícios da actividade económica, sob a forma de melhores padrões de crescimento económico e emprego com efeitos benéficos consequentes sobre a competitividade da indústria. A Comissão está, contudo, consciente das dificuldades inerentes ao estabelecimento de um balanço dos efeitos positivos e negativos das políticas e acções em matéria de ambiente sobre a economia e emprego. Para que tal balanço seja válido, é essencial que os benefícios (bem como os custos) das medidas em matéria de ambiente sejam integralmente tidos em consideração nos processos de tomada de decisões, independentemente de poderem ou não ser contabilizados em termos monetários.

2.4.2. Tendo em conta este contexto, é da maior importância que as alterações do Tratado de Roma, acordadas pelos Governos dos Estados-membros, prevejam, nomeadamente, que as acções comunitárias em matéria de ambiente devam tomar em consideração os potenciais benefícios e custos da acção ou da ausência da acção. A Comissão esforçar-se-á por desenvolver métodos de avaliação que facilitarão tal tarefa e que assegurarão, na medida do possível, a preparação de uma análise custos-benefícios adequada, que constituirá uma base para as propostas em matéria de ambiente.

2.4.3. Tais avaliações deverão tomar em consideração, de uma forma clara, os efeitos a curto e a longo prazo. A Comissão reconhece, sem dúvida, que as vantagens económicas decorrentes da aplicação de exigências rigorosas em matéria de ambiente talvez não se obtenham sem custos a curto prazo. Em alguns casos podem, por conseguinte, colocar problemas a curto prazo em termos de financiamento e competitividade. Noutros casos a taxa de rentabilidade dos investimentos será tal que haverá a curto prazo benefícios económicos (e também ambientais). Em outros casos ainda, os custos a curto prazo decorrentes da execução de medidas em matéria de ambiente podem ser compensados por benefícios económicos a longo prazo (se existir, por exemplo, um estímulo para o desenvolvimento e introdução de tecnologias pouco dispendiosas ou vantagens em termos de concorrência nos mercados com uma regulamentação rigorosa em matéria de ambiente.

2.4.4. Mesmo que os benefícios económicos decorrentes das medidas em matéria de ambiente só possam ser alcançados a longo prazo, podem existir ainda sólidas razões ambientais e económicas que justifiquem os necessários investimentos a fazer. A OCDE concluiu que «os benefícios resultantes das medidas ambientais (incluindo os custos dos prejuízos evitados) têm sido geralmente superiores aos seus custos». É essencial, em todos os casos, calcular e avaliar para comparação, os custos dos prejuízos em que se incorre se não forem empreendidas acções no domínio do ambiente.

2.4.5. É igualmente importante ter presente que os custos a curto prazo resultantes da introdução de novos padrões ambientais podem ter efeitos negativos sobre a competitividade de certas empresas obrigadas a verificá-los. Este facto exige uma maior atenção não apenas em relação ao tipo de padrões ambientais a introduzir, mas também em relação ao prazo de execução, igualmente importante. No desenvolvimento das suas medidas ambientais, a Comissão procurará, por conseguinte, garantir que os objectivos e os meios sejam transparentes para a indústria e que as empresas disponham de prazos razoáveis para se adaptarem às novas normas. O ajustamento às novas normas em matéria de ambiente pode ser facilitado, em algumas circunstâncias, por auxílio financeiro (ver Secção 2.5).

2.4.6. No que diz respeito ao emprego a Comissão considera que o fortalecimento da política de ambiente terá, duma maneira geral, efeitos positivos na criação de postos de trabalho, graças à instalação de uma infraestrutura ambiental e investimentos a ela consagrados e mercê, igualmente, do fabrico de novos produtos directamente relacionados com a melhoria da qualidade do ambiente. Embora em alguns casos, quando os regulamentos em matéria de ambiente aumentam os custos industriais, possam aparecer impactos negativos sobre o emprego a curto prazo, verifica-se, por outro lado, que no passado, as políticas de ambiente têm tido provavelmente um impacto global positivo sobre o emprego. O que é indiscutível é que existem muitas medidas ambientais que podem ter efeitos positivos directos e indirectos na criação de postos de trabalho (como é o caso das destinadas a resolver o problema do declínio dos núcleos urbanos, a reutilização da terra abandonada ou a reparação de danos causados à paisagem em zonas de beleza natural), mas que até agora têm sido inadequadamente utilizadas. Em geral, as medidas ambientais devem ser estruturadas de modo a permitir que o impacto em relação ao emprego seja o mais positivo possível.

2.4.7. Nestes termos, a Comissão proporá em breve um programa quinquenal de âmbito comunitário para «projectos de demonstração» em todos os Estados-membros, destinado a demonstrar o modo como as acções em matéria de ambiente e a execução das políticas de ambiente podem criar postos de trabalho e a criar um vasto corpo de experiência e informações a que a indústria e todos os Estados-membros possam recorrer no futuro.

2.5. **Instrumentos económicos**

2.5.1. Para melhorar ou manter a qualidade do ambiente podem ser utilizadas uma variedade de diferentes medidas e procedimentos, que incluem, obviamente, a regulamentação legal dos produtos, processos, emissões e detritos; podem igualmente incluir vários instrumentos económicos (tais como impostos, encargos, auxílios estatais, licenças de descarga negociáveis), e acordos com os poluidores, A escolha do instrumento ou instrumentos mais adequados a aplicar a qualquer caso particular dependerá das circunstâncias, da estrutura jurídica e administrativa, e da natureza do problema ambiental a resolver.

2.5.2. A Comunidade tem um importante papel a desempenhar no desenvolvimento dos instrumentos de controlo da poluição com um carácter económico e na definição de directrizes para a sua utilização na aplicação da legislação comunitária. Qualquer destas medidas deve, como é óbvio, ser utilizada de modo compatível com os princípios da política comunitária de ambiente — especialmente com o princípio do poluidor/pagador e com a abordagem preventiva.

2.5.3. A recomendação de 1975 relativa à distribuição dos custos (1) prevê a utilização de imposições nos casos em que tal se considerar adequado. A Comissão tenciona empreender um trabalho mais pormenorizado nesta área com o objectivo de desenvolver a utilização de instrumentos económicos em apoio à legislação comunitária. A recomendação de 1975 prevê igualmente auxílios estatais para as medidas de controlo da poluição, quando se considerar que são justificáveis excepções ao princípio do poluidor/pagador. É permitido aos Estados-membros, nos termos de um sistema estabelecido pela Comissão, dar assistência financeira limitada à introdução dos novos regulamentos de controlo da poluição em estabelecimentos já existentes; esse sistema caduca em 31 de Dezembro de 1986 e a Comissão está actualmente a considerar as vantagens de prorrogar a sua validade.

2.5.4. A Comissão prevê igualmente disposições posteriores para a assistência às medidas de controlo da poluição e apresentará (ver ponto 2.3.16 anterior) uma proposta de um programa comunitário no âmbito do Fundo Regional para melhorar as infraestruturas ambientais e auxiliar a aplicação das directivas comunitárias em matéria de ambiente nas regiões desfavorecidas da Comunidade.

2.5.5. Por fim, a Comissão tenciona analisar o âmbito para uma melhor definição das responsabilidades no domínio do ambiente (incluindo a possibilidade do poluidor dever assumir maiores responsabilidades em relação aos prejuízos causados por produtos ou processos), e ter em atenção a questão da coordenação dos instrumentos quando existem consideráveis efeitos transfronteira, associados aos padrões de qualidade dos produtos ou poluição transfronteira.

2.5.6. A Comissão tenciona, mais concretamente, analisar a utilização dos instrumentos económicos como um possível meio de aplicação da política comunitária nos domínios da poluição da atmosfera (ver Secção 4.1), poluição das águas (ver Secção 4.2), protecção contra o ruído (ver Secção 4.5), protecção da natureza (ver Secção 5.1) e gestão de resíduos (ver Secção 5.3).

2.6. **Informação e educação**

2.6.1. Já foi feita referência à necessidade de tornar todo o processo de regulamentação e aplicação das normas existentes mais transparente, especialmente no que se refere à informação do público. Neste contexto, é importante melhorar as oportunidades concedidas pelos regulamentos nacionais aos indivíduos e grupos, no sentido de defenderem os respectivos direitos e interesses através de procedimentos administrativos. A Comissão é do parecer que deve ser consagrada uma especial atenção às situações em que o acesso à informação é um elemento que permite uma melhor protecção do homem ou do ambiente, quer através de uma melhor aplicação dos regulamentos, quer por outros meios. Deve ser consagrada uma atenção idêntica ao acesso à informação nos casos de poluição transfronteira.

2.6.2. A Comissão é da opinião que deve ser possível conceber processos de melhorar o acesso do público às informações detidas pelas autoridades em matéria de ambiente, embora protegendo simultaneamente as informações que possam legitimamente ser consideradas como confidenciais. A Comissão estudará a necessidade e até que ponto é desejável um «Acto Comunitário de liberdade de informação em matéria de ambiente» e apresentará propostas adequadas.

2.6.3. Independentemente, contudo, da questão de estabelecer direitos de acesso, não há dúvida que a grande divulgação de informações relativas ao ambiente e problemas, políticas e programas de ambiente pode apoiar fortemente a evolução e a aceitação por parte do público das necessárias medidas no domínio do ambiente. Não têm sido efectuados esforços suficientes nesse sentido, embora seja importante realçar que alguns Estados-membros publicam actualmente com regularidade relatórios nacionais respeitantes ao

(1) JO nº L 194 de 25. 7. 1975.

«Estado do Ambiente». No que diz respeito à Comissão, esta passará a publicar num ciclo de três anos com início em 1987, relatórios comunitários relativos ao «Estado do Ambiente», recorrendo, para este efeito, à informação fornecida pelos Estados-membros nos termos das disposições das directivas comunitárias e à informação disponível através do desenvolvimento progressivo do Sistema de Informações Comunitário relativo ao Estado do Ambiente e recursos naturais (CORINE) (1) (ver ponto 2.6.6 seguinte).

2.6.4. Mais genericamente, a Comissão tenciona rever a sua abordagem global relativa à divulgação de informações respeitantes a problemas ambientais. Muito mais pode ser feito para informar o público e influenciar assim a opinião pública a favor de políticas ambientais severas. Tal como indicado na Secção 2.2, a Comissão tem a intenção de assegurar uma maior acessibilidade à informação relativa à aplicação da legislação comunitária de ambiente. A Comissão tomará, igualmente, as medidas adequadas no sentido de assegurar que seja publicado, da forma adequada, um maior número dos vários relatórios sobre aspectos científicos, técnicos e económicos que são preparados para os serviços da Comissão no decurso do desenvolvimento das propostas da políticas (mas que podem ter um interesse mais geral). Além disso, para reforçar a eficácia das acções relativas à informação, a Comissão assegurará uma coordenação mais eficaz entre a Direcção-Geral da Informação, Comunicação e Cultura e outros serviços interessados.

2.6.5. O Ano Europeu do Ambiente (AEA) (ver Secção 8), cujos objectivos principais são persuadir todos os indivíduos da Comunidade da importância do ambiente e, desse modo, mudar as atitudes (tanto da sociedade, como dos indivíduos) em relação à necessidade de padrões de protecção do ambiente mais severos, representa uma oportunidade e ao mesmo tempo um desafio para melhorar profundamente o seu grau de desempenho anterior ao divulgar a informação relevante respeitante aos problemas de ambiente, mas de modo a torná-la acessível a todos os elementos da sociedade; e assim oferecer a oportunidade de os persuadir da necessidade de se empenharem na acção (durante o AEA e para além dele) de modo a atingir melhoramentos em termos práticos.

2.6.6. A nível dos dados de difícil obtenção relativos aos parâmetros significativos em termos de ambiente, o Sistema de Informação Comunitário relativo ao Estado do Ambiente (CORINE) terá um valor e importância crescente. O objectivo principal do programa CORINE é garantir aos operadores económicos responsáveis pelas decisões em toda a Comunidade o acesso a uma base sólida de informações ambientais comparáveis, como um auxílio ao processo de elaboração de políticas, aplicação da legislação e integração da dimensão ambiental em outras áreas das políticas. A execução prática do programa CORINE já está em curso e durante o período do Quarto Programa de Acção em matéria de Ambiente trabalhar-se-á no seu desenvolvimento contínuo. No termo da fase de trabalhos abrangida pela decisão do Conselho, a Comissão apresentará a este um relatório e propostas que assegurem o acesso na Comunidade, a uma grande variedade de dados ambientais actualizados e comparáveis e dados relativos aos recursos naturais, susceptíveis de serem apresentados segundo formas e combinações provavelmente de grande utilidade para as decisões políticas.

2.6.7. Simultaneamente e com o objectivo de completar a informação produzida no âmbito do programa CORINE, a Comissão tenciona reforçar a componente ambiental do programa estatístiço da Comunidade Europeia; a este respeito, propõe-se, em particular, desenvolver uma melhor informação relativa às interacções entre a economia e o ambiente.

2.6.8. A educação em matéria de ambiente reveste-se de um especial significado ao fortalecer o interesse do público por questões ambientais. Tal como já foi referido, é necessário que todos tomem consciência de que podem contribuir, através do seu próprio comportamento, para melhorar as condições ambientais; a fase em que melhor se pode incutir esta sensibilização é durante o período da educação. A educação em matéria de ambiente, que já foi delineada em anteriores programas de acção, continuará a merecer apoio a nível comunitário. A rede de escolas-piloto tem sido desenvolvida com êxito (inicialmente a nível primário e posteriormente, secundário) nos últimos oito anos e tem sido fortemente apoiada pelos Estados-membros. Tem sido adquirida uma experiência muito válida. A Comissão tenciona publicar, durante o Ano Europeu do Ambiente, um relatório completo relativo ao trabalho até agora realizado na rede de escolas-piloto e relativo à experiência adquirida. Enviará, igualmente, uma comunicação ao Conselho indicando em que termos tenciona consolidar a rede e alargá-la ao nível terciário, recorrendo à experiência adquirida até ao momento e à evolução que se verificou no domínio da ciência da aducação.

2.6.9. É também fundamental no desenvolvimento da política e concepção de ambiente o funcionamento de organizações não governamentais. O desenvolvimento e a aplicação da política de ambiente exige muitas vezes uma decisão difícil entre os importantes mas diferentes interesses dos grupos sociais e económi-

(1) Decisão 338/85/CEE; JO nº L 176 de 6. 7. 1985.

cos. Os interesses dos ramos específicos da indústria, incluindo as administrações e sindicatos, devem ser tomados em consideração, bem como as diferentes situações existentes que aparecem nos Estados-membros. O mesmo se aplica aos grupos de pressão que defendem interesses específicos ou sectoriais. Em situações tão complexas, é de grande importância a existência de organizações não governamentais que possam ser consideradas como representantes dos interesses gerais do ambiente e que possam agir como parceiros dos órgãos de elaboração de políticas. É por essa razão que a Comissão prosseguirá o seu contactos e intercâmbio constantes e permanentes com as organizações de ambientes representativas a nível europeu, especialmente com o Gabinete Europeu de Ambiente.

2.6.10. As federações industriais (por exemplo a UNICE) e os organismos sindicais de comércio (por exemplo a ETUC), desenvolvem cada vez mais esforços para colaborar quer a nível nacional, quer a nível europeu na formulação e execução da política de ambiente. A Comissão acredita que é muito importante fortalecer e organizar mais eficientemente a sua colaboração tanto com as federações industriais como com os sindicatos e continuará a desenvolver esforços nesse sentido. Nesse contexto, a Comissão pretende dar a máxima utilização possível às contribuições feitas pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

3. ABORDAGENS DA PREVENÇÃO E CONTROLO DA POLUIÇÃO

3.1. Princípios gerais

3.1.1. As políticas de ambiente são concebidas e aplicadas por fases, evoluindo desde a identificação de um problema ambiental (quer um problema actual, quer, preferencialmente, na fase em que ainda é apenas potencial) até à instituição e execução das medidas necessárias, quer preventivas, quer de recuperação. O objectivo básico de tais medidas é prevenir prejuízos para o homem e para o ambiente; ou, no caso de já se terem verificado danos, corrigi-los.

3.1.2. A natureza das medidas que devem ser adoptadas para enfrentar os problemas de poluição na prática revelam inevitavelmente um grau considerável de variação, que depende, nomeadamente, da natureza dos efeitos adversos identificados ou previstos, das suas causas, e das origens do problema. Assim, por exemplo, um problema de poluição pode ser, segundo vários graus:

— agudo ou crónico,

— localizado ou geograficamente disperso,

— relativo inicialmente a um único poluente ou a combinações de poluentes,

— restrito a um meio (atmosfera, água ou solo) ou afectando vários meios, e/ou envolvendo o movimento de poluentes entre diferentes meios,

— e a fonte de um dado problema de poluição pode ser ainda uma fonte (ou fontes) pontual ou difusa, fixa ou móvel, e pode estar relacionada principalmente com um sector industrial ou com vários.

3.1.3. Dada esta complexidade, é natural — e conveniente — que o modo como é abordado o controlo da poluição e a sua ênfase variem na prática, dependendo das possibilidades técnicas, administrativas e jurídicas para adoptar medidas de controlo e do modo como se distribuem os efeitos da poluição e as medidas de controlo. Contudo, é importante reconhecer que estas diferentes abordagens não reflectem qualquer diferença nos princípios fundamentais. Assim, por exemplo, uma medida centrada num único poluente pode ser justificável se (em circunstâncias especiais e à luz dos conhecimentos científicos disponíveis) se verificar que não existem interacções significativas com outros poluentes; mas este caso especial não contradiz o princípio genérico de que as políticas de controlo da poluição devem ter em consideração os efeitos de interacção.

3.1.4. A primeira fase do problema do controlo da poluição é investigar e estudar pormenorizadamente a situação para identificar os factores envolvidos e respectivas inter-relações. De uma maneira geral, os problemas de poluição podem caracterizar-se por quatro factores principais — o poluente, as origens do poluente, o meio ou meios ambientais para onde é rejeitado, ou onde aparece ou através dos quais é veículado o poluente e o ambiente ou organismo afectado. A acção de controlo pode ser dirigida a qualquer um ou a vários desses elementos componentes do problema.

3.1.5. O poluente pode ser um produto químico simples ou uma mistura; pode consistir em substâncias orgânicas ou inorgânicas ou ambas; pode ser uma entidade de carácter físico, como o ruído ou o calor.

Uma acção de controlo dirigida a um poluente tem por objectivo prevenir ou reduzir as emissões de uma substância ou tipo de poluição específicos proveniente de todas as fontes para meios do ambiente importantes. Os controlos baseados nas fontes procuram reduzir as emissões provenientes das principais fontes, em todos os meios atingidos onde o poluente tem um impacto significativo.

3.1.6. Se concentrarmos a atenção nos meios do ambiente afectados, é fácil verificar que nos processos de descarga e transporte de poluentes podem estar envolvidos um ou vários meios; os meios mais importantes são: a atmosfera, as águas, o solo, os sedimentos e o biota. Os controlos que se baseiam num determinado meio do ambiente têm geralmente por objectivo a redução das emissões de uma substância específica provenientes de todas as principais fontes, descarregadas num único meio.

3.1.7. Por fim, no que se refere ao alvo da poluição trata-se geralmente de um organismo vivo; mas pode ser um ser inerte — o solo ou um edifício, por exemplo, os controlos com base num alvo têm por objectivo proteger o organismo ou o ambiente de danos, ou seja, um objectivo de qualidade ambiental sob a forma de controlos que visam os alvos da poluição.

3.1.8. Quando for identificado e investigado um problema ambiental pode então ser decidida uma estratégia de controlo adequada. A estratégia de controlo seleccionada pode incluir normas biológicas, limites de exposição, objectivos ou normas de qualidade para o ambiente, normas de emissão, normas de funcionamento ou tratamento, normas de qualidade dos produtos limites relativos às emissões totais ou uma gama e controlos preventivos, a nível nacional ou regional (tal como a aplicação dos procedimentos de avaliação do impacte ambiental ou exigências de testagem e notificação de novos produtos e processos industriais), ou algumas combinações destes.

3.1.9. A estratégia de controlo adoptada pode exigir claramente várias formas de acção a nível comunitário, que dependem, por exemplo, da extensão e natureza do problema de ambiente, dos efeitos de possíveis medidas relativas ao funcionamento do mercado comum em termos de bens e serviços e, das interacções com outras políticas comunitárias.

3.2. Controlos de poluição em diversos meios

3.2.1. No caso dos problemas serem provocados pela emissão de poluentes provenientes de diversas fontes para um único meio (sem se repercutir significativamente em outros meios) a abordagem baseada no limite das emissões ou em normas de qualidade do ambiente pode ser a mais adequada. Até ao presente, a tendência da política comunitária de ambiente tem sido a de seguir esta abordagem. Embora o Terceiro Programa de Acção de Ambiente referisse a necessidade de «evitar qualquer transferência de poluição que possa surgir da adopção de medidas apenas parciais», a tendência tem sido conferir maior ênfase aos problemas de poluição que surgem nos diferentes meios: atmosfera, águas, solo. Têm havido, certamente, alguns instrumentos horizontais importantes, como por exemplo a «6º Alteração » (1) e a directiva, recentemente adoptada, relativa à avaliação dos impactos ambientais (2), mas a perspectiva adoptada tem sido fundamentalmente sectorial; e tal perspectiva tem-se reflectido na estrutura das próprias divisões da Comissão que se ocupam das questões de ambiente.

3.2.2. Deste modo, foram definidos bastante cedo objectivos de qualidade a nível comunitário para determinadas utilizações da água; a tais objectivos seguiram-se, por seu turno, normas comunitárias de emissão na medida em que estava em causa a descarga de determinadas substâncias perigosas para a água (não obstante a chamada abordagem «paralela» da Directiva 76/464/CEE (3) significar que essas normas seriam simultaneamente acompanhadas por objectivos de qualidade). Também em relação ao modo de enfrentar a poluição atmosférica foram definidas, a nível comunitário, determinadas normas de qualidade do ar a que se seguirão a adopção de uma directiva-quadro relativa às emissões provenientes de certas instalações industriais (4) que prevê o estabelecimento de limites de emissão a nível comunitário e propostas da Comissão para limites de emissões relativas às descargas para a atmosfera provenientes de instalações de combustão de grande dimensão. Procuraram resolver-se os problemas dos resíduos através de uma série de directivas comunitárias, cujo objectivo era estabelecer um enquadramento geral para a rejeição dos resíduos no solo, especialmente resíduos tóxicos e perigosos. O despejo de resíduos no mar é o tema de uma recente proposta da Comissão (5).

3.2.3. Uma consequência inevitável da abordagem sectorial da poluição é que, à medida que as normas se tornam mais rígidas numa área, podem aumentar as pressões numa outra área. Se forem limitadas as descargas para a atmosfera ou para a água, a descarga no solo pode então afigurar-se a solução preferível, mas se os controlos das descargas de resíduos no solo (e no mar) foram por sua vez mais rigorosos, podem surgir outras dificuldades. A Comissão é do parecer que a Comunidade precisa de evoluir no sentido de padrões de ambiente cada vez mais severos em todos os sectores. Nestas circunstâncias, é pelo menos defensável que uma abordagem aos problemas da poluição por sector não seja, necessariamente, a solução

(1) JO nº L 259 de 18. 9. 1979.
(2) JO nº L 175 de 5. 7. 1985.
(3) JO nº L 129 de 18. 5. 1976.
(4) JO nº L 188 de 16. 7. 1984.
(5) JO nº C 245 de 26. 9. 1985.

mais eficiente do ponto de vista económico, ou seja, não atinja necessariamente a redução máxima da poluição (considerando todos os meios) para um dado custo económico.

3.3. Controlos orientados para as substâncias

3.3.1. Uma análise da legislação comunitária revela que a abordagem até agora adoptada em relação à poluição nos diferentes sectores ambientais nem sempre foi integralmente consistente. Nos casos em que as interacções entre substâncias poluentes não sejam entendidas como um aspecto importante, para efeitos da gestão do ambiente, uma estratégia coerente procuraria:

a) Avaliar a explosição de um alvo particular a um poluente especial através de várias vias (atmosfera, água, solo);

b) Avaliar os efeitos de tais exposições, incluindo os riscos para a saúde e para o ambiente;

c) Estabelecer normas destinadas a limitar o impacto da poluição, sempre que tal for adequado.

3.2.2. Devido à sua orientação essencialmente sectorial as anteriores acções comunitárias têm apresentado tendência para se concentrarem nas descargas de determinado poluente para um meio (por exemplo, a água) independentemente dos impactos em outros meios como o ar ou o solo. Em alguns casos esta abordagem foi alvo de críticas com base no argumento de que os efeitos da interacção entre os meios não são desprezíveis. Em anteriores programas de acção comunitários de ambiente e em diversos instrumentos já adoptados pelo Conselho, já se podem encontrar várias «listas prioritárias» de substâncias. Mas no conjunto, estas listas são específicas de um dado sector (por exemplo, a «lista negra» e a «lista cinzenta» de substâncias cuja descarga no meio aquático deve ser controlada nos termos das disposições da Directiva 76/464/CEE [1]. Até agora, ainda não houve uma tentativa coerente no seio da Comunidade para avaliar as substâncias em termos de interacções de meios ou para definir estratégias de controlo nessa base, apesar de em alguns casos, na prática, a conjugação de diferentes normas, que durante certo tempo podem ter evoluído casualmente em diferentes sectores relativos a uma substância particular, possa ter conduzido a um controlo mais ou menos eficaz.

3.3.3. Uma abordagem integrada das substâncias químicas orientada para a substância:

— tomará em consideração a ocorrência de uma determinada substância proveniente de qualquer fonte,

— desenvolver-se-á no sentido de uma avaliação integrada dos riscos, que toma em linha de conta as diferentes vias através das quais o homem e o ambiente podem ser expostos a tais riscos,

— conduzirá a opções relativas às soluções mais eficientes e eficazes em relação aos problemas verificados.

3.3.4. Uma tal abordagem integrada à gestão das substâncias químicas conduzirá à selecção, a nível comunitário, de uma lista provisória de substâncias prioritárias para a política de ambiente. Uma avaliação mais aprofundada pode conduzir a uma lista definitiva e substâncias prioritárias que, por sua vez, podem levar à consideração, a nível comunitário, de importantes estratégias de controlo de substâncias individuais, tais como PCBs, cádmio, chumbo, fosfato, arsénico, cobre, mercúrio, asbestos, dioxinas, etc.; tais estratégias podem exigir, sem dúvida, que sejam tomados em consideração os controlos que já existem em determinados domínios, a nível comunitário.

3.3.5. A Comissão já começou a trabalhar com base numa abordagem orientada para as substâncias em determinados casos particulares. Um exemplo de uma possível aplicação desta abordagem consta da proposta da Comissão para a redução da poluição do ambiente provocada pelos asbestos [1].

3.3.6. São possíveis outras vias de aplicação do mesmo princípio. A Comissão está a examinar cuidadosamente os problemas ambientais provocados pelo cádmio com base nas «possíveis interacções». Esse exame levará a conclusões sobre se a legislação comunitária existente que limita as descargas dessa substância no ambiente, por qualquer via, é suficiente ou se existem lacunas; e, se for caso disso, qual a estratégia de controlo mais eficaz do ponto de vista dos custos, que assegure um adequado grau de protecção. Nesse caso, seriam apresentadas propostas adequadas.

3.4. Controlos orientados para as fontes

3.4.1. A gestão do ambiente deverá idealmente tomar em consideração as interacções entre as fontes dos poluentes (quando, por exemplo, é compartilhada uma capacidade de absorção limitada entre várias descargas). Nalguns casos, contudo, pode ser razoável concentrar os controlos num único tipo de fonte (especialmente quando não existem outras fontes importantes do poluente ou poluentes em questão). De uma certa maneira, as directivas comunitárias (adoptadas ou propostas) relativas aos veículos automóveis e instalações de combustão de grande dimensão representam uma abordagem orientada para a fonte no sentido

(1) JO nº L 129 de 18. 5. 1976.

(2) JO nº C 349 de 31. 12. 1985.

de que se referem a um grupo ou classe de poluidores (tráfego, centrais energéticas). Mas não são deliberadamente estabelecidas para considerar a totalidade das descargas poluentes (incluindo a produção de resíduos) de uma determinada classe ou grupos. A abordagem «orientada para a fonte» tal como é definida no Capítulo 5 do Primeiro Programa de Acção (acções específicas para determinados sectores industriais e produção de energia) não tem evoluído muito, pelo menos a nível comunitário, embora tenham sido identificados quinze sectores-chave industriais nesse programa, e tenham sido empreendidos numerosos estudos.

3.4.2. Na realidade, foram apresentadas propostas apenas para dois sectores industriais — o dióxido de titânio (em que se adoptou uma abordagem orientada para diversos meios) e a pasta de papel (em que foi dado ênfase às descargas na água). A proposta relativa à pasta de papel ainda não foi adoptada nem mesmo analisada pelo Conselho e o caso da proposta relativa ao dióxido de titânio não é encorajador. Apesar de tudo, uma abordagem orientada para a fonte (que visa indústrias individuais ou grupos de indústrias alvo e que abrange todas as descargas para a atmosfera, solo ou águas e inclui a produção de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos) é adequada em determinadas circunstâncias e constitui uma das abordagens alternativas disponível que pode merecer ser reconsiderada.

3.4.3. Para apoiar tal abordagem seria certamente necessário um conhecimento mais profundo e global das emissões para a atmosfera, água e solo na forma de resíduos provenientes das principais fontes de tais emissões e seria igualmente necessário conhecer a sua provável evolução. Devem ser estabelecidos inventários das emissões e mantidos actualizados; deve igualmente ser mantido e divulgado regularmente junto dos interessados e do público, conjuntamente com os consequentes custos o estado de desenvolvimento das tecnologias para o controlo das emissões. Tal acção é sem dúvida desejável em qualquer situação, qualquer que seja a abordagem do controlo da poluição adoptada e a Comissão tomará, as medidas necessárias nesse sentido, em colaboração com os Estados-membros e com as indústrias em questão.

3.4.4. A Comissão ponderará estas questões mais profundamente e promoverá os necessários estudos e debates que permitam o prosseguimento das reflexões a este respeito. Ao fazer isto, será importante reconhecer as dificuldades que impediram que se verificassem progressos — tais como o sentido da aparente «discriminação» contra determinados sectores industriais e os problemas de sobreposição em que os poluentes abrangidos por uma abordagem orientada para a fonte são igualmente regulados por legislação sectorial. Será do mesmo modo importante, reconhecer que uma abordagem global orientada para diversos meios e poluentes, para funcionar eficazmente, exigiria um mecanismo de controlo altamente sofisticado.

3.5. Normas de qualidade dos produtos, limites das emissões e objectivos e normas de qualidade ambiental

3.5.1. Os regulamentos de ambiente que estabelecem normas de qualidade dos produtos ou normas para as emissões podem basear-se nas características técnicas da indústria ou produtos sujeitos ao regulamento e/ou num objectivo ou norma de qualidade específicos para o meio receptor. Tem sido utilizada, com efeito, uma multiplicidade de abordagens.

3.5.2. Na legislação até agora adoptada, a Comunidade tem por exemplo fixado limites para as emissões gasosas provenientes de veículos motorizados; e no caso de determinados poluentes atmosféricos, a Comissão tem proposto que os limites de emissão sejam fixados para algumas fontes fixas. Ao mesmo tempo para alguns poluentes atmosféricos como o SO_2, partículas e chumbo, as normas de qualidade de ambiente para a atmosfera têm sido acordadas a nível comunitário. No que diz respeito à descarga de substâncias perigosas para a água, a Comissão aprovou a chamada abordagem paralela no que se refere às substâncias da «Lista Negra» nos termos da qual os Estados-membros dispõem de liberdade de escolha quer em relação aos objectivos de qualidade para o ambiente, quer em relação à abordagem dos limites das emissões, ao mesmo tempo que acentua que para as descargas das substâncias da «Lista Cinzenta» (tal como nas directivas relativas a utilizações especiais da água) deve ser aplicada a abordagem dos objectivos de qualidade.

3.5.3. Quanto à poluição do solo, a primeira directiva adoptada — relativa à utilização de lamas de depuração na agricultura (1) — determina que sejam observados simultaneamente normas de qualidade e limites de emissões (cobrindo taxas e quantidades); enquanto que em algumas outras directivas tinham sido fixadas exigências apenas em termos genéricos.

3.5.4. Em muitos casos importantes (por exemplo, chumbo na gasolina o teor de enxofre nos gasóleos) têm sido estabelecidas normas de qualidade dos produtos com o duplo objectivo de proteger o ambiente e evitar obstáculos artificiais ao comércio ou distorções da concorrência. Noutros casos, têm sido adoptadas outras abordagens — tais como a exigência de estabelecer programas [por exemplo, a directiva relativa a embalagens para líquidos alimentares (2)], ou reduções aprovadas quanto ao nível de utilização [por exemplo, a decisão relativa aos clorofluorocarbonetos (3)]. Em algumas directivas relativas à água foram fixados valores-guia e valores obrigatórios; e, obviamente, outras formas de orientação poderiam ter um papel a desempenhar em relação a uma boa prática.

3.5.5. Outro elemento importante no estabelecimento de normas a nível comunitário é o «estado de desenvolvimento» em termos da tecnologia disponível. Surge a questão do modo como se podem traduzir estes conceitos gerais em valores concretos. É digno de nota que na recente legislação comunitária de ambiente (especialmente em relação à poluição atmosférica e poluição das águas) cada vez mais se faz referência à melhor tecnologia disponível. Face a este enquadramento, seriam muito valiosos acordos celebrados a nível comunitário no sentido de promover um intercâmbio de informações mais eficiente entre os Estados-membros e com a Comissão no que diz respeito às suas próprias experiências e conhecimento das tecnologias aplicáveis. A Comissão tenciona apresentar propostas quanto ao melhor modo de proceder a um intercâmbio de informações.

3.6. Conclusões

3.6.1. A Comissão não considera que uma determinada abordagem seja necessariamente preferível às outras, o que depende, em larga medida, das circunstâncias da situação. Consequentemente, as propostas futuras estabelecerão normas da maneira mais adequada em relação às exigências de protecção do ambiente e responsabilidades da Comunidade. Assim, as medidas comunitárias (por exemplo, regulamentos relativos ao ruído dos produtos) cujo principal objectivo é evitar distorções do comércio resultam de acções unilaterais empreendidas pelos Estados-membros que têm tendência a dar ênfase às condições técnicas para a manutenção da qualidade do ambiente; por outro lado, as medidas para combater a poluição transfronteira, tal como as chuvas ácidas, necessitarão que sejam tomadas em consideração quer as normas de qualidade do ambiente, quer as exigências técnicas das acções de recuperação.

3.6.2. Contudo, a Comissão considera que a Comunidade possui já a experiência suficiente, resultante das muitas abordagens diferentes da protecção do ambiente que têm sido adoptadas até ao presente pela legislação comunitária — acima descritas e discutidas — que justifica e torna desejável a revisão de toda esta matéria. O objectivo de tal revisão seria determinar se se poderia extrair qualquer base lógica que fornecesse uma orientação útil no que diz respeito às abordagens seleccionadas a adoptar na futura legislação comunitária. Consequentemente, a Comissão em estreita colaboração com os Estados-membros, tomará as medidas necessárias para iniciar um exame geral do valor e eficácia das abordagens relativas ao estabelecimento das normas até agora adoptadas, associado à consideração de possíveis desenvolvimentos futuros, incluindo o papel dos instrumentos económicos (ver ponto 2.5.6 anterior).

4. ACÇÕES EM SECTORES ESPECÍFICOS

4.1. Poluição atmosférica

4.1.1. Embora a Comunidade tenha já efectuado alguns progressos no modo como se ocupa das causas tradicionais da poluição do ar, tais como fumos, partículas e dióxido de enxofre em zonas urbanas industrializadas, têm surgido recentemente novos problemas associados, nomeadamente, ao aumento do tráfego e deposições ácidas que é provável que continuem no centro das atenções. Os poluentes atmosféricos em causa, especialmente o enxofre, óxidos de azoto, hidrocarbonetos e oxidantes fotoquímicos sabe-se que podem actuar individual, colectiva ou sinergeticamente na acidificação do solo e águas superficiais, na inibição do crescimento das plantas e no ataque a monumentos, construções e estruturas; são, do mesmo modo, potencialmente nocivos para a saúde do homem.

(1) JO nº L 181 de 4. 7. 1986.
(2) JO nº L 176 de 6. 1. 1985.
(3) JO nº L 329 de 25. 11. 1982.

4.1.2. Os processos industriais, a incineração de detritos e outras actividades humanas que dão origem a emissões para a atmosfera de substâncias identificadas como ou suspeitas de serem persistentes, perigosas ou tóxicas (por exemplo, metais pesados, PCBs, asbestos) podem não só contaminar a atmosfera como também conduzir à transferência da poluição para outras partes do ambiente e produzir aí efeitos nocivos sobre os seres humanos e ecossistemas. Esta constitui mais uma das razões para reduzir as emissões para a atmosfera.

4.1.3. O Conselho Europeu, na sua reunião de Junho de 1983, realizada em Stuttgart, solicitou a aceleração e reforço das acções a nível nacional, comunitário e internacional destinadas a combater a poluição do ambiente e, em especial, do ar. Em termos de uma primeira resposta, a Comissão apresentou ao Conselho diversas propostas no sentido da limitação e redução das emissões provenientes das principais fontes fixas e móveis (1), for desenvolvido, paralelamente, um maior esforço na investigação das causas e efeitos dos poluentes atmosféricos destinada a esclarecer os mecanismos de causa associados aos danos observados.

4.1.4. A Comissão esclareceu, igualmente, que estava em vias de adoptar uma abordagem estratégica que envolvia a exigência de uma diminuição geral e substancial das emissões de substâncias acidificantes provenientes de todas as principais fontes, o que será realizado. Neste contexto, é de primordial importância que a proposta da Comissão para a redução das emissões provenientes de instalações de combustão de grande dimensão, que ainda está em discussão no Conselho, seja adoptada de preferência ainda antes do início do Quarto Programa de Acção de Ambiente (2). Do mesmo modo, a conclusão e execução das novas «normas europeias» para as emissões de escape dos veículos automóveis conduzirá a maiores reduções dos óxidos de azoto, hidrocarbonetos e outros poluentes. Mas estas medidas, por si só, é provável que não sejam suficientes.

4.1.5. A Comissão encontra-se presentemente a trabalhar no desenvolvimento de uma estratégia global a longo prazo para reduzir a poluição do ar na Comunidade Europeia bem como na zona envolvente, com o objectivo de definir uma abordagem adequada e completa, em resposta ao desafio lançado pelo Conselho Europeu de Stuttgart. Esta estratégia global será publicada no decurso de 1987 sob a forma de uma Comunicação ao Conselho.

4.1.6. Os principais objectivos desta estratégia serão:

— identificar os poluentes atmosféricos (no interior e no exterior das instalações) que se revestem actual e potencialmente da maior importância segundo o ponto de vista da protecção da saúde do homem e do ambiente,

— determinar os meios mais adequados — orientados para as substâncias e/ou para a fonte — para enfrentar os problemas de poluição já identificados ou que é provável que se tornem importantes, ao mesmo tempo que se toma em atenção se a poluição do ar não é simplesmente transferida para a água ou para o solo,

— fixar e aplicar objectivos a nível comunitário para a redução substancial das emissões totais provenientes de todas as fontes importantes para a atmosfera, de modo a combater a deposição de ácidos e os danos que lhe estão associados, incluindo a corrosão e o declínio das florestas,

— reduzir, a longo prazo, a concentração no ar ambiente da maioria dos poluentes importantes, até níveis considerados aceitáveis para a protecção de ecossistemas sensíveis,

— definir e executar medidas preventivas contra a poluição no interior dos edifícios provocada por um número crescente de substâncias,

— desenvolver e pôr em funcionamento instrumentos que possam ajudar a atingir esses objectivos, incluindo:
  — um inventário das emissões e principais tipos de fontes,
  — um inventário das melhores tecnologias disponíveis para a redução da poluição e custos associados,
  — redes de controlo e vigilância,
  — técnicas de modelização,
  — instrumentos económicos para a prevenção da poluição.

(1) Ver o 17º Relatório Geral da Actividades das Comunidades Europeias, 1983, pontos 377-381.

(2) JO nº C 49 de 21. 2. 1984.

4.1.7. Na sequência do trabalho já encetado nos termos dos anteriores programas de acção terão de ser tratadas as principais categorias de estabelecimentos, enumerados na directiva relativa à poluição do ar proveniente de instalações industriais [Directiva 84/360/CEE (1)], que justificam as normas de emissão a nível comunitário. Além disso, as normas de emissão comunitárias, baseadas na melhor tecnologia disponível, podem igualmente ser exigidas por fontes ainda não abrangidas por essa directiva (especialmente por instalações nucleares e instalações para a combustão de fuelóleo e combustíveis sólidos) para que se possa atingir, dentro de limites de tempo razoáveis uma estrutura no âmbito da qual são controlados, numa base coerente, todos os princípios poluentes atmosféricos provenientes das principas categorias de instalações. A Comissão apresentará propostas adequadas relativas a todos estes assuntos.

4.1.8. Serão propostas posteriormente outras medidas para a redução da poluição atmosférica proveniente das categorias de transportes ainda não abrangidas pela legislação comunitária. Podem, igualmente, ser necessárias normas de qualidade para o ar no que se refere a determinados poluentes, tais como os oxidantes fotoquímicos, nos quais se suspeita que o ozono desempenha um papel-chave devido aos seus efeitos sinergéticos, associados às disposições ácidas. O desenvolvimento de normas de qualidade ecológicas para o ar será considerado a nível comunitário, abrangendo por exemplo a deposição ácida nas florestas e outros ecossistemas sensíveis.

4.1.9. Fora da Comunidade, continuará a ser primordial a necessidade de uma acção internacional coordenada relativa à poluição atmosférica; mesmo nos casos em que a Comunidade já fez tudo o que lhe competia, para que fosse atingido um progresso real, é necessário que continue a desempenhar um papel activo e construtivo no trabalho, das organizações internacionais, como por exemplo a Comissão Económica para a Europa e a Agência Internacional para a Energia Atómica e, na conclusão de convenções internacionais importantes, sempre que e onde quer que sejam identificados e discutidos problemas de poluição do ar.

4.2. Águas doces e águas marinhas

4.2.1. O Terceiro Programa de Acção em Matéria de Ambiente sublinhou que a Comissão prosseguiria as medidas empreendidas no âmbito dos dois primeiros programas e executaria directivas e decisões adoptadas pelo Conselho com o objectivo de prevenir e reduzir a poluição das águas. Essas directivas e decisões relacionam-se especialmente com o estabelecimento, a nível comunitário, de normas de qualidade relativas a determinadas utilizações da água (nomeadamente águas superficiais, águas de beber, águas de banho e águas subterrâneas são abrangidas juntamente com as águas utilizadas para a piscicultura e criação de marisco); e com a redução da poluição provocada pela descarga de determinadas susbtâncias perigosas no meio aquático. O Terceiro Programa referiu que as principais áreas de actividade eram:

— o controlo da poluição por substâncias perigosas,

— o controlo da poluição proveniente do derramamento de petróleo,

— vigilância e controlo com o objectivo de melhorar a qualidade da água e reduzir a poluição.

4.2.2. Essas prioridades continuam a ser válidas no contexto do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente e a Comissão apresentará propostas adequadas relativas a todas essas áreas. Além disso, é necessário salientar que a prioridade atribuída à poluição marinha aumenta regularmente e nesse contexto, a Comissão atribuirá uma atenção considerável a outras substâncias perigosas transportadas pelo mar e ao petróleo. A Comissão indicou igualmente no documento COM(86)327 as suas intenções de considerar o caso para propor normas de emissão comunitárias baseadas na melhor tecnologia disponível, para instalações nucleares; e de apresentar propostas para a adesão comunitária à Comissão de Londres relativa às descargas.

4.2.3 No que diz respeito às questões de poluição da água provocada pela descarga de substâncias perigosas para o meio aquático, pode ser oportuno o exame das vantagens e limitações da chamada abordagem «paralela» estabelecida pela Directiva 76/464/CEE tal como indicado na Secção 3.3 anterior. As duas abordagens não são igualmente adaptadas para resolver o problema das fontes de poluição pontuais ou difusas. A Comissão analisará a possibilidade de desenvolver propostas para uma política de controlo da poluição mais coerente, abrangendo ambos os tipos de fontes de poluição e incluindo uma utilização mais discriminada de uma ou ambas destas abordagens paralelas.

4.2.4. Entretanto, a Comissão pretende continuar com a execução pormenorizada da Directiva 76/464/ /CEE. Agora que foi adoptada a directiva-quadro geral que fixa os limites de emissão e objectivos de

(1) JO nº L 188, 16. 7. 1984, p. 20.

qualidade para as substâncias perigosas (1) pode ser consideravelmente acelerada a tarefa de estabelecer valores relativos às substâncias primordiais de entre as 129 substâncias da «Lista Negra» (Anexo I) publicada pela Comissão em 1982 (2). A Comissão apresentará propostas de valores relativos a muitas destas substâncias durante o período do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente. Prosseguirão igualmente os trabalhos relativos às substâncias da «Lista Cinzenta» (Anexo II) e a Comissão tenciona apresentar propostas de objectivos de qualidade no que diz respeito a várias dessas substâncias, especialmente chumbo, cobre, níquel e zinco, se tal for necessário, com base na experiência aquirida a nível nacional.

4.2.5. Contudo, mesmo com um ritmo de acção cada vez maior, tal como acima estabelecido, as medidas de protecção dos meios aquáticos da Comunidade não serão completas de modo nenhum. Serão necessárias novas acções numa série de áreas. A Comissão tenciona apresentar propostas e directivas relativas ao controlo e redução da poluição das águas resultante da disseminação ou descarga de efluentes de gado, assim como da utilização exagerada de fertilizantes e pesticidas, e ainda a acções de informação e ensino, necessárias para aumentar o grau de consciencialização dos agricultores relativamente aos problemas que podem ocorrer.

Neste sentido, a agricultura, tal como outros sectores, dará a sua contribuição aos esforços comunitários para reduzir a poluição das águas. A Comissão proporá também padrões de qualidade mínimos a atingir, a longo prazo, em todas as águas da Comunidade e reexaminará igualmente a questão do estabelecimento de padrões de qualidade para outras utilizações das águas, além das referidas no ponto 4.2.1, especialmente para utilizações industriais e utilizações agrícolas da água.

4.2.6. No que diz respeito à protecção do mar, os principais objectivos das futuras acções serão:

— a execução das convenções e protocolos internacionais importantes nos quais a Comunidade é uma Parte Contratante (3) e uma participação activa no trabalho de outras organizações internacionais que se ocupam da poluição marinha (4),

— o desenvolvimento de uma estratégia e plano de acção (MEDSPA) para a protecção da zona mediterrânica (incluindo, como é óbvio, o mar Mediterrâneo) tal como foi previsto na Comunicação da Comissão ao Conselho de 24 de Abril de 1984 (5),

— a execução da declaração, adoptada pelas Partes Contratantes na Convenção de Barcelona, relativa à sua Quarta Reunião Ordinária em Génova (Setembro de 1985),

— a execução de decisões adoptadas na primeira Conferência do mar do Norte e participação activa na Segunda Conferência que deve ter lugar em 1987,

— a redução das emissões de poluentes de origem telúrica veiculadas para o mar por rios ou resultantes de descargas de detritos ou transporte atmosférico,

— a execução harmonizada a nível comunitário de anexos facultativos da Convenção MARPOL 73/78,

— o desenvolvimento e execução prática de um sistema de informações comunitário que se ocupe especialmente do derramamento no mar de substâncias perigosas,

— a prossecução do programa de projectos-piloto de demonstração para a protecção do mar contra o petróleo e outras substâncias químicas; tais projectos terão como objectivo o melhoramento das capacidades de resposta nacionais em casos de situações de emergência e/ou de capacidade para desenvolver novos meios ou métodos para enfrentar derramamentos importantes; contribuirão, igualmente, para identificar os meios em que os aspectos da concepção do navio, a disposição do acondicionamento da carga e a embalagem e rotulagem de substâncias perigosas transportadas em contentores, podem facilitar uma acção de resposta bem sucedida, no caso de um acidente,

— a formação dos responsáveis pelo combate da poluição marinha provocada pelo petróleo e substâncias perigosas,

— uma melhor integração das exigências em termos de ambiente nas políticas de transportes marítimos.

A Comissão, em estreita consulta com Estados-membros, adoptará as iniciativas adequadas em relação a todas estas áreas de acção quer através do mecanismo do Conselho quer por via dos Comités Consultivos relevantes.

---

(1) JO nº L 181 de 4. 7. 1986.

(2) JO nº C 176 de 14. 7. 1982.

(3) — A Convenção de Barcelona para a protecção do mar Mediterrâneo contra a poluição e quatro protocolos respectivos (descarga, fontes terrestres, poluição acidental, zonas especialmente protegidas);
— a Convenção de Paris para a prevenção da poluição marinha de origem telúrica;
— o Acordo de Bona relativo à cooperação para combater a poluição do mar do Norte provocada por petróleo e outras substâncias perigosas.

(4) Por exemplo IMO, UNEP, Port State Control, ILO.

(5) JO nº C 133 de 21. 5. 1984.

4.2.7. Além das acções acima descritas, são necessárias, segundo o parecer da Comissão, algumas outras medidas preventivas específicas, especialmente relativas ao melhoramento das instalações de recepção existentes para resíduos oleosos e outros resíduos originados pelos navios; e sistemas aperfeiçoados para tratar lixos. A Comissão apresentará as propostas adequadas.

4.2.8. Outras matérias, que afectam tanto águas doces como águas marinhas e em relação às quais pode ser necessária uma maior atenção por parte da Comunidade, incluem questões relacionadas com o manuseamento e rejeição de sedimentos poluídos, a eutrofização de reservas de água em determinadas zonas da Comunidade; é a actualização da lista de substâncias perigosas. Estas matérias serão examinadas em profundidade pela Comissão e continuarão a ser adoptadas iniciativas adequadas para as resolver.

4.2.9. O melhoramento do abastecimento e gestão da água continuarão a ser uma das principais tarefas da Comunidade, especialmente nas regiões semi-áridas e nas pequenas ilhas da Comunidade. A Comissão continuará a dedicar a esta questão parte dos seus esforços e prestar-lhe-á uma atenção especial no seu trabalho respeitante à zona mediterrânica no âmbito do MEDSPA.

4.2.10. A Comissão continuará igualmente a participar activamente no trabalho da Comissão do Reno com o objectivo de assegurar uma melhor protecção do rio Reno contra todas as formas de poluição. Além disso, a Comissão está a participar, conjuntamente com a República Federal da Alemanha, na negociação de acordos para a protecção ambiente do rio Danúbio.

4.3. **Produtos químicos**

4.3.1. Continuarão a ser prioritárias a aplicação do novo sistema de notificação de produtos químicos (Directiva 79/831/CEE) e a classificação, embalagem e rotulagem de produtos químicos novos e existentes (1).

4.3.2. O sistema de notificação previsto na Directiva 79/831/CEE permite à Comissão e Estados-membros vigiar os perigos, distribuição e utilizações dos produtos químicos, comercializados após 18 de Setembro de 1981. É necessário um procedimento semelhante para a avaliação integrada dos riscos dos «produtos químicos existentes» [aqueles que foram comercializados anteriormente a essa data e que são enumerados no Inventário Europeu das Substâncias Químicas Existentes (IESQE)].

4.3.3. Será proposta uma directiva que constitua uma ampla estrutura para a avaliação de riscos e para a regulamentação dos produtos químicos existentes, nos casos em que tal avaliação seja necessária. Tal directiva instituirá um procedimento para o tratamento de uma lista prioritária de produtos químicos que requerem uma atenção imediata e para o estabelecimento dos meios para a recolha de informações, ensaios exigidos e avaliação dos riscos para as pessoas e ambiente. Pode igualmente constituir um mecanismo para a coordenação do desenvolvimento de estratégias e controlo de produtos químicos específicos, quando se provar que tal é necessário.

4.3.4. A Comissão manterá sob exame contínuo os sistemas de classificação, as exigências relativas aos ensaios e as directrizes dos ensaios estabelecidos nas directivas e ambiente, com o objectivo de atingir uma maior racionalização onde tal for possível. Tomará especialmente em consideração os trabalhos presentemente em curso na OCDE e, noutros organismos relativos ao desenvolvimento, validação e utilização de métodos alternativos não envolvendo animais ou utilizando o menor número de animais ou procedimentos menos dolorosos.

4.3.5. A abordagem orientada para as substâncias relativamente aos problemas de poluição ambiental que surgem da utilização em larga escala de substâncias e/ou produtos químicos já foi acima descrita (ver secção 3.2). Como foi referido, uma tal abordagem:

— tomará em consideração a ocorrência de um determinado poluente proveniente de qualquer fonte,

— desenvolver-se-á no sentido de uma avaliação integrada dos riscos que tome em consideração as diferentes vias através das quais são expostos os seres humanos e o ambiente,

— conduzirá a opções relativas às medidas mais eficazes e eficientes (quer legislação quer acções de outros tipos) para resolver os problemas surgidos.

A Comissão já adoptou esta abordagem no seu trabalho relativo a determinadas substâncias que são largamente utilizadas e disseminadas no ambiente — especialmente cádmio e chumbo. Serão apresentadas propostas adequadas.

(1) JO nº L 259 de 15. 10. 1979, p. 10.

4.3.6. O regulamento integrado dos produtos químicos perigosos constituirá um outro novo impulso importante. A Comissão examinará a adequação da legislação relativa à comercialização e utilização (1) de produtos químicos (Directiva 79/663/CEE) que foi anteriormente utilizada no controlo dos PCBs e asbestos, entre outras substâncias.

4.3.7. Já foram propostas legislações e acções comunitárias, a nível internacional, relativas à exportação e importação de produtos químicos perigosos que são probidos ou fortemente restringidos na Comunidade. Mas permanece um tema de elevada prioridade a exportação, para países não CEE de procedimentos e instalações industriais perigosas. A Comunidade deve desenvolver legislação relativa à exportação de procedimentos industriais perigosos baseados nas informações e experiência adquirida no âmbito da directiva relativa aos principais acidentes perigosos (82/501/CEE) (2), logo que se obtiver a experiência suficiente nos termos dessa directiva, a Comissão apresentará propostas adequadas.

4.3.8. Noutra possível aplicação da experiência adquirida nos termos da Directiva 82/501/CEE a Comissão estudará a possibilidade dos procedimentos instituídos nos termos dessa directiva para a segurança nos estabelecimentos, prevenção de acidentes, planos de emergência, formação, informação etc. poderem ser aplicados a instalações nucleares. Logo que possível, será apresentado ao Conselho um relatório relativo a esse assunto.

4.3.9. Mais genericamente, há que reconhecer que é cada vez maior o interesse suscitado pelo movimento e produção internacionais de produtos químicos perigosos, resíduos e estabelecimentos. Os acidentes neste domínio, embora raros felizmente, podem ser devastadores (Seveso e Bhopal). Além disso, para a aplicação e desenvolvimento contínuos da legislação comunitária relativa a substâncias químicas perigosas (tal como acima descritas) e relativa às transferências transfronteiras de resíduos tóxicos e perigosos (ver Secção 5.3 seguinte), é necessária uma acção imediata que desenvolva, a nível internacional, medidas de controlo adequadas e procedimentos de notificação e autorização, que proporcionarão um maior grau de segurança, sem colocarem entraves ao fabrico e comercialização legítimos de produtos perigosos. É oportuno que a Comunidade, em colaboração com a OCDE e as Nações Unidas, promova o rápido desenvolvimento de códigos de prática de âmbito mundial que complementem as medidas legislativas específicas necessárias para abranger alguns aspectos dessas matérias e a Comissão adoptará iniciativas nesse sentido.

4.3.10. A Comunidade, juntamente com os Estados-membros, já é Parte Contratante na Convenção internacional que se ocupa da protecção da camada de ozono. Encontra-se presentemente em desenvolvimento um protocolo relativo aos clorofluorocarbonetos (CFCs). A Comunidade mediante sucessivas decisões do Conselho tem limitado a utilização de CFCs no seu território e é importante que se torne Parte Contratante no Protocolo Internacional. A Comissão está a participar activamente, conjuntamente com os Estados-membros, nos trabalhos preparatórios em curso e apresentará propostas na fase adequada relativamente ao mandato para negociar o texto final.

4.4. **Biotecnologia**

4.4.1. O desenvolvimento da biotecnologia nos últimos anos tem sido dramático e tem grandes implicações políticas para a Comunidade. A Comissão desempenhou um papel preponderante no desenvolvimente da estratégia da Comunidade para a biotecnologia da Europa, incluindo, em particular: o desenvolvimento de uma abordagem racional para a investigação da recombinação de ADN. A Comunidade também tem vindo desde há muito a estabelecer regulamentos, que actualiza quando é necessário em certas áreas de aplicação da biotecnologia incluindo, por exemplo, produtos alimentares, farmacêuticos e a agricultura. As investigações relativas à avaliação das técnicas de risco fazem parte do actual Programa de Acção e Investigação Biotecnológica 1985-1989, e serão prosseguidas e alargadas aquando da revisão do programa.

4.4.2. Do ponto de vista da protecção do ambiente há dois aspectos importantes. Por um lado, a biotecnologia tem capacidade para contribuir para a protecção do ambiente por exemplo, na purificação das águas, na redução da carência biológica de oxigénio dos resíduos orgânicos de indústrias que utilizam materiais biológicos e na desintoxicação dos resíduos. Por outro lado, há sem dúvida uma certa inquietação por parte do público, devido ao desconhecimento dos progressos mais recentes da engenharia genética e, em especial, quanto à perspectiva da utilização generalizada de novos organismos na agricultura e no ambiente bem como dos possíveis riscos com isso relacionados.

4.4.3. O interesse da Comunidade Europeia no controlo dos possíveis riscos resultantes da biotecnologia é óbvio: devido ao facto de novos organismos ou organismos até então desconhecidos se poderem repro-

(1) JO nº L 262 de 27. 9. 1976, p. 201.

(2) JO nº L 230 de 5. 8. 1982.

duzir, podem surgir problemas comparáveis aos criados no passado por incursões de organismos patogénicos naturais em novos ambientes (por exemplo, a doença do ulmeiro holandês). Do mesmo modo, o rápido desenvolvimento de indústrias utilizando técnicas modernas de manipulação genética significa que os impactos ambientais potenciais dos processos e produtos da biotecnologia se podem multiplicar rapidamente se não forem tomadas as devidas precauções.

4.4.4. Uma vasta experiência em domínios tais como a assistência médica e a política de protecção do ambiente demonstra que é preferível avaliar os riscos potenciais o mais possível antes da produção em grande escala, de modo a poder adoptar acções preventivas, se necessário. É óbvio que a responsabilidade deve competir ao inovador, que deve fornecer às autoridades reguladoras dados adequados para tal apreciação. Tais avaliações podem igualmente ser completadas por uma vigilância *a posteriori* à luz da experiência acumulada.

4.4.5. É um momento bastante oportuno para que tais acções sejam empreendidas a nível comunitário — tanto para proteger a saúde e o ambiente dos cidadãos da Comunidade, como para preservar o mercado comum contra regulamentos nacionais unilaterais. Nos debates com os funcionários superiores dos Estados-membros tornou-se evidente que a Comunidade se devia movimentar rapidamente e com decisão no sentido de criar uma estrutura legislativa adequada para o desenvolvimento de processos e produtos que envolvam organismos geneticamente manipulados. Consequentemente, a Comissão já iniciou os trabalhos através de um Comité especialmente constituído — o Comité Interserviços para a Regulação da Biotecnologia (CIRB) — para a avaliação e posterior desenvolvimento de regulamentos de saúde e ambiente adequados nesta área.

4.4.6. Por conseguinte, pode ser necessária uma vasta abordagem da protecção do ambiente contra possíveis riscos resultantes de organismos geneticamente alterados ou exóticos relativa:

1. À natureza (e viabilidade potencial no ambiente) do organismo produzido, especialmente nos casos em que é conhecido que o organismo novo tem características tóxicas;
2. Aos processos de produção utilizados;
3. Às descargas para o ambiente;
4. À rejeição de resíduos e práticas de gestão;
5. À prevenção de acidentes e à natureza dos riscos se ocorrerem fugas acidentais;
6. Aos métodos de aplicação e locais quando se prevêm libertações deliberadas;
7. À detecção, vigilância e controlo da sobrevivência, multiplicação e disseminação;
8. Às populações expostas e vias de exposição;
9. Aos efeitos dos organismos nos seres humanos, outras espécies e ecossistemas.

4.4.7. Não se pode estabelecer uma distinção fundamental entre o tipo de riscos provocados por organismos já existentes, organismos produzidos pelos métodos tradicionais de manipulação genética e os organismos produzidos pelos métodos muito mais rigorosos da biotecnologia moderna. Porém, a grande variedade e quantidade de novas utilizações em desenvolvimento relativas a organismos geneticamente manipulados pode aumentar a escala dos riscos que advêm de tais utilizações, a não ser que o seu desenvolvimento ocorra num ambiente regulado bem definido.

4.4.8. Os regulamentos relativos a organismos modificados geneticamente devem fazer a distinção entre os riscos provenientes de duas áreas de utilização diferentes: por um lado, os riscos resultantes das utilizações restritas a nível industrial de microrganismos manipulados geneticamente, que não devem implicar medidas substancialmente diferentes das que foram tomadas no passado; por outro lado, no caso da planeada libertação no ambiente de organismos novos (tais como vacinas vivas, microrganismos para a desintoxicação de resíduos ou gestão de pragas biológicas, ou novas espécies vegetais ou animais), em que a experiência anterior (por exemplo, o impacto ecológico de novas espécies sobre as populações existentes) revelou a necessidade de precauções especiais.

4.4.9. A Comissão pretende avaliar as necessidades e apresentar propostas adequadas ao Conselho em duas áreas:

1. Classificação, acondionamento e controlo dos riscos para os seres humanos e o ambiente resultantes da produção, utilização e rejeição de organismos novos.
2. Notificação e consulta quanto à utilização prevista de organismos geneticamente manipulados no ambiente.

Na primeira área, será provavelmente necessário harmonizar normas e processos de classificação, acondicionamento, controlo dos acidentes, planeamento e respostas de emergência e a rejeição sob a forma de resíduos, de organismos potencialmente perigosos utilizados em processos de produção industrial. Numa libertação planificada, será provavelmente necessário estabelecer um sistema europeu de notificação e autorização para a libertação de novos organismos no ambiente.

4.4.10. Devido ao facto de nenhum Estado-membro (ou, na realidade qualquer outro país) ter aplicado uma legislação precisa neste domínio, a Comunidade dispõe de uma importante oportunidade para desenvolver ela própria as normas adequadas e constitui um modelo para os outros países. Consequentemente, em paralelo com a acção comunitária interna acima escrita, a Comissão procurará alargar e reforçar a eficácia de tal acção através de negociações com a OCDE e outras organizações internacionais.

4.4.11. A Comissão continuará igualmente a expandir a investigação científica no domínio da avaliação dos riscos provenientes do desenvolvimento e utilização de agentes biológicos.

4.5. **Ruído**

4.5.1. Todas as directivas comunitárias relativas ao ruído até agora aprovadas, dizem respeito ao ruído proveniente de produtos. Estabelecem limites para as emissões de ruído admissíveis provenientes de veículos de quatro rodas, tractores, motociclos, equipamentos de construção, aeronaves e máquinas de cortar relva. Além disso, encontram-se em debate no Conselho propostas de directivas que fixam os limites de emissão para helicópteros e veículos sobre carris e que exigem a rotulagem dos electrodomésticos no que diz respeito ao ruído.

4.5.2. A questão agora levantada é até que ponto a Comunidade se deve ocupar ela própria das questões relativas ao ruído que não sejam específicas dos produtos. Embora o Segundo Programa de Acção em Matéria de Ambiente tenha referido, em termos ambiciosos a «definição e aplicação de uma política comunitária anti-ruído», nos termos da qual a Comissão proporia um programa que estabelecesse a estrutura geral de um conjunto de medidas a adoptar a diferentes níveis para combater o ruído, (incluindo objectivos de qualidade, questões relativas à repartição por zonas, imposições relativas ao ruído, etc.) na prática, devido às limitações do pessoal disponível, a Comissão ainda não foi capaz de avançar para além da abordagem orientada para os produtos.

4.5.3. Até ao momento, o ruído é um problema de ambiente que afecta virtualmente qualquer cidadão da Comunidade e de acordo com inquéritos à opinião pública, continua a ter uma importância considerável. Consequentemente, a Comissão tenciona no decurso do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente desenvolver esforços no sentido de fazer progressos numa série de assuntos, nomeadamente:

— a definição de objectivos ou directrizes de qualidade, que estabeleçam limites dos níveis de ruído ambiental, em várias circunstâncias,

— a regulamentação do ruído admissível nas substituições dos silenciadores dos motociclos,

— a inclusão de medidas de inspecção de ruído nos sistemas de inspecção de veículos nos Estados-membros,

— o âmbito das directivas comunitárias existentes relativas ao ruído das aeronaves para criar uma «norma de não inclusão» de modo a colocar em vigor na Comunidade as normas da ICAO (Capítulo 3 do Anexo 16), numa data antecipada acordada,

— o desenvolvimento de uma abordagem comum dos encargos de aterragem relativos ao ruído para as aeronaves (que, por vezes, seria inteiramente compatível com o princípio do poluidor/pagador).

4.5.4. Na globalidade, a abordagem da Comissão consistirá em combinar o estabelecimento de limites de emissão de ruído para produtos específicos com a fixação de níveis de ruído ambiental. Além disso, a Comissão considerará a possível utilização de imposições (ou outros instrumentos económicos) cujo objectivo seja desencorajar os produtos ruidosos e favorecer os mais silenciosos, criando assim uma pressão junto dos fabricantes para que desenvolvam artigos menos ruidosos. Finalmente, a Comissão, trabalhando com as entidades relevantes do ponto de vista de fixação de normas (tais como a ISO), procurará estabelecer as bases para a avaliação do ruído, provocado pelo tráfego, indústria, trabalhos de construção, etc.

4.6. **Segurança nuclear**

4.6.1. É certo que o crescente empenho da Comunidade pela utilização segura da energia nuclear, dentro das normas estabelecidas pelo Tratado Euratom (juntamente com outras utilizações civis de materiais radioactivos) levanta questões importantes em termos de protecção do ambiente.

4.6.2. No seu projecto de comunicação ao Conselho sobre as consequências do acidente de Chernobyl (1), a Comissão anunciou a sua intenção de desenvolver propostas para uma política coerente e que tenha como objectivo a protecção dos trabalhadores, do público e do ambiente. A abordagem preventiva prevista nessa comunicação (a acrescentar a medidas a serem tomadas em caso de crise) é, evidentemente, perfeitamente compatível com a abordagem preventiva que está no centro da política do ambiente da Comunidade.

4.6.3. Até à data, tem-se garantido um elevado grau de protecção do ambiente da radioactividade através da abordagem adoptada no Tratado Euratom, que procura garantir a concretização de níveis interna-

(1) COM(86) 327 final.

cionalmente aceites de protecção da população da Comunidade contra a radioactividade, juntamente com a exigência de que todas as exposições sejam mantidas a um nível tão baixo quanto possível (ALARA). O objectivo dessa abordagem consiste em garantir que a exposição de seres humanos seja reduzida a níveis que, em quaisquer circunstâncias, respeitem as normas internacionais e as correspondentes normas básicas de segurança, estabelecidas pela legislação comunitária (1). No entanto, a Comissão reconheceu, quer na sua comunicação posterior sobre «O desenvolvimento de medidas para a publicação do Capítulo III do Tratado Euratom» (2), que alguns aspectos especificamente ambientais da segurança nuclear (a acrescentar aos aspectos de protecção contra a radioactividade) precisam de ser reexaminados em pormenor.

4.6.4. Esses aspectos incluem:

— a questão de se definir se o conceito de normas de emissão radioactivas deve ser aplicado a instalações nucleares, partindo do princípio que em todos os casos as normas básicas continuam em vigor,

— problemas relacionados com a harmonização dos critérios de segurança e as acções a serem empreendidas,

— a questão de se saber se as disposições das normas básicas Euratom relativas a medidas preventivas destinadas a reduzir o risco de acidentes, tais como a notificação das características de infra-estruturas nucleares e de planos de emergência, são correctamente aplicadas e suficientes para a protecção do público,

— o transporte de materiais perigosos (incluindo materiais radioactivos) acerca do qual tem vindo a ser efectuado um estudo desde o acidente de Mont-Louis em 1984. Tal como foi referido no ponto 5.3.7, será enviado em breve um relatório completo ao Conselho, no qual se indicará que a Comissão pretende apresentar propostas para a aplicação, pela legislação comunitária, das disposições dos acordos internacionais que regem o transporte de tais materiais no trânsito internacional; as propostas da Comissão procurarão também garantir que os Estados-membros adoptem regras para o transporte nacional baseadas nos mesmos princípios,

— a gestão dos resíduos radioactivos: a opinião geral a este respeito é a de que o trabalho num programa de investigação da Comunidade e num Plano de Acção (1988—1992) tem progredido de forma satisfatória; a Comissão considera, porém, que a gestão dos resíduos nucleares continua a ser uma questão cujo controlo se relaciona com o ambiente. Será necessário reforçar a política comunitária a partir dos resultados dos trabalhos já efectuados, particularmente no âmbito dos programas de investigação da Comunidade, com o objectivo de desenvolver linhas de orientação claras, a nível comunitário, quanto à rejeição desses resíduos. A Comissão considera também que, no que se refere à rejeição de resíduos radioactivos no mar (que é controlada a nível internacional pela Convenção de *Dumping* de Londres), é muito importante que a Comunidade enquanto tal, participe nos trabalhos dessa convenção; serão submetidas ao Conselho propostas neste sentido antes do final de 1986.

4.6.5. Na generalidade, a Comissão tem cada vez maior consciência das implicações potenciais para o ambiente das operações de descarga das instalações nucleares de todos os tipos; está consciente também das políticas e das práticas adoptadas no que se refere à gestão e rejeição dos resíduos radioactivos. No âmbito da prossecução das suas obrigações de acordo com o Tratado Euratom (e também no âmbito das suas obrigações e acordo com a versão alterada do Tratado CEE), a Comissão pretende manter sob o mais estrito controlo a questão da protecção do ambiente, no contexto da utilização da energia nuclear (e outras utilizações civis de materiais radioactivos) e elaborará as propostas adequadas para uma acção da Comunidade.

5. GESTÃO DOS RECURSOS AMBIENTAIS

5.1. Conservação da natureza e dos recursos naturais

5.1.1. No decurso do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente é necessário que se verifiquem uma série de importantes desenvolvimentos no domínio da conservação da natureza. Pode-se provavelmente afirmar que, de todos os aspectos da política de ambiente, nada atrai mais o interesse e preocupação do público do que a necessidade de proteger a natureza, o *habitat*, paisagem, fauna e flora do perigo de uma maior degradação ou esgotamento dos recursos. O Primeiro Programa de Acção em Matéria de Ambiente, adoptado em 1973, incluía capítulos importantes relativos à protecção do ambiente natural e este aspecto foi conservado nos dois programas subsequentes.

(1) JO nº L 246 de 17. 9. 1980, com a redacção que lhe foi dada no JO nº L 265 de 5. 10. 1985.

(2) COM(86) 434 final.

5.1.2. Já passaram mais de seis anos desde que o Conselho adoptou uma directiva e resolução relativas à conservação de aves selvagens [Directiva 79/409/CEE (1)]. É sem dúvida essencial garantir que essa directiva e resolução sejam aplicadas na totalidade, nos Estados-membros. Do mesmo modo, é necessária a aplicação eficaz do Regulamento (CEE) nº 3626/82 que aplica a Convenção Internacional relativa ao Comércio de Espécies Ameaçadas (CICEA) (2) na Comunidade. Ambas estas medidas são de importância primordial para a conservação quer na Comunidade, quer para além das suas fronteiras, a continuação da aplicação de ambas será, por conseguinte, um ponto de prioridade durante o período do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente. Mas tal, por si só, não é suficiente. É chegado o momento oportuno para a Comunidade e os Estados-membros darem um novo impulso ao domínio da conservação da natureza.

5.1.3. Determinadas acções previstas em outros domínios, por exemplo as reformas na Política Agrícola Comum que foram estabelecidas nas Comunicações da Comissão ao Conselho e ao Parlamento de 15 de Julho de 1985 [Perspectivas para a Política Agrícola Comum (3)] e de 18 de Dezembro de 1985 [Um Futuro para a Agricultura Europeia (4)] prevêm alterações que, uma vez executadas, teriam um importante impacto benéfico sobre a natureza e sua conservação. As medidas adoptadas para limitar a poluição do ar, água e solo beneficiariam igualmente a fauna e a flora selvagens. As propostas de alteração da política estrutural representam um importante passo nessa direcção (5). A aplicação de processos de avaliação e impactos ambientais, tal como foi estabelecido na Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985 (6), ajudará a evitar alguns dos perigos mais óbvios para o ambiente natural. Mas uma vez mais, essas medidas por si só, não serão suficientes.

5.1.4. O que é fundamentalmente necessário é um instrumento comunitário, cujo objectivo seja a protecção não apenas das aves, mas de todas as espécies de fauna e flora; não apenas dos *habitats* das aves, mas do *habitat* da vida selvagem (animais e plantas) e um modo mais geral. Tal estrutura global deve assegurar que, sejam adoptadas na Comunidade medidas positivas para proteger todas as formas de vida selvagem e respectivos *habitats;* tais medidas devem visar os três principais objectivos da Estratégia de Conservação Mundial:

— a manutenção dos processos ecológicos essenciais e os sistemas de suporte biológicos,

— a preservação da diversidade genética,

— a utilização sustentada e espécies e ecossistemas.

5.1.5. A Comissão apresentará propostas adequadas nesse sentido. A Comissão está também a trabalhar na preparação de uma vasta lista de sítios na Comunidade que se encontram protegidos nos termos das várias categorias de zonas protegidas. Tal lista é uma base necessária para a sólida aplicação do tipo de instrumento-quadro acima discutido.

5.1.6. No âmbito de tal quadro é igualmente necessária uma acção imediata que vise a protecção de plantas e espécies ameaçadas, tais como as enumeradas nos anexos da Convenção de Berna. Recentes relatórios parecem indicar que é fraca a execução da Convenção de Berna, tanto nos Estados-membros da Comunidade como noutros países. Um vasto sistema de medidas de protecção da natureza, a nível comunitário, auxiliaria sem dúvida nenhuma a melhorar a situação das espécies de plantas e animais ameaçadas na Comunidade, enquanto que ao mesmo tempo, ajudaria a alcançar o triplo objectivo da Estratégia da Conservação Mundial.

5.1.7. Além das medidas comunitárias do tipo acima referido deve ser alargado e estendido o capítulo da «conservação da natureza do Regulamento (CEE) nº 1872/84 (7), para ajudar a atingir esses objectivos, não seria nem lógico, nem desejável restringir o seu âmbito às espécies abrangidas pela «directiva das aves»; a Comissão apresentará as propostas adequadas. A potencial contribuição de outras políticas para os objectivos da conservação da natureza podem também ser importantes; a Comissão tenciona ter em atenção o âmbito para uma cada vez maior escala de acções deste tipo, à medida que progride a adaptação da política agrícola comum às necessidades actuais.

(1) JO nº L 103 de 25. 4. 1979.
(2) JO nº L 384 de 31. 12. 1982.
(3) COM(85) 333 de 13. 7. 1985.
(4) COM(85) 750 de 18. 12. 1985.
(5) COM(85) 188 final.
(6) JO nº L 175 de 5. 7. 1985.
(7) JO nº L 176 de 13. 7. 1984.

5.1.8. O sistema comunitário para a protecção da natureza envolverá não apenas organizações e departamentos ambientais como também interesses mais vastos, incluindo interesses industriais, comerciais e agrícolas. Acima de tudo, envolverá a promoção da sensibilização e compreensão, bem como da vontade de agir num domínio em que os interesses económicos imediatos raramente serão servidos por tais acções. Por essa razão — bem como pela sua importância intrínseca e elevado apoio público — o tema da protecção da natureza figurará em posição de destaque entre as actividades o desenvolver durante o Ano Europeu do Ambiente.

5.1.9. No capítulo relativo ao ambiente do Programa da Comissão para 1985, é afirmado:

> «Um melhoramento na qualidade de vida implica também o respeito pelos animais nos Estados-membros e nas relações comerciais destes com o resto do mundo. Os debates regulares relativos ao extermínio de crias de focas não devem ocultar as muitas questões levantadas pela exploração de animais na Europa: utilização de animais em experiências, agricultura, indústria, comércio de animais e transformação de animais para efeitos de consumo. A Comissão examinará todas as medidas a serem tomadas nesse sentido.»

No contexto do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente, será importante fazer com que esta breve declaração produza efeitos.

5.1.10. As prioridades incluirão a melhor execução das directivas comunitárias existentes relativas à protecção dos animais e propostas de novas medidas comunitárias sempre que tal for adequado, por exemplo para a protecção dos animais de laboratório e bem estar dos animais de quinta.

5.2. **Protecção do solo**

5.2.1. A protecção do solo é um domínio a que, como se reconhece cada vez mais, deve ser atribuído uma atenção especial. Tal facto resulta, em primeira instância, do reconhecimento de ameaças crescentes para o solo e da extensão dos danos sofridos. Em segundo lugar, tal como já foi discutido no Capítulo 3, é óbvio que uma política de controlo da poluição satisfatória não se pode limitar a uma abordagem sectorial; e que, no que se refere ao solo, as acções estritamente limitadas à gestão de resíduos não assegurarão por si sós a protecção necessária. No que se refere à erosão do solo, têm contribuído para resolver tal problema os esforços para o prosseguimento da actividade agrícola em zonas desfavorecidas e a directiva (1) e medidas mais específicas para o controlo de incêndios.

5.2.2. Contudo, não é uma tarefa fácil assegurar a protecção do solo pois é um meio complexo, possuindo múltiplas inter-relações com outros meios (e vice-versa) e desempenhando uma série de funções (por exemplo, função de reservatório e filtro no que diz respeito à água, reserva de partículas minerais primárias, substrato para a actividade humana).

5.2.3. As ameaças ao solo podem ser agrupadas em três categorias:

— contaminação por substâncias perigosas (ou por substâncias de baixa biodegradabilidade) de diversas origens (detritos urbanos, agrícolas ou industriais; produtos agroquímicos, deposição ácida, etc.),

— degradação da estrutura física ou química, erosão, perigos naturais, compactação devido ao uso de maquinaria pesada,

— má utilização e desperdício em resultado das actividades que exigem vastas superfícies.

5.2.4. Para tomar em consideração estas características e para responder às ameaças, é necessária uma abordagem global da protecção do solo.

5.2.5. Por conseguinte, a Comissão iniciará trabalhos num futuro próximo para desenvolver uma tal abordagem global da Comunidade e modo a completar os esforços actuais. Neste âmbito, a Comissão apresentará propostas de acções específicas para combater as três principais causas de degradação do solo: contaminação degradação física e má utilização do solo. Tais propostas destinar-se-ão:

— a reforçar os acordos para a coordenação das políticas para assegurar que a protecção do solo sejam mais eficazmente tomadas em consideração especialmente nas políticas agrícola e de desenvolvimento regional comunitárias,

— a reduzir os danos provocados pela agricultura na infra-estrutura ecológica, mediante medidas propostas (no âmbito da reforma da política agrícola comum) para encorajar sistemas de produção de gado menos intensivos, para reduzir a utilização de produtos agroquímicos, e para assegurar uma adequada gestão dos resíduos agrícolas (especialmente dos provenientes das unidades de criação de gado intensiva — ver igualmente o ponto 2.3),

(1) Directiva 75/268/CEE, JO nº 172 de 3. 7. 1975.

— a prevenir a erosão do solo e a rápida escorrência de água (incluindo a identificação e cartografia de solos rapidamente erosíveis na Comunidade),

— a identificar e limpar locais de descarga de detritos poluídos; a incentivar a recuperação e reutilização de terrenos contaminados ou abandonados (por exemplo, antigos locais de implantação de indústrias, zonas de mineração, etc.); e a reduzir o perigo para o solo resultante das actuais práticas de rejeição de resíduos,

— a incentivar o desenvolvimento de técnicas de protecção do solo inovadores e a transferência do *know-how* disponível.

5.2.6. Deve, além disso, ser realçado que as medidas propostas para reduzir as emissões de poluentes para a atmosfera (ponto 4.1) e para proteger as águas superficiais e subterrâneas (ponto 4.2) contribuirão igualmente para a protecção do solo. O solo continuará e ainda, no centro das atenções no que se refere às acções relativas à gestão do ambiente nas zonas urbanas bem como nas zonas costeiras e montanhosas (ponto 5.4).

5.3. **Gestão e resíduos**

5.3.1. A Comunidade produz cerca de 2 000 milhões de toneladas de resíduos por ano, das quais cerca de 80 % são potencialmente reutilizáveis ou recicláveis como matérias-primas ou energia; alguns deles são tóxicos ou perigosos; e alguns ainda podem ser evitados no seu conjunto através da utilização de processos de produção aperfeiçoados, quer na indústria quer na agricultura. A quantidade destes resíduos aumenta regularmente. Três quartos de todos os resíduos são rejeitados no solo — e demasiadas vezes, sem sequer serem adequadamente enterrados.

5.3.2. Devem ser estimuladas novas tecnologias para melhorar esta situação e a Comissão aprovou recentemente as primeiras séries de acções de apoio às tecnologias limpas nos termos do Regulamento (CEE) nº 1872/84 do Conselho, relativo às Acções Comunitárias para o Ambiente (ACA) (1). É óbvio que uma acção no sentido de incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias, associada à criação das correctas condições de mercado para uma abordagem mais racional da gestão de resíduos conduziria a uma melhor utilização dos recursos, a benefícios económicos e de emprego e a uma considerável redução da dependência da importação, bem como a uma redução dos riscos de poluição.

5.3.3. O Segundo Programa de Acção em Matéria de Ambiente, adoptado pelo Conselho em 17 de Maio de 1977 (2) define uma política comunitária para a «Gestão de resíduos através de uma vasta política de prevenção, recuperação e rejeição», que se baseia em três temas principais: a redução da producão de resíduos, o aumento da reciclagem e reutilização; e a rejeição segura dos resíduos inevitáveis. Os objectivos de tal abordagem foram confirmados no Terceiro Programa de Acção, adoptado em Fevereiro de 1983 e serão prosseguidos ao longo do período do Quarto Programa de Acção.

5.3.4. No âmbito da primeira rubirica da política — a prevenção dos resíduos — serão adoptadas acções subsequentes para o desenvolvimento do programa das «tecnologias limpas» previsto nos termos do Regulamento das ACA. A experiência adquirida no âmbito do primeiro ciclo de operações das ACA no campo das tecnologias limpas será analisada e serão apresentadas propostas para o prosseguimento e expansão das acções no âmbito das ACA. Tais propostas terão especialmente em vista o alargamento do programa das «tecnologias limpas» de modo a abranger tecnologias limpas em domínios até agora ainda não admitidos nos termos do Regulamento e igualmente na área mais vasta da gestão de resíduos. Serão igualmente empreendidos trabalhos com o objectivo de definir critérios para os «produtos seguros do ponto de vista ambiental», ou seja, produtos que dão origem a poucos ou nenhum resíduos na fase da eliminação.

5.3.5. No que se refere à segunda rubrica, «a reciclagem e reutilização dos resíduos» é óbvio que as forças do mercado continuarão a desempenhar um papel importante. Contudo, a Comissão pode auxiliar este processo, especialmente:

— estabelecendo objectivos passíveis de serem atingidos sob a forma de metas a alcançar,

— promovendo projectos de investigação e de demonstração no domínio da reciclagem de resíduos,

— incentivando a avaliação dos custos e benefícios das opções alternativas e gestão de resíduos,

— estabelecendo mecanismos financeiros destinados à aplicação do princípio do poluidor/pagador (e deste modo incentivar a reciclagem e reutilização) (ver ponto 2.5),

(1) JO nº L 176 de 13. 7. 1984.

(2) JO nº L 139 de 13. 6. 1977.

— recorrendo a instrumentos económicos para incentivar a segurança e reciclagem de determinados resíduos,

— desenvolvendo programas de intercâmbio de informações e informação dos consumidores para incentivar a reciclagem dos produtos.

5.3.6. No que se refere à terceira rubrica, a «rejeição segura dos resíduos», a Comissão deverá completar o conjunto de directivas existentes com outras directivas em áreas específicas, nomeadamente baterias, PCBs (para enfrentar o problema da rejeição de PCBs nos transformadores), solventes, etc. É necessária uma nova revisão da descrição dos resíduos na Directiva 78/319/CEE relativa a resíduos tóxicos e perigosos (1). Serão completados os trabalhos no domínio da responsabilidade civil e seguros em relação ao movimento transfronteiro de tais resíduos e serão apresentadas propostas. Será examinada a questão da recuperação dos locais onde ocorreram anteriormente descargas incontroladas de resíduos, bem como a possível intervenção dos fundos comunitários, nomeadamente o Fundo de Desenvolvimento Regional.

5.3.7. Na sequência do acidente do Mont-Louis ocorrido em 1984, a Comissão, a convite do Parlamento Europeu, tem examinado em pormenor toda a questão dos regulamentos que governam o transporte de materiais e resíduos perigosos. Será em breve enviado ao Conselho um relatório completo desses trabalhos que indicará que a Comissão tenciona apresentar propostas para a aplicação, através da legislação comunitária, de disposições dos acordos internacionais relevantes que regulam o transporte de tais materiais, tanto no que se refere ao tráfego comunitário interno, como ao tráfego internacional; tais propostas abrangerão resíduos e substâncias perigosas e também materiais nucleares. Além disso, a Comissão apresentará propostas ao Conselho relativas à harmonização das exigências de formação dos condutores de veículos que transportam substâncias perigosas, incluindo resíduos.

5.3.8. Por fim, a Comissão tenciona apresentar uma comunicação específica ao Conselho a respeito da getão de resíduos, com a intenção de propor um enquadramento prático para uma gestão mais racional dos resíduos e, especialmente, para incentivar a reciclagem. A Comissão é do parecer que, de entre todas as acções que são necessárias no domínio da gestão dos resíduos talvez a mais importante a longo prazo seja alcançar uma taxa de reutilização e reciclagem dos resíduos muito mais elevada do que a actual — em todos os Estados-membros e para a maior parte dos diferentes tipos de resíduos que aparecem.

5.3.9. Tal evolução pouparia recursos, reduziria a poluição e restringiria a procura de terrenos para a descarga de resíduos. Além disso, desde que existam as condições económicas adequadas, o progresso no sentido de uma maior reutilização e reciclagem dos resíduos poderia contribuir para o crescimento económico e poderia criar postos de trabalho. O Ano Europeu do Ambiente oferece a oportunidade de empreender tais esforços e a Comissão pretende que a promoção das tecnologias limpas e das tecnologias que originam poucos resíduos, a reciclagem e a gestão aperfeiçoada de resíduos se revistam de uma importância primordial entre os temas das políticas a tratar durante esse ano.

5.3.10. Contudo, a concretização de progressos em termos práticos nesse domínio é um assunto extremamente complexo. Cada tipo de resíduo apresenta diferentes possibilidades e problemas. A natureza dos resíduos criados e o modo como se apresentam determinados resíduos (por exemplo, de uma forma mais ou menos acessível ou intimamente misturados ou combinados com outras substâncias) influencia as opções existentes. Existem escolhas e em muitos casos dispõe-se de alternativas, tais como a existência de substitutos menos perigosos para os materiais tóxicos ou perigosos, quer a nível dos produtos quer dos processos. Muito depende, por conseguinte, da concepção e quantidade de produtos (uma vez que praticamente todos os produtos entrarão eventualmente na cadeia de resíduos), da escolha dos processos utilizados, dos acordos efectuados para a reciclagem de materiais dentro dos próprios estabelecimentos industriais (tecnologias limpas, sistemas em circuito fechado) e de muitos outros factores.

5.3.11. A gestão de resíduos depende ainda em larga medida do grau de desenvolvimento de novos meios e da forma como serão utilizados para enfrentar os problemas de gestão de resíduos incluindo técnicas aperfeiçoadas para o manuseamento, classificação, tratamento, transformação, reutilização, reciclagem, desintoxicação e descarga de resíduos de todos os tipos. A troca de resíduos e dados fidedignos relativos à formação de resíduos pode igualmente desempenhar um papel importante. Mas em última análise, de entre todos os factores o mais importante é a medida em que as novas práticas, processos ou procedimentos menos agressivos para o ambiente serão — ou poderão vir a ser — economicamente atractivos a longo prazo e, nesse caso, será quase certo que as indústrias comunitárias de gestão de resíduos responderão ao desafio.

(1) JO nº L 84 de 31. 3. 1978, p. 43.

5.3.12. Na sua comunicação a Comissão empenhar-se-á em tomar em consideração todos estes factores ao mesmo tempo que procura estabelecer uma base racional para a gestão dos resíduos na Comunidade, através da fixação e objectivos realizáveis (especialmente no que se refere à reciclagem). Desde que os recursos o permitam, a Comissão espera, transmitir tal documento ao Conselho logo no início do período abrangido pelo Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente.

5.4. **Zonas urbanas, costeiras e zonas montanhosas**

5.4.1. As zonas urbanas sofreram em todos os Estados-membros alterações profundas no decurso da última década e continuarão a sofrê-las no futuro previsível. Nalguns países, a rápida urbanização em resultado do movimento migratório dos meios rurais para os urbanos e actualmente o crescimento da própria população urbana estão a conduzir à baixa qualidade da habitação e um desajustamento entre a oferta de emprego e a procura, a infra-estruturas urbanas e serviços inadequados ou sobrecarregados, e à deterioração da qualidade do ambiente. Noutros países, a urbanização deu origem à urbanização nos subúrbios e em muitos deles, à construção de cidades-satélite ou à descentralização. As populações e os novos investimentos têm procurado situações afastadas dos antigos conglomerados industriais que têm sido negativamente afectados pelas alterações estruturais na economia do que resultam elevados níveis de desemprego, lugares abandonados ou contaminados, edifícios vazios e um envelhecimento do património imobiliário e das infra-estruturas.

5.4.2. Em muitas áreas urbanas, o declínio económico e as suas dificuldades particulares conduziram a uma degradação das condições de vida e de trabalho dos respectivos habitantes. Em resultado disso, a situação em 1985 em muitas cidades europeias traduz-se por condições substancialmente inferiores às que experimentavam há dez ou quinze anos. Os problemas urbanos de ambiente devem assumir neste momento, uma prioridade cada vez maior na política de ambiente comunitário. Estão em curso novas iniciativas em algumas cidades tais como Belfast e Nápoles que se baseiam fundamentalmente no desenvolvimento económico e infra-estruturas oferecidas.

5.4.3. Esses programas podem ser alargados a outras zonas urbanas carecidas e devem ser complementados por vastos programas de ambiente. As acções necessárias podem incluir o aproveitamento de terrenos abandonados e contaminados, a criação de parques e outras áreas ajardinadas, o tratamento de zonas degradadas e medidas para restaurar edifícios antigos. Tais actividades contribuirão por si mesmas, para a estimulação da economia local e estabelecerão as fundações para a regeneração económica.

5.4.4. Contudo, a escala do problema é considerável. Por exemplo, os trabalhos efectuados pela Comissão indicam que são necessários recursos da ordem dos 1 000 milhões de ECUs por ano para um período de doze anos, provenientes dos sectores público e privado para recuperar os terrenos contaminados por anteriores actividades industriais, antes que estes possam ser reutilizados. Outros melhoramentos urbanos podem também envolver encargos importantes. Além disso, nas zonas desfavorecidas tais como as acima mencionadas, a ausência de recursos pode significar que mesmo a aplicação da legislação comunitária de ambiente pode colocar problemas.

5.4.5. Tais situações representarão em termos de recursos um considerável desafio para os Estados e para os fundos estruturais da Comunidade. Deve igualmente constituir uma prioridade para o programa comunitário de investigação e desenvolvimento nas novas tecnologias; no que se refere ao desenvolvimento de métodos de «limpeza» mais eficazes do ponto de vista dos custos e de tecnologias preventivas mais limpas pode contribuir substancialmente para o melhoramento da qualidade de vida urbana e incentivar o sector do controlo da poluição da economia.

5.4.6. A Comissão já esclareceu no documento COM(86) 76 que tenciona apresentar propostas para um programa comunitário, no âmbito do Fundo Regional, para dar assistência a zonas desfavorecidas da Comissão e aplicar directivas comunitárias em matéria de ambiente. Mas será necessário muito mais do que isto se na realidade se pretender resolver eficazmente os problemas das zonas urbanas. Uma das prioridades será considerar em que medida os fundos estruturais comunitários existentes (e nomeadamente o Fundo Regional Europeu) podem ser orientados para vastos programas de ambiente nos núcleos das zonas urbanas. Será, por conseguinte, de especial importância a garantia de que existe um adequado nível de fundos que permita à Comunidade participar adequadamente, conjuntamente com as autoridades públicas e industriais locais, em esquemas de renovação urbana que tomam inteiramente em conta quer as exigências de ambiente quer as exigências da política regional.

5.4.7. A Comissão preparará um relatório a apresentar ao Conselho que examinará o modo como os sectores público e privado e outros interesses podem trabalhar juntos no sentido da reabilitação de determinadas zonas urbanas contribuindo assim para manter o seu desenvolvimento económico. Nesse domínio, o programa de «projectos de demonstração» relativo ao potencial de criação de postos de trabalho das medidas de carácter ambiental (ver ponto 2.4) deve ser importante. A reabilitação urbana constituirá um importante tema do Ano Europeu do Ambiente.

5.4.8. Os trabalhos relativos ao desenvolvimento e gestão ecológica das zonas costeiras europeias efectuados pela Comissão no âmbito de anteriores programas de acção e trabalhos idênticos efectuados por diversas organizações internacionais, têm identificado problemas específicos das zonas costeiras e acentuado a necessidade urgente de soluções. A Comissão financiou, especialmente, logo desde o início, o trabalho da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas e a Carta Europeia do Litoral é o resultado de um esforço comum. O Parlamento Europeu acompanhou de perto esse trabalho e solicitou à Comissão que executasse a política e acções nesse domínio com base na Carta (1).

5.4.9. Compete naturalmente às próprias regiões litorais darem uma primeira resposta a este pedido. Ao o fazerem será obviamente nos seus próprios interesses do ponto de vista ambiental; mas (uma vez que em muitos casos os seus principais recursos económicos são precisamente a qualidade e recursos do seu ambiente) será igualmente também nos seus interesses económicos. No que lhe diz respeito, a Comissão tenciona tomar inteiramente em consideração os princípios da Carta Europeia do Litoral no funcionamento das políticas comunitárias relevantes. Além disso, a Comissão efectuará estudos posteriores relativos à aplicação prática da Carta e publicará os resultados.

5.4.10. Os problemas que as zonas montanhosas enfrentam são semelhantes, na sua natureza, aos das zonas litorais: devem satisfazer uma série de funções por vézes contraditórias. Devem garantir o bem estar da população local, acomodar um número crescente de turistas provenientes de todas as regiões da Europa e ao mesmo tempo, proteger os *habitats* da vida selvagem. Além disso, as medidas comunitárias, no âmbito da política agrícola comum, têm contribuído desde há mais de uma década para a introdução de alterações na paisagem das zonas montanhosas. As recentes propostas apresentadas pela Comissão ao Conselho no sentido de completar e adaptar a directiva que se ocupa dos auxílios aos agricultores em tais zonas (2), deve contribuir de forma mais eficaz para a manutenção dos *habitats* valiosos e ao mesmo tempo para a manutenção dos rendimentos dos agricultores.

6. INVESTIGAÇÃO

6.1. Desde 1973 que o Programa de Acção da Comunidade em Matéria de Ambiente tem sido apoiado por sucessivos programas plurianuais de investigação sobre o ambiente. Os principais objectivos da investigação comunitária no campo do ambiente são:

— fornecer dados científicos e técnicos que apoiem o programa de acção para o ambiente. Isto diz essencialmente respeito à redução da poluição e perturbações e à utilização e gestão racional do ambiente e recursos naturais,

— dedicar-se aos problemas de ambiente a longo prazo, preparando assim a via para o desenvolvimento de políticas preventivas e de antecipação que tenham em conta as tendências ambientais previsíveis, e fornecer os meios para avaliar a eficácia das actuais políticas de ambiente,

— funcionar como um instrumento para reforçar, a nível comunitário, a coordenação das actividades nacionais de investigação no domínio do ambiente de modo a melhorar a produtividade do esforço global através do incentivo de projectos conjuntos, a eliminar a duplicação e a avaliar as lacunas dos temas abrangidos pela investigação.

6.2. Têm-se continuamente feito esforços, através do Programa de Acção e Investigação, para assegurar uma coordenação eficiente das diversas actividades realizadas por contrato de investigação, acções concertadas e investigação no âmbito do programa do CCI. Vários outros programas de investigação no âmbito do Programa de Investigação e Desenvolvimento da Comunidade, tais como a reciclagem de resíduos e de matérias-primas secundárias, contribuem também para a realização do Programa de Acção para o Ambiente. A nova proposta para o segundo Programa de Investigação e Desenvolvimento 1987-1991 prevê um maior esforço da Investigação sobre ambiente.

6.3. O Programa de Investigação sobre o Ambiente abrange quatro grandes áreas:

— protecção do ambiente, o que inclui, além de outras coisas, saúde e esforços ecológicos por parte dos agentes poluentes, avaliação dos produtos químicos, qualidade do ar, da água e dos solos, investigação sobre os resíduos e tecnologias para a redução das emissões,

— climatologia e riscos naturais, relativamente a problemas a longo prazo, tais como possíveis alterações climatéricas provocadas por um aumento da concentração de CO_2 na atmosfera,

— riscos técnicos graves, como por exemplo a libertação acidental de produtos perigosos de origem industrial,

— análise remota a partir do espaço.

(1) JO nº C 182 de 19. 7. 1982.

(2) Directiva relativa à agricultura nas montanhas e zonas menos favorecidas (Directiva 268/75/CEE).

6.4. O Quarto Programa de Investigação para o Ambiente, que abrange contratos de investigação e acções concertadas (1986-1990), foi aprovado pelo Conselho em 10 de Junho de 1986 e autoriza um total de 75 milhões de ECUs para a investigação sobre a protecção do ambiente (55 milhões de ECUs), a climatologia e os riscos naturais (12 milhões de ECUs) e os riscos técnicos graves (3 milhões de ECUs).

6.5. O actual programa do CCI (1986-1987) e a sua proposta de revisão no ano passado incluem trabalhos nas áreas de protecção do ambiente, risco industrial e análise remota a partir do espaço. Abrangem, no âmbito das aptidões e competências disponíveis, as seguintes tarefas específicas:

— actuar com um centro de coordenação em relação a determinados problemas de ambiente que terão provavelmente um impacto a curto prazo sobre o trabalho de regulamentação da Comissão (por exemplo, «deposição ácida»),

— prosseguir os estudos a médio e longo prazo de modo a informar a Comissão e os Estados-membros das tendências do ambiente e conservar o papel do CCI no âmbito da investigação ambiental europeia,

— conceder apoio científico a outros Serviços da Comissão na execução das directivas do Conselho (por exemplo ECDIN, Laboratório central para a poluição do ar, Resíduos químicos, Efeitos dos metais vestigiais sobre a saúde).

6.6. Ao planear e realizar estes programas fizeram-se todas as tentativas para relacionar o mais possível a investigação com as necessidades dos Programas de Acção para o Ambiente (o que foi reconhecido numa recente avaliação dos programas de investigação feita por um grupo independente de peritos). Prosseguir-se-á com todos os esforços para melhorar essa cooperação e para manter em observação os laços entre a investigação e política de desenvolvimento.

7. ACÇÃO A NÍVEL INTERNACIONAL

7.1. Acções no âmbito de organizações internacionais e com países terceiros

7.1.1. É cada vez mais evidente que existem muitos problemas de ambiente que são importantes para a Comunidade, que não podem ser eficazmente enfrentados a nível local, regional, nacional ou mesmo comunitário. Alguns desses problemas têm por sua própria natureza, um carácter internacional (ou mesmo global). Consequentemente, é essencial que sejam encarados a esses níveis, o que implica a necessidade da Comunidade e dos seus Estados-membros participarem activamente em acções internacionais para a protecção do ambiente.

7.1.2. Tem sido sempre sublinhada a importância da dimensão internacional do trabalho da Comunidade no domínio do ambiente e tem sido desenvolvida nos últimos anos. O Conselho Europeu de Março de 1985, ao solicitar insistentemente ao Conselho que em colaboração com a Comissão «desenvolvesse todos os esforços para garantir que os próximos anos sejam marcados por progressos significativos na acção comunitária para a protecção do ambiente» esclareceu que tal esforço se deve dedicar não apenas ao progresso na Europa, mas também «através do mundo». O programa de trabalho da Comissão atribuiu também uma ênfase especial à importância das actividades internacionais no domínio do ambiente.

7.1.3. Tais actividades envolvem uma participação crescente da Comunidade em muitas organizações internacionais e também a participação em numerosos acordos internacionais que têm sido adoptados, no momento em que se conjugam as acções internacionais para o ambiente e a política de ambiente comunitária.

7.1.4. Quando a Comissão procede a negociações em nome da Comunidade, fá-lo de acordo com as directivas estabelecidas pelo Conselho. Quando os Estados-membros participam numa Convenção, pode ser necessário que actuem no âmbito de um enquadramento de uma posição comum estabelecida pelo Conselho. Podem surgir dificuldades no estabelecimento prévio de uma posição comum ou comunitária. A Comissão continuará, tal como no passado, a apresentar propostas tão adequadas e tão brevemente quanto possível para a negociação de mandatos e para uma tomada de posição comum, destinada a evitar posições inaceitáveis que resultem de negociações internacionais e, ao mesmo tempo, facilitar os processos de tomada de decisão dentro das organizações internacionais interessadas.

7.1.5. A resolução satisfatória destes problemas, a nível comunitário, tem-se tornado cada vez mais importante à medida que têm aumentado o âmbito, extensão e importância das próprias políticas de acção comunitárias de ambiente, a nível internacional. Mas este crescimento da importância da acção a nível internacional tem também mais uma implicação. É óbvio que tanto a Comunidade como os seus Estados-membros devem aumentar a sua participação efectiva (e incluindo sempre que tal for oportuno, também uma contribuição financeira) nos trabalhos das organizações internacionais e a execução efectiva das Convenções e Protocolos internacionais cujo objectivo é a protecção do ambiente.

7.1.6. Em termos práticos, a Comissão é do parecer que além das prioridades internacionais identificadas em outras partes do presente programa de acção (1), devem igualmente ser prosseguidas outras determinadas matérias do seguinte modo:

— reforçando a participação comunitária na protecção dos mares regionais (é especialmente necessária a participação comunitária na Convenção de Helsínquia e na Convenção de Oslo e, sempre que tal for adequado, nas Convenções celebradas nos termos do Programa de Mares Regionais UNEP),

— assegurando a observância pela Comunidade e Estados-membros dos princípios estabelecidos pela Convenção relativa ao Direito Marítimo (1982) no que se refere à protecção do meio marinho,

— participação da Comissão na Convenção de Londres relativa às descargas (ver ponto 4.2.2),

— comprometimento mais eficaz da Comunidade nos trabalhos da Convenção relativa à Conservação dos Recursos Marinhos Vivos do Antárctico (CRMVA) (2) e uma coordenação eficaz da posição dos Estados-membros que são Partes do Tratado do Antárctico de 1959 com o objectivo de alcançar uma melhor protecção do ecossistema único do Antárctico,

— participação comunitária na Convenção do Conselho da Europa para a protecção de animais vertebrados utilizados em experiências ou com outros fins científicos,

— contribuição para o trabalho da Comissão Mundial de Ambiente e Desenvolvimento,

— em concertação com os Estados-membros, um aumento do apoio prestado a determinadas organizações internacionais que se ocupam da protecção do ambiente, população e desenvolvimento sustentado (por exemplo UNEP, UNDP, UNFPA, FAO, OCDE, ECE/Genebra),

— incentivo à participação no Ano Europeu do Ambiente das organizações internacionais (tais como, por exemplo EFTA, Conselho da Europa, UNEP, WHO, etc.) bem como de países terceiros.

7.1.7. A integração da dimensão ambiental nas outras políticas reveste-se igualmente de grande importância nas actividades internacionais da Comunidade. Por exemplo, a Comunidade:

— deve desempenhar um papel importante dentro do enquadramento do Acordo Internacional relativo às Madeiras Tropicais, assegurando que seja dada prioridade aos aspectos da conservação,

— deve igualmente procurar outras medidas práticas de conservação nas indústrias de pesca regionais ou organizações de conservação, tais como a Convenção relativa à Conservação dos Recursos Marinhos Vivos do Antárctico e a Organização das Indústrias de Pesca do Atlântico Norte.

7.1.8. A não observância por parte de determinadas nações da moratória relativa à pesca comercial da baleia decidida pela Comissão Internacional para a Pesca da Baleia em 1982, é um assunto que preocupa bastante a Comunidade, que adoptou em 1981 o Regulamento (CEE) nº 348/81 de 20 de Janeiro de 1981 do Conselho (3), relativo à importação de produtos provenientes da baleia para a Comunidade e em 1982 o Regulamento (CEE) nº 3626/82 de 3 de Dezembro de 1982 do Conselho (4) relativo à aplicação da Convenção de Washington que se aplica também às baleias. A Comunidade deve desenvolver todos os esforços possíveis, através de meios diplomáticos ou outros para assegurar a observância por todos os países da moratória relativa à pesca comercial da baleia.

7.1.9. Para finalizar, a Comissão considera importantes as suas ligações bilaterais com alguns países terceiros — especialmente com os países da EFTA, USA, Canadá e Japão. Essas ligações, que normalmente se baseiam, em grande parte no intercâmbio de informações relativas à política e desenvolvimentos legais — podem ser úteis na medida em que facilitam a compensação mútua, na promoção de uma abordagem harmonizada a nível internacional e na contribuição para o êxito das negociações de acordos internacionais.

7.2. Cooperação com países em desenvolvimento em questões relativas ao ambiente

7.2.1. Os principais problemas de ambiente do terceiro mundo — desertificação, desflorestação tropical, crescimento explosivo das populações tanto nas zonas urbanas como rurais, diminuição da vida selvagem e da diversidade genética — situam-se entre os problemas mundiais de ambiente mais assustadores e potencialmente perigosos. A política de desenvolvimento comunitária no âmbito da Terceira Convenção de Lomé (Lomé III) procurará combater a degradação crescente dos recursos naturais através da aplicação de programas de acção que tomem em consideração os factores ambientais mais especificamente do que até agora.

---

(1) Ver pontos 4.1.9, 4.2.6, 4.2.7, 4.3.4, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.4.8, 5.1.6, 5.3.7.

(2) Em 4 de Setembro de 1981, o Conselho adoptou uma decisão relativa à conclusão pela Comunidade da Convenção relativa à Conservação dos Recursos Marinhos Vivos do Antárctico (Decisão 81/691/CEE; JO nº L 252 de 5. 9. 1981).

(3) JO nº L 39 de 12. 2. 1981, p. 1.

(4) JO nº 382 de 31. 12. 1982, p. 1.

7.2.2. Já foi conferida uma particular atenção aos problemas de desertificação e de conservação dos recursos em África, cuja solução é essencial para o desenvolvimento agrícola sustentado, a longo prazo em determinados países [ver COM(86) 16 final (1)].

7.2.3. Mais genericamente, a importância das florestas, em especial, carece ainda de uma maior ênfase nos programas comunitários de desenvolvimento e cooperação. As florestas tropicais representam um dos recursos naturais terrestres mais valiosos. Ao longo da história, têm sido fontes essenciais de alimento, combustível, abrigo, medicamentos e muitos outros produtos. Através da protecção do solo e recursos aquíferos mantêm a população e respectivos ambientes; exercem uma profunda influência sobre o clima e sobre os ciclos naturais globais; abrigam cerca de 50 % de todas as espécies de animais e plantas do mundo. Devido ao facto das florestas tropicais beneficiarem a população humana de tantas maneiras, a alarmante taxa de destruição da floresta é um assunto que suscita graves preocupações.

7.2.4. As vidas de mais de cem milhões de pessoas nos países em desenvolvimento, sobretudo os pobres nos meios urbanos e rurais, são perturbadas por cheias periódicas, escassez de madeira para queimar, degradação do solo e da água e reduzida produtividade agrícola, tudo provocado, na totalidade ou em parte, pela desflorestação. Os cientistas estimam que cerca de 40 % das florestas húmidas tropicais biologicamente ricas têm sido desbastadas ou já foram degradadas. Cerca de 11 milhões de hectares perdem-se anualmente. Em muitos países em desenvolvimento, as florestas tropicais continuarão a desaparecer e extinguir-se-ão dentro de duas ou três décadas se se mantiverem as tendências actuais.

7.2.5. As acções necessárias para contrariar estas tendências foram recentemente definidas pela FAO e pela International Task Force o Tropical Forests convocada pelo Instituto dos Recursos Mundiais, Banco Mundial e Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. A Comunidade tem um papel especial a desempenhar no apoio aos objectivos definidos através dos seus programas e políticas de desenvolvimento e cooperação. A sua contribuição deve incluir uma activa participação comunitária no Acordo Internacional relativo às Madeiras Tropicais no sentido de apoiar os seus objectivos de conservação, um reexame das políticas de comércio e de auxílio tanto da Comunidade como dos Estados-membros do ponto de vista dos respectivos impactos sobre a conservação das florestas tropicais, e a promoção de um código de conduta facultativo entre as empresas madeireiras baseado na Comunidade para assegurar que as importações de madeiras duras tropicais apenas decorra de concessões que incluam políticas de gestão ecologicamente positivas (incluindo, em especial, a aceitação de adequadas obrigações no que diz respeito à renovação e replantação e recuperação dos terrenos e paisagens danificadas). A Comissão apresentará propostas adequadas para promover tais desenvolvimentos.

7.2.6. Contudo, devido à escala do problema, o esforço da Comunidade por si só, não será suficiente. Serão necessários uma cooperação internacional cada vez mais estreita, contribuições financeiras maiores e mais eficazmente utilizadas, um reexame das políticas de comercialização, formação e preços e assistência ao desenvolvimento e mais genericamente, grandes mudanças de atitude. Estes problemas estarão também no centro dos trabalhos da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento. No início do Ano Europeu do Ambiente uma reunião em Bruxelas entre a Comunidade e a Comissão Mundial para discussão do seu projecto de relatório, constituirá um acontecimento importante e proporcionará uma ocasião para o envolvimento activo da Comunidade na discussão de muitos dos principais problemas de ambiente.

7.2.7. A Terceira Convenção de Lomé, a Comunicação da Comissão ao Conselho de 1984 relativa ao desenvolvimento e ambiente (2) e a Resolução do Conselho de 1984 relativa ao desenvolvimento e ambiente (3), todas elas explicitaram o compromisso da Comunidade em tratar a protecção do ambiente e a conservação dos recursos naturais como uma parte integral do desenvolvimento sustentado. Continuarão a ser desenvolvidos esforços para obter um efeito prático de tal compromisso através da aplicação de políticas comunitárias de auxílio ao desenvolvimento.

7.2.8. Neste contexto, é de especial significado o Plano de Acção Europeu para o combate à desertificação e protecção dos recursos naturais em África que foi adoptado por uma Resolução do Conselho em Abril de 1986 (4). O presente plano de acção conjugará os esforços financeiros e técnicos da Comunidade e Estados-membros. Considerando a escala da acção prevista, a sua execução exigirá uma íntima coordenação entre os países recebedores, organizações regionais e internacionais, Estados-membros e Comissão, bem como dos dadores e organizações não governamentais. Para esse efeito, a Comissão utilizará na íntegra todos os instrumentos de que dispõe e esforçar-se-á por melhorar os mecanismos de coordenação existentes de modo a que através de uma adequada mobilização dos recursos combinados se possa desenvolver um programa coerente e sustentável.

(1) COM(86) 16 de 22. 1. 1986.
(2) COM(84) 605 de 31. 10. 1984.
(3) JO nº C 272 de 12. 10. 1984.
(4) PV.Cons. 17 Devgen 31.

7.2.9. Além disso, considerando as ligações entre a conservação, população, desenvolvimento e ambiente, a Comunidade deve dar assistência aos países em desenvolvimento, promovendo um desenvolvimento sustentado através do estabelecimento de estratégias de conservação nacionais adequadas e apoiará, a pedido destes ou nos termos dos procedimentos de auxílio estabelecidos, as políticas populacionais dos países. Tal pode incluir o reforço da capacidade nacional e planeamento da população (censos, estudos demográficos), o desbravamento de terras para a agricultura e fixação de população (migração interna), e medidas nos domínios do ensino e saúde, especialmente o desenvolvimento de serviços de assistência às mães e crianças, que incluem o planeamento familiar. A Comissão apresentará em breve as propostas adequadas. Do mesmo modo, é óbvio que devem ser determinadas as actividades comunitárias no âmbito das organizações internacionais importantes.

7.2.10. Para terminar — de relevância em relação a todos os assuntos anteriores — deve ser feita referência à «Declaração sobre as Políticas e Procedimentos Ambientais relativos ao Desenvolvimento Económico» de 1980 que foi assinada por todas as principais instituições internacionais de financiamento ao desenvolvimento, incluindo a Comissão e o Banco Europeu de Investimento. O Comité das Instituições Internacionais de Desenvolvimento em matéria de Ambiente que foi instituído para garantir que a declaração produzisse efeitos práticos tem promovido progressos notáveis, incentivando o desenvolvimento através da participação das instituições, intercâmbio de informações e experiências relativas a políticas e procedimentos pormenorizados dos seus membros e incentivando o seu posterior desenvolvimento. Esse trabalho prosseguirá e será alargado aos acordos de formação do pessoal das instituições membros do CIIDA bem como dos países em desenvolvimento. Tanto a Comissão como o Banco Europeu de Investimento têm um papel activo nas actividades do CIIDA, que em breve é provável que conduza, nomeadamente — com o apoio da UNEP — a uma série de novas publicações valiosas relativas a aspectos da integração das exigências em matéria de ambiente nas políticas de desenvolvimento. A Comissão continua a sublinhar o ponto de vista de que o âmbito do CIIDA deve ser alargado de modo a integrar mais intimamente no seu trabalho quer os organismos de auxílio bilaterais quer as organizações não governamentais.

8. ANO EUROPEU DO AMBIENTE

8.1. O Conselho Europeu, na sua reunião de 29 e 30 de Março de 1985, designou 1987 como o Ano Europeu do Ambiente (AEA). A Comissão acolheu com satisfação tal decisão que tem sido igualmente bem acolhida e apoiada pelo Conselho de Ministros (1) e pelo Parlamento (2). A Comissão tem em curso os preparativos para o AEA em estreita colaboração com os Comités Nacionais instituídos em cada Estado-membro.

8.2. O Ano Europeu do Ambiente terá início em 21 de Março de 1987 e decorrerá durante doze meses. Será orientado para as acções. Constituirá um grande acontecimento que terá um impacto importante na Comunidade. Contudo, não deve ser encarado como um acontecimento isolado, mas antes como uma plataforma de partida — uma oportunidade para criar a sensibilização da importância das questões de ambiente e mudar permanentemente atitudes. Assim sendo, é óbvio que as metas e objectivos do Ano Europeu do Ambiente devem permanecer válidas ao longo do período do Quarto Programa de Acção do Ambiente e para além dele.

8.3. A Comissão é do parecer que o programa de acontecimentos que terá lugar durante o Ano Europeu do Ambiente deve reflectir a política comunitária de ambiente e as linhas gerais estabelecidas pelo Conselho Europeu. Deve especialmente acentuar as concepções mais recentes realçadas pelo Conselho Europeu — a necessidade de uma abordagem preventiva, a necessidade de integrar as considerações em matéria de ambiente em todas as políticas e acções sociais e económicas, e o âmbito da política de protecção do ambiente para contribuir para um melhor crescimento económico e criação de postos de trabalho.

8.4. A Comissão acredita que o objectivo principal do Ano Europeu do Ambiente deve ser introduzir uma mudança de atitudes na sociedade — nos parlamentos, nos governos, nos gabinetes de administração, nos sindicatos de comércio, nas autoridades locais, regionais e distritais, nas escolas, nas universidades, nas associações de todos os tipos e nos meios de comunicação, mas acima de tudo, nos indivíduos. Deve-se procurar persuadir — e garantir o seu compromisso — todos os elementos da sociedade da importância do ambiente para o crescimento económico da Comunidade; que os problemas de ambiente são algo que se pode tentar resolver; que cada um tem um papel a desempenhar e pode fazer algo, e que cada um deve fazer qualquer coisa para provar o respectivo compromisso em relação à protecção do ambiente e a respectiva sensibilização em relação à sua importância. Se tal for conseguido, é provável que o Ano Europeu do Ambiente marque efectivamente o início de uma nova abordagem da protecção do ambiente em que todos reconhecem que se tornou um elemento básico nas suas vidas e em todas as actividades humanas.

(1) Resolução do Conselho 86/C 63/01; JO nº C 63 de 18. 3. 1986, p. 1.

(2) JO nº C 68 de 24. 3. 1986.

9. CONCLUSÃO

9.1. A política comunitária de ambiente está a entrar numa nova fase de importância crucial. Com o acordo dos governos dos Estados-membros às alterações do Tratado de Roma incluídas no Acto Único, a Comunidade conferiu um novo estatuto e impulso a sua política de ambiente. O Conselho Europeu tinha sublinhado que a protecção do ambiente podia contribuir para o melhoramento do crescimento económico e criação de postos de trabalho, e foi solicitado, mais veementemente do que nunca, a integração das exigências em matéria de ambiente nas políticas económica, industrial agrícola e social aplicadas tanto pela Comunidade como pelos seus Estados-membros.

9.2. Tal como já foi referido na Introdução, cada vez se reconhece mais que são necessárias normas de ambiente severas, não apenas para alcançar um adequado grau de protecção ambiental e uma melhor qualidade de vida, mas também por razões económicas. A medida que se vai progredindo no sentido da consumação do mercado interno comunitário até 1992, aumentarão as oportunidades em muitas áreas e por diversas razões, mas apenas desde que se mantenham elevados padrões em matéria de ambiente. A Comissão está persuadida de que, no futuro, uma melhor competitividade da indústria comunitária nos mercados mundiais dependerá em grande parte da sua capacidade para oferecer bens e serviços não agressivos para o ambiente, atingindo padrões pelo menos tão elevados como os dos seus concorrentes; e que uma aliança entre a inovação tecnológica e um compromisso em relação a elevados padrões ambientais pode oferecer novas oportunidades através do desenvolvimento de mercados novos e cada vez maiores para tecnologias e técnicas de protecção do ambiente.

9.3. Por conseguinte, o período do Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente coloca à Comunidade um importante desafio no domínio do ambiente um desafio que levará a reagir decididamente com os problemas do ambiente surgidos, no sentido de uma abordagem preventiva geral, baseada na prossecução de elevados padrões em todos os sectores do ambiente, alcançada através da atribuição de uma pequena parte dos enormes recursos comunitários científicos, tecnológicos e industriais ao desenvolvimento e exploração dos equipamentos, tecnologias, práticas de gestão e administração necessários ao alcance de tais padrões; e, ao mesmo tempo identificar os meios que permitam retirar benefícios económicos e de emprego de tal acção.

9.4. Contudo, para incentivar o funcionamento do mercado livre de um modo racional para o ambiente a Comunidade deve também aumentar a sensibilização em relação à necessidade de elevados padrões ambientais. Esse é o objectivo fulcral do Ano Europeu do Ambiente, com início em 21 de Março de 1987; este ano oferece a oportunidade de lançar uma maior transformação das atitudes e da abordagem que será exigida pela mudança de filosofia necessária no domínio da protecção do ambiente.

9.5. O Ano Europeu do Ambiente não é um fim em si mesmo, nem é um Ano que deixará de ter impactos uma vez decorrido. Deve ser considerado como plataforma de partida para uma nova abordagem, e o objectivo deste Quarto Programa de Acção em Matéria de Ambiente é enunciar as medidas que, no parecer da Comissão serão necessárias a nível comunitário, durante a primeira parte desta nova fase do desenvolvimento da política comunitária de protecção do ambiente.

ANEXO 1

Título I

REAFIRMAÇÃO DOS OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE (1)

Objectivos

11. Uma política do ambiente na Comunidade tem por objectivo melhorar a qualidade e o enquadramento de vida, o meio ambiente e as condições de vida dos povos que dela fazem parte. Deve contribuir para pôr a expansão ao serviço do homem, proporcionando-lhe um ambiente que lhe assegure as melhores condições de vida possíveis, e para conciliar essa expansão com a necessidade cada vez mais imperiosa de preservar o meio natural.

(1) JO nº C 139 de 13. 6. 1977.

12. Deve, nomeadamente, ter como objectivo:

— prevenir, reduzir e, na medida do possível, suprimir as poluições e perturbações,

— manter o equilíbrio ecológico satisfatório e velar pela protecção da biosfera,

— velar pela boa gestão dos recursos e do ambiente natural e evitar qualquer exploração desses elementos que cause perturbações importantes no equilíbrio ecológico,

— orientar o desenvolvimento em função de exigências de qualidade, nomeadamente mediante a melhoria das condições de trabalho e do enquadramento de vida,

— contribuir para que se tenha mais em conta os aspectos do ambiente no ordenamento das estruturas e do território,

— procurar, com os Estados situados fora da Comunidade, soluções comuns para os problemas do ambiente, no âmbito, nomeadamente, das organizações internacionais.

Princípios

13. A melhor política do ambiente consiste em evitar, desde o início, a criação de poluições ou de perturbações e não em combater posteriormente os seus efeitos. Para tal, é conveniente conceber e orientar o progresso técnico a fim de responder às preocupações relativas à protecção do ambiente e à melhoria da qualidade de vida e ao mesmo tempo garantir que o respectivo custo seja o mais reduzido possível para a colectividade. Essa política de ambiente pode e deve acompanhar o desenvolvimento económico e social. Tal também se aplica ao progresso técnico.

14. É conveniente ter em conta, o mais cedo possível, a incidência sobre o ambiente de todos os processos técnicos de planificação e decisão.

O ambiente não deve ser considerado um meio exterior hostil ao homem, mas sim um elemento indissociável da organização e da promoção do progresso humano. É conveniente, desde logo, avaliar as consequências que pode ter, sobre a qualidade de vida e sobre o ambiente natural, qualquer medida susceptível de os afectar, tomada ou prevista a nível nacional ou comunitário.

15. Deve ser evitada qualquer exploração dos recursos e do ambiente natural que cause perturbações importantes no equilíbrio ecológico.

O ambiente natural fornece recursos limitados e, só numa certa medida, permite reabsorver as poluições e neutralizar os seus efeitos nocivos. Constitui um bem que se pode utilizar mas de que não se deve abusar e que é necessário gerir da melhor forma.

16. É conveniente melhorar o nível dos conhecimentos científicos e tecnológicos na Comunidade, com vista a uma acção eficaz de preservação e melhoria do ambiente e de luta contra as poluições e perturbações. É conveniente desde logo promover a investigação para esse efeito.

17. As despesas ocasionadas pela prevenção e a supressão das perturbações incumbem, por princípio, ao poluidor; pode contudo haver excepções e convénios especiais, especialmente nos períodos de transição, desde que daí não resulte uma distorção importante ao nível das trocas e dos investimentos internacionais. Sem prejuízo da aplicação das disposições dos Tratados, será conveniente, a nível comunitário, fixar este princípio e definir as suas modalidades de aplicação, incluindo as excepções. Quando são concedidas excepções, convém igualmente ter em conta a necessidade de eliminar progressivamente os desequilíbrios regionais na Comunidade.

18. De acordo com a declaração da conferência das Nações Unidas sobre o ambiente do homem, adoptada em Estocolmo, é conveniente velar por que as actividades exercidas num Estado não causem a degradação do ambiente num outro Estado.

19. A Comunidade e seus Estados-membros devem, na sua política do ambiente, ter em conta os interesses dos países em desenvolvimento e, nomeadamente, examinar as eventuais repercussões que as medidas, previstas no âmbito dessa política, podem ter sobre o desenvolvimento económico desses países e sobre as trocas realizadas com eles, de forma a evitar ou a reduzir tanto quanto possível as eventuais consequências desfavoráveis.

20. A eficácia dos esforços para promover uma investigação e uma política à escala internacional e mundial, em matéria de ambiente, será reforçada por uma política europeia nesse domínio.

De acordo com o espírito da Declaração de Paris dos Chefes de Estado e de Governo, a Comunidade e os Estados-membros devem fazer ouvir a sua voz nas organizações internacionais que tratam dos aspectos relativos ao ambiente e, nesse âmbito, com a autoridade que um ponto de vista comum confere, dar um contributo original.

A cooperação regional, que permite frequentemente resolver melhor os problemas, deve ser intensificada, de acordo com as conclusões da Conferência de Estocolmo.

A cooperação mundial deve concentrar-se nos domínios nos quais é necessário um esforço de carácter universal, devido à natureza dos problemas do ambiente em causa; tal cooperação deve fundamentar-se nas organizações especializadas das Nações Unidas que já realizaram uma obra importante e cuja acção deve continuar e desenvolver-se.

Uma política global em matéria de ambiente só é possível na base de novas formas mais eficazes de cooperação internacional que tenham em conta tanto as correlações ecológicas mundiais como também as interdependências da economia mundial.

21. A protecção do ambiente é tarefa de todos na Comunidade e é pois conveniente que a opinião pública tome consciência da sua importância. O sucesso de uma política do ambiente pressupõe que todas as categorias da população e de todas as forças sociais da Comunidade contribuam para proteger e melhorar o ambiente. Implica o prosseguimento, a todos os níveis, de uma acção educativa contínua e aprofundada, de forma a que cada indivíduo na Comunidade tome consciência do problema e assuma plenamente as suas responsabilidades perante as gerações futuras.

22. Para cada tipo diferente de poluição, é conveniente procurar o nível de acção (local, regional, nacional, comunitário, internacional) melhor adaptado à natureza da poluição bem como à zona geográfica a proteger.

É conveniente concentrar ao nível comunitário as acções que possam ser mais eficazes a esse nível; as prioridades devem ser fixadas com especial cuidado.

23. Aspectos importantes da política do ambiente não devem, no futuro, ser planeados e realizados de forma isolada nos diversos países. Os programas nacionais nesses domínios deverão ser coordenados e as políticas harmonizadas na Comunidade, na base de uma concepção comum a longo prazo. Esta política deveria ter como objectivo a melhoria da qualidade de vida, não devendo o crescimento económico ser considerado unicamente sob o ponto de vista dos aspectos quantitativos.

Tal coordenação e tal harmonização devem, nomeadamente, permitir aumentar a eficácia das acções empreendidas a diversos níveis, com vista a proteger e a melhorar o ambiente na Comunidade, tendo em conta as diferenças regionais nela existentes e o bom funcionamento do mercado comum.

A política do ambiente na Comunidade fixa, na medida do possível, o objectivo de realizar progressos coordenados e harmonizados a nível das políticas nacionais sem, no entanto, entravar os progressos que, no plano nacional, tenham já sido realizados ou possam vir a sê-lo. Tais progressos devem ser realizados de forma a não pôr em causa o bom funcionamento do mercado comum.

Esta coordenação e esta harmonização serão realizadas, nomeadamente:

— mediante aplicação das disposições adequadas dos Tratados,

— mediante realização das disposições adequadas dos Tratados,

— mediante execução do processo de informação em matéria de ambiente (1).

(1) JO nº C 9 de 15. 3. 1973, p. 1.

ANEXO 2

DISPOSIÇÕES AMBIENTAIS DO NOVO TRATADO

Artigo 18º

Devem ser aditadas ao Tratado CEE as seguintes disposições:

«*Artigo 100º A*

1. Em derrogação do artigo 100º e salvo disposição em contrário no presente Tratado, as disposições seguintes aplicar-se-ão à prossecução dos objectivos estabelecidos no artigo 8º A. O Conselho adoptará, por maioria qualificada sob proposta da Comissão em elaboração com o Parlamento Europeu e Comité Económico e Social, as medidas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nos Estados-membros que tenham por objecto o estabelecimento e funcionamento do mercado interno.

2. O nº 1 não se aplica às disposições fiscais, às disposições relativas à livre circulação de pessoas e às disposições relativas aos direitos e interesses dos trabalhadores.

3. A Comissão nas respectivas propostas estabelecidas nos termos do nº 1, relativas à saúde, segurança, protecção do ambiente e defesa dos consumidores, partirá de um elevado nível de protecção.

4. Se após a adopção pelo Conselho por maioria qualificada de uma medida de harmonização, um Estado-membro julgar necessário aplicar disposições nacionais com base nas principais necessidades referidas no artigo 36º ou relativas à protecção do ambiente ou das condições de trabalho, deverá notificar à Comissão tais disposições.

A Comissão confirmará as disposições em causa após ter notificado se não se trata de meios de discriminação arbitrária ou de uma restrição dissimulada no comércio entre os Estados-membros.

Em derrogação de procedimento estabelecido nos artigos 169º e 170º a Comissão ou qualquer Estado-membro pode apresentar o assunto directamente ao Tribunal de Justiça se considerar que outro Estado-membro está a fazer uma inadequada utilização dos poderes previstos no presente artigo.

5. As medidas de harmonização acima referidas incluirão nos casos adequados uma cláusula de salvaguarda autorizando o Estado-membro a adoptar, por uma ou mais razões não económicas referidas no artigo 36º, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo comunitário.»

Subsecção VI

AMBIENTE

Artigo 25º

Deve ser aditado à terceira parte do Tratado CEE, um Título VII com a seguinte redacção:

«TÍTULO VII

Ambiente

Artigo 130º R

1. As acções comunitárias relativas ao ambiente devem ter os seguintes objectivos:

— preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente,

— contribuir para a protecção da saúde humana,

— assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais.

2. As acções comunitárias relativas ao ambiente devem basear-se nos princípios de que deve ser tomada uma acção preventiva, de que os danos ambientais devem prioritariamente ser corrigidos na origem e de que o poluidor deve pagar. As exigências em matéria de protecção do ambiente devem constituir uma componente das outras políticas comunitárias.

3. Na preparação da sua acção relativa ao ambiente, a Comunidade deve tomar em consideração:

— os dados científicos e técnicos disponíveis,

— as condições ambientais nas várias regiões da Comunidade,

— os potenciais benefícios e custos da acção ou ausência de acção,

— o desenvolvimento económico e social da Comunidade como um todo e o desenvolvimento quilibrado das suas regiões.

4. A Comunidade deve empreender acções relativas ao ambiente na medida em que os objectivos referidos no nº 1 podem ser melhor atingidos a nível comunitário do que a nível dos Estados-membros isolados. Sem prejuízo de determinadas medidas de natureza comunitária, os Estados-membros financiarão e executarão as restantes medidas.

5. No âmbito das suas respectivas esferas de competência, a Comunidade e os Estados-membros colaborarão com países terceiros e organizações internacionais relevantes. Os acordos para a cooperação comunitária podem ser o tema de acordos entre a Comunidade e as partes terceiras envolvidas, que serão negociados e concluídos nos termos do artigo 228º

O número anterior não afectará a competência dos Estados-membros para negociar em organizações internacionais e concluir acordos internacionais.

Artigo 130º S

O Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu e Comité Económico e Social, decidirá que acções devem ser adoptadas pela Comunidade.

O Conselho definirá, nos termos das condições estabelecidas no parágrafo anterior, as matérias relativamente às quais devem ser adoptadas decisões por uma maioria qualificada.

Artigo 130º T

As medidas de protecção adoptadas em comum nos termos do artigo 130º S não devem impedir nenhum Estado-membro de manter ou introduzir medidas de protecção mais severas compatíveis com o presente Tratado.»