

cadernos *CEDÖUA*

---

Maria Alexandra de Sousa Aragão

---

# DIREITO COMUNITÁRIO DO AMBIENTE

---



---

I Introdução.....	10
1. A Política Comunitária do Ambiente.....	10
2. O Direito Comunitário do Ambiente .....	11
II Direito Comunitário do Ambiente.....	12
1. História do surgimento do Direito Comunitário do Ambiente .....	12
2. Os Tratados comunitários .....	15
2.1. Os Objectivos.....	16
2.2. Os Princípios.....	17
2.2.1. Princípio da precaução.....	18
2.2.2. Princípio da prevenção.....	19
2.2.3. Princípio da correcção na fonte.....	20
2.2.4. Princípio do poluidor pagador .....	21
2.2.4.1. O Princípio do poluidor pagador e a responsabilidade civil por danos causados ao ambiente .....	21
2.2.4.2. O Princípio do poluidor pagador e a eficácia ecológica, a economia e a equidade social.....	22
2.3. A Política Comunitária do Ambiente, uma política maximizadora.....	24
2.4. A Política Comunitária do Ambiente, uma política transversal .....	25
2.4.1. O <i>Princípio da integração</i> .....	25

## I INTRODUÇÃO

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

### 1. A Política Comunitária do Ambiente

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

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

Primeiro, a Política Comunitária do Ambiente é exigida pela própria natureza transnacional dos componentes ambientais e dos fenómenos de poluição. Como observa Nicolas Moussis, «o ambiente não conhece fronteiras», e daí que, qualquer iniciativa unilateral de protecção ambiental, estará, necessariamente, condenada ao fracasso. A harmonização das normas sobre a qualidade do meio receptor é o primeiro passo para uma protecção ambiental eficaz e integrada. Um bom exemplo é a protecção comunitária das águas superficiais, cuja eficácia depende absolutamente de normas uniformes de protecção do domínio hídrico.

Segundo, a liberdade de circulação de mercadorias, em vigor no espaço comunitário, anularia os efeitos ambientais pretendidos por qualquer legislação estadual sobre as características ambientais dos produtos. O melhor exemplo de normas sobre produtos é a

---

regulamentação relativa aos níveis de emissões sonoras de equipamentos eléctricos e electrónicos.

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

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

## 2. O Direito Comunitário do Ambiente

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

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

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

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

### 2. Efeito directo do Direito Comunitário do Ambiente

Pela sua primazia, o Direito Comunitário pode ter um efeito directo que «corrige» o direito nacional, aplicando-se *em vez* dele ou mesmo *contra* ele. Isto é verdade, mesmo quanto às

directivas que, verificadas certas circunstâncias, gozam de efeitos directos em caso de falta de transposição, transposição incompleta ou ainda deficiente transposição pelas leis nacionais.

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

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

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

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

## II DIREITO COMUNITÁRIO DO AMBIENTE

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

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

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

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

Rapidamente surgiu a consciência de que, quando a poluição começa a ser muito elevada e os problemas ambientais assumem proporções graves, a intervenção do Estado *a posteriori*, reparando o dano, compensando as vítimas, ou responsabilizando os poluidores civil ou penalmente pelos actos de poluição cometidos, não é seguramente o meio mais adequado e eficiente de lidar com esses problemas. A política de ambiente óptima, mais eficaz, mais justa e menos dispendiosa é a que, preventivamente, procura evitar a ocorrência dos danos ambientais.

---

Ora, quando os países industrializados começaram a adoptar medidas preventivas, visando o controlo da poluição na origem, aperceberam-se das implicações que as suas políticas internas de protecção do ambiente podiam ter sobre o comércio internacional, consoante o critério utilizado na afectação interna dos custos dessas políticas.

Houve, assim, países que adoptaram medidas rigorosas, destinadas a evitar a poluição na origem, e que optaram por onerar as empresas nacionais com os elevados custos dessas medidas, não admitindo o recurso a apoios públicos. Mas esta não foi a via seguida por todos: Estados com menores preocupações ambientais, não adoptaram quaisquer medidas de controlo da poluição, e outros fizeram-no optando por atribuir apoios públicos (sobretudo sob a forma de subsídios) às empresas nacionais. Geraram-se assim distorções da concorrência, do comércio e do investimento internacionais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Depois deste julgamento, esta mesma afirmação, relativa à protecção do ambiente como objectivo essencial das Comunidades, foi frequentemente repetida pelo Tribunal de Justiça noutros, mesmo após o Acto Único Europeu. Outro dos principais julgamentos foi o chamado «caso das garrafas dinamarquesas». Em 1981, o Governo Dinamarquês publicou uma lei proibindo a utilização de recipientes metálicos para cerveja e outras bebidas e impondo a

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

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

## 2. Os Tratados comunitários

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

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

- O artigo 174º (antigo 130ºR), que contém essencialmente disposições de natureza substantiva: os objectivos da política de ambiente no nº1, os princípios gerais no nº2, e os pressupostos no nº3. No nº 4 prevê-se a cooperação internacional no domínio do ambiente, da iniciativa da Comunidade e dos Estados membros.
- O artigo 175º (antigo 130ºS), que contém essencialmente disposições de natureza processual: nos seus três primeiros números descrevem-se os processos deliberativos



possíveis, a utilizar, consoante a natureza das medidas de protecção do ambiente a adoptar; no n.º 4 estabelece-se a regra do financiamento nacional desta política, e no n.º 5 voltam a estabelecer-se regras relativas ao conteúdo das medidas de protecção do ambiente — neste caso, a possibilidade de serem estabelecidas derrogações ao regime adoptado ou apoios financeiros aos Estados.

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

## 2.1. Os Objectivos

Com a revisão do Tratado de Roma em 1986, pelo Acto Único Europeu, atribuíram-se pela primeira vez competências em matéria de ambiente à Comunidade, num reconhecimento da natureza *transnacional* dos fenómenos de degradação do ambiente e preferentemente *supranacional* das medidas de protecção do ambiente. As competências atribuídas deveriam, nos termos do artigo 174º n.º1 do Tratado, ser direccionadas para a realização de três objectivos bastante abrangentes:

«- a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente;

- a protecção da saúde das pessoas;

- a utilização prudente e racional dos recursos naturais.»

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

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

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

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

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

Colocaríamos em segundo lugar a utilização prudente e racional dos recursos naturais, pois implica uma preservação da qualidade do ambiente, que tem como critério e limite a

---

possibilidade de utilização duradoura pelo homem, através de uma utilização parcimoniosa, que permita a auto-regeneração ou, pelo menos, a máxima dilação possível da sua exaustão.

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

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

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

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

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

## 2.2. Os Princípios

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

No artigo 174º n.º 2 do Tratado da União Europeia consagraram-se os princípios fundamentais do Direito Comunitário do Ambiente. Este artigo surgiu em 1986 como um aditamento do Acto Único Europeu ao Tratado de Roma e sofreu já significativas alterações do seu conteúdo pela revisão de Maastricht, em 1992.

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

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

Na redacção original, em 1986, dispunha:

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

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

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

### **2.2.1. Princípio da precaução**

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

Uma das primeiras adopções expressas do princípio da precaução no âmbito internacional foi em 1987, na Segunda Conferência Internacional sobre a protecção do Mar do Norte. Por força do princípio da precaução, «emissões de poluição potencialmente poluentes, devem ser reduzidas, mesmo quando não haja prova científica evidente do nexo causal entre as emissões e os efeitos». O princípio da precaução significava então que «as pessoas e o seu ambiente devem ter em seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza sobre se uma dada acção os vai prejudicar».

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

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

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

Em Fevereiro de 2000, um grande passo foi dado no esclarecimento do sentido do princípio da precaução com a publicação, pela Comissão da Comunicação relativa ao princípio

da precaução — COM (2000)1 final — que tem como objectivos clarificar o recurso ao princípio da precaução na prevenção de riscos e estabelecer directrizes para a sua aplicação.

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

### **2.2.2. Princípio da prevenção**

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

- Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

- Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição *in natura*, frequentemente ela é de tal modo onerosa, que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor.

- Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de «despoluição» após a ocorrência do dano.

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

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

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

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

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

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

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

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

Quem deve corrigir na fonte?

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

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

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

Onde se situa a fonte a corrigir?

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

princípio foi expressamente utilizado pelo Tribunal de Justiça, em 1985, como argumento legitimador do encerramento das fronteiras aos resíduos tóxicos provenientes de outros Estados ou regiões, impedindo aquilo a que já se chamou o «*turismo dos resíduos*». Afirmava então aquele Tribunal, no já referido processo nº 240/83, relativo à Directiva sobre óleos usados: «o princípio da liberdade de comércio não deve ser visto em termos absolutos, mas está sujeito a certos limites justificados pelo objectivo de interesse geral prosseguido pela Comunidade, desde que os direitos em questão não sejam substancialmente afectados». Neste processo, suscitado pela Associação de Defesa dos Incineradores de Óleos Usados, pela primeira vez surgiu plenamente a nova dimensão do ambiente como fundamento para a imposição de limites à circulação de mercadorias.

#### Quando se deve corrigir na fonte?

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

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

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

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

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

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

Apesar de a formulação do princípio recordar efectivamente o princípio jurídico segundo o qual quem causa um dano é responsável e deve suportar as medidas adequadas à reparação do dano causado, pensamos, com o apoio de uma grande parte da doutrina (entre outros, Jean-Philippe Barde, Emilio Gerelli, Alonso Garcia, Eckard Reh binder, e Ludwig Kramer; ao nível nacional, Gomes Canotilho e Sousa Franco), que o PPP não se reconduz, de todo, a um simples princípio de responsabilidade civil.

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

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

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

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

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

- . a reparação dos danos causados às vítimas, o princípio da responsabilidade;
- . a precaução, prevenção e redistribuição dos custos da poluição, o princípio do poluidor pagador.

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

O PPP é o princípio que, com maior rapidez e eficácia ecológica, com maior economia e maior equidade social, consegue realizar os objectivos da política de protecção do ambiente. Os

---

fins que o PPP visa realizar são a precaução, a prevenção e a equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas.

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

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

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

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

Por isso afirmamos que os pagamentos decorrentes do princípio do poluidor pagador devem ser proporcionais aos custos estimados, para os agentes económicos, de precaver ou de prevenir a poluição. Só assim os poluidores são «*motivados*» a escolher entre **poluir e pagar** ao Estado, ou **pagar para não poluir** investindo em processos produtivos ou matérias primas menos poluentes, ou em investigação de novas técnicas e produtos alternativos.

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

Defendemos, portanto, que não devem ser os contribuintes a custear, através dos impostos que pagam, as medidas tomadas pelos poderes públicos para protecção do ambiente, sejam elas



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

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

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

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

Esta obrigação de nível elevado apenas existia, antes do Tratado da União Europeia, para as propostas da Comissão, no contexto da aproximação das legislações que tivessem por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno: «a Comissão, nas suas propostas previstas no nº1 em matéria de saúde, de segurança, de protecção do ambiente e de protecção dos consumidores, basear-se-á num nível de protecção elevado» (artigo 100ºA3). Agora, na política do ambiente, esta exigência, aplica-se não só às propostas da Comissão como à decisão final do Conselho. A alteração do regime é compreensível: como o Tratado, até à revisão de Maastricht, impunha a unanimidade, como regra de deliberação (artigo 130ºS, segundo a numeração antiga), não tinha sentido a exigência de um nível de protecção elevado — o nível de protecção era o que todos os Estados membros quisessem.

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

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

era, de certa forma, *um luxo* e cujas preocupações, menos ecológicas, se orientavam para a solução de prementes problemas sociais e económicos de curto prazo, alegavam em seu favor a ausência de problemas ambientais agudos ou generalizados nos seus territórios.

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

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

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

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

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

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

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

Bem demonstrativo da importância atribuída à protecção do ambiente ao nível europeu, é o facto de apenas o Título X do Tratado, relativo à protecção da saúde pública (nº1 do artigo 152º), ter sido contemplado com uma formulação conjunta dos *princípios da integração* e do nível de protecção elevado: «na definição e execução de todas as políticas e acções comunitárias será assegurado um nível elevado de protecção da saúde».

A consequência da consagração deste *dever de integração* das considerações ambientais na definição e aplicação das demais políticas é tornar imperativa a aplicação dos princípios fundamentais do Direito Comunitário do Ambiente —da precaução, da prevenção, da correcção na fonte e do poluidor pagador— às restantes políticas comunitárias. Por força do *princípio da integração*, é possível fiscalizar a legalidade de uma medida adoptada no âmbito de qualquer outra política comunitária em função da conformidade da medida com os princípios de política do ambiente sendo, nomeadamente, susceptível de controlo e eventual anulação judicial, qualquer medida adoptada pelas Instituições Comunitárias em flagrante desrespeito de um dos

---

princípios da política de ambiente. Considerando, porém, a elevada discricionariedade envolvida em tais decisões, não falta quem conteste a possibilidade de o Tribunal de Justiça da Comunidade ou de qualquer outro Tribunal nacional controlar se, num caso concreto, os princípios da política de ambiente foram tidos em suficiente consideração.

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

Também os representantes dos Estados membros assumiram o compromisso, e, anexada ao Tratado de Maastricht, há uma «Declaração relativa à avaliação do impacte ambiental das medidas comunitárias», em que a Conferência Intergovernamental declara que «toma nota do compromisso da Comissão, no âmbito das suas propostas e dos Estados-membros, no âmbito de aplicação daquelas, de terem plenamente em conta os efeitos sobre o ambiente, bem como o princípio do crescimento sustentável».

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