

A POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE E DA ENERGIA

PRIMEIRA PARTE

Fundamentos, Génese e Evolução

António Caetano de Sousa e Faria Girão

UNIVERSIDADE LUSÓFONA DO PORTO

caetanogirao@hotmail.com

Resumo: o tema ambiente não estava previsto nos Tratados de Roma de 1957 (TR). Nos anos 70, no decurso da Conferência de Estocolmo, a CEE deu início às primeiras iniciativas e acções em matéria ambiental, traduzidas nas primeiras directivas e nos primeiros programas-quadro ambientais. Porém, os Estados-membros (EM) nem sempre aceitariam de bom grado estas iniciativas, em virtude do clima de depressão então vivida. Por outro lado, para responder às dúvidas levantadas pelos EM, quanto à questão da legitimidade por parte da CEE para legislar no domínio ambiental, esta irá criar uma base jurídica própria, no AUE de 1986, onde irão ficar expressamente definidas as suas competências e atribuições nos domínios do ambiente. São, assim, estabelecidos os objectivos, os princípios, os pressupostos e os limites de actuação comunitários, que irão dar corpo a uma verdadeira Política Comunitária do Ambiente. Desde então, nos Tratados comunitários posteriores, a temática ambiental foi sempre tida em linha de conta e de forma crescente, o que, desde logo, demonstra a importância que a UE lhe pretendeu dar, bem como os compromissos que esta se dispõe a assumir e a cumprir em termos internacionais, como é o caso do Protocolo de Quioto. No que concerne à energia, o recente Tratado de Lisboa, cria igualmente uma base jurídica própria para um sector que tem vindo a ganhar um estatuto cada vez mais prioritário, tendo em conta o novo paradigma e as grandes mudanças que se avizinham, no que diz respeito às formas de produção e de consumo das sociedades actuais.

Abstract: The environment subject was not predicted in the Treaty of Rome in the year of 1957. During the 70's, in the course of the Stockholm Conference, the EEC started its first initiatives and actions concerning the environment matter, which resulted in the first directives and environment programs. However, the state-members, haven't always easily accepted these initiatives due to the existing depression atmosphere. On the other hand, in order to answer the doubts of the state-members, dealing with the legitimacy of the EEC to legislate in the environment field, the EEC will create a juridical basis, in the Single European Act of 1986, where the competences and the attributions concerning the environment theme will be specifically defined. Therefore, the objectives, the principles and the limits of the communitary action will establish a true Environment Community Policy. Since then, in all the subsequent community treatys, the environment subject, was always fundamental, showing the importance attributed by the EEC, as well as assuming and fulfilling commitments in international terms, like the case of the Protocol of Quioto. In what concerns the energie, the recent Lisbon Treaty, creates also a law bases in a sector which has become more and more urgent, dealing with the new situation as well as the great changes to come, in what concerns

Palavras-chave: ambiente; energia; poluição; recursos naturais; desenvolvimento sustentável; política do ambiente; direito do ambiente; união europeia; tratados.

Keywords: environment; energie; pollution; natural resources; sustainable development; environment policy; environment law; european union; treaties.

1 - ÁTRIUM

Embora os Tratados que instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEE/EA), celebrados em Roma, em 1957, não previssem competências comunitárias em matéria ambiental, foi desde cedo que a Comunidade reconheceu que o ambiente é um recurso económico com um valor intrínseco próprio.

De início, fortemente criticada por privilegiar a economia e o desenvolvimento das trocas comerciais em detrimento dos impactos ambientais, a CEE deu início às primeiras acções neste âmbito, em 1972. Mas seria apenas em 1986, com o Acto Único Europeu (AUE), que a Comunidade iria integrar, de forma expressa e definitiva, o Ambiente nos Tratados, para que não mais restassem dúvidas sobre:

- as suas competências e atribuições, quer no âmbito da legislação em sede de direito comunitário derivado, como ainda nas futuras acções e programas, inclusive financeiros, a levar a cabo em matéria ambiental;
- a necessidade e a importância de uma verdadeira política comunitária (comum) ambiental a ser prosseguida.

De uma tímida abordagem vertical e sectorial dos problemas ambientais, a acção comunitária foi-se desenvolvendo até conseguir o estatuto de verdadeira política, passando a adoptar uma abordagem transversal e concertada à escala europeia e mundial. Na verdade, a crescente importância que foi sendo dada ao ambiente, está patente em cada um dos Tratados posteriores que reviram e alteraram o Tratado de Roma, isto é, Acto Único Europeu (AUE), Tratado da União Europeia, Tratado de Amesterdão, Tratado de Nice e Tratado de Lisboa. Este último irá ainda criar, embora algo tardiamente, uma base jurídica própria para a energia, tal como o AUE o tinha feito em relação ao ambiente. Energia e Ambiente agora em parceria para vencer os desafios do século XXI.

2 - FUNDAMENTOS E GÉNESE DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE

A política do ambiente não estava considerada formalmente na versão original do Tratado de Roma. Com efeito, apenas o artigo 2º do Tratado CEE conferia à Comunidade competências nestas matérias ao definir que esta tinha por missão “...promover, pelo estabelecimento de um mercado comum e pela aproximação

progressiva das políticas económicas dos Estados Membros, um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seio da Comunidade, uma expansão económica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade, um aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os Estados que a integram”, pelo que seria esta a base jurídica inicial, em termos de direito comunitário originário, consignada ao ambiente.

Assim, o Tratado CEE, na sua versão original, não deu origem a nenhum instrumento que, de uma forma expressa, conferisse às suas instituições quaisquer competências em matéria ambiental. Além do mais, no seu articulado não há nenhuma referência explícita a termos como “ambiente”, “protecção do ambiente”, “política do ambiente” ou “poluição”.

Estava-se, assim, em presença de uma base jurídica de carácter implícito, uma vez que o “...desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seio da Comunidade e uma expansão económica contínua e equilibrada...” parte, naturalmente, do pressuposto de que a eficiência económica pode e deve ser conseguida de uma forma sã e harmoniosa.

Nesse sentido, alude-se, de uma forma implícita, à necessidade de serem respeitados determinados princípios e normas de protecção ambiental. Por exemplo: no que diz respeito à poluição das águas (potáveis e balneares), à gestão de resíduos, à protecção da natureza, ao manuseamento e tratamento de produtos químicos e tóxicos, à poluição do ar atmosférico...

Porém, e de uma forma geral, o que se verificou foi a tendência para se estabelecer uma dicotomia entre eficiência económica e eficiência ambiental. Os próprios Estados membros signatários do Tratado de Roma não estariam, inicialmente, com grandes preocupações ambientais, antes procurando restabelecer a todo o custo o seu potencial económico e produtivo destruído em grande parte pela II Grande Guerra¹.

Em suma, pode afirmar-se que, por esta altura, o ambiente não constituía, em si mesmo, um instrumento para se alcançar os grandes objectivos da Comunidade: o estabelecimento de um mercado comum e de uma união económica.

Felizmente, com o tempo, viria a reconhecer-se que o ambiente não é algo de imperecível, facto que só por si justifica uma redobrada atenção à problemática

¹ Cfr. Georg WINTER: *Gestão e Ambiente - modelo prático de integração empresarial*, Texto Editora, Lisboa, 1992, p.24.

consigo relacionada. Na verdade, face à crescente destruição e escassez de recursos, começou a recear-se que não fosse possível manterem-se os então níveis de crescimento sem que se comprometessem as gerações futuras.

Rapidamente se chegaria à conclusão de que as fronteiras entre os Estados não eram apenas as económicas. A realização do mercado comum exigia, para além de medidas de carácter económico, financeiro e fiscal, outro tipo de acções no âmbito da protecção social e ambiental.

3 - DA DÉCADA “DOURADA” DE 60 ÀS CRISES PETROLÍFERAS DOS ANOS 70

Após mais de uma década de crescimento económico ininterrupto na curta história das Comunidades Europeias, que alguns autores apelidaram de “golden sixties”, uma série de catástrofes ambientais de grande dimensão ocorreram no final da década de 60², questionando e fazendo repensar o modo e o enquadramento legal das actividades económicas.

Em 1968, a preocupação e inquietação com o crescente aumento da poluição, a escassez dos recursos naturais e a deterioração dos valores naturais do Planeta, levaria a Assembleia Geral das Nações Unidas, no seguimento da Conferência Internacional dos Direitos do Homem, em Teerão, à convocação de uma conferência sobre ambiente humano, demonstrando a necessidade veemente de uma política ambiental, à escala global, verdadeiramente afirmativa, participativa e, fundamentalmente, consciente³. Volvidos quatro anos, teria então lugar, em Estocolmo, a primeira grande realização, à escala planetária, sobre protecção do ambiente humano, do qual resultaria o UNEP (Programa das Nações Unidas para o Ambiente).

O ano de 1972 pode considerar-se o ano charneira da Política Comunitária do Ambiente (PCA) no seguimento da Conferência de Estocolmo e a publicação do Relatório do *Clube de Roma* sobre os “Limites do Crescimento”⁴. Se até aqui se

² A título de exemplo, saliente-se o derrame do petroleiro Torre Canyon, ocasionado pelo seu afundamento, em 1967, e que provocou uma maré de poluição ao largo de uma extensão de largas dezenas de quilómetros nas costas Francesa, Belga e Britânica.

³ Vide João Paulo FERNANDES: *A Política e o Ambiente*, Instituto Piaget, Lisboa, 2002, p.158.

⁴ Dennis e Donnela MEADOWS, *The Limits to Growth*, 1972, também conhecido por *Relatório Meadows*: embora contestado pelo seu pessimismo, este Relatório pretende ser uma apresentação resolutamente científica. Assente em dados numéricos, análise de modelos de produção e de consumo, em estimativas das reservas globais de recursos não renováveis (petróleo, alumínio, gás natural, carvão etc.). Defende que o crescimento económico, o crescimento da quantidade de

julgava que a natureza era abundante e regenerável, sem que as acções humanas pudessem por em causa a renovação e perpetuidade dos recursos e que os problemas ambientais eram localizados e perfeitamente delimitados, podendo daí resultar prejuízos apenas individuais, a partir desta data dá-se a tomada de consciência do carácter global da problemática relacionada com o ambiente e os recursos naturais⁵.

Infortunadamente, este primeiro impulso seria prejudicado pela primeira crise petrolífera de 1973, na sequência da guerra do Yom Kipur que opôs Israel a uma coligação de países árabes. Uma das consequências desta guerra traduziu-se numa crise energética que iria interromper o ciclo de crescimento económico até aqui vivido, uma vez que os Estados árabes, membros da Organização dos Países Exportadores de petróleo (OPEP), decidiram proceder ao embargo das exportações de crude para os EUA e para os países europeus que apoiavam a sobrevivência de Israel. A recessão económica que daqui adveio, reforçada ainda pelo segundo choque petrolífero de 1979, foi uma realidade que impediu, à época, mais avanços em termos de política ambiental. Com efeito, como esta crise energética acarretou um forte aumento nos custos de produção para indústria europeia, devido ao disparar do preço do barril de petróleo, os Estados membros tentaram evitar a introdução de medidas de protecção ambiental (quase sempre onerosas), como por exemplo no que concerne aos graves problemas de poluição. Ao reagirem restritivamente nesta área, para não onerarem ainda mais os custos de produção da sua já debilitada indústria e a consequente perda de competitividade num mercado cada vez mais aberto, os países da CEE, tentaram a todo o custo não transpor para a sua ordem jurídica interna as Directivas comunitárias, que em matéria ambiental davam, por esta altura, os seus primeiros passos. O fundamento para esse incumprimento seria o da falta de atribuições ou de competências por parte da Comunidade para produzir legislação sobre estas matérias, uma vez que, como *supra* referido, no Tratado CEE, à excepção do artigo 2º, não havia referências expressas a questões do foro ambiental. Inclusivamente, não faltou quem, a nível dos Estados-membros, questionasse a validade de tais disposições, como é o caso

resíduos e o crescimento da população são, por natureza, exponenciais. Nesta conformidade, a Terra não poderia, por muito tempo, suportar a intensificação contínua dos levantamentos de poluição.

⁵ Sobre esta questão, para mais desenvolvimentos, vidé Enrique LEFF: *Saber Ambiental*, Editora Vozes, Petrópolis, RJ, 1998, pp.15 a 31.

de um Tribunal francês, num reenvio prejudicial (Processo n.º C-240/83) relativo à validade da Directiva 75/439 sobre óleos usados⁶.

Apesar de tudo, poder-se-á falar de uma verdadeira política ambiental da Comunidade a partir de 1972/3, quando as propostas da Comissão para um Programa de Acção Ambiental foram todas praticamente aceites pelo Conselho de Ministros⁷.

Com efeito, em 1972 os Chefes de Governo reunidos na Cimeira de Paris, declaram-se a favor de uma PCA, baseando-se na premissa de que uma política económica por si só não era suficiente. Ela teria de “...surgir com uma melhor qualidade, bem como acompanhada de um melhor nível de vida”. No espírito europeu, deveria “...ser prestada especial atenção aos valores e riqueza não materiais e à protecção do ambiente para que o progresso [pudesse] servir a Humanidade”⁸. Era pois mais do que evidente o reconhecimento de que “a poluição não conhece fronteiras (políticas)”, de forma que o envolvimento comunitário era o próximo passo lógico. Simultaneamente, o objectivo de salvaguardar e melhorar o ambiente era complementado pela necessidade de assegurar a realização do Mercado Comum em virtude do número crescente de diferentes regulamentações. De facto, as medidas e normas nacionais adoptadas em matéria de ambiente criavam crescentes entraves ao comércio, o que acabava por ser incompatível com o princípio da livre circulação de mercadorias preconizado nos Tratados.

O programa de acção política no domínio do ambiente proposto pela Comissão Europeia, por ocasião da Cimeira de Paris, tinha como fundamento jurídico o referido artigo 2º, o artigo 235º⁹, que permite uma acção da Comunidade sem que o Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito¹⁰ e

⁶ Vide Maria Alexandra de SOUSA ARAGÃO: *Direito Comunitário do Ambiente*, Cadernos CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2002, p.9.

⁷ De realçar o facto de os ministros não terem actuado apenas enquanto Conselho mas, formalmente, como representantes dos seus governos. É que não tendo a Comunidade Europeia competências explícitas para legislar em matéria de ambiente, qualquer acção nesse sentido era quase sempre mal recebida pelos Estados Membros e agentes económicos, que viam nisso um óbice ao seu progresso económico e à sua competitividade. Por isso, a competência ou responsabilidade em questões ambientais era, por esta altura, em grande parte, nacional. Vidé Hugh ARBUTHNOTT e Geoffrey EDWARDS: *Guia do Mercado Comum*, Edições 70, Lisboa, 1990, pp.126 e127.

⁸ Vidé Relatório do Conselho de Ministros da CEE em sede do Conselho Europeu de Chefes de Estado e de Governo (Paris, Junho de1972).

⁹ Posteriormente artigo 308º, com o Tratado de Amesterdão de 1997, e hoje artigo 352º, com a nova numeração sobre o funcionamento da União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa.

¹⁰ O Conselho pode recorrer ao artigo 235º (actual artigo 352º) do Tratado constitutivo das Comunidades Europeias, “...deliberando por unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu...”,

o artigo 100º¹¹, que prevê a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros que tenham incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum¹².

Por conseguinte, a ausência de consideração explícita da temática ambiental nos Tratados não impediu a Comunidade de dar uma atenção crescente a esta problemática. Assim, a este respeito mencione-se:

- a adopção dos primeiros Programas Quadro em Matéria de Ambiente, a partir do início da década de 70, na sequência da Cimeira de Paris¹³;
- a adopção das primeiras Directivas e outras normas de direito comunitário derivado¹⁴.

Estes programas e normas incidem particularmente na protecção das águas, na qualidade do ar, nos produtos químicos, na protecção da fauna e da flora, na protecção sonora e na eliminação dos resíduos.

adoptando disposições adequadas nas mesmas condições que seriam exigíveis para alargar o campo de aplicação das políticas internas, isto é, “se uma acção da Comunidade foi considerada necessária para atingir...” um dos seus objectivos “...sem que o [...] Tratado tenha previsto os poderes para o efeito...” (vidé artigo 235º CEE, actual artigo 352º). Porque o artigo 235º, (actual artigo 352º) tenha servido para relacionar com as atribuições comunitárias no domínio que não era objecto do Tratado de Roma, atribuindo à Comunidade poderes (subsidiários) nessas matérias, GOCHA SOARES a ele se referiu como uma *elastic clause*. Sobre esta questão, para mais desenvolvimentos, cfr. António GOCHA SOARES: *Repartição de Competências e Preempção no Direito Comunitário*, Edições Cosmos, Lisboa, 1996, p. 152-156; Luís R. CUNHA: *Lições de Relações Económicas Externas*, Livraria Almedina, Coimbra, 1997, p. 12-17; Ana Maria GUERRA MARTINS: *O Artigo 235º do Tratado da Comunidade Europeia - Cláusula de Alargamento das Competências dos Órgãos Comunitários*, Lex, Lisboa, 1995, p. 97 e ss.

¹¹ Posteriormente artigo 94º, com o Tratado de Amesterdão, e hoje artigo 115º, com a nova numeração sobre o funcionamento da União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa.

¹² De referir que os actos legislativos estabelecidos nesta base só poderiam ser adoptados pelo Conselho de Ministros por unanimidade, tendo, por conseguinte, uma eficácia limitada.

¹³ Desde a década de 70, e até aos dias de hoje, foram aprovados 6 Programas Comunitários de Acção em matéria de Ambiente que, além de vigorarem por um período relativamente alargado (cerca de 4 a 10 anos, cada), estabelecem as grandes linhas orientadoras da PCA. Presentemente, encontra-se a vigorar o 6º Programa intitulado "Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha", que cobre o período decorrente entre 22 de Julho de 2002 e 21 de Julho de 2012. Para além do grande objectivo, que diz respeito ao cumprimento das metas de Quioto, este Programa centra-se ainda em quatro domínios de acção prioritários: mudança climática, biodiversidade, ambiente e saúde e gestão sustentável dos recursos e dos resíduos. Vidé <http://europa.eu/legislation>.

¹⁴ Por exemplo: já em 1967 tinha sido aprovada uma Directiva relativa à classificação de rotulagem e embalagem de substâncias perigosas; ou em 1970, quando outras Directivas relativas ao nível sonoro e às emissões de veículos a motor, são igualmente aprovadas. Desde essa altura, e até ao final da década de 90, são mais de 200 as Directivas adoptadas em matéria de Direito comunitário do ambiente. Como outras normas de Direito comunitário derivado neste domínio, mencione-se: Regulamentos (>40), Decisões (>150), Pareceres, Comunicações e Recomendações (>94). Vidé Manuel Carlos LOPES PORTO: *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, Almedina, 1997, p. 368.

4 - O ACTO ÚNICO EUROPEU

Só em 1986, quase três décadas após a celebração do Tratado de Roma e já com o dobro (12) dos Estados-membros signatários no seu seio, a Comunidade, sentindo a necessidade de uma reforma profunda, iria proceder à primeira grande revisão do mesmo: o Acto Único Europeu (AUE).

Para além dos agora novos objectivos traçados para a realização do grande Mercado Único Europeu (MUE), para 1992, o AUE iria conferir expressamente e de forma clara e inequívoca à Comunidade Europeia, competências no domínio da política do ambiente, através da inclusão dos artigos 130º R, S e T no Tratado¹⁵, integrados no Título XVI¹⁶, sob o Título: Ambiente.

Correspondendo a diferentes preocupações sentidas, o AUE fixou a acção da Comunidade em matéria do ambiente no âmbito dos seguintes objectivos:

- preservar, proteger, e melhorar a qualidade do ambiente;
- contribuir para a protecção da saúde das pessoas;
- assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais¹⁷;

Quanto aos princípios consagrados¹⁸ e desde há muito aplicados. Temos:

- *O Princípio da prevenção*: a Comunidade passa a privilegiar as medidas que permitem evitar os danos ambientais, visto constituírem um menor custo financeiro e dado que alguns danos causados podem revelar-se irreparáveis. Através deste princípio, visa-se evitar os custos maiores que resultarão da ocorrência do dano ambiental, verificando-se já as circunstâncias que poderão dar-lhe lugar;
- *O Princípio da subsidiariedade*: as acções da Comunidade Europeia devem limitar-se exclusivamente às medidas que justificam um nível de intervenção comunitária, ou seja, a Comunidade intervirá apenas na medida em que os objectivos não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros e possam ser melhor alcançados ao nível comunitário¹⁹;

¹⁵ Posteriormente artigos 174º, 175º e 176º, com o Tratado de Amesterdão de 1997, e hoje artigos 191º, 192º e 193º, com a nova numeração sobre o funcionamento da União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa.

¹⁶ Posteriormente Título XIX, com o Tratado de Amesterdão de 1997, e hoje Título XX, com a nova numeração sobre o funcionamento da União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa.

¹⁷ Vidé artigo 130º R nº1 (actual artigo 191º nº1).

¹⁸ Vidé artigo 130º R nº2 (actual artigo 191º nº2).

¹⁹ Vidé artigo 5º, revogado pelo Tratado de Lisboa.

- *O Princípio da reparação na fonte*: deve ser dada prioridade ao tratamento do problema ecológico no ponto onde este se desenvolveu a fim de evitar que um Estado-membro «exporte» os seus danos ambientais para um outro Estado²⁰.
- *O Princípio do poluidor pagador*: cabe ao poluidor suportar os custos decorrentes da prevenção e eliminação da poluição. Caso ocorram lesões ambientais, é justo e economicamente correcto que os poluidores ressarcem os lesados. No entanto, o estabelecimento deste princípio é bastante para que em muitos casos não cheguem a verificar-se danos, dado que para quem pretende levar a cabo uma iniciativa, é levado a ver, com toda a cautela, se os investimentos a fazer são de facto justificados com um interesse económico superior aos custos ambientais daí de correntes.

No que diz respeito aos pressupostos da PCA²¹, a Comunidade passará a 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 ausência de acção;
- o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.

Por conseguinte, com o AUE adoptado em 1986, não mais restam dúvidas de que o ambiente passou a ter o seu lugar próprio no seio da Comunidade. Assim, o AUE:

- integra o ambiente nas outras políticas comunitárias;
- dota as acções em matéria de ambiente de uma base jurídica própria;
- consagra os quatro princípios de acção: prevenção, reparação na fonte, poluidor pagador e subsidiariedade;
- introduz a maioria qualificada em certos processos de tomada de decisão em matéria de ambiente ligados ao mercado interno;
- implementa, também, um instrumento (principal), com o objectivo de assegurar que as potenciais consequências de um projecto de investimento sobre o ambiente serão analisadas e levadas em consideração no seu processo de

²⁰ Por exemplo, transferência de resíduos para um Estado terceiro.

²¹ Vidé artigo 130º R nº3 (actual artigo 191º nº3).

aprovação: a Directiva 85/337/CEE, AIA, relativa à avaliação dos efeitos e do impacto de determinados projectos públicos e privados no ambiente²².

Quase trinta anos volvidos desde o Tratado que institui a CEE, a Comunidade passa assim a ter, a partir desta data, uma base jurídica própria em termos de direito comunitário originário que lhe dá competências explícitas e legitimidade para regulamentar e legislar em matéria de ambiente.

Porém, não se poderá falar da inexistência de uma Política Comunitária do Ambiente anteriormente à primeira revisão dos Tratados de Roma. De facto, como anteriormente já mencionado, ela já existia, sobretudo desde o início da década de 70, como o demonstram as primeiras Directivas e os primeiros Programas-quadro em matéria ambiental. O que acontecia era que, por questões relacionadas com a ausência de uma base jurídica própria e da regra da unanimidade, por um lado, e pela resistência dos Estados membros em transpor para o seu ordenamento jurídico interno as directivas comunitárias ambientais por razões ligadas a uma suposta perda de competitividade, por outro, a maioria das acções ou objectivos nesta matéria não passavam de meras declarações de intenções, pelo que a PCA encontrou-se, até aqui, de certa maneira bloqueada e a funcionar de uma forma fátua.

5 - O TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA

Em 1992, o AUE seria ainda completado pelo Tratado de Maastricht ou Tratado de União Europeia (TUE) onde é claramente estabelecido que o ambiente se transforma numa Política Comunitária. Nesta segunda revisão aos Tratados de

²² A “Avaliação de Impacte Ambiental” (AIA) foi inicialmente introduzida nos Estados Unidos da América com a publicação da *National Environmental Policy Act* a 1 de Janeiro de 1970. Posteriormente, este instrumento de política ambiental foi sendo integrado nos sistemas jurídicos de um número crescente de países. A AIA foi introduzida na então CEE, em 1985, com a entrada em vigor da Directiva Comunitária 85/337/CEE de 27 de Junho, alterada pela Directiva 97/11/CE do Conselho de 3 de Março. O processo de AIA de projectos consiste numa avaliação sistemática dos efeitos previsíveis de um determinado projecto no ambiente, nomeadamente na: População, Fauna, Flora, Solo, Água, Atmosfera, Paisagem, Factores climáticos e Bens materiais, incluindo o património arquitectónico e arqueológico bem como a interacção entre os factores mencionados. Sobre o enquadramento, definição, objectivos e respectivo processo de AIA, vidé, por exemplo, www.iapmei.pt.

Sobre os efeitos da transposição da Directiva para o nosso país, nomeadamente quanto ao respectivo enquadramento legal e ao âmbito de aplicação, vidé, por exemplo, Luís CABRAL DE MONCADA: «O Ambiente e a Relação Jurídica Administrativa», in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, N.os 29/30, Almedina, Coimbra, Janeiro/Dezembro 2008, pp. 41 e ss.

Roma, é visível o esforço demonstrado em dotar a política ambiental não apenas de uma autonomia, como acontece com outras políticas, mas no papel de envolvimento que o ambiente deve ter relativamente a todos os sectores da actividade económica e, por conseguinte, às respectivas políticas subjacentes.

Vários artigos no Tratado passam então a especificar a necessidade de combinar os objectivos do comércio livre com um grau de protecção do ambiente o mais elevado possível. Por exemplo, o artigo 3º²³, através do qual são definidos os meios para se “...alcançar os fins enunciados no artigo 2º²⁴...”, passa a incluir a alínea K), que especifica de forma explícita e inequívoca, “uma política no domínio do ambiente”.

É igualmente reconhecida a condição de finitude dos recursos naturais, já que estes constituem ao mesmo tempo a base e os limites do desenvolvimento económico. É assente neste pressuposto que é introduzida a noção e o conceito de *desenvolvimento sustentável*²⁵ a nível comunitário. Uma vez que “nós apenas pedimos o mundo emprestado aos nossos filhos e um dia vamos ter de lho devolver”²⁶, entende-se por *desenvolvimento sustentável* o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades actuais sem pôr em risco a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”²⁷. Este conceito, definido no Relatório Brundtland, em 1987, vai ganhar um protagonismo à escala universal com a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (CNUAD), ocorrida na cidade do Rio de Janeiro em 1992²⁸. Com a Agenda Mundial para o Desenvolvimento (Agenda 21) “nascida” dessa Conferência, são fixados novos objectivos de forma a conciliar o ambiente com os aspectos económicos²⁹.

²³ Revogado pelo Tratado de Lisboa.

²⁴ Revogado pelo Tratado de Lisboa.

²⁵ Sobre o significado deste conceito, para mais desenvolvimentos, vidé António GIRÃO: «Ética Ambiental e Desenvolvimento Sustentável» in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, op. cit. pp. 187 a 208.

²⁶ Nos termos de um provérbio hindu de Kashmira. Ap. Manuel Carlos LOPES PORTO, op. cit. p.363.

²⁷ Vidé COMISSÃO BRUNDTLAND, *O Nosso Futuro Comum*, Relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, 1987.

²⁸ Esta Conferência da CNUAD ficou também conhecida por Conferência do Rio ou Cimeira da Terra, que reuniu, pela primeira vez, os chefes de Estado de todas as nações em torno dos problemas ecológicos, em particular o aquecimento do Planeta. Trouxe, igualmente, à luz do dia a solidariedade mundial e a responsabilidade dos países desenvolvidos em relação ao futuro da Terra. De salientar, ainda, o facto de ter sido Portugal a liderar a participação da União Europeia nesta Conferência.

²⁹ Cfr. António D'OREY CAPUCHO: *O que é e como funciona a União Europeia*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1994, p. 111.

Sobre as estratégias para a implementação da Agenda 21, vidé, por exemplo, Sandra CAEIRO e Teresa NOBRE DE CARVALHO: «Grandes Problemas Ambientais» in Hermano CARMO (coord.): *Problemas Sociais Contemporâneos*, Universidade Aberta, Lisboa 2001, p.109.

Ora, a União Europeia enquanto participante da Conferência e membro da Agenda 21, sabia que este conceito implicaria um desenvolvimento moderado e respeitador do ambiente. Assim, com o Tratado da União Europeia o conceito de *desenvolvimento sustentável* passou a figurar como preocupação central em todas as missões da UE. É por isso que o 5º Programa Quadro de Acção Comunitária em Matéria de Ambiente, 1992-2000, tinha por título “Em Direcção a um Desenvolvimento Sustentável”, marcando, sem dúvida alguma, um ponto de viragem na política europeia do ambiente. Através dele, passou a ser privilegiada uma abordagem europeia global, sendo que a tónica foi posta:

- na partilha de responsabilidades, através de uma maior participação dos diferentes intervenientes do mundo social e económico, bem como de um controlo e acompanhamento regulares;
- na complementaridade dos instrumentos financeiros e das medidas legislativas.

A dimensão “ambiente” foi igualmente integrada em todas as outras políticas da União Europeia e visando particularmente:

- *cinco domínios-chave* com importante impacto ambiental: a indústria, a energia, os transportes, a agricultura e o turismo;
- *sete temas específicos*: as alterações climáticas, a qualidade do ar, o ambiente urbano, as zonas costeiras, a gestão dos resíduos, a gestão dos recursos hídricos, a protecção da natureza;
- *os três domínios sensíveis* que implicam a chamada “gestão de riscos”: os riscos industriais, a segurança nuclear e a protecção contra a radioactividade, a protecção civil e as emergências de carácter ambiental.

Quanto aos objectivos estipulados pelo nº1 da alínea R) do artigo 130º do AUE (actual artigo 191º nº1), Maastricht acrescenta um travessão:

- “A promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente”.

Relativamente aos princípios consagrados no AUE, mencione-se a alteração à designação “reparação na fonte” no âmbito do princípio com o mesmo nome. Assim, este princípio passa a denominar-se de princípio da “correção na fonte”, demonstrando que o TUE visou sublinhar mais uma vez que, mais que reparar prejuízos, o que se pretende é evitá-los, corrigindo-se as situações de base que podem abrir caminho à sua ocorrência.

Além desta alteração, o nº2 do artigo 130º-R (actual artigo 191º nº2) estabelece agora um princípio adicional:

- O *princípio da precaução*: nos termos do qual se pretende que não venha sequer a verificar-se as condições que poderão permitir um dano ambiental. Este princípio permite aos Estados-membros empreender uma acção sem esperar pela confirmação científica de todos os indícios que apontam para a existência de um perigo para o ambiente. Enquanto a prevenção requer que os perigos comprovados sejam eliminados, o princípio de precaução determina que a acção para eliminar possíveis impactos danosos no ambiente seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com uma evidência científica absoluta. Representando, por isso, um alargamento ao princípio de prevenção, este princípio pressupõe uma protecção antecipatória, ainda num momento anterior àquele em que este segundo princípio impõe que se intervenha, ou seja, por uma questão de prudência, “pelo sim pelo não” ou à cautela. Por outras palavras: *in dubio pró ambiente*³⁰.

Em suma, com a adopção do Tratado de Maastricht, em 1992, para além do reconhecimento de dimensão regional ou planetário dos problemas, ambientais:

- Dá-se o reforço do ambiente como uma verdadeira política comum.
- Introduce-se o princípio da precaução.
- Introduce-se o princípio/objectivo do desenvolvimento sustentável.
- Procede-se à integração das exigências em matéria de protecção do ambiente na definição e execução de outras políticas comunitárias.
- É criado o Fundo de Coesão³¹.
- A adopção das decisões por maioria qualificada torna-se regra³².

³⁰ A este respeito, cfr. Dominique DRON: *Ambiente e Escolhas Políticas*, Instituto Piaget, Lisboa, 1998, pp. 61 e 62.

³¹ Criado em 1992/3, e destinado aos países da UE com um PIB/pc inferior a 90% da média comunitária (entre os quais se inclui Portugal, mesmo nos dias de hoje), o Fundo de Coesão destina-se a financiar acções nos seguintes domínios:

- redes transeuropeias de transportes, nomeadamente os projectos prioritários de interesse europeu definidos pela UE (ex: TGV);
- ambiente: neste título, para além das acções prioritárias no quadro da protecção ambiental (infra-estruturas de distribuição de água; tratamento de águas residuais; tratamento de resíduos urbanos; protecção da natureza), o Fundo de Coesão pode também intervir em projectos ligados à energia ou aos transportes, desde que apresentem vantagens manifestas para o ambiente: eficiência energética, recurso às energias renováveis, desenvolvimento dos transportes ferroviários, apoio à intermodalidade, reforço dos transportes públicos, etc.

Vidé http://ec.europa.eu/regional_policy/funds.

³² À excepção de medidas que dizem respeito à fiscalidade, ordenamento do território e abastecimento de energia.

6 - OS TRATADOS DE AMSTERDÃO E DE NICE

Em Junho de 1997, com a adopção do Tratado de Amesterdão, é dado novamente especial ênfase ao tema do ambiente.

De referir, a título introdutório, que o Tratado de Amesterdão procede à primeira renumeração sequencial de todo o seu articulado (a segunda dá-se com o Tratado de Lisboa)³³. Destarte, a partir de 1997, e no que especialmente concerne ao Título XVI (Ambiente), agora Título XIX, as alíneas R, S, e T do artigo 130º, que constituem a base jurídica da Política Comunitária do Ambiente introduzida no AUE, como *supra* referido, passam agora a ter equivalência nos artigos 174º, 175º e 176º³⁴.

Ainda no que concerne especificamente ao tema em análise, a medida essencial consistiu em introduzir a obrigação de a UE ter em consideração as exigências que dizem respeito à protecção do meio ambiente na definição e na aplicação de todas as suas acções e políticas previstas no actual artigo 3º. Este princípio, designado por *princípio da integração*³⁵ foi retirado do artigo 174º (ex-artigo 130ºR), passando a ocupar um lugar mais destacado: o novo artigo 6º.

Por seu turno, reforçando o preconizado no TUE, o Tratado de Amesterdão faz do *desenvolvimento sustentável*, que constitui a nova perspectiva das políticas do ambiente, um dos objectivos essenciais à União Europeia³⁶. Neste âmbito, mencione-se os dois Relatórios³⁷ que antecederam esta terceira revisão dos Tratados de Roma e que foram seguidos de um projecto de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um plano de acção complementar e que tinha por objectivo acelerar a execução do 5º Programa-Quadro de Acção em Matéria de Ambiente e um desenvolvimento económico e social sustentável. A Comissão

³³ Passim, no âmbito do presente estudo.

³⁴ Com a segunda renumeração decorrente do Tratado de Lisboa, o Título XIX passa a título XX e os artigos 174º, 175º e 176º, encontram agora a sua equivalência nos artigos 191º, 192º e 193º.

³⁵ De referir, ainda, que este novo artigo 6º (actualmente artigo 11º) deve ser relacionado com a declaração relativa à avaliação do impacte ambiental, em anexo ao Acto Final da Conferência Intergovernamental que elaborou o Tratado de Amsterdão. Com efeito, a Conferência refere neste anexo que a Comissão se compromete a preparar estudos de impacte ambiental sempre que apresentar propostas susceptíveis de exercer repercussões ambientais significativas.

³⁶ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA: *Tratado de Amesterdão: o que mudou na Europa*, SPOCE, Luxemburgo, 1999, p.13 e 14.

³⁷ Cfr. Relatório da Agência Europeia do Ambiente (Novembro de 1995) e um Relatório intercalar da Comissão Europeia sobre a execução do 5º Programa de Acção (Janeiro de 1996).

Europeia viria a adoptar esse plano de acção em Janeiro de 1996, que tinha por orientações prioritárias:

- o reforço da integração do ambiente nas outras políticas da UE;
- o alargamento do leque de instrumentos complementares à legislação;
- o controlo da elaboração e aplicação da legislação;
- a implementação de uma acção de sensibilização e de comunicação;
- o reforço do papel da UE ao nível Internacional³⁸.

Foi na esteira destes impulsos, finalizados pelo Tratado de Amesterdão, que a UE se comprometeria, a partir de 1998, na sequência da Cimeira Mundial de Quioto, a um Tratado (Protocolo de Quioto³⁹) cuja ratificação teve lugar em 2002⁴⁰.

Ainda quanto ao artigo 175º (ex-artigo 130ºS), foi substituído o procedimento de cooperação⁴¹ institucional pelo procedimento de co-decisão⁴², agora simplificado e abreviado, procedimento este que passa, a partir de agora, a ser a regra de deliberação institucional, em matéria de ambiente. A adopção de medidas no domínio ambiental passa também agora pela consulta prévia ao Comité das Regiões, para além, como até aqui, do Comité Económico e Social.

Quanto ao Tratado de Nice, assinado em 2001 e entrando em vigor em 2003, cujo objectivo era a adaptação do funcionamento das instituições europeias antes da adesão dos novos Estados-membros dos países da Europa Central e Oriental (PECO), mantém-se tudo praticamente idêntico no que diz respeito à Política Comunitária do Ambiente. Apenas uma menção relativa ao procedimento de deliberação, expresso no artigo 175º nº2, que se vê agora clarificado, com a introdução de alíneas e pelo aditamento de medidas que, de uma forma directa ou indirecta, digam respeito à gestão dos recursos hídricos e à disponibilidade desses recursos.⁴³

³⁸ Vidé COMISSÃO EUROPEIA: *Conciliar Ambiente e o Desenvolvimento Económico na Europa*, SPOCE, Luxemburgo, 1997, p.2.

³⁹ O Protocolo de Quioto, assinado em 1997, impôs a 38 países industrializados, até 2010, reduções na ordem dos 5,2% das emissões de CO2 (gases com efeito de estufa) com referência aos números de 1990. Contudo, nos EUA, as emissões de CO2 têm aumentado continuamente desde há quatro décadas e actualmente estão 15% acima do nível de 1990. Cfr. «UE na Casa Branca para salvar Quioto» in Diário de Notícias, Edição de 5/4/2001, p.24;

⁴⁰ Vidé Decisão 2002/358/CE, publicada no JO L 130 de 15.05.2002.

⁴¹ Vidé actual artigo 251º do Tratado.

⁴² Vidé actual artigo 252º do Tratado.

⁴³ Vidé artigo 175º nº2 (ex-artigo 130ºS, e actual artigo 192º, com a nova renumeração introduzida pelo Tratado de Lisboa).

7 - O TRATADO DE LISBOA

a) O AMBIENTE

Este Tratado, assinado em Lisboa a 13 de Dezembro de 2007, altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia⁴⁴. É, pois, tal como os Tratados de Amesterdão e Nice, um Tratado modificativo dos textos actuais que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009.

Mais uma vez, consciente de que a génese dos problemas ambientais se encontra não no meio ambiente, mas numa deficiente percepção da natureza e sua posterior adaptação pelo homem⁴⁵, a UE introduz neste novo Tratado novas medidas destinadas a resolver problemas que afectam a nossa qualidade de vida, tais como as alterações climáticas e o aprovisionamento energético.

O Tratado dá prioridade aos objectivos anteriores da UE de promoção do desenvolvimento sustentável, assente num elevado nível de protecção e de melhoria da qualidade do ambiente.

Por outro lado, o Tratado preconiza ainda a promoção, no plano internacional, de medidas específicas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, designadamente, a combater as mudanças climáticas.

A grande alteração, diz respeito à renumeração de que o Tratado é novamente alvo. Quanto ao ambiente, o Título XIX dá lugar ao Título XX e os artigos de Amesterdão 174º, 175º e 176º, são substituídos pelos artigos 191º, 192º e 193º, mantendo-se, no entanto, o seu conteúdo praticamente idêntico. As poucas alterações resumem-se:

- no 4º objectivo da PCA, do ex-artigo 174º (actual artigo 191º), nomeadamente no que diz respeito à "... promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente...", é acrescentado "...e designadamente a combater as alterações climáticas.", reafirmando assim, de uma forma expressa e inequívoca, o compromisso assumido em Quioto;

⁴⁴ A partir de 1 de Dezembro de 2009, data da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o «Tratado que institui a Comunidade Europeia» passa a chamar-se «Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia». Vidé nº 1 do artigo 2º do Tratado de Lisboa.

⁴⁵ Vidé Paulo MAGALHÃES: *O Condomínio Terra: das Alterações Climáticas a uma Nova Conceção Jurídica do Planeta*, Almedina, Coimbra, 2007, p.13.

- no nº1 do ex-artigo 175º (actual artigo 192º), aparece agora o Parlamento Europeu, juntamente com o até aqui Conselho, a ser chamado em linha de conta no âmbito do processo de deliberação que assume uma nova denominação, baseada na co-decisão: processo legislativo ordinário⁴⁶;
- no nº 2 do artigo 192º, o Conselho pode agora, deliberando por unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico Social e ao Comité das Regiões, adoptar disposições e medidas, descritas nas alíneas a), b) e c), "...de acordo com um processo legislativo especial..."⁴⁷;

b) A ENERGIA

Por outro lado, outra das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa diz respeito à introdução de um Capítulo totalmente novo dedicado à Energia: o Título XXI.

Tendo em conta que a segurança do aprovisionamento energético é um dos grandes desafios do futuro para todos os Estados-Membros, o novo Tratado, quanto ao sector da energia propriamente dito, contém novas disposições destinadas a assegurar o funcionamento do mercado energético, nomeadamente no que se refere ao aprovisionamento energético e a promover a eficiência energética, assim como as economias de energia e, ainda, o desenvolvimento de energias novas e renováveis.

A promoção da eficiência, a poupança de energia e o desenvolvimento de novas energias e de energias renováveis, são algumas dessas medidas.

⁴⁶ Co-decisão é o termo que designa os poderes do Parlamento Europeu para legislar conjuntamente e em pé de igualdade com o Conselho de Ministros. Nos termos do Tratado de Lisboa, a co-decisão passa a ser o processo de decisão geralmente utilizado. Este processo, através do qual o Parlamento Europeu decide conjuntamente com o Conselho, será o «processo legislativo ordinário». Isto significa que o processo de decisão da União Europeia basear-se-á na dupla legitimidade dos cidadãos (representados pelos seus deputados ao Parlamento Europeu) e dos Estados-Membros (representados pelos ministros no Conselho). Vidé actual artigo 294º (ex-artigo 251º).

⁴⁷ Em certas matérias, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia pode determinar que o Conselho adopte actos legislativos de acordo com um processo legislativo especial: o Conselho Europeu pode adoptar uma decisão autorizando a adopção dos referidos actos de acordo com o processo legislativo ordinário. Estas passagens do processo legislativo especial para o processo legislativo ordinário, são comunicadas aos Parlamentos nacionais. Se um dos Parlamentos nacionais, no prazo de seis meses após a referida comunicação, se opuser, não é adoptada a decisão. Se não houver oposição, o Conselho Europeu pode adoptar a referida decisão.

Vidé <http://www.carloscoelho.eu/dossiers/tratadolisboa/>.

A grande novidade no Tratado de Lisboa em relação à política energética, tal como no AUE em relação à política ambiental, foi assim a de dotar aquela política de uma base jurídica própria.

Apesar disso, não se pode afirmar que a preocupação com o sector da energia não tenha estado na ordem do dia no âmbito das atenções dos signatários de Roma, já que, com este Tratado, para além da CEE, foi também instituída, como já referido, a CEEA (Comunidade Europeia da Energia Atómica, também designada por EURATOM). Mesmo alguns anos antes, em 1951, no Tratado de Paris que criou a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), essa preocupação e motivação está bem patente no espírito que subjaz à intenção dos Estados Europeus saídos de uma guerra causadora de uma destruição à escala global.

Contudo, é conveniente referir que o petróleo foi ignorado nos Tratados de Paris e de Roma. Na verdade, tendo em conta que no dealbar de uma nova ordem económica internacional saída da II Grande Guerra, aquela matéria-prima viria a assumir-se como a força propulsora da nova economia mundial e regional (europeia), será hoje legítimo afirmar que, beneficiando da visão retrospectiva, é no mínimo de estranhar que o petróleo não tenha tido o competente tratamento inicial no âmbito dos Tratados da Comunidade Europeia. A sua importância não pareceu ser aparentemente da responsabilidade de ninguém, apesar de o petróleo ter assumido o papel que muitos tinham esperado em relação à energia nuclear: um combustível barato que permitiria a rápida expansão económica. Contudo, só no final da década de 60 e início da década de 70, como já referido, as preocupações com aquela matéria-prima emergiriam à tona.

Novamente, nos anos 90, com a adopção do princípio do *desenvolvimento sustentável*, e com a constatação da quase sem dúvida correlação entre a emissão de gases com efeito de estufa (do qual o petróleo é grandemente responsável) e o aquecimento global/efeito de estufa, a política energética ganha um novo ímpeto, aliás bem patente com o lugar de relevo a que vai ascender, mercê da adopção do 5º Programa Quadro da UE em Matéria de Ambiente (1992-2000): “Em Direcção ao Desenvolvimento Sustentável”. Dos cinco sectores da actividade económica, considerados nesse Programa como os mais susceptíveis de maior pressão sobre o ambiente e sobre os recursos naturais, a energia é precisamente um deles.

Com o 6º Programa Quadro da UE em matéria de Ambiente (2002-2012), as alterações climáticas continuam na ordem do dia e a construir uma posição de

relevo crescente. É que a assinatura e a posterior ratificação do Protocolo de Quioto a isso obrigaram.

O Tratado contém, agora, um capítulo específico sobre a energia: o Título XXI, A Energia, artigo 194º.

Este define as principais competências e os objectivos gerais da política energética:

- O funcionamento dos mercados energéticos;
- A segurança do abastecimento/aprovisionamento energético da União;
- A eficiência e a poupança energéticas e o desenvolvimento de novas formas de energia renováveis;
- A promoção da interconexão das redes energéticas.

O Tratado de Lisboa comporta, assim, novas disposições e novas competências para a UE que irão, sem dúvida alguma, interferir na gestão das empresas, a nível de política energética. O objectivo de combater as alterações climáticas é agora consagrado, sendo que, para tal, irão ser introduzidas disposições específicas sobre a política energética: a promoção da eficiência, a poupança de energia e o desenvolvimento de novas energias e de energias renováveis, são algumas dessas medidas.

Por seu turno, e pela primeira vez, é consagrado o *princípio da solidariedade*, de acordo com o qual se um país enfrenta graves dificuldades de abastecimento energético, deve ser ajudado pelos outros Estados-Membros. (artigo 194º nº1).

O Tratado afirma, assim, de forma inequívoca, o compromisso da UE com uma política europeia comum em matéria de energia sustentável.

8 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A degradação ambiental tem-se manifestado como sintoma de uma crise civilizacional, marcada pelo modelo de modernidade assente no desenvolvimento e no primado da razão tecnológica sobre a organização da natureza. Desta forma, a questão ambiental começa por se colocar quando se alude às próprias bases de produção e de consumo actuais⁴⁸.

Face à crescente poluição e destruição dos recursos naturais, e em nome do progresso social e da prosperidade económica, os EM da Comunidade Europeia

foram progressivamente adoptando medidas nacionais nessas matérias. Contudo, para além destes terem exprimido, desde cedo (mesmo oficialmente), pontos de vista muito diversos acerca da importância do ambiente na definição das suas políticas e do seu futuro⁴⁹, e como o ambiente é ameaçado de diferentes formas, por vezes relacionadas entre si e, ainda, sendo este um problema transfronteiriço, não se pode por isso afirmar que possam haver respostas fragmentadas, ou que esta problemática possa ser tratada de uma forma eficaz apenas a nível nacional. Por isso, a Comunidade procurou, desde logo, desenvolver uma abordagem e uma estratégia integradas que reflectissem essa realidade.

Desde o início dos anos 70, com o despertar de uma “consciência ambiental”, até ao dealbar do novo milénio, a UE tem mostrado estar atenta às grandes transformações e aos impactos negativos provocados pelos padrões de produção e de consumo das sociedades actuais. Por seu turno, fidelizados definitivamente à fórmula do *desenvolvimento sustentável*, “baptizada” na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, os signatários europeus responderam positivamente, dando cada vez mais enfoque a programas, medidas e acções que privilegiem o ambiente e a eficiência energética, ancorados num direito comunitário ambiental cada vez mais sólido e em franca progressão.

Contudo, e apesar do seu curto tempo de existência, este novo direito ambiental (comunitário e nacional), ainda em construção, não pode continuar a ser percepcionado como um ramo especializado do direito de natureza técnica, mas como um novo direito de vocação Universal, apátrida por necessidade. Em suma, um direito que busca a sua fundamentação directamente no Direito Natural. Até por uma questão, não só de ética e de equidade intrageracional, como ainda de ética e de equidade intergeracional⁵⁰.

⁴⁸ Vidé Enrique LEFF, op. cit. p. 17.

⁴⁹ Vidé Dominique DRON, op. cit. 66.

⁵⁰ Ap. António GIRÃO: «Ética Ambiental e Desenvolvimento Sustentável», op. cit, p. 203.

BIBLIOGRAFIA CITADA E CONSULTADA

- ARBUTHNOTT, Hugh e EDWARDS, Geoffrey: *Guia do Mercado Comum*, Edições 70, Lisboa, 1990.
- BACHELET, Michel: *Ingerência Ecológica – Direito Ambiental em Questão*, Instituto Piaget, Lisboa, 1997.
- CAEIRO, Sandra e NOBRE DE CARVALHO, Teresa: «Grandes Problemas Ambientais» in CARMO, Hermano (coord.): *Problemas Sociais Contemporâneos*, Universidade Aberta, Lisboa 2001.
- COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe: *Direito Público do Ambiente, Diagnose e Prognose da Tutela Processual da Paisagem*, Almedina, Coimbra, 2008.
- COMISSÃO BRUNDTLAND: *O Nosso Futuro Comum*, Relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, 1987.
- COMISSÃO EUROPEIA: *Em Direcção a um Desenvolvimento Sustentável – A Política Europeia de Ambiente no Limiar do Século XXI*, Resumo do Relatório Intercalar da Comissão Europeia e Plano de Acção Relativo ao Quinto Programa de Acção em Matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, SPOCE, Luxemburgo, 1996.
- COMISSÃO EUROPEIA: *Protecção do Ambiente: uma Responsabilidade Partilhada*, SPOCE, Luxemburgo, 1996.
- COMISSÃO EUROPEIA, *A União Europeia e o Ambiente*, SPOCE, Luxemburgo, 1997.
- COMISSÃO EUROPEIA: *Conciliar o Ambiente e o Crescimento Económico na Europa*, SPOCE, Luxemburgo, 1997.
- COMISSÃO EUROPEIA, *Ambiente e Regiões: Para um Desenvolvimento Sustentável*, SPOCE, Luxemburgo, 1999.
- D'OREY CAPUCHO, António: *O que é e como funciona a União Europeia*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 1994.
- DRON, Dominique: *Ambiente e Escolhas Políticas*, Instituto Piaget, Lisboa, 1998.
- FERNANDES, João Paulo: *A Política e o Ambiente*, Instituto Piaget, Lisboa, 2002.
- FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo: «Responsabilidade pela lesão de bens ambientais e culturais», in *Reflexões*, Nº 2, Revista Científica da Universidade Lusófona do Porto, 2007.
- GUERRA MARTINS, Ana Maria: *O Artigo 235º do Tratado da Comunidade Europeia - Cláusula de Alargamento das Competências dos Órgãos Comunitários*, Lex, Lisboa, 1995.
- GIRAUD, Pierre-Noel: *A Desigualdade do Mundo – A Economia do Mundo Contemporâneo*, Instituto Piaget, Terramar, Lisboa, 1994.
- GIRÃO, António: «Ética Ambiental e Desenvolvimento Sustentável» in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, N.os 29/30, Almedina, Coimbra, Janeiro/Dezembro 2008.
- GOCHA SOARES, António: *Repartição de Competências e Preempção no Direito Comunitário*, Edições Cosmos, Lisboa, 1996.
- GORE, Al: *Uma Verdade Inconveniente, A Emergência Planetária do Aquecimento Global e o que podemos fazer em relação a isso*, Esfera do Caos, Lisboa, 2006.
- LEFF, Enrique: *Saber Ambiental*, Editora Vozes, Petrópolis, RJ, 1998.

LOPES PORTO, Manuel Carlos: *Teoria da Integração e Políticas Comunitárias*, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 2001.

MAGALHÃES, Paulo: *O Condomínio Terra: das Alterações Climáticas a uma Nova Conceção Jurídica do Planeta*, Almedina, Coimbra, 2007.

MONCADA, Luís Cabral de: «O Ambiente e a Relação Jurídica Administrativa», in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, N.os 29/30, Almedina, Coimbra, Janeiro/Dezembro 2008.

MURTEIRA, Mário: *Lições de Economia Política do Desenvolvimento*, Editorial Presença, Lisboa, 1990.

RODRIGUES CUNHA, Luís: *Lições de Relações Económicas Externas*, Livraria Almedina, Coimbra, 1997.

SATO, Michèle e CARVALHO, Isabel e Colaboradores: *Educação Ambiental, Pesquisa e Desafios*, Artmed Editora, S. Paulo, 2005.

SCHMIDT, Luísa: *País (in)sustentável, Ambiente e Qualidade de vida em Portugal*, Esfera do Caos Editores, Lisboa, 2008.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato: *Metamorfoses. Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2005.

SOUSA ARAGÃO, Maria Alexandra de: *Direito Comunitário do Ambiente*, Cadernos CEDOUA, Almedina, Coimbra, 2002.

VEIGA, José Eli da (Org.): *Aquecimento Global, Frias Contendas Científicas*, Editora Senac, São Paulo, 2008.

WINTER, Georg: *Gestão e Ambiente - modelo prático de integração empresarial*, Texto Editora, Lisboa, 1992.

FONTES PERIÓDICAS

Diário de Notícias «A UE na Casa Branca para salvar Quioto», Edição de 5/4/2001.

WEBLIOGRAFIA:

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds

<http://europa.eu/legislation>

<http://www.carloscoelho.eu/dossiers/tratadolisboa/>

www.iapmei.pt