

# Jornal Oficial

## das Comunidades Europeias

ISSN 0257-7771

C 138

36º ano

17 de Maio de 1993

Edição em  
língua portuguesa

## Comunicações e Informações

---

<u>Número de informação</u>	Índice	Página
	I <i>Comunicações</i>	
	<b>Conselho</b>	
93/C 138/01	Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativa a um programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável .....	1
	Um programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável .....	5

## I

(Comunicações)

## CONSELHO

Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho

de 1 de Fevereiro de 1993

relativa a um programa comunitário de política e acção relacionado com o ambiente e o desenvolvimento sustentável

(93/C 138/01)

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

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

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

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

Tendo em conta o projecto da Comissão,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu<sup>(1)</sup>,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social<sup>(2)</sup>,

Considerando que o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, com a redacção que lhe foi dada pelo Acto Único Europeu, prevê expressamente o desenvolvimento e a implementação de uma política comunitária em matéria de ambiente; que o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, tem como um dos seus principais objectivos a promoção de um crescimento sustentável que respeite o ambiente, e especifica os objectivos e princípios orientadores dessa política e os factores a ter em conta na sua elaboração;

Considerando que a declaração dos chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho em 26 de Junho de 1990 prevê, nomeadamente, um novo programa de acção em matéria de ambiente, a elaborar com base nos princí-

pios de um desenvolvimento sustentável, de uma acção preventiva e cautelar e da partilha de responsabilidades;

Considerando que a Comunidade e os seus Estados-membros adquiriram uma importante experiência no desenvolvimento e execução de políticas e legislação em matéria de ambiente, tendo assim reforçado a protecção do ambiente;

Considerando que a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD), reunida no Rio de Janeiro de 3 a 14 de Junho de 1992, adoptou a declaração do Rio e o plano 21, que têm por objectivo alcançar padrões de desenvolvimento sustentáveis a nível mundial, bem como uma declaração de princípios sobre as florestas; que foram abertas à assinatura importantes convenções sobre alterações climáticas e biodiversidade, que foram assinadas pela Comunidade e pelos seus Estados-membros, e que a Comunidade e os seus Estados-membros subscreveram igualmente o plano 21 e as referidas declarações;

Considerando que, por ocasião do Conselho Europeu de Lisboa de 27 de Junho de 1992, a Comunidade e os seus Estados-membros se comprometeram a pôr rapidamente em prática as principais medidas acordadas na CNUAD;

Considerando que, nas sessões de Lisboa, de 27 de Junho de 1992, e de Birmingham, de 16 de Outubro de 1992, o Conselho Europeu convidou a Comissão e o Conselho a desenvolver trabalhos relativos à implementação do princípio da subsidiariedade e que o Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992 aprovou princípios, orientações e processos para a sua aplicação prática; que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, muitos aspectos da política e das acções específicas contidas no programa «Para um desenvolvimento sustentável»<sup>(3)</sup>, adiante designado o «programa», devem ser desenvolvidos a outros níveis para além daqueles que envolvem as competências das Comunidades Europeias;

(1) Parecer emitido em 17 de Novembro de 1992 (ainda não publicado no Jornal Oficial).

(2) JO nº C 287 de 4. 11. 1992, p. 27.

(3) Ver página 5 do presente Jornal Oficial.

Considerando que a estratégia preconizada no programa se baseia numa integração satisfatória das políticas ambientais e de outras políticas pertinentes;

RECONHECEM que o programa apresentado pela Comissão foi concebido de modo a reflectir os objectivos e princípios do desenvolvimento sustentável, das acções preventivas e cautelares e da partilha de responsabilidades, estabelecidos na declaração dos chefes de Estado e de Governo da Comunidade reunidos no Conselho em 26 de Junho de 1990 e no Tratado da União Europeia assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992;

CONSIDERAM que, enquanto instrumento de enquadramento global e de abordagem estratégica do desenvolvimento sustentável, o programa constitui um ponto de partida adequado para a implementação do plano 21 pela Comunidade e pelos Estados-membros;

REGISTAM que muitas das actuais formas de actividade e desenvolvimento não são sustentáveis em termos ambientais e SUBSCREVEM assim o objectivo geral de orientar gradualmente a actividade e o desenvolvimento humanos para formas sustentáveis;

CONCORDAM que a realização de um desenvolvimento sustentável exige alterações significativas dos actuais padrões de desenvolvimento, produção, consumo e comportamento;

DECLARAM que essas alterações implicam a partilha de responsabilidades a nível mundial, comunitário, nacional, regional, local e mesmo individual;

RECONHECEM que, aquando da sua aplicação, o programa terá em consideração a diversidade das várias regiões da Comunidade, será coerente com os objectivos de reforço da coesão económica e social e tenderá para um elevado nível de protecção do ambiente;

REGISTAM que as conclusões dos Conselhos Europeus de Birmingham, de 16 de Outubro de 1992, e de Edimburgo, de 11 e 12 de Dezembro de 1992, nortearão as acções comunitárias relacionadas com o princípio da subsidiariedade;

INSTAM a Comissão a assegurar que todas as propostas relativas às questões ambientais que venha a formular reflectam inteiramente esse princípio e COMPROMETEM-SE a analisar essas propostas caso a caso para garantir o respeito do mesmo princípio;

RECONHECEM que, de acordo com o princípio da subsidiariedade e o conceito da partilha de responsabilidades, alguns dos aspectos da política e acções específicas indicadas no programa terão que vir a ser implementados a outros níveis que não o comunitário;

REGISTAM que a aplicação do princípio da subsidiariedade não conduzirá a um retrocesso na política comuni-

tária nem entrará o seu efectivo desenvolvimento no futuro; REGISTAM, todavia, que a eficácia desta política será reforçada se forem tomadas iniciativas ao nível adequado;

No que respeita ao ambiente e desenvolvimento nas Comunidades Europeias:

REGISTAM o relatório sobre o estado do ambiente publicado pela Comissão em conjunto com o programa; REGISTAM o impacto de um modo geral positivo dos anteriores programas de acção relativamente a determinados problemas ambientais; REGISTAM que o termo do actual programa de acção em matéria de ambiente coincide com a realização do mercado interno; REGISTAM que, no decurso do quinto programa, a dimensão ambiental do mercado interno deverá ser reforçada;

CONSIDERAM, no entanto, que as actuais medidas não parecem ser por si só suficientes para fazer face ao aumento das pressões sobre o ambiente que podem surgir em consequência das tendências, actuais e esperadas, da actividade económica e social da Comunidade e da evolução nas regiões vizinhas, especialmente na Europa Central e Oriental e a nível internacional em geral;

CONCORDAM que são necessárias políticas e estratégias de ambiente e desenvolvimento, mais progressivas, mais coerentes e melhor coordenadas, que impliquem todos os níveis da sociedade;

DEFENDEM, a fim de evitar nomeadamente um consumo exagerado de recursos naturais e de impedir a poluição, a exploração do conceito de gestão do ciclo de vida dos produtos e processos, particularmente no que se refere à gestão dos resíduos, à utilização de tecnologias limpas ou mais limpas e à substituição de determinados processos e substâncias perigosos por outros menos perigosos do modo mais eficaz possível do ponto de vista da relação custo/benefício;

SUBSCREVEM a estratégia que leva a atribuir uma maior e devida atenção a determinados sectores-chave de forma coordenada e global, inclusive através de um reforço do diálogo com os principais agentes dos sectores referidos no programa;

RECONHECEM a necessidade de ter em conta uma estratégia e um plano de acção globais da Comunidade para a conservação e protecção da natureza, especialmente no que se refere à biodiversidade e às florestas;

REAFIRMAM que é de crucial importância garantir que as preocupações ambientais sejam plenamente tomadas em consideração, a partir da fase inicial, no desenvolvimento de outras políticas e respectiva implementação, e a necessidade de mecanismos adequados nos Estados-membros, no Conselho e na Comissão que ajudem a consumir esta integração, sobre a qual assenta a estratégia preconizada pelo programa;

CONVIDAM a Comissão a contemplar o desenvolvimento de iniciativas nesse sentido, incluindo o exame das possibilidades nas áreas a seguir indicadas, e a comunicar oportunamente as suas conclusões:

- novos mecanismos no âmbito da Comissão destinados a reforçar a cooperação entre as diversas políticas no desenvolvimento da legislação proposta, incluindo os aspectos organizativos,
- a integração nos relatórios regulares sobre o estado de avanço da implementação do programa e do plano 21, de avaliações específicas sector a sector, da contribuição de outras políticas para o cumprimento dos objectivos ambientais,
- a inclusão, nas novas propostas legislativas, de uma secção relativa às possíveis repercussões sobre o ambiente,
- a dimensão ambiental na atribuição de fundos comunitários;

COMPROMETEM-SE a considerar, a nível nacional e a nível do Conselho, nas suas várias formações, a introdução de medidas comparáveis para atingir objectivos idênticos;

RECONHECEM que a participação de todos os sectores da sociedade num espírito de partilha de responsabilidades exige que a gama de instrumentos para complementar a legislação normativa seja, quando for caso disso, aprofundada e alargada mediante:

- instrumentos baseados no mercado e outros instrumentos económicos,
- investigação e desenvolvimento, informação, ensino e formação,
- mecanismos de apoio financeiro,
- esquemas voluntários;

TOMAM NOTA dos objectivos, metas, acções e prazos indicados no programa, que consideram um ponto de partida útil na evolução para um desenvolvimento sustentável;

RECONHECEM a contribuição do programa para os esforços desenvolvidos no sentido de cumprir o objectivo definido no Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e segundo o qual a política comunitária no domínio do ambiente deve ter em conta as vantagens e os encargos que podem resultar da actuação ou da ausência de actuação; e CONVIDAM a Comissão a elaborar propostas adequadas à luz dos estudos que possam vir a revelar-se necessários;

TOMAM NOTA de que a sustentabilidade da actividade e do desenvolvimento não será alcançada durante o período de duração do programa e, que portanto, serão provavelmente necessárias outras medidas ainda mais

progressivas para além do ano 2000, a fim de que o ambiente seja transmitido em bom estado à próxima geração, por forma a manter a saúde pública e o bem-estar social e económico a um nível elevado;

TOMAM NOTA igualmente de que, embora muitas das medidas e acções abranjam um período que se estende até ao ano 2000, e mesmo para além, está prevista uma revisão global do programa antes do final de 1995; CONVIDAM, entretanto, o grupo de revisão da política de ambiente proposto no programa, logo que esteja constituído, a sujeitar a implementação do programa a uma revisão com base em relatórios periódicos da Comissão onde se faça uma síntese dos progressos realizados no âmbito do programa; devem ser ponderadas as relações entre comércio e ambiente, no âmbito do processo de revisão;

INSTAM a Comissão a dedicar especial atenção, nas suas revisões do programa, a qualquer revisão necessária dos objectivos e prioridades, depois de ter efectuado as consultas adequadas, nomeadamente junto dos Estados-membros;

CONSIDERAM que, a fim de garantir uma execução mais eficaz das medidas comunitárias em matéria de ambiente, há que aperfeiçoar os processos de cooperação entre a Comissão e os Estados-membros;

ACENTUAM a importância de uma execução e aplicação eficazes da legislação comunitária em todos os Estados-membros; SALIENTAM que deve ser dada a devida atenção, quer na fase de proposta de legislação quer na da sua adopção, à qualidade dos textos legislativos, em especial em termos de exequibilidade da sua implementação e aplicação; e comprometem-se a discutir no Conselho o relatório anual da Comissão sobre o estado da execução e aplicação da legislação comunitária nos Estados-membros;

REGISTAM que, embora os Estados-membros sejam responsáveis pela execução e aplicação das medidas acordadas pelo Conselho, a Comissão continua a ser o órgão apropriado para controlar essa execução e aplicação; e INSTAM a Comissão a ponderar a apresentação de propostas destinadas a melhorar o funcionamento das agências de aplicação da legislação nos Estados-membros e a incentivar a difusão das melhores práticas;

SALIENTAM a necessidade de que a Agência Europeia do Ambiente entre em funcionamento o mais rapidamente possível;

TOMAM NOTA da proposta do programa para a criação de um fórum consultivo e de um grupo de revisão da política de ambiente e de uma rede de agências de aplicação da legislação dos Estados-membros; ACOLHEM FAVORAVELMENTE o princípio de uma mais vasta e mais sistemática consulta dos órgãos interessados;

No que respeita ao ambiente e desenvolvimento a nível internacional:

AFIRMAM que a Comunidade e os Estados-membros contribuirão positivamente para a implementação de estratégias eficazes para abordar problemas como as alterações climáticas, a desflorestação, a desertificação, o empobrecimento da camada de ozono e a perda da biodiversidade e para cumprir, no mais breve prazo, os compromissos assumidos após a ratificação das convenções internacionais relevantes;

COMPROMETEM-SE a desempenhar um papel positivo na formulação de programas de desenvolvimento sustentável, inclusivamente nos países em desenvolvimento e nos países da Europa Central e Oriental, no âmbito dos acordos comunitários de cooperação e associação;

TOMAM NOTA de que muitas das medidas comunitárias previstas no programa se destinam a diminuir o consumo exagerado de recursos e, por conseguinte, contribuirão para uma maior eficiência na gestão dos recursos a nível internacional;

REAFIRMAM o seu empenhamento em implementar o plano de oito pontos de acompanhamento da CNUAD acordado no Conselho Europeu de Lisboa. Entre as tarefas atribuídas à Comunidade e aos seus Estados-membros inclui-se:

- estabelecer a base para a ratificação até finais de 1993 das convenções relativas às alterações climáticas e à biodiversidade e elaborar até à mesma data as estratégias nacionais pertinentes,
- integrar o mais rapidamente possível a declaração do Rio, o plano 21 e a declaração de princípios sobre as florestas em políticas adequadas da Comunidade e dos seus Estados-membros,
- envidar esforços para proceder a uma revisão da aplicação dos princípios sobre as florestas sob a égide da Comissão do Desenvolvimento Sustentável (CDS) e preparar a elaboração de uma eventual convenção sobre as florestas,
- participar de forma positiva nas negociações relativas a uma eventual convenção sobre a desertificação,
- cumprir os compromissos de reforçar a ajuda aos países em desenvolvimento no campo do desenvolvimento sustentável e aumentar o financiamento do plano 21, identificando o suporte financeiro a conceder a esses países, incluindo recursos novos e adicionais significativos;

a este respeito, concretizar o compromisso de três milhares de milhões de ecus assumido no Rio pela Comunidade Europeia e os seus Estados-membros como um primeiro contributo para a implementação rápida e eficaz do plano 21, com prioridade para a transferência de tecnologias, o desenvolvimento da capacidade institucional e a redução da pobreza;

envidar esforços para a reestruturação e o reaprovisionamento do Fundo Mundial para a Protecção do Ambiente, de modo a que este passe a constituir o mecanismo financeiro permanente para as novas convenções mundiais pertinentes em matéria de ambiente nomeadamente as convenções sobre alterações climáticas e biodiversidade;

- continuar a reflectir sobre a possibilidade de a Terra ser incluída nas acções da Associação Internacional do Desenvolvimento (AID) para efeitos de protecção do ambiente;

REGISTAM que a implementação do programa constituirá um importante contributo da Comunidade Europeia e dos seus Estados-membros para o acompanhamento do plano 21;

SALIENTAM a necessidade de incentivar a participação de organizações não governamentais (ONG) e dos outros principais grupos no seguimento da CNUAD, a nível nacional e da CDS;

SALIENTAM a importância da criação da CDS e a necessidade de uma plena participação da Comunidade nos seus trabalhos, na linha das conclusões aprovadas pelo Conselho em 23 de Novembro de 1992, e TOMAM NOTA de que a Comunidade e os Estados-membros deverão apresentar regularmente à CDS relatórios sobre o avanço da implementação do plano 21;

E, em face do que precede:

CONFIRMAM a necessidade de um programa de política e de acção relacionado com o ambiente que tenha por objectivo alcançar a via para um desenvolvimento sustentável;

APROVAM a abordagem e a estratégia globais do programa «Para um desenvolvimento sustentável» apresentado pela Comissão;

CONVIDAM a Comissão a apresentar propostas adequadas de aplicação concreta do programa no que se refere às acções a nível comunitário;

COMPROMETEM-SE a decidir sobre as propostas apresentadas pela Comissão o mais rapidamente possível, tendo em conta os objectivos, metas e prazos indicativos pertinentes previstos no programa, que serão objecto de discussão no contexto dessas propostas;

CONVIDAM todas as instituições comunitárias, os Estados-membros, as empresas e os cidadãos a assumirem as respectivas responsabilidades na protecção do ambiente em prol das gerações presentes e futuras e a desempenharem cabalmente o papel que lhes cabe na implementação do programa.

EM DIRECÇÃO A UM  
DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL

**Um programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente  
e desenvolvimento sustentável**



## ÍNDICE

	página
Resumo .....	11
Introdução: o desafio dos anos «90» .....	20
PARTE I: Uma política e estratégia para o ambiente e o desenvolvimento sustentável na Comunidade Europeia .....	23
1. O estado do ambiente: evolução e perspectivas .....	23
2. O quinto programa: uma nova estratégia para o ambiente e o desenvolvimento sustentável .....	24
3. Agentes .....	26
3.1. Autoridades públicas .....	26
3.2. Empresas públicas e privadas .....	27
3.3. Público em geral .....	27
4. Sectores-alvo seleccionados .....	28
4.1. Indústria .....	28
4.2. Energia .....	31
4.3. Transportes .....	33
4.4. Agricultura .....	35
4.5. Turismo .....	37
5. Temas e metas do programa .....	42
5.1. Mudança climática .....	42
5.2. Acidificação e qualidade do ar .....	44
5.3. Protecção da natureza e biodiversidade .....	44
5.4. Gestão dos recursos hídricos .....	50
5.5. Ambiente urbano .....	52
5.6. Zonas costeiras .....	55
5.7. Gestão dos resíduos .....	56
6. Gestão de riscos e acidentes .....	60
6.1. Riscos relacionados com a indústria .....	60
6.2. Segurança nuclear e protecção contra as radiações .....	63
6.3. Protecção civil e emergências ambientais .....	65
7. Alargamento da gama de instrumentos .....	67
7.1. Aperfeiçoamento da informação relativa ao ambiente .....	68
7.2. Investigação científica e desenvolvimento tecnológico .....	69
7.3. Planeamento sectorial e ordenamento .....	70
7.4. A abordagem económica: estabelecimento correcto dos preços .....	70
7.5. Informação e educação do público .....	72
7.6. Ensino e formação profissional .....	73
7.7. Mecanismos de apoio financeiro .....	73

	página
8. Subsidiariedade e responsabilidade partilhada .....	78
9. Implementação e aplicação efectiva do programa na Comunidade .....	80
PARTE II: O papel das Comunidades na esfera internacional alargada .....	83
Introdução .....	83
10. Ameaças ao ambiente e problemas ambientais .....	83
10.1. Problemas globais .....	83
10.2. Problemas de âmbito regional ou local .....	84
11. Cooperação internacional .....	85
11.1. A posição da Comunidade face aos problemas principais .....	85
11.2. Outros assuntos prioritários de grande importância internacional .....	86
11.3. Parceria global .....	86
11.4. Cooperação regional .....	86
11.5. Questões institucionais .....	87
12. Cooperação bilateral .....	87
12.1. Países em desenvolvimento .....	87
12.2. Europa Central e de Leste .....	89
13. CNUAD: conferência das Nações Unidas sobre o ambiente e o desenvolvimento .....	93
PARTE III: Prioridades, custos, revisão .....	95
14. Selecção das prioridades .....	95
15. A questão dos custos .....	96
16. Revisão do programa .....	97
Conclusão .....	98
 Quadros	
1. Projecções do consumo de energia para 2010 e respectivas implicações .....	32
2. Energia (medidas necessárias até 2000) .....	34
3. Transportes (objectivos, medidas e instrumentos) .....	36
4. Agricultura e silvicultura (objectivos, medidas e instrumentos) .....	38
5. Turismo (objectivos, medidas e instrumentos) .....	40
6. Programa-quadro para os sectores-alvo seleccionados .....	41
7. Mudança climática (objectivos, metas e medidas até 2000) .....	43
8. Acidificação (idem) .....	48
9. Qualidade do ar (idem) .....	49
10. Natureza e biodiversidade (idem) .....	51
11. Quantidade e qualidade dos recursos hídricos (idem) .....	53
12. Ruído (idem) .....	56

	página
13. Zonas Costeiras (idem) .....	57
14. Gestão dos resíduos (idem) .....	59
15. Gestão do risco (idem) .....	62
16. Segurança nuclear (idem) .....	66
17. Medidas horizontais (idem) .....	76
18. Exemplos de responsabilidade partilhada .....	79
19. Questões ambientais internacionais (objectivos, metas e medidas até 2000) .....	91

#### Figuras

1. Desenvolvimento sustentável .....	25
2a. Uma abordagem legislativa para promover uma indústria não agressiva do ambiente e competitiva .....	30
2b. Capacidade potencial dos consumidores para influenciarem produtos e processos de produção não agressivos do ambiente .....	30
3. Acidificação na Comunidade Europeia 1990 .....	45
4. Acidificação na Comunidade Europeia 2010: cenário conservador .....	45
5. Acidificação na Comunidade Europeia 2010: cenário de preços elevados .....	46
6. Conservação da natureza (diagrama) .....	50
7. Ambiente urbano (diagrama) .....	55
8. Gestão de resíduos (diagrama) .....	58
9. Químicos existentes (diagrama) .....	61
10. Acidificação na Europa 1990 .....	90
11. Acidificação na Europa 2000 .....	90

## LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

Organizações, associações, etc.

ACP	Estados da África, das Caraíbas e do Pacífico	PIMC	Painél intergovernamental sobre a mudança climática
ALA	Estados da América Latina e da Ásia	AL	(quadros) refere-se a acções a nível das autoridades locais e regionais
MTD	Melhor tecnologia disponível	leq dB(A)	Nível médio sonoro relacionado com o homem
PAC	Política agrícola comum da Comunidade Europeia	EM	(quadros) refere-se a acções a nível dos Estados-membros
ECL	Estados da Europa Central e de Leste	ONG	Organização não governamental
CITES	Convenção sobre o comércio internacional das espécies selvagens da fauna e da flora ameaçadas de extinção	OCDE	Organização de cooperação para o desenvolvimento económico
FEOGA	Fundo europeu de orientação e garantia agrícola	PHARE	Inicialmente um programa de assistência à reestruturação das economias da Polónia e Hungria, actualmente alargado a outros países da Europa Central e de Leste
CE	(quadros) refere-se a acções a nível comunitário	I&D	Investigação e desenvolvimento
ECU	Unidade de conta europeia	RIVM	(mapas) Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieuhygiene (Instituto nacional da saúde pública e da protecção do ambiente, Países Baixos)
AEA	(quadros) Agência europeia do ambiente	PME	Pequenas e médias empresas
EFTA	Associação europeia de comércio livre	tep	Tonelada equivalente de petróleo
AIA	Avaliação do impacte ambiental	NU	Organização das Nações Unidas
BEI	Banco europeu de investimento	CNUAD	Conferência das Nações Unidas sobre ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, Junho de 1992)
FEDER	Fundo europeu de desenvolvimento regional	PNUD	Programa das NU para o desenvolvimento
FSE	Fundo social europeu	UNDR0	Organização das Nações Unidas para o socorro em caso de catástrofes
FAO	Organização das NU para a alimentação e a agricultura	CEE-ONU	Comissão económica para a Europa das NU
GATT	Acordo geral sobre pautas aduaneiras e comércio	PNUA	Programa das Nações Unidas para o ambiente
PIB	Produto interno bruto	OMS	Organização mundial da saúde
IGA	Instrumento global para o ambiente		
IIASA	Instituto internacional para a análise aplicada de sistemas (Áustria)		
OMI	Organização marítima internacional		
CIP	Controlo integrado da poluição		

## FÓRMULAS E REFERÊNCIAS QUÍMICAS

CO	monóxido de carbono	NO <sub>2</sub>	dióxido de azoto
CO <sub>2</sub>	dióxido de carbono	NO <sub>x</sub>	óxidos de azoto
CFC	clorofluorocarboneto	NH <sub>3</sub>	amónia
CH <sub>4</sub>	metano	O <sub>3</sub>	ozono
OGM	organismos geneticamente modificados	SO <sub>2</sub>	dióxido de enxofre
HC	hidrocarbonetos	COV	composto orgânico volátil
N <sub>2</sub> O	óxido nitroso		

## RESUMO

## Introdução

1. Nas últimas duas décadas, quatro programas comunitários de acção em matéria de ambiente deram origem a cerca de 200 textos legislativos cobrindo a poluição da atmosfera, da água e dos solos, a gestão dos resíduos, as salvaguardas face aos produtos químicos e à biotecnologia, as normas de produtos, a avaliação do impacto ambiental e a protecção da natureza. O 4º Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente ainda não terminou — decorre até ao fim de 1992 — e o seu impacto só será conhecido daqui a alguns anos. Embora estes programas e medidas tenham permitido obter resultados em muitas áreas, a conjugação de vários factores exige, na actual situação, uma política com um alcance mais vasto e uma estratégia mais eficiente:

i) o novo Relatório sobre o Estado do *Ambiente* publicado ao mesmo tempo que este programa <sup>(1)</sup> indica uma lenta mas constante deterioração do estado geral do ambiente na Comunidade apesar das medidas tomadas nas últimas duas décadas, nomeadamente no que diz respeito às questões abordadas no ponto 16 infra; o relatório aponta ainda deficiências significativas a nível da qualidade, quantidade e comparabilidade de dados cruciais para as políticas e decisões relacionadas com o ambiente. Neste contexto, é da máxima importância que a Agência Europeia do Ambiente fique operacional;

ii) a abordagem actual e as medidas existentes não foram concebidas para dar resposta ao aumento previsto da concorrência internacional e à tendência de crescimento dos níveis de actividade e desenvolvimento na Comunidade, que imporão pressões ainda maiores aos recursos naturais, ao ambiente e, em última análise, à qualidade de vida;

iii) as preocupações globais relativas à mudança climática/desflorestação/crise energética, a gravidade e persistência dos problemas de subdesenvolvimento e o progresso das alterações políticas e económicas na Europa Central e de Leste aumentam a responsabilidade da Comunidade Europeia na esfera internacional.

2. O novo Tratado de União Europeia, assinado por todos os Estados-membros em 7 de Fevereiro de

1992, introduziu a promoção de um crescimento sustentável que respeite o ambiente como um objectivo principal (artigo 2º). O Tratado inclui entre as actividades da União uma política no domínio do ambiente (alínea k) do artigo 3º), especifica que essa política deve ter por objectivo um nível de protecção elevado e que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias (nº 2 do artigo 130º-R). O novo Tratado atribui ainda grande importância ao princípio da subsidiariedade (artigo 3º-B) e estipula que as decisões devem ser tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos (artigo A). Para além disso, a política comunitária em matéria de ambiente deve contribuir para a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente (nº 1 do artigo 130º-R). Neste último contexto, a Comunidade empenhar-se-á em encontrar soluções no domínio do desenvolvimento e do ambiente na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD), que terá lugar no Rio de Janeiro em Junho de 1992.

3. Todas as actividades humanas têm um impacto no mundo biofísico e são, por sua vez, afectadas por este. A capacidade de controlar esta inter-relação condiciona a continuidade ao longo do tempo dos diferentes tipos de actividade e o potencial de desenvolvimento económico e social. Na Comunidade, o sucesso a longo prazo das iniciativas mais importantes, como o mercado interno e a união económica e monetária, dependerá da sustentabilidade das políticas adoptadas nos domínios da indústria, energia, transportes, agricultura e desenvolvimento regional; mas cada uma destas políticas, quer consideradas isoladamente, quer ao nível das suas inter-relações, depende por sua vez da capacidade de carga do ambiente.

4. O equilíbrio pretendido entre a actividade humana e o desenvolvimento e a protecção do ambiente exige uma repartição de responsabilidades equitativa e claramente definida por referência ao consumo e ao comportamento face ao ambiente e aos recursos naturais. Isto implica a integração de considerações ambientais na formulação e implementação das políticas económicas e sectoriais, nas decisões das autoridades públicas, na operação e desenvolvimento dos processos de produção e nos comportamentos e escolhas individuais. Implica igualmente a existência de um diálogo real e a concertação de acções de parceiros que podem ter prioridades de curto prazo diferentes; tal diálogo terá de ser apoiado por informação objectiva e credível.

(1) Não é objecto da presente publicação. Ver COM(92) 23 final — VOL. III.

5. Na acepção em que é utilizada no documento, a palavra «sustentável» pretende reflectir uma política e estratégia de desenvolvimento económico e social contínuo, sem prejuízo do ambiente e dos recursos naturais, de cuja qualidade depende a continuidade da actividade humana e do desenvolvimento. O Relatório da Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento (Brundtland) definiu o desenvolvimento sustentável como um desenvolvimento *que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades*. Este desenvolvimento implica a preservação do equilíbrio global e o valor das reservas de capital natural, a redefinição dos critérios e instrumentos de avaliação custo/benefício de curto, médio e longo prazo de forma a reflectirem os efeitos socio-económicos e os valores reais do consumo e da conservação, e a distribuição e utilização equitativa dos recursos entre as nações e as regiões a nível global e à escala mundial. No tocante a este último ponto, o Relatório Brundtland apontou o facto de os países desenvolvidos, com apenas 26 % da população mundial, serem responsáveis por cerca de 80 % do consumo mundial de energia, aço e outros metais e de papel, bem como por cerca de 40 % dos alimentos.

6. A realização do desenvolvimento sustentável exige em termos práticos, entre outras coisas, que:

— uma vez que as reservas de matérias-primas são finitas, o fluxo de substâncias ao longo das várias fases da transformação, consumo e utilização seja gerido de forma a facilitar ou encorajar a optimização da reutilização e reciclagem, evitando-se assim os desperdícios e o esgotamento das reservas de recursos naturais;

— a produção e o consumo de energia sejam racionalizadas;

— os padrões de consumo e de comportamento da própria sociedade sejam alterados.

7. É evidente que o desenvolvimento sustentável não é um objectivo que seja possível atingir num período tão curto como o abrangido por este programa. Consequentemente, o programa «*Em Direcção a um Desenvolvimento Sustentável*» deve ser considerado apenas como um passo importante num esforço de mais longo prazo para salvaguardar o ambiente e a qualidade de vida na Comunidade e, em última instância, no nosso planeta.

#### O papel da Comunidade na esfera internacional alargada

8. Nas primeiras fases, a política e as acções da Comunidade em matéria de ambiente centraram-se principalmente na resolução de problemas especialmente

graves na *Comunidade*. Mais tarde, reconheceu-se claramente que a poluição não parava nas fronteiras da Comunidade e que, conseqüentemente, era necessário intensificar a cooperação com *países terceiros*. Nos anos mais recentes deu-se mais um passo, sendo agora geralmente aceite que os problemas de natureza *global* — mudança climática, redução da camada de ozono, diminuição da biodiversidade, etc. — estão a ameaçar seriamente o equilíbrio ecológico de todo o nosso planeta.

9. Estas questões devem ser abordadas ao mais alto nível na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD). Tal como a Conferência da ONU de 1972, em Estocolmo, deu origem a uma nova sensibilização e preocupação com o ambiente a nível internacional, também a CNUAD pode dar uma nova dimensão à vontade política global e ao empenhamento numa acção eficaz. Para além da esperada adopção de convenções-quadro sobre a mudança climática e a biodiversidade e de princípios de conservação e desenvolvimento das florestas, a CNUAD deve igualmente preparar o caminho através da adopção de:

— uma «*Carta da Terra*» ou Declaração de direitos e obrigações básicas no domínio do ambiente e do desenvolvimento;

— um plano de acção, a «*Agenda 21*», que constituirá o programa de trabalhos acordado pela comunidade internacional para o período posterior a 1992, incluindo o século XXI.

10. Na declaração sobre o ambiente feita em Dublin, em Junho de 1990, o Conselho Europeu sublinhou a responsabilidade especial da Comunidade e dos seus Estados-membros na esfera internacional alargada ao declarar que «*a Comunidade deve utilizar de forma mais eficaz a sua autoridade moral, económica e política para promover os esforços internacionais no sentido da resolução dos problemas planetários e para incentivar um desenvolvimento duradouro e o respeito pelos domínios comuns do ambiente*». Em conformidade com esta declaração, a Comunidade e os Estados-membros devem redobrar os seus esforços para promover as acções internacionais de protecção do ambiente e para contribuir para a satisfação das necessidades e exigências específicas dos seus parceiros dos países em desenvolvimento e da Europa Central e de Leste.

A credibilidade do mundo industrializado, incluindo a Comunidade, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, será proporcional à medida em que os países industrializados arrumem as suas próprias casas. Ao adoptar e implementar o programa, a Comunidade ficará em posição de assumir a liderança prevista na Declaração de Dublin.

### A nova estratégia para o ambiente e o desenvolvimento

11. A abordagem adoptada na concepção deste novo programa de política é diferente da aplicada nos anteriores programas de acção ambiental:

- a atenção é focada nos agentes e actividades que esgotam os recursos naturais e causam danos ao ambiente, em vez de se esperar que os problemas surjam;
- propõe-se desencadear alterações das tendências e práticas actuais que são prejudiciais ao ambiente, de forma a garantir condições optimizadas para o crescimento e bem-estar socio-económico das gerações actuais e futuras;
- tem por objectivo a realização dessas alterações dos padrões sociais de comportamento através da participação optimizada de todos os sectores da sociedade num espírito de responsabilidade partilhada, incluindo a administração pública, as empresas públicas e privadas e o público em geral (quer na qualidade de cidadãos, quer na de consumidores);
- a responsabilidade será repartida através de um alargamento significativo da gama de instrumentos a aplicar simultaneamente para a resolução de questões ou problemas específicos.

12. Para cada uma das questões principais, são avançados objectivos a *longo prazo* como uma indicação do sentido dos esforços a desenvolver com vista à realização do desenvolvimento sustentável, sendo igualmente indicadas *metas a atingir* até ao ano 2000, bem como uma selecção representativa de *acções* orientadas para a realização dessas metas. Estes objectivos e metas não constituem compromissos jurídicos, mas antes níveis de realização para que se deve apontar agora de forma a que seja possível entrar numa via de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, nem todas as acções indicadas exigem legislação a nível comunitário ou nacional. (Nota: devido às disparidades e lacunas substanciais a nível da qualidade e quantidade dos dados disponíveis, não foi possível estabelecer os objectivos e metas do programa com níveis homogéneos de precisão.)

13. O programa leva em consideração a diversidade de situações das várias regiões da Comunidade e, em especial, a necessidade de desenvolvimento económico e social das regiões menos prósperas da Comunidade. Está vocacionado para a protecção e valorização das vantagens intrínsecas dessas regiões, bem como para a protecção dos seus recursos naturais

mais valiosos, enquanto base de recursos do desenvolvimento económico e da melhoria social e prosperidade. No que diz respeito às regiões mais desenvolvidas da Comunidade, o objectivo é o de restabelecer ou manter a qualidade do seu ambiente e base de recursos naturais, para garantir a continuidade da sua actividade económica e a qualidade de vida nessas regiões.

14. O sucesso desta abordagem dependerá fortemente da circulação e da qualidade da informação relativa ao ambiente trocada entre os vários agentes, incluindo o público em geral. O papel da Agência Europeia do Ambiente é crucial no que diz respeito à avaliação e divulgação da informação, à distinção entre os riscos reais e os riscos aparentes e ao estabelecimento de uma base científica e racional para as decisões e acções que afectam o ambiente e os recursos naturais.

15. No relativo à motivação do público em geral, as principais tarefas ficarão a cargo de outros níveis, que não o comunitário. A Comissão contribuirá para este objectivo através de uma campanha de informação e sensibilização ambiental promovida pelos seus serviços de informação.

Nunca é demais realçar a importância do ensino no desenvolvimento da consciencialização ambiental, devendo a educação ambiental integrar os currículos escolares logo a partir do ensino primário.

### Desafios e prioridades ambientais

16. O programa foca vários temas ambientais: mudança climática, acidificação e poluição atmosférica, esgotamento dos recursos naturais e da biodiversidade, esgotamento e poluição dos recursos hídricos, deterioração do ambiente urbano, deterioração das zonas costeiras e resíduos. Esta lista não é exaustiva, mas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, inclui questões especialmente importantes que têm uma dimensão comunitária, quer devido às implicações a nível do mercado interno, das características transfronteiras, da repartição dos recursos ou da coesão, quer porque têm uma importância crucial na qualidade e condições ambientais em quase todas as regiões da Comunidade.

17. As questões não são abordadas tanto como problemas, mas mais como *sintomas* de má gestão e abusos. Os «problemas» reais, que causam perdas e danos ambientais, são os padrões actuais de consumo e comportamento humano. Tendo presente esta distinção e o respeito pelo princípio da subsidiariedade,

serão considerados prioritários os seguintes domínios de acção, com o objectivo de realizar melhorias ou alterações sensíveis durante o período abrangido pelo programa:

- *Gestão sustentável dos recursos naturais*: solo, água, áreas naturais e zonas costeiras;
- *Controlo integrado da poluição e prevenção da produção de resíduos*;
- *Redução do consumo de energia não renovável*;
- *Gestão mais eficiente da mobilidade*, incluindo modos de transporte e decisões de localização mais eficientes e racionais do ponto de vista do ambiente;
- Conjuntos coerentes de medidas orientadas para a melhoria da *qualidade ambiental nas áreas urbanas*;
- *Melhoria da saúde e segurança da população*, com destaque para a avaliação e gestão do risco industrial, segurança nuclear e protecção contra as radiações.

#### Sectores-alvo seleccionados

18. Foram seleccionados cinco sectores-alvo que recebem uma atenção especial neste programa: indústria, energia, transportes, agricultura e turismo. Os sectores em causa são sectores em que a Comunidade, enquanto tal, tem um papel inigualável a desempenhar e em que o nível mais eficiente de abordagem dos problemas que esses sectores causam ou enfrentam é o comunitário. Os sectores foram ainda escolhidos devido aos impactos particularmente significativos que têm, ou podem ter, no conjunto do ambiente e porque, devido à sua natureza, lhes cabe um papel crucial no esforço que visa alcançar um desenvolvimento sustentável. A abordagem aos sectores-alvo foi concebida não apenas para a protecção da saúde pública e do ambiente, enquanto tal, mas também para benefício e sustentabilidade dos próprios sectores.

#### *Indústria:*

19. Enquanto as anteriores medidas ambientais tendiam a ser de natureza proibitiva, com a tónica colocada numa abordagem do tipo «não poderás», a nova estratégia baseia-se mais numa abordagem do tipo «trabalhemos em conjunto». Isto reflecte a progressiva tomada de consciência no mundo industrial e empresarial de que a indústria, para além de ser uma componente significativa do problema (ambiental), deve igualmente ser parte integrante da solução. A

nova abordagem implica, em especial, o reforço do diálogo com a indústria e o encorajamento, nas circunstâncias apropriadas, de acordos voluntários e outras formas de auto-regulação.

Em todo o caso, a acção comunitária é e continuará a ser um importante elemento para evitar a ocorrência de distorções nas condições de concorrência e para preservar a integridade do mercado interno.

20. Os três pilares em que a relação ambiente/indústria se baseará são os seguintes:

- melhor gestão dos recursos tendo em vista a sua utilização racional e a melhoria da posição concorrencial;
- utilização da informação para promover melhores escolhas do consumidor e aumento da confiança do público na actividade e nos controlos industriais e na qualidade dos produtos;
- normas comunitárias para os produtos e processos de produção;

Na concepção das medidas destinadas a garantir a sustentabilidade do sector industrial, será dada especial atenção à situação das pequenas e médias empresas e à questão da competitividade internacional.

Em meados de 1992, a Comissão publicará uma comunicação completa sobre a competitividade internacional e a protecção do ambiente.

#### *Energia:*

21. A política da energia é um factor-chave na realização do desenvolvimento sustentável. Embora o sector comunitário da energia esteja a fazer progressos constantes na resolução de problemas ambientais locais e regionais, como a acidificação, as questões globais aumentam diariamente de importância. O desafio do futuro será assegurar que o crescimento económico, o fornecimento eficiente e seguro de energia e um ambiente limpo sejam objectivos compatíveis.

22. A obtenção de um equilíbrio deste tipo exige uma perspectiva estratégica muito para além do período abrangido por este programa. Os elementos-chave da estratégia até ao ano 2000 são a melhoria da eficiência energética e o desenvolvimento de programas estratégicos de tecnologia orientados para uma estrutura energética menos carbono intensiva incluindo, em especial, opções de energias renováveis.

#### *Transportes:*

23. Os transportes são vitais para a distribuição de mercadorias e serviços, para o comércio e para o desen-

volvimento regional. Todas as tendências actuais do sector comunitário dos transportes vão no sentido de conduzir a uma maior ineficiência, congestionamento, poluição, desperdício de tempo e dinheiro, danos para a saúde, riscos para a vida e perda económica geral. Prevê-se que a procura de transportes e o tráfego aumentem ainda mais rapidamente com a realização do mercado interno e com os desenvolvimentos políticos e económicos na Europa Central e de Leste.

24. Uma estratégia de mobilidade sustentável exige uma combinação de medidas incluindo:

- melhor planeamento da utilização do solo/desenvolvimento económico a nível local, regional, nacional e transnacional;
- melhor planeamento, gestão e utilização da infra-estrutura e equipamento de transportes; incorporação dos custos reais da infra-estrutura e do ambiente nas políticas e decisões de investimento e nos custos para o utilizador;
- desenvolvimento dos transportes públicos e melhoria da sua posição concorrencial;
- contínuo aperfeiçoamento técnico dos veículos e combustíveis; encorajamento da utilização de combustíveis menos poluentes;
- promoção de uma utilização mais racional do automóvel privado do ponto de vista do ambiente, incluindo alterações das regras e hábitos de condução.

A Comissão publicou conjuntamente com este programa uma comunicação mais completa relativa aos transportes, ao ambiente e à necessidade de promover uma mobilidade sustentável.

*Agricultura:*

25. Os agricultores são os guardiões da terra e do campo. O aumento da eficiência das técnicas agrícolas e dos níveis de mecanização, o aperfeiçoamento dos mecanismos de transporte e de marketing e o aumento do comércio internacional de géneros alimentícios contribuíram para a realização dos objectivos de garantia da existência de oferta de géneros alimentícios a preços razoáveis, de estabilização dos mercados e de um nível justo de vida para a comunidade agrícola, objectivos que constavam do Tratado original. Contudo, as alterações das práticas agrícolas que ocorreram simultaneamente em muitas regiões da Comunidade levaram à sobre-exploração e

degradação dos recursos naturais de que a própria agricultura depende em última instância: os solos, a água e o ar.

26. Para além da degradação ambiental, têm surgido problemas graves a nível da sobreprodução e armazenagem de mercadorias, despovoamento rural, orçamento comunitário e comércio internacional (quer no que diz respeito aos produtos agrícolas, quer no relativo a acordos comerciais mais latos). Consequentemente, é não só desejável do ponto de vista do ambiente, mas faz também todo o sentido em termos agrícolas, sociais e económicos, procurar atingir um equilíbrio mais sustentável entre a actividade agrícola, as outras formas de desenvolvimento rural e os recursos naturais do ambiente.
27. O programa baseia-se nas propostas da Comissão relativas à reforma da PAC e ao desenvolvimento das florestas na Comunidade, tendo em vista um desenvolvimento equilibrado e dinâmico das áreas rurais da Comunidade que satisfaça as funções produtivas, sociais e ambientais do sector.

*Turismo:*

28. O turismo é um elemento importante da vida social e económica da Comunidade. Reflecte as aspirações legítimas dos indivíduos no sentido de disfrutar de novos lugares e absorver culturas diferentes, bem como de beneficiar de actividades ou descansar longe do local habitual de residência ou de trabalho. É igualmente um importante valor económico de muitas regiões e cidades da Comunidade e tem uma contribuição especial a fazer para a coesão económica e social das regiões periféricas. O turismo representa um bom exemplo da relação fundamental que existe entre o desenvolvimento económico e o ambiente, com todos os benefícios, tensões e conflitos potenciais associados. Se forem bem planeados e geridos, o turismo, o desenvolvimento regional e a protecção do ambiente podem evoluir paralelamente. O respeito pela natureza e pelo ambiente, nomeadamente nas zonas costeiras e de montanha, pode fazer do turismo uma actividade não só lucrativa como também duradoura.
29. A Organização Mundial do Turismo prevê um aumento significativo da actividade turística na (e para a) Europa, durante esta década. A maior parte do aumento deve-se fazer sentir na Região Mediterrânica e em zonas específicas como cidades e vilas históricas, áreas de montanha e zonas costeiras. O Plano Azul relativo ao Mediterrâneo do PNUA prevê uma duplicação, pelo menos, dos resíduos sólidos e águas residuais resultantes do turismo até ao ano 2000 e uma potencial duplicação do solo ocupado pelos alojamentos turísticos.

30. A Comunidade Europeia apoia o turismo através dos investimentos que faz nas infra-estruturas necessárias; pode ainda facilitar os contactos com outros interesses. Mas, o princípio da subsidiariedade e o espírito da responsabilidade repartida implicam, em termos práticos, que a tarefa de reconciliação e manutenção de um equilíbrio sustentável entre a actividade turística e o desenvolvimento e a conservação dos valores naturais e culturais caiba, no essencial, a outros níveis que não o comunitário, i.e., aos Estados-membros, às autoridades regionais e locais, à própria indústria turística e aos turistas.

As três principais linhas de acção indicadas no programa dizem respeito:

- à diversificação das actividades turísticas, incluindo melhor gestão do fenómeno do turismo de massas e encorajamento de tipos diferentes de turismo;
- à qualidade dos serviços turísticos, incluindo informação e sensibilização, instalações e gestão do fluxo de turistas;
- comportamento dos turistas, incluindo campanhas de informação, códigos de conduta e escolha dos meios de transporte.

#### Alargamento da gama de instrumentos

31. Os anteriores programas de acção basearam-se quase exclusivamente em medidas legislativas. Para tornar possíveis alterações substanciais das tendências e práticas actuais e envolver todos os sectores da sociedade num esquema de total repartição das responsabilidades, é necessária uma combinação mais vasta de instrumentos. A combinação proposta pode ser classificada em quatro categorias:

- i) *Instrumentos legislativos* concebidos para estabelecer níveis fundamentais de protecção da saúde pública e do ambiente, especialmente nos casos de alto risco, implementar compromissos internacionais de âmbito mais vasto e criar as regras e normas de nível comunitário necessárias para preservar a integridade do mercado interno;
- ii) *Instrumentos baseados no mercado* concebidos para sensibilizar os produtores e consumidores no sentido de uma utilização responsável dos recursos naturais e de evitar a poluição e a produção de resíduos, através da internalização dos custos ambientais externos (mediante a aplicação de incentivos e desincentivos económicos e fiscais, responsabilidade civil, etc.), e orientados para o «nivelamento correcto dos preços», de forma a que os produtos e serviços não agressi-

vos do ambiente não fiquem em posição desfavorável no mercado face a concorrentes poluidores ou que dêem origem a desperdícios;

- iii) *Instrumentos horizontais, de apoio*, incluindo aperfeiçoamento dos dados estatísticos e de referência, melhoria da investigação científica e desenvolvimento tecnológico (quer no que diz respeito a novas tecnologias menos poluentes, quer a tecnologias e técnicas para resolver os problemas ambientais actuais), do planeamento sectorial e ordenamento, da informação e educação do público/consumidores e da formação profissional;
- iv) *Mecanismos de apoio financeiro*: para além das linhas orçamentais que têm objectivos ambientais directos, como LIFE, os Fundos Estruturais, nomeadamente ENVIREG, contribuem com montantes significativos para o financiamento de acções cujo objectivo é a melhoria do ambiente. Para além disso, o novo Fundo de Coesão decidido na Cimeira de Maastricht tem por objectivo o cofinanciamento de projectos destinados a melhorar o ambiente na Espanha, Grécia, Portugal e Irlanda. O nº 2 do artigo 130º-R do novo Tratado estipula que a política no domínio do ambiente deve ter por objectivo um nível de protecção elevado com base nos princípios da precaução e da acção preventiva, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade, e que a política ambiental deve ser integrada na definição e aplicação das demais políticas comunitárias. Neste contexto, será necessário garantir que todas as operações comunitárias de financiamento, em especial as que envolvem os Fundos Estruturais, sejam tão permeáveis quanto possível a considerações ambientais e respeitem a legislação comunitária. Chama-se a atenção para o facto de o novo Tratado estipular, no nº 4 do artigo 130º-S, que, sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário, os Estados-membros são responsáveis pelo financiamento e execução da política em matéria de ambiente.

#### O princípio da subsidiariedade

32. O princípio da subsidiariedade desempenhará um papel importante para garantir que os esforços e iniciativas apropriadas de nível nacional, regional e local dão pleno cumprimento aos objectivos, metas e acções programadas. Na prática, permitirá levar totalmente em consideração as tradições e sensibilidades das diferentes regiões da Comunidade e a problemática da eficiência económica das várias acções, bem como melhorar a escolha de acções e das combinações apropriadas de instrumentos ao nível comunitário e/ou a outros níveis.

Os objectivos e metas apresentados no programa e o objectivo final do desenvolvimento sustentável só podem ser atingidos com a acção *concertada* de todos os agentes relevantes trabalhando em parceria. Com base no Tratado da União Europeia (artigo 3º-B), a Comunidade apenas intervirá, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção proposta não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

33. O programa combina o princípio da subsidiariedade com o conceito mais lato de responsabilidade partilhada; este conceito envolve menos o problema da escolha de um nível de execução da acção, com exclusão dos outros, do que o problema da combinação de agentes e instrumentos aos níveis apropriados, sem se pôr em causa a divisão de competências entre a Comunidade, os Estados-membros e as autoridades regionais e locais.

O quadro nº 18 do documento e a coluna dos agentes dos outros quadros indicam, respectivamente, a forma como a actuação dos vários agentes deve ser combinada e os agentes considerados mais relevantes para a implementação das medidas específicas.

#### Tornar o programa eficaz

34. Até ao presente, a protecção do ambiente na Comunidade baseou-se essencialmente numa abordagem legislativa («descendente»). A nova estratégia apresentada neste programa implica o envolvimento de todos os parceiros económicos e sociais («ascendente»). A complementaridade e eficácia das duas abordagens dependerá, em grande medida, do nível e qualidade do diálogo que se estabelecer entre os parceiros.

35. Inevitavelmente, levará bastante tempo até que os padrões actuais de consumo e comportamento evoluam no sentido da sustentabilidade. Em termos práticos, a eficácia da estratégia dependerá, no horizonte de tempo que é possível prever, da qualidade intrínseca das medidas decididas e das disposições práticas adoptadas para a sua aplicação efectiva. Isto exigirá melhor preparação das medidas, coordenação e integração mais eficientes relativamente às outras políticas, um acompanhamento mais sistemático e maior rigor na verificação da conformidade e aplicação efectiva.

36. Por estes motivos — mas sem prejuízo do direito de iniciativa da Comissão e da sua responsabilidade na vigilância da implementação em termos satisfatórios das regras comunitárias — a Comissão organizará os seguintes grupos ad-hoc de diálogo:

i) um *Forum Consultivo Geral* compreendendo representantes das empresas, consumidores, organizações sindicais e profissionais, organizações não governamentais e autoridades locais e regionais;

ii) uma *Rede de Implementação* compreendendo representantes das autoridades nacionais relevantes e da Comissão no domínio da implementação prática das medidas comunitárias; o seu objectivo essencial será a troca de informações e experiências e o desenvolvimento de abordagens comuns, a nível prático, sob a supervisão da Comissão;

iii) um *Grupo de Análise da Política em matéria de Ambiente* compreendendo representantes da Comissão e dos Estados-membros a nível de director-geral para desenvolver a compreensão recíproca e as trocas de pontos de vista sobre a política e as medidas ambientais.

37. Estes três grupos de diálogo terão um papel especial a desempenhar para promover um maior sentido da responsabilidade entre os principais agentes da parceria e para garantir a aplicação eficaz e transparente das medidas. A sua função não é a de duplicar o trabalho dos comités criados pela legislação comunitária para acompanhamento de medidas específicas, ou pela Comissão no domínio de áreas específicas de interesse como a protecção do consumidor, o desenvolvimento turístico, etc., ou ainda pelos Estados-membros para a implementação e aplicação efectiva da política a nível nacional. Finalmente, não substituirão o diálogo existente entre a indústria e a Comissão, diálogo que, em qualquer caso, se pretende ver reforçado.

#### Revisão do programa

38. Embora esteja essencialmente orientado para o ano 2000, o programa será revisto e adaptado no final de 1995 à luz do aperfeiçoamento dos dados significativos, dos resultados da investigação em curso e das revisões previstas de outras políticas comunitárias (por ex., da indústria, energia, transportes e da agricultura) e dos fundos estruturais.

### Conclusões

39. O programa representa um ponto de viragem para a Comunidade. Enquanto que o desafio dos anos 80 foi a realização do mercado interno, a reconciliação do ambiente e do desenvolvimento é um dos principais desafios que se coloca à Comunidade e ao mundo em geral nos anos 90. «*Em Direcção a um Desenvolvimento Sustentável*» não é um programa só para a Comissão, nem um programa dirigido apenas aos ambientalistas. O programa fornece o enquadramento de uma nova abordagem ao ambiente e à actividade e desenvolvimento económico e social, mas para que produza resultados, é necessário que haja vontade política em todos os níveis da hierarquia política e empresarial e que todos participem, assumindo as suas responsabilidades enquanto cidadãos e consumidores.
40. O programa não pretende «*corrigir tudo*». Levará muito tempo a mudar os padrões de comportamento e consumo e a atingir um desenvolvimento sustentável. Assim, o presente programa pretende essencialmente fazer *inflectir as tendências actuais*. O princípio de base é que a geração actual deve transmitir o ambiente à próxima geração num estado adequado de conservação que permita manter a saúde pública e o bem-estar social e económico a padrões elevados de qualidade. Como objectivo intermédio, o estado do ambiente, a quantidade e qualidade dos recursos naturais e o potencial de desenvolvimento futuro devem, no final da presente década, reflectir uma nítida melhoria relativamente à situação actual. A estrada para o desenvolvimento sustentável pode ser longa e difícil... mas os primeiros passos devem ser dados agora!

### Estrutura do documento

41. O documento está dividido em três partes, estando as duas partes principais associadas às acções internas e externas. Optou-se por essa distinção para reflectir o que pode, política e juridicamente, ser feito na própria Comunidade, de acordo com os poderes e procedimentos incluídos nos Tratados, e a contribuição que a Comunidade e os seus Estados-membros podem dar, ou o que podem realizar conjuntamente com outros países desenvolvidos ou em desenvolvimento, no domínio das questões ou problemas globais ou regionais.
42. Na Parte I apresenta-se uma descrição sucinta do estado do ambiente na Comunidade e das ameaças crescentes à sua conservação futura (Capítulo 1), sendo ainda definida uma nova estratégia destinada a alterar as tendências actuais e a lançar as bases de

um desenvolvimento sustentável (Capítulo 2). A estratégia implica a participação activa dos principais agentes sociais (Capítulo 3) e envolve a utilização de uma gama alargada de instrumentos, incluindo instrumentos associados ao funcionamento de mercado e melhor informação, educação e formação (Capítulo 7), de forma a melhorar em termos significativos ou quantificáveis o ambiente ou a alterar os padrões de consumo e comportamento (Capítulo 5).

43. Será feito um esforço especial e intenso a nível dos cinco sectores-alvo com importância comunitária (Capítulo 4), bem como no domínio da prevenção e gestão dos riscos e acidentes (Capítulo 6).
44. Numa tentativa de ser tão conciso e claro quanto possível, as medidas que, no conjunto, constituem o programa de acção são apresentadas numa série de quadros que são maioritariamente, embora não inteiramente, homogéneos. Os quadros estão estruturados de forma a indicar:
- os objectivos a longo prazo nos vários domínios;
  - as metas qualitativas ou quantitativas a atingir até ao ano 2000;
  - as acções específicas que são necessárias;
  - o calendário de execução proposto para essas acções;
  - os agentes ou sectores de actividade que serão chamados a intervir.

Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, o agente a quem cabe o papel principal é indicado em itálico, p. ex. *EM*.

45. Finalmente, na Parte I tenta-se indicar a forma como a responsabilidade pode ser partilhada na prática (Capítulo 8) e propõem-se medidas para garantir a sua implementação e aplicação efectiva (Capítulo 9).
46. A Parte II apresenta resumidamente as ameaças e problemas ambientais na esfera internacional alargada (Capítulo 10) e o que será ou pode ser feito pela Comunidade e pelos seus Estados-membros a nível da cooperação geral internacional e bilateral (Capítulos 11 e 12, respectivamente) no domínio das questões globais e regionais e das questões relativas ao ambiente e ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento e na Europa Central e de Leste. O Capítulo 13 trata da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, que se realizará em Junho de 1992. Foca também a questão da

correlação entre as dimensões interna e externa da política comunitária do ambiente:

47. A Parte III é bastante curta e muito geral, e trata da selecção das prioridades (Capítulo 14), da questão dos custos (Capítulo 15) e da intenção de fazer uma revisão intermédia do programa em 1995 (Capítulo 16). Apesar de num documento de apresentação de uma política e estratégia orientadas para o «desbravamento do caminho», a questão da selecção de acções prioritárias ser menos importante do que a defi-

nição de «orientações críticas», o programa inclui uma lista de medidas horizontais e domínios de acção que são prioritários. No domínio dos custos, o documento aponta as dificuldades inerentes à sua determinação (em parte devido à prática tradicional de considerar o ambiente como uma fonte infinita e gratuita de matérias primas e de depósito de resíduos e, em parte, devido a ainda não se ter feito o suficiente para determinar os custos reais da ausência de acção) e apresenta um plano de cinco pontos para criar mecanismos apropriados de cálculo dos custos.

## INTRODUÇÃO

### O DESAFIO DOS ANOS 90

Já em 1972, quando as Comunidades se começaram a envolver na protecção do ambiente, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros declararam:

*«A expansão económica não é um fim em si mesma ... Deve dar origem a uma melhoria da qualidade e do nível de vida.»*

Tal como nos anos 80 o principal desafio enfrentado pela Comunidade Europeia foi a realização do mercado interno, o desafio dos anos 90 é o desenvolvimento sustentável.

Os Chefes de Estado e de Governo da Comunidade reconheceram esse desafio na sua Cimeira de Dublin, tendo então declarado:

*«... reconhecemos a responsabilidade específica que nos incumbe em matéria de ambiente, tanto para com os nossos cidadãos como para com o resto do mundo. Comprometemo-nos a intensificar os nossos esforços para proteger e melhorar o ambiente natural da Comunidade e do mundo em que ela se insere. É nossa intenção que a acção da Comunidade e dos seus Estados-membros seja desenvolvida numa base coordenada e a partir dos princípios do desenvolvimento duradouro e do recurso à acção preventiva e cautelara ... O objectivo dessa acção deve ser o de garantir aos cidadãos um ambiente limpo e saudável ... Tal objectivo só poderá ser alcançado mediante uma responsabilidade partilhada.»*

Os Chefes de Estado e de Governo solicitaram à Comissão que levasse em conta essa perspectiva na preparação do Quinto Programa de Acção em matéria de Ambiente. O presente documento constitui a resposta a essa solicitação e foi concebido como uma estratégia e um programa de acção ambiental na Comunidade que se estende até ao fim do presente século e mesmo para além desse horizonte.

#### Desenvolvimentos na Comunidade

Prevê-se a ocorrência de grandes mudanças durante o período de execução deste programa. O desenvolvimento do mercado interno na Europa e a necessidade de garantir a coesão económica e social têm grandes implicações na política do ambiente, tal como foi efectivamente reconhecido no Acto Único Europeu: o aumento previsto do crescimento económico não será sustentável a menos que

sejam tidas em conta considerações ambientais, não tanto como um potencial factor limitativo, mas sobretudo como um incentivo ao aumento da eficiência e competitividade, especialmente no mercado internacional alargado.

Simultaneamente, a Comunidade está a avançar para uma união económica e monetária mais profunda e terá provavelmente que enfrentar os desafios de um maior alargamento. Terá que levar em consideração as mudanças políticas e económicas que estão a ocorrer na Europa Central e de Leste e a necessidade de desenvolver o Espaço Económico Europeu. A Comunidade está também empenhada na revisão dos Fundos Estruturais, da Política Agrícola Comum, da Política dos Transportes e da Política da Energia.

#### Desenvolvimentos a nível global

A nível mundial, é cada vez maior a preocupação com a contínua deterioração do estado do ambiente e a grave degradação dos sistemas globais de apoio à vida. Um elemento crucial da estratégia comunitária para os anos 90, desenvolvida mais profundamente neste documento, é a promoção de políticas e programas que melhorem a qualidade da vida humana a nível mundial através de uma distribuição mais equitativa dos recursos naturais.

A tendência de elevação dos padrões de vida, de redução da pobreza, de aumento da esperança de vida e de melhoria da segurança alimentar coloca a base mundial de recursos naturais sob sérias pressões. A Comunidade está consciente do facto de que, conjuntamente com outros países industrializados, os seus 340 milhões de habitantes consomem normalmente uma parte desproporcional dos recursos mundiais. O consumo per capita de energia na Comunidade, por exemplo, embora seja metade do dos EUA e do Canadá, é mais de 10 vezes superior ao de muitos países em desenvolvimento. Uma criança nascida na Comunidade consumirá, ao longo da sua vida, cerca de 20 vezes mais recursos naturais que uma criança nascida na maioria dos países em desenvolvimento (embora, também aqui, metade do de uma criança americana).

Muitas das medidas previstas neste programa foram concebidas para reduzir os desperdícios de consumo de recursos e aumentar a produtividade na Comunidade. Apesar disso, será necessário um grande talento e criatividade para satisfazer as necessidades adicionais dos países desenvolvidos e em desenvolvimento e, simultaneamente, conservar a base de recursos, frequentemente frágil e não

renovável. Em alguns casos, isso implicará alterações profundas dos padrões de consumo e de vida.

### Em direcção ao desenvolvimento sustentável

Todas as actividades humanas, económicas e socio-culturais, prosperam ou decaem em função da qualidade da relação entre a sociedade e o mundo natural. O desenvolvimento só é «real» quando melhora a qualidade de vida.

O Relatório de 1987 da Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento normalmente referido como Relatório Brundtland — recomendou insistentemente que o desenvolvimento da actividade humana seguisse uma via que permitisse o seu progresso sustentado no futuro longínquo, em todo o planeta. Nesse contexto, o desenvolvimento sustentável foi definido como um *desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades*. Este desenvolvimento implica a preservação do equilíbrio global e do valor das reservas de capital natural, a redefinição dos critérios e instrumentos de avaliação custo/benefício de curto, médio e longo prazo de forma a reflectirem os efeitos socio-económicos e os valores reais do consumo e da conservação, e a distribuição e utilização equitativa dos recursos entre as nações e as regiões a nível global e à escala mundial. No tocante a este último ponto, o Relatório Brundtland apontou o facto de os países desenvolvidos, com apenas 26 % da população mundial, serem responsáveis por cerca de 80 % do consumo mundial de energia, aço e outros metais e de papel, bem como por cerca de 40 % dos alimentos.

Foram identificadas as seguintes características do desenvolvimento sustentável:

- mantém a qualidade global de vida;
- permite um acesso contínuo aos recursos naturais;
- evita uma degradação ambiental permanente.

Em termos mais prosaicos, foi definido pelo provérbio: «*Não comas hoje as sementes de que precisas para as sementes de amanhã!*». Esta definição tem a vantagem de introduzir uma dose importante de realismo no debate sobre a sustentabilidade. Em termos práticos, o conceito de desenvolvimento sustentável está assim estreitamente associado às perspectivas de desenvolvimento e prosperidade contínua de uma sociedade ou região e, no caso das empresas individuais, até às suas contas de ganhos e perdas.

### O programa tem bases sólidas

É importante ter presente que a estratégia de desenvolvimento sustentável da Comunidade não parte do zero. A estratégia e o programa apresentados neste documento baseiam-se nos progressos já realizados a nível comunitário e dos Estados-membros. A Comunidade tem uma política de ambiente há quase vinte anos, apesar do ambiente não ter sido mencionado nos tratados originais. Durante esse tempo, foram feitos progressos significativos em termos da elaboração de um extenso quadro legislativo nos Estados-membros e de melhorias reais no domínio da protecção e qualidade do ambiente.

Desde 1972, já se realizaram quatro programas comunitários de acção em matéria de ambiente (<sup>1</sup>), dos quais resultaram cerca de 200 textos legislativos cobrindo a poluição da atmosfera, da água e do solo, a gestão dos resíduos, as salvaguardas face aos produtos químicos e à biotecnologia, as normas de produtos, a avaliação do impacto ambiental e a protecção da natureza. Muito foi conseguido durante este período, mas o ritmo actual de mudanças e as pressões a que o ambiente e as reservas de recursos naturais estão a ser ou serão sujeitos, em resultado da realização do mercado interno e dos desenvolvimentos políticos e económicos na Europa Central e de Leste e noutras zonas do globo, exigem medidas mais eficientes.

### Desenvolvimentos institucionais

A nível institucional, o extraordinário desenvolvimento da sensibilização pública, do conhecimento científico e da importância política das questões ambientais foi reflectido nos Tratados através da inclusão no Acto Único Europeu de um capítulo separado sobre o ambiente e de uma referência significativa ao ambiente no artigo-chave relativo à realização do mercado interno. Pela primeira vez, essas iniciativas conferiram um mandato formal, objectivos e critérios à política e acção comunitária em matéria de ambiente.

O novo Tratado da União Europeia, assinado por todos os Estados-membros em 7 de Fevereiro de 1992, contém várias disposições que darão uma nova dimensão às preocupações ambientais:

- a nível dos princípios, o artigo 2º refere a promoção de um «*desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas*» e de «*um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente*»;

(<sup>1</sup>) JO nº C 112 de 20. 12. 1973; JO nº C 139 de 13. 6. 1977; JO nº C 46 de 17. 2. 1983; JO nº C 328 de 7. 12. 1987.

- a *alínea k) do artigo 3º* refere que a acção da Comunidade implica uma política no domínio do ambiente; o *nº 2 do artigo 130º-R* estipula, entre outras coisas, que essa política visará a um nível de protecção elevado e se baseará no princípio da precaução;
- o *nº 2 do artigo 130º-R* estipula ainda que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias;
- o *artigo 3º-B* atribui uma importância especial ao princípio da subsidiariedade e o artigo A consagra o objectivo da tomada de decisões ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

Para além disso, o *nº 5 do artigo 130º-S* foca os casos das medidas que implicam custos desproporcionados para as autoridades públicas de um Estado-membro. Este artigo reflecte a necessidade de tomar em consideração a coesão económica e social na formulação da política ambiental. Essa necessidade é igualmente referida no *nº 3 do artigo 130º-R*, segundo o qual a Comunidade terá em conta, na elaboração da sua política no domínio do ambiente, o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.

Para além disso, as alterações adoptadas relativamente ao processo de tomada de decisões da Comunidade, que consagram o princípio de votação por maioria no Conselho de Ministros para a maior parte das questões ambientais e o reforço do papel do Parlamento Europeu neste sector através do procedimento de co-decisão, deverão melhorar a eficiência e a qualidade do processo legislativo no futuro.

#### O que é novo neste programa?

Nesta década final do milénio, enfrentar os desafios ambientais e envidar esforços para atingir um padrão de desenvolvimento sustentável, exige que nos centremos nos agentes e actividades que danificam o ambiente e contribuam para o esgotamento das reservas de recursos naturais, ao invés de esperar, tal como se tinha tendência a fazer no passado, que os problemas surjam. Tal como foi atrás referido, isso implicará alterações significativas dos padrões actuais de consumo e comportamento humano. Estes objectivos não poderão ser realizados com acções

apenas a nível comunitário, antes exigindo uma repartição de responsabilidades a todos os níveis da sociedade incluindo os governos, autoridades locais e regionais, organizações não governamentais, instituições financeiras, empresas de produção, distribuição e venda a retalho e cidadãos individuais.

Embora se justifique que a estratégia e o programa sejam preparados ao nível comunitário, uma vez que este é o único nível em que é possível conjugar todas as medidas e acções necessárias, a sua implementação será da responsabilidade dos níveis apropriados, numa forma complementar e em função da respectiva capacidade de acção. Consequentemente, a estratégia básica consiste na integração total do ambiente e de todas as outras políticas relevantes, através da participação activa de todos os principais agentes sociais (administrações, empresas, público em geral) e de um alargamento e aprofundamento dos instrumentos de controlo e incentivo à mudança de comportamentos, incluindo especialmente um maior recurso às forças de mercado.

#### O desafio dos anos 90

O desenvolvimento sustentável exige uma abordagem de longo prazo, coerente e eficiente. Será necessário um empenhamento político e prático considerável durante um longo período. A Comunidade, enquanto maior parceiro económico/comercial num mundo em que é cada vez mais perceptível que o crescimento tem de ser compatível com a conservação do ambiente, deve assumir as suas responsabilidades para com as gerações actuais e futuras. Nesse contexto, deve arrumar a sua própria casa e dar o exemplo aos países desenvolvidos e em desenvolvimento no domínio da protecção da saúde pública e do ambiente e da utilização sustentável dos recursos naturais.

A Declaração de Dublin afirma: «o ambiente depende das nossas acções colectivas e o ambiente de amanhã depende da nossa actuação de hoje». Actualmente, na Comunidade e noutros países, tem-se a percepção de que muitos dos grandes combates ambientais serão vencidos ou perdidos durante esta década; e que no próximo século pode ser demasiado tarde.

*Não podemos dar-nos ao luxo de esperar ... e de nos enganarmos!*

## PARTE I

UMA POLÍTICA E ESTRATÉGIA PARA O AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL NA COMUNIDADE EUROPEIA

## CAPÍTULO 1

## O ESTADO DO AMBIENTE: EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS

Não é possível elaborar uma estratégia para o futuro sem analisar a situação actual e o que aconteceu no passado. Conjuntamente com a publicação do 5º Programa, e fundamentando a estratégia aí apresentada, está a ser publicado um *Relatório actualizado sobre o Estado do Ambiente*. Entre as principais conclusões que dele se podem extrair, constam as seguintes:

- *Poluição atmosférica*: Realizaram-se alguns progressos relativamente à redução das emissões de dióxido de enxofre e de partículas em suspensão, chumbo e CFC, mas continuam a existir ou *estão a aparecer* problemas graves, por um lado, respeitantes a vários gases com efeito de estufa como o dióxido de carbono, os óxidos de azoto, o ozono e o metano, e por outro, à qualidade do ar, especialmente em áreas urbanas.
- *Poluição aquática*: Foram realizados alguns progressos no relativo a fontes pontuais de poluição de águas interiores, mas esses progressos estão a ser mais do que neutralizados pelo aumento da poluição oriunda de fontes difusas, nomeadamente da agricultura. A qualidade da água está ameaçada e as águas doces e marinhas estão cada vez mais eutrofizadas. A directiva relativa às águas subterrâneas não está a produzir os objectivos pretendidos e os recursos em causa estão cada vez mais ameaçados pela sobre-exploração e pela poluição. No caso das águas marinhas, a poluição provocada por alguns resíduos orgânicos, metais pesados e descargas radioactivas tem diminuído, mas persistem pressões de vária ordem, nomeadamente na Região Mediterrânica, no Mar do Norte e no Mar Báltico.
- *Degradação do solo*: As directivas relativas à gestão de resíduos, à utilização de lamas residuais na agricultura e à utilização de nitratos nas terras, bem como certos aspectos da Directiva «Seveso» relativa aos riscos de acidentes graves de certas actividades industriais contribuíram de uma forma relativamente eficaz para a protecção dos solos. No entanto, o aumento da intensidade de utilização da terra, a aplicação excessiva de fertilizantes, pesticidas e herbicidas químicos e as actividades de drenagem e arroteamento de solos estão a causar deterioração dos solos, incluindo contaminação, acidificação, desertificação e erosão, em muitas áreas.
- *Conservação da natureza*: Apesar da Directiva relativa às aves selvagens e das Convenções de Bona e Berna, estão a aumentar as pressões sobre espécies únicas ou

ameaçadas e seus habitats. A intensificação da agricultura é uma das mais importantes causas da redução da diversidade biológica. O desenvolvimento económico e a erosão estão a causar uma deterioração constante do ambiente costeiro. Os incêndios florestais devastaram muitas zonas da Região Mediterrânica, verificando-se anualmente novos incêndios de graves dimensões. O aumento das pressões causadas pelo desenvolvimento recreativo e pela construção de segundas residências que lhe está associada está a dar origem à deterioração de regiões de montanha.

- *Ambiente urbano*: As dificuldades de conciliação do imperativo de satisfazer as necessidades do comércio e transportes modernos com o desejo de proporcionar um ambiente de boa qualidade estão a aumentar regularmente, com o conseqüente congestionamento, poluição, ruído e deterioração das ruas, locais públicos e do património arquitectónico e a perda geral de bem-estar.
- *Gestão de resíduos*: Apesar da existência, a partir de 1975, de directivas relativas aos resíduos em geral, aos resíduos tóxicos e perigosos e ao movimento transfronteiriço de resíduos, a gestão do enorme fluxo de resíduos comunitários encontra-se longe de estar controlada. Em muitas áreas, as opções de reciclagem e reutilização não foram desenvolvidas para além de um estado incipiente. As deficiências nas disposições relativas ao manuseamento de resíduos constituem não apenas uma ameaça para o ambiente, mas podem igualmente ter implicações indesejáveis no contexto da realização do mercado interno.

## Algumas tendências preocupantes

O *Relatório sobre o Estado do Ambiente* indica também claramente algumas tendências que, se não forem contrariadas satisfatoriamente, podem ter consequências negativas significativas na qualidade do ambiente em geral. Por exemplo:

- *Energia*: aumento de 25 % até 2010, se não se verificarem alterações nas taxas actuais de crescimento da procura energética o que, por seu lado, resultaria num aumento de 20% das emissões de carbono da CE (ano de referência 1987);
- *Transportes*: aumento de 25 % dos automóveis em circulação e de 17 % dos kms percorridos, até 2000 (ano de referência 1990);
- *Agricultura*: aumento de 63 % da utilização de fertilizantes entre 1970 e 1988;

- *Resíduos*: aumento de 13 % dos resíduos urbanos nos últimos 5 anos, apesar do aumento das taxas de reciclagem do papel, vidro e plásticos;
- *Água*: aumento de 35 % da taxa média de extracção e consumo de água na Comunidade, entre 1970 e 1985;
- *Turismo*: aumento previsto de 60 % do turismo mediterrânico até ao ano 2000 (ano de referência 1990).

#### É necessário um novo impulso

Os quatro anteriores programas de acção comunitários e as medidas adoptadas para os implementar tiveram um mérito considerável em termos formais ou legais e permitiram realizar algumas melhorias ambientais em termos objectivos. Para além disso, muitas das acções decididas até à data ainda não estão concluídas e decorrerá algum

tempo até que os seus efeitos totais sobre o estado geral do ambiente sejam visíveis.

No entanto, quer porque ainda não decorreu o tempo suficiente para que os seus efeitos globais sejam visíveis, ou porque não estão a ser integralmente implementados em toda a Comunidade, muitos dos instrumentos existentes não estão a dar uma resposta satisfatória aos níveis actuais de degradação ambiental. Para além disso, muitos deles não foram previstos tendo em conta as pressões adicionais resultantes da realização do mercado interno e dos níveis associados de procura de energia, transportes e outras actividades, nem as alterações que estão a ocorrer na Europa Central e de Leste.

*É tempo de a política comunitária do ambiente passar a uma nova fase!*

## CAPÍTULO 2

### O QUINTO PROGRAMA: UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA O AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O objectivo global da Comunidade é a melhoria contínua do bem-estar de todos os seus cidadãos. Em conjunto com a união política, económica e monetária, o mercado interno foi concebido para manter unidos os Estados-membros e os seus povos e para incentivar e fornecer o enquadramento necessário ao seu crescimento socio-económico. A eficiência a longo prazo do mercado interno dependerá das contribuições relativas das políticas industrial, da energia, do desenvolvimento regional e da agricultura e da capacidade da política dos transportes para garantir efectivamente a entrega das mercadorias. Todas estas políticas são interdependentes; em última análise, o factor limitativo de um aumento constante do crescimento e da eficiência, à medida que a interacção mútua das políticas se desenvolve, é o nível de tolerância do ambiente natural.

Na base da estratégia definida neste programa está o objectivo último de transformar os padrões de crescimento na Comunidade de forma a atingir-se um ritmo sustentável de desenvolvimento. Entre outras coisas, isso implica que

- seja reconhecido que a perenidade da actividade humana e do desenvolvimento económico e social depende da qualidade do ambiente e dos seus recursos naturais e da respectiva conservação em condições satisfatórias;
- uma vez que as reservas de matérias-primas são finitas, o fluxo de substâncias ao longo das várias fases da transformação, consumo e utilização seja gerido de forma a facilitar ou encorajar a optimização da reutilização e reciclagem, evitando-se assim os desperdícios e o esgotamento das reservas de recursos naturais;

- os padrões de comportamento dos cidadãos na Comunidade reflectam a perspectiva de que os recursos naturais são finitos e que o consumo ou utilização desses recursos por um indivíduo não deve ser feito à custa dos direitos ao consumo ou utilização de outros indivíduos; similarmente, o consumo de uma geração não deve ser feito à custa do consumo das gerações seguintes.

A implementação de uma estratégia de *desenvolvimento sustentável* deste tipo exigirá alterações substanciais em quase todas as políticas das principais áreas em que a Comunidade está envolvida. Implica que as exigências em matéria de protecção do ambiente sejam integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias, não apenas por causa do ambiente, mas também tendo em vista a manutenção da eficácia das políticas nas outras áreas propriamente ditas. A interdependência das políticas nas várias áreas, recursos e sectores é ilustrada na *figura 1* da página seguinte.

Em conformidade com a declaração do Conselho Europeu «*O Imperativo Ambiental*», os princípios orientadores das decisões políticas do 5º Programa decorrem da abordagem cautelosa e do conceito de responsabilidade partilhada, incluindo a implementação efectiva do «Princípio do Poluidor Pagador».

Este programa continua a tratar das principais questões ambientais como a mudança climática, a acidificação, a poluição das águas, a degradação e erosão dos solos, a gestão dos resíduos, etc. No entanto, ao invés de estar exclusivamente orientada para estas questões, a estratégia do programa é a criação de um novo inter-relacionamento entre os principais grupos de agentes (governo, empresas, público) e os principais sectores económicos

(indústria, energia, transportes, agricultura e turismo) através da utilização integrada de uma extensa gama de instrumentos. Isso pode ser realizado mais eficientemente a nível comunitário. Sem um quadro global comunitário dentro do qual todas estas actividades possam ser integradas e coordenadas, corre-se o risco de que as acções realizadas por Estados-membros ou regiões individualmente, ou por outros agentes, não sejam globalmente eficientes ou que a integração das acções ou resultados comunitários nas outras áreas políticas, nomeadamente no mercado interno, seja posta em causa.

Para cada uma das questões principais, são avançados *objectivos a longo prazo* como uma indicação do sentido dos esforços a desenvolver com vista à realização do de-

envolvimento sustentável, sendo igualmente indicadas *metas a atingir* até ao ano 2000, bem como uma selecção representativa de acções orientadas para atingir essas metas. Estes objectivos e metas não constituem compromissos jurídicos, mas antes níveis de realização para que se deve apontar agora de forma a que seja possível entrar numa via de desenvolvimento sustentável. Por outro lado, nem todas as acções indicadas exigem legislação a nível comunitário ou nacional.

O desenvolvimento sustentável é um objectivo que não é possível realizar apenas com este programa mas, se o programa for eficazmente implementado, será um passo significativo em direcção ao objectivo final.



## CAPÍTULO 3

## AGENTES

Até ao presente, os programas comunitários de acção no domínio do ambiente basearam-se largamente em legislação e controlos envolvendo o governo e a indústria transformadora. O conceito de responsabilidade partilhada requer um envolvimento activo e muito mais alargado de todos os agentes económicos, incluindo as autoridades públicas, as empresas públicas e privadas sob todas as formas e, sobretudo, as pessoas em geral, quer como cidadãos, quer como consumidores. O objectivo final da participação e interacção entre estes agentes económicos (e da utilização de uma gama alargada de instrumentos que incluirão, em especial, incentivos de curto prazo para os indivíduos, empresas e administrações e os benefícios de longo prazo para a sociedade em geral. O princípio de subsidiariedade e o conceito de responsabilidade partilhada que serão aplicados para atingir este objectivo são discutidos no capítulo 8.

## 3.1. Autoridades públicas

O papel determinante que os governos têm extravasa a área legislativa. Faz-se igualmente sentir a nível do planeamento e estabelecimento de condições para o desenvolvimento económico, do ordenamento do território, da acessibilidade da informação, da educação e formação, da influência no mercado através das políticas de tributação dos produtos (p. ex., tabaco e combustíveis), etc. Para além disso, apesar de haver diferenças substanciais entre os sistemas de administração pública da Comunidade, na maior parte dos Estados-membros as autoridades públicas também actuam como operadores de empresas públicas, por exemplo nos sectores da rede rodoviária, ferroviária, aeroportos e produção de energia. No âmbito do esforço geral tendente a atingir um desenvolvimento sustentável, os governos têm responsabilidades especialmente pesadas, não apenas no que diz respeito às actividades que possuem ou controlam, mas também no relativo à criação do enquadramento e das condições necessárias, à criação de incentivos e à remoção dos obstáculos para que os indivíduos e as empresas privadas possam desempenhar as respectivas funções.

As autoridades locais e regionais têm um papel especialmente importante a desempenhar para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento através do exercício das suas funções legais como «autoridades competentes» no quadro de muitas directivas e regulamentos existentes e no contexto da aplicação prática do princípio da subsidiariedade. Alguns dos domínios em que as autoridades locais e regionais podem ter um papel decisivo são os seguintes:

- *Ordenamento do território*: através da aplicação de sólidos princípios de planeamento para preservar áreas importantes, incluindo reservas e paisagens naturais, melhorar a circulação e o tecido urbano e otimizar a eficiência energética e dos transportes;
- *Desenvolvimento económico*: a maior parte das autoridades têm funções de estímulo do desenvolvimento económico nas respectivas áreas. Um grau apropriado de prudência pode garantir a sustentabilidade da uti-

lização dos recursos necessários para que esse desenvolvimento económico tenha lugar e progrida;

- *Desenvolvimento das infra-estruturas*: as autoridades locais e regionais são as principais responsáveis pelo planeamento, construção e gestão de estradas, redes de abastecimento de águas, sistemas de tratamento de águas residuais, etc. e, conseqüentemente, estão especialmente bem colocadas para influenciar a localização, tipo e impacto do desenvolvimento de infra-estruturas;
- *Controlo da poluição industrial*: através da utilização responsável das autorizações de localização e das licenças de emissão, descarga e de exploração, da utilização de tecnologias limpas, do direito ao acesso a informações ambientais, etc.;
- *Gestão dos resíduos*: a aplicação estrita da ordem de preferências consagrada a nível da gestão de resíduos- prevenção, reutilização e reciclagem, combustão dos combustíveis, eliminação por incineração e aterro sanitário — reduziria os problemas de eliminação dos resíduos e contribuiria para poupar energia e matérias-primas;
- *Transportes*: os planos dos transportes e do tráfego deverão ser completamente integrados no processo global de planeamento;
- *Informação, educação e formação do público*: as autoridades locais e regionais podem, com base na legislação comunitária existente relativo ao direito do público ao acesso a informação ambiental, incentivar o seu maior envolvimento na protecção do ambiente e contribuir para melhorar a confiança do público; os que têm responsabilidades directas no campo da educação têm oportunidades e responsabilidades acrescidas no relativo à sensibilização e comportamento do público;
- *Auditoria interna*: é necessário que as administrações analisem criticamente as suas próprias operações, p. ex. os serviços públicos, a localização dos seus escritórios, as políticas de compras, a escolha dos veículos e equipamento, a conservação da energia, a auditoria ambiental e a comunicação da informação ao público.

Sempre que for apropriado, os princípios e medidas acima mencionados devem ser aplicados pelos governos centrais às suas próprias administrações e decisões (p. ex., planeamento, informação, educação, formação, auditoria interna). Finalmente, é imperativo que os recursos necessários sejam afectados ao nível central, regional e local, para garantir a implementação da política.

### 3.2. Empresas públicas e privadas

Dependendo do seu tipo, praticamente todas as empresas utilizam recursos naturais nos seus processos e produtos, criam diversos tipos e quantidades de resíduos e contribuem para a poluição do ar, da água e do solo. Até agora, a internalização dos custos a longo prazo destes recursos e da poluição nos custos de exploração de uma instalação ou no preço do produto ou serviço final, apenas foi feita em escala limitada. É claro que esta situação não se pode perpetuar, quer por razões económicas, quer por razões ambientais. Está-se cada vez mais consciente de que são os próprios interesses da indústria que estão em jogo: o aumento da procura de tecnologias e produtos não poluentes criará novas oportunidades de mercado, especialmente vantajosas para as empresas inovadoras; a indústria também se apercebe das vantagens das considerações ambientais na política de gestão, em termos de economias de recursos e energia. Apesar disso, a determinação do enquadramento e das condições necessárias ao desenvolvimento sustentável cabe à Comunidade e aos Estados-membros.

No programa, são identificadas cinco áreas de actividade como sectores-alvo. Esses sectores representam uma grande parte da actividade económica global e a sua cooperação e atitude são vitais para preparar o caminho com vista ao desenvolvimento sustentável. Apesar da escolha de certos sectores-chave, deve ficar claro que se espera que todas as empresas participem no esforço para atingir o desenvolvimento sustentável e que os instrumentos a desenvolver e aplicar serão concebidos de forma a provocarem a resposta mais alargada possível.

Se se quiser que os mecanismos de mercado contribuam para alterar o comportamento humano relativamente ao ambiente, será importante aplicar uma política global relativa aos produtos de consumo. Em especial, é essencial que as empresas se tornem mais conscientes da medida em que os seus produtos ou embalagens se transformam em resíduos e aceitem a responsabilidade pela criação destes últimos. O proposto rótulo ecológico ao nível comunitário deve incentivar a indústria a conceber e fabricar produtos com reduzido impacto negativo sobre o ambiente. As políticas devem ser concebidas de forma a que também contribuam para auxiliar os consumidores a fazerem escolhas fundamentadas com base nas implicações em termos da segurança, qualidade, durabilidade e ambiente em geral. Neste contexto, o sector de venda a retalho terá de assumir a sua quota-parte de responsabilidade.

As instituições financeiras que assumem o risco inerente às empresas e instalações podem exercer considerável influência — em alguns casos, controlo — sobre as decisões de investimento e gestão que possam eventualmente ser tomadas em benefício do ambiente.

### 3.3. Público em geral

Cada indivíduo tem vários papéis cruciais a desempenhar:

- enquanto indivíduo que pode estar preocupado com a qualidade do ambiente em geral, com a saúde pessoal e com a qualidade de vida das próximas gerações, bem como enquanto cidadão responsável que tem a possibilidade de influenciar as políticas e as decisões;
- enquanto produtor directo de poluição e de resíduos domésticos, empregado ou empregador, enquanto indivíduo que percorre grandes distâncias para se deslocar para o local de trabalho e nas suas actividades de tempos livres;
- enquanto consumidor de bens e serviços, já que as causas e as soluções dos problemas ambientais são frequentemente função das escolhas do consumidor.

Na prática, antes dos indivíduos poderem desempenhar totalmente o seu papel potencial, deverão estar preenchidas várias condições: é essencial um bom conhecimento e informação para relacionar as actividades individuais com a poluição ou a protecção do ambiente, conforme o caso; para solucionar este problema, são necessárias campanhas de sensibilização. As boas intenções não produzirão os resultados desejados, a menos que existam alternativas como, por exemplo, recolhas separadas de resíduos, sistemas fiáveis de transportes públicos, etc.

No relativo à escolha de produtos e serviços, terão de ser ultrapassados alguns obstáculos práticos: o produto mais ecológico pode não estar disponível onde um indivíduo faz normalmente as suas compras ou, se o estiver, pode ser mais caro que os produtos mais poluentes (o exemplo do diferencial de preço da gasolina com chumbo e sem chumbo torna claro que se o preço for atractivo o consumidor é incentivado a fazer escolhas benéficas para o ambiente). E, para ganhar e manter a confiança dos consumidores, as vantagens ambientais anunciadas devem ser fundamentadas e acompanhadas por informação imparcial relativa às características dos produtos.

O envolvimento e participação activa das organizações não governamentais (ONG), quer vocacionadas para o ambiente quer para a defesa dos consumidores, bem como dos sindicatos e das organizações profissionais, será crucial para o processo geral de sensibilização, para que o interesse e as preocupações públicas sejam representados e para a motivação e empenho dos próprios indivíduos.

## CAPÍTULO 4

## SECTORES-ALVO SELECIONADOS

Tal como indicado no anterior capítulo sobre os agentes (ver empresas públicas e privadas) foram seleccionados cinco sectores-alvo que beneficiarão de uma atenção especial neste programa. Seleccionaram-se esses sectores porque são sectores em que a Comunidade, enquanto tal, tem um papel único a desempenhar e em que uma abordagem comunitária é a forma mais eficiente de lidar globalmente com os problemas que esses sectores enfrentam. A escolha foi também determinada pelo facto de os sectores em causa terem ou poderem ter impactos especialmente significativos no ambiente em geral e porque, pela sua natureza, têm papéis cruciais a desempenhar na tentativa de atingir um desenvolvimento sustentável. Estes factores são discutidos mais pormenorizadamente no capítulo 5 e na parte que se segue sobre os próprios sectores-alvo.

#### 4.1. Indústria transformadora

O sector industrial contribui com cerca de 25 % da riqueza comunitária e a industrialização é um elemento-chave da estratégia de desenvolvimento, quer na Comunidade, quer na esfera internacional alargada. Mas a nível da exploração de recursos naturais, consumo de energia, processos de produção e geração de poluição e resíduos, o sector industrial figura entre as principais causas da deterioração ambiental. Na medida em que as consequências ambientais da actividade industrial excedam o nível de tolerância da base de recursos naturais, essa actividade pode limitar ou bloquear o desenvolvimento industrial ulterior numa localidade ou região.

Um dos principais objectivos da política industrial comunitária é a criação do enquadramento e das condições necessárias a um sector industrial forte, inovador e competitivo, garantindo assim a competitividade e sustentabilidade das indústrias europeias no mercado mundial. Em termos globais, a Comunidade não tem interesse em sacrificar os benefícios económicos e sociais a longo prazo a ganhos financeiros de curto prazo.

As anteriores medidas ambientais tendiam a ser de natureza proibitiva, preferindo a abordagem «não poderás» à filosofia «trabalhemos em conjunto». Consequentemente, havia a tendência de considerar a industrialização ou o desenvolvimento económico e as preocupações ambientais como mutuamente hostis. Com o acentuar das preocupações com o ambiente e os recursos naturais e a tomada de consciência dos efeitos económicos negativos da degradação ambiental, tornou-se claro que uma indústria consistente com o ambiente já não é um luxo, mas sim uma necessidade. É igualmente claro que muitos sectores da indústria estão a ficar mais sensíveis à sua relação com o ambiente e à responsabilidade que têm para com este e para com a base de recursos naturais. Uma das mensagens-chave do programa é que, no domínio do ambiente, *a indústria não deve apenas ser considerada parte do problema, mas também parte integrante da solução.*

Para garantir a existência das condições óptimas de um crescimento económico contínuo na Comunidade e assegurar que a indústria comunitária consiga identificar as necessárias estratégias de longo prazo para continuar a ser economicamente competitiva, é essencial considerar a qualidade ambiental e o crescimento económico mutuamente dependentes. Para a indústria, uma política ambiental global e correctamente fundamentada pode contribuir para a optimização da gestão dos recursos, para o fortalecimento da confiança pública e para o desenvolvimento das oportunidades de mercado. Muitas das novas tecnologias limpas que produzem um volume reduzido de resíduos não apenas reduzem substancialmente a poluição, como diminuem o consumo de matérias primas e energia em tal medida que as economias de custos podem ser superiores ao aumento dos custos iniciais de investimento, reduzindo assim os custos unitários de produção. O desenvolvimento e utilização de novas técnicas no campo da engenharia genética e da biotecnologia constitui um exemplo deste tipo: estas técnicas apresentam um considerável potencial para aplicações úteis na agricultura, processamento de alimentos, produtos químicos e farmacêuticos, limpeza do ambiente e desenvolvimento de novos materiais e fontes de energia. Reconhecendo a importância deste sector específico, a Comissão publicou em 1991 uma Comunicação promovendo um ambiente competitivo no âmbito das actividades industriais baseadas na biotecnologia na Comunidade (<sup>1</sup>).

A combinação de uma sociedade tecnologicamente avançada com a base produtiva vigorosa, criativa e adaptável que constitui o cerne do bem-estar económico da Comunidade Europeia e o fundamento da sua estabilidade política, pode induzir uma melhor distribuição, melhores comunicações e maiores possibilidades de escolha pessoal e, em última análise, garantir melhores condições de saúde e de qualidade de vida.

Neste programa, a dupla abordagem à obtenção de elevados padrões ambientais com incentivos positivos à obtenção de resultados ainda melhores deverá ser aplicada de forma coordenada nos diferentes pontos da *cadeia investigação-processamento-produção-comercialização-utilização-eliminação* em que a indústria e os produtos

(<sup>1</sup>) SEC(91) 629 de 19. 4. 1991.

industriais podem ter um impacte na base de recursos ambientais da Comunidade. Para que esta sequência de actividades possa ser transformada, com êxito, numa cadeia sustentável, o ambiente deve fazer parte do ensino e formação profissional de todos os agentes envolvidos, especialmente dos investigadores e técnicos de produção.

Será dada uma nova orientação e impulso à interface das políticas ambiental e industrial através do estabelecimento de um pacote global e integrado de medidas, incluindo as disposições actuais, que compreende os seguintes elementos:

- reforço do diálogo com a indústria;
- melhoria do ordenamento do território e planeamento estratégico, incluindo a avaliação das implicações ambientais dos planos e programas de políticas;
- melhoria dos processos de gestão e controlo da produção incluindo um sistema de licenciamento renovável associado à prevenção e controlo integrado da poluição, auditoria ambiental, avaliação e contabilização eficaz do ambiente, utilização da melhor tecnologia disponível e introdução de sistemas de determinação de preços de mercado para o consumo e utilização de recursos naturais. No estabelecimento de normas e condições, tomar-se-ão devidamente em consideração os prazos necessários para facilitar as decisões de investimento;
- normas de produtos mais estritas e fiáveis concebidas para assegurar que o impacto ambiental dos produtos durante todo o seu ciclo de vida seja minimizado, utilizando, entre outros, um sistema comunitário de rotulagem ecológica;
- encorajamento do estabelecimento de acordos voluntários e de outras formas de auto-regulação;
- idealmente, uma gestão de resíduos eficaz deveria começar com o controlo dos processos de produção; a este respeito, é de esperar que o conjunto de medidas apresentadas para os aspectos da produção tenha um impacto significativo nas quantidades e tipos de resíduos gerados; outros elementos da estratégia incluirão a recuperação de produtos residuais pelos produtores ou importadores originais (incluindo um melhor tratamento dos resíduos), investigação contínua da tecnologia de reciclagem e reutilização e projectos-piloto nestas áreas; e normas para incineradores de resíduos industriais e aterros, para fazer face aos problemas levantados pela eliminação final de resíduos;
- finalmente, é essencial que sejam criadas as condições para que o público em geral e os parceiros sociais sejam mais activamente envolvidos na implementação da política: isso implica que os indivíduos tenham

acesso a toda a informação relevante para que possam fazer escolhas fundamentadas, enquanto consumidores; também devem ter acesso à informação ambiental relevante (por ex., inventário das emissões, auditorias ambientais, apresentação dos aspectos ambientais nas contas das empresas) para que tenham a possibilidade de vigiar a eficiência da indústria e da regulamentação.

As *figuras 2a e 2b* (página seguinte) ilustram a forma como a indústria transformadora será forçada ou encorajada através de duas forças diferentes, mas complementares, a enveredar por e produtos e processos de produção ecológicos.

A *figura 2a* ilustra a aplicação de várias regras, normas e procedimentos de base legislativa a diferentes fases da cadeia autorização-produção-avaliação no sentido de criar um incentivo auto-reprodutivo à aplicação progressiva de normas constantemente aperfeiçoadas.

A *figura 2b* centra-se na sensibilização e escolha do consumidor. O ciclo é impulsionado pelas forças de mercado e é auto-regulado e auto-reprodutivo. Tal como referido, aplica-se não apenas ao consumidor privado, mas também a empresas que pretendam passar a constar da lista de empresas com classificação ecológica ou melhorar a classificação que lhes foi atribuída. A eficácia potencial deste modelo depende da gama possível de escolha e de uma informação e avaliação objectiva.

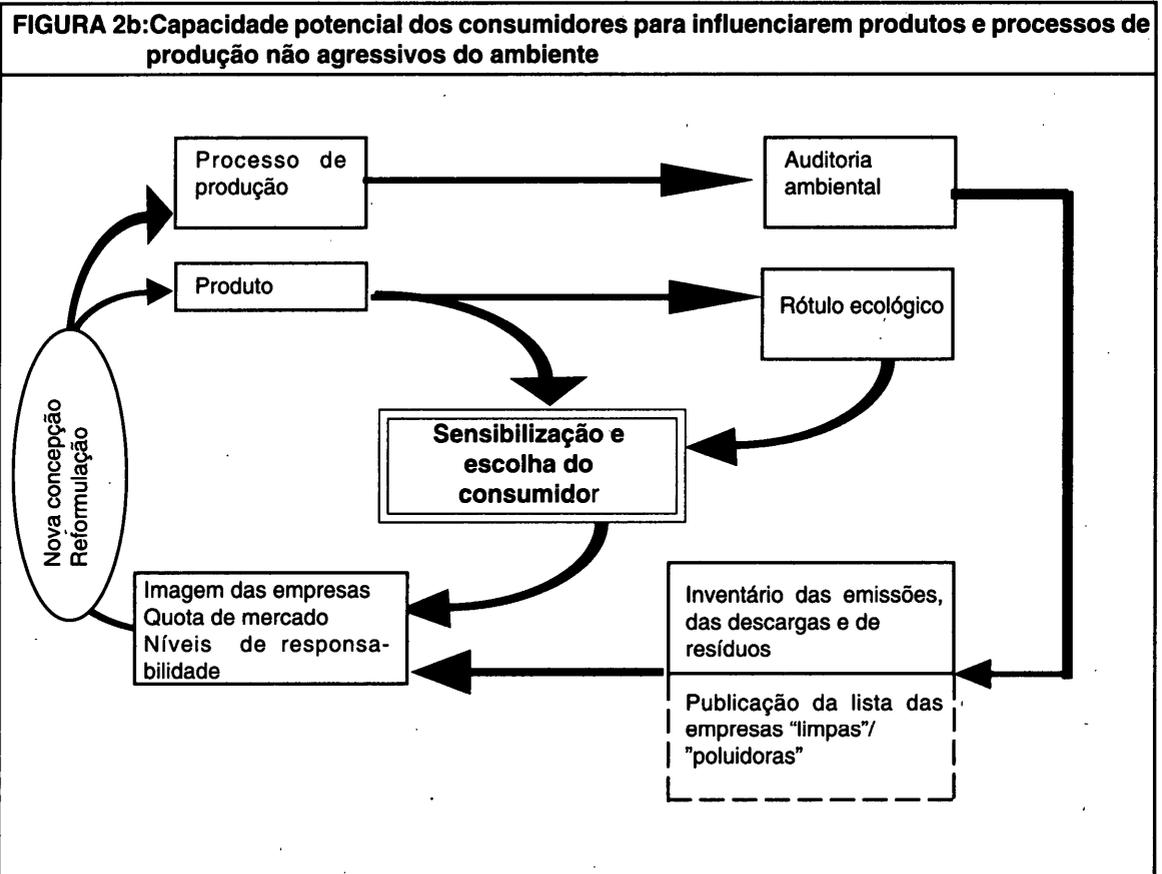
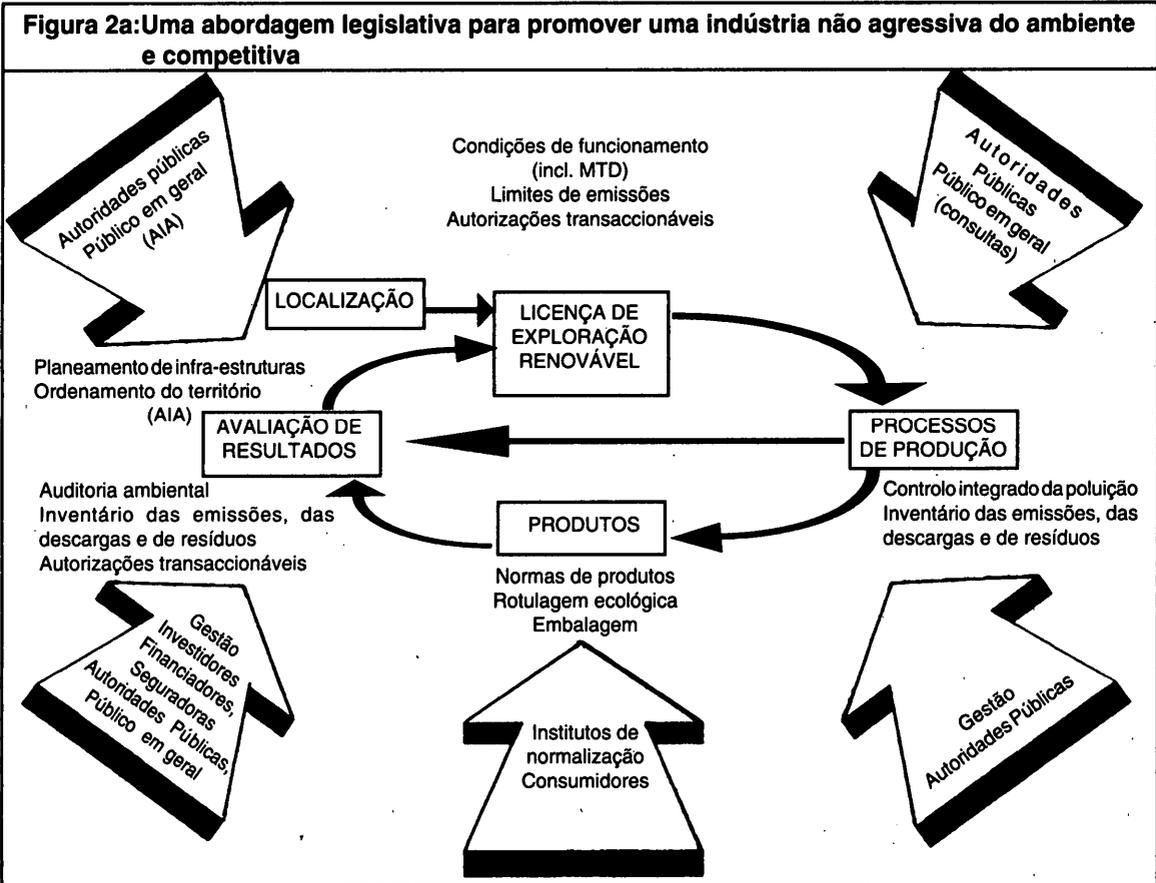
Ao considerar este conjunto de medidas destinado a assegurar a sustentabilidade do sector industrial e do crescimento industrial e económico, será prestada especial atenção à situação das pequenas e médias empresas e à questão da competitividade internacional.

#### *Pequenas e médias empresas*

No relativo às pequenas e médias empresas, pode não ser desejável ou necessário fazer discriminações no tocante às medidas descritas, pelas seguintes razões, entre outras:

- a poluição não é uma prerrogativa das grandes instalações: em termos agregados, as pequenas instalações também causam a sua quota-parte de poluição e resíduos;
- muitas sobrevivem à custa da procura gerada por grandes empresas que serão obrigadas a melhorar os respectivos processos e a respeitar os critérios globais do sistema de rotulagem ecológica;
- no mercado da procura de fundos de investimento, as pequenas e médias empresas não se podem permitir estar em situação de desvantagem face aos seus concorrentes de maior dimensão.

Apesar disso, será necessário fazer, na medida do possível, um esforço especial para evitar que restrições administrativas, financeiras ou legais desproporcionalmente pesadas possam impedir a criação ou o desenvolvimento



de PME. Por exemplo, no que diz respeito às medidas de controlo em vigor pode ser possível, nos casos apropriados, modular de alguma forma os prazos para adaptação ou implementação (revisão sujeita às exigências normais do Tratado). Noutros casos, pode ser possível fornecer assistência prática directa, incluindo fornecimento de serviços de peritos, programas de formação, etc. Contudo, deve ter-se presente que a sua própria dimensão dá normalmente às PME um maior grau de flexibilidade e adaptabilidade; a adopção das técnicas mais evoluídas dar-lhes-ia, em muitos casos, uma vantagem competitiva em mercados altamente concorrenciais ou abriria mesmo novos mercados.

### *Competitividade internacional*

No domínio da competitividade internacional, o conflito observado entre a protecção ambiental e a competitividade económica resulta de uma visão estreita das fontes de prosperidade e de uma visão estática da competitividade. Na realidade, ao invés de reduzir as vantagens concorrenciais, o rigor das exigências ambientais pode aumentá-las, através do incentivo que introduz à melhoria dos processos e à inovação. São os países com as exigências mais rigorosas que, na sua maior parte, lideram as exportações dos produtos e tecnologias afectadas. Especialmente relacionada com a questão da competitividade global, a decisão do Ministério japonês do Comércio e Indústria Internacional (MITI) de lançar um programa de acção para o século 21 intitulado «A nova Terra 21» exige uma resposta firme da Comunidade, se se quiser que a nossa posição concorrencial no mercado global seja mantida.

A transformação das preocupações ambientais em vantagens concorrenciais é um dos objectivos do programa «Em Direcção ao Desenvolvimento Sustentável». Ao estar vocacionado para a redução e eliminação da poluição e para a prevenção, reciclagem e reutilização dos resíduos, e não apenas para a sua redução ou limpeza, e ao criar uma gama mais diversificada de instrumentos, incluindo incentivos associados ao funcionamento do mercado, evitando assim a imposição de restrições às tecnologias utilizadas para atingir padrões mais elevados, a política do ambiente pode estimular o investimento, a inovação e a competitividade ao invés de os desincentivar. Em meados de 1992, a Comissão apresentará ao Conselho de Ministros uma comunicação global sobre a competitividade industrial e a protecção do ambiente que aprofundará esta temática e proporá áreas de acção no domínio industrial.

### **4.2. O sector da energia**

O sector comunitário da energia continua a ser confrontado com problemas ambientais locais e regionais, como

a acidificação. No entanto, os aspectos globais da política energética e os seus efeitos no ambiente continuam a tornar-se cada vez mais importantes. É necessário conceber uma estratégia de longo prazo que assegure que as soluções encontradas para um problema não agudizem outro. O desafio global do futuro será o de assegurar que o crescimento económico, o fornecimento seguro e eficiente de energia e um ambiente limpo sejam objectivos compatíveis. Consequentemente, a política energética será um factor-chave para se atingir um desenvolvimento sustentável.

As recentes projecções da ONU para a população mundial apontam para uma população de 10 mil milhões de pessoas em 2050, a partir dos 5 mil milhões de 1990. As projecções energéticas resultantes indicam que a procura de energia aumentará, de cerca de 9 mil milhões de toneladas equivalentes de petróleo (tep) em 1990, para 20 mil milhões de tep em 2050, segundo um cenário conservador, ou para 13 mil milhões de tep, segundo um cenário de elevada eficiência energética.

Mesmo com ajustamentos regionais das quotas energéticas<sup>(1)</sup>, esta evolução terá um impacto drástico no ambiente em geral. Em ambos os cenários energéticos, a utilização prevista de carvão causará um aumento considerável das emissões de gases com efeito de estufa, especialmente de CO<sub>2</sub>. O nível mais baixo de procura (13 mil milhões de tep) provocaria um aumento de 60 % das emissões de CO<sub>2</sub> a nível global.

O crescimento energético futuro projectado com base no cenário conservador criaria consideráveis tensões a nível da segurança do fornecimento de energia. Estas seriam especialmente severas nos países em desenvolvimento que não possuem recursos energéticos próprios e o objectivo seria provavelmente inatingível a menos que se verificasse uma abordagem diferente à energia nuclear, uma maior utilização das fontes energéticas associadas aos resíduos ou um avanço científico e uma penetração notáveis das tecnologias energéticas alternativas, como as renováveis (biomassa, solar, eólica, etc.). O cenário de elevada eficiência exige uma alteração enorme das atitudes relativas à utilização de energia e forçaria os países industrializados a realizarem ganhos de eficiência ainda superiores aos conseguidos durante o período 1975-1985.

Apenas poderão ser conseguidas melhorias globais a nível da energia e do ambiente se forem realizadas melhorias importantes nos países em desenvolvimento melho-

<sup>(1)</sup> Os países em desenvolvimento terão uma quota-parte de 46 %, o mundo actualmente desenvolvido 16 % (41,6 % em 1990) e os países da Europa Central e de Leste 11 % (24 % em 1990).

rias sensíveis nos países em desenvolvimento e da Europa Central e de Leste. Neste contexto, assume uma importância crítica a necessidade de transferir financiamentos, tecnologia e conhecimento científico para esses países, a fim de os auxiliar a controlar a evolução interna da procura energética, e simultaneamente salvaguardar o seu direito a um desenvolvimento sustentável. A Comunidade, nas conclusões do Conselho de Ministros (Ambiente) de 12 de Dezembro de 1991, relativas à Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento, já expressou o seu empenhamento neste domínio. A Carta Europeia da Energia, que refere expressamente a interdependência no campo da energia e a consciência de que a responsabilidade pela disponibilidade de energia e pelo ambiente é de todos, também pode representar uma importante contribuição. Os países da Europa Central e de Leste obteriam a assistência necessária à sua recuperação económica e à obtenção de fornecimentos de energia em condições compatíveis com um ambiente

mais limpo, um melhor equilíbrio entre as diferentes fontes de energia e uma utilização mais eficiente da mesma.

A nível da CE, a Comissão apresentou em 1990 quatro cenários identificando os factores em jogo que podem afectar a evolução da procura e oferta de energia no longo prazo (<sup>1</sup>). Destes quatro, os dois cenários extremos de evolução futura da situação energética têm uma importância imediata para a formulação duma estratégia: um cenário conservador e um cenário de preços elevados. Estes cenários ainda não têm em consideração a unificação da Alemanha. Por este motivo, entre outros, os cenários estão actualmente a ser actualizados. Os resultados revistos estarão disponíveis até meados de 1992.

As emissões de SO<sub>2</sub> têm vindo a diminuir desde o início dos anos 80 e continuarão a reduzir-se substancial-

(<sup>1</sup>) Energia na Europa, Energia para um novo século: a perspectiva europeia, Julho de 1990.

#### EXPLICAÇÃO DOS CENÁRIOS E DAS SUAS IMPLICAÇÕES

Cenário 1, ou cenário de «manutenção das actuais tendências económicas», com fraco crescimento económico e ausência de novas iniciativas importantes a nível das políticas ambiental e da energia.

Cenário 4, ou cenário de «preços elevados», com a mesma taxa de crescimento que o cenário 1, mas configurando um aumento rápido da eficiência energética, um aumento significativo da energia nuclear, substituição de centrais a carvão por centrais a gás e um aumento do preço da energia através de, por exemplo, um imposto CO<sub>2</sub>/energia.

Com base nesses cenários, a previsão do consumo energético (em milhões de tep) e das emissões para a atmosfera (em milhões de toneladas) do conjunto da CE-12 para 2010 são as seguintes:

Quadro nº 1				
	Consumo	CO <sub>2</sub>	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>
1990	1 148,30	2 738,00	12,23	10,38
2010 Cenário 1 (conserv.)	1 376,59	3 143,25	6,56	7,85
2010 Cenário 4 (preços elev.)	975,59	2 098,37	4,32	4,35

A partir das previsões disponíveis, conclui-se que apenas o cenário 4 ou um similar permite atingir a meta acordada de estabilização do CO<sub>2</sub> até 2000, relativamente aos níveis de 1990, e realizar reduções maiores, da ordem dos 25 %, até ao ano 2010, com base nos conhecimentos actuais, na evolução tecnológica prevista e em alterações consideráveis de comportamento e estruturais.

mente no futuro devido à legislação ambiental comunitária e nacional, a melhoramentos da eficiência energética e à utilização de combustíveis mais limpos. As emissões de NO<sub>x</sub> também serão reduzidas até 2010, embora menos drasticamente que as de SO<sub>2</sub>. No entanto, é previsível que mesmo estes níveis reduzidos de emissão de SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub> causem problemas ambientais em muitas áreas da Comunidade aos níveis nacional, regional e urbano, por excederem as cargas críticas de acidificação, tal como referido no nº 5.2 do capítulo dedicado aos temas e metas deste programa. Consequentemente, são necessários esforços ainda maiores para reduzir as emissões até níveis sustentáveis. No que diz respeito ao NO<sub>x</sub>, podem-se conseguir reduções adicionais no sector de produção de energia e na indústria transformadora; podem ainda atingir-se reduções consideravelmente maiores no sector dos transportes, nomeadamente através de alterações estruturais e de comportamento. No tocante ao SO<sub>2</sub>, os sectores de produção de energia (em que algumas medidas de regulamentação já estão em vigor, mas ainda não estão a ser totalmente aplicadas) e da indústria transformadora, são os que apresentam um maior potencial de redução relativamente aos níveis actuais.

A obtenção de resultados práticos no campo da energia exige uma perspectiva estratégica com um horizonte muito para além do ano 2000. Os elementos-chave de qualquer estratégia para o curto/médio prazo deverão ser a melhoria da eficiência energética e o desenvolvimento de programas estratégicos de tecnologia, incluindo I&D, visando uma estrutura energética menos carbono-intensiva que incluirá, nomeadamente, opções de energias renováveis. Estes elementos já foram objecto de uma comunicação da Comissão ao Conselho sobre «Ambiente e Energia»<sup>(1)</sup>, em Novembro de 1989. Outra comunicação, intitulada «Uma estratégia comunitária para limitar as emissões de dióxido de carbono e para melhorar a eficiência energética»<sup>(2)</sup>, a Comissão fez várias propostas que mereceram o apoio geral do Conselho. Entre as medidas previstas no âmbito de uma estratégia global, está a introdução de instrumentos económicos, que exigem a transferência para o utilizador dos custos reais do consumo de energia (por exemplo, através de um imposto CO<sub>2</sub>/energia); melhor informação, educação e formação dos utilizadores finais; acordos com a indústria relativos a códigos de conduta (a nível da CE, já foram acordados códigos de conduta com os sectores da electricidade, carvão, petróleo e gás natural) e à melhoria da eficiência; normas de eficiência energética para todos os tipos de produtos e instrumentos, programas de poupança energética e normas de isolamento de edifícios (em conformidade com os programas SAVE e PACE, já adoptados); aprofundamento dos estudos sobre os aspectos ambientais da energia nuclear; novas tecnologias energéticas e respectiva promoção (com base nos programas THERMIE e JOULE) e continuação da investigação e promoção da utilização de energias

renováveis (como foi proposto no programa ALTERNER).

No futuro, a tarefa crucial será a de implementar vigorosamente os programas mencionados e, se necessário, revê-los e intensificar e alargar a sua área de acção.

O quadro nº 2 indica as medidas necessárias até ao ano 2000, os instrumentos que é preciso desenvolver a partir de 1993 e os agentes envolvidos na realização dos primeiros passos importantes para a implementação de uma política sustentável da energia.

#### 4.3. O sector dos transportes

Os transportes são vitais para o nosso bem-estar económico e social. São essenciais à produção e distribuição de mercadorias e serviços, bem como ao comércio e ao desenvolvimento regional. O sector dos transportes tem contribuído substancialmente para o crescimento económico na Comunidade e permitiu a realização de importantes economias de escala na produção, bem como o desenvolvimento da concorrência. Na Comunidade, o sector dos transportes contribui com cerca de 10 % para o Produto Interno Bruto e representa 9 % do emprego (estes dados incluem o transporte por conta própria de mercadorias e pessoas, bem como a produção de meios de transporte e a criação e manutenção das infra-estruturas). Desde 1970, a taxa média de crescimento anual global dos transportes internos foi de 3,1 % para os transportes de passageiros e de 2,3 % para os de mercadorias. Quer em termos absolutos, quer em termos relativos, o aumento dos transportes rodoviários foi muito superior ao dos outros meios internos de transporte. A partir de 1980, o crescimento médio anual dos transportes aéreos de passageiros foi de 6,2 %.

Apesar da importância crucial do sector permitiu-se que, em muitas zonas da Comunidade, e especialmente nas maiores áreas urbanas e industriais e em muitas das principais artérias de tráfego, a situação chegasse a um ponto de desequilíbrio em termos da mobilidade rodoviária. Com efeito, o tráfego e os congestionamentos excessivos, a descoordenação do planeamento de infra-estruturas e a utilização ineficiente da capacidade existente de transporte são características do mercado de transportes nessas zonas e constituem, em muitas áreas, uma forma de *racionamento através do congestionamento*.

A evolução actual dos transportes rodoviários e aéreos tende a gerar cada vez maior ineficiência, congestionamento, poluição, desperdício de tempo e dinheiro, danos ambientais, riscos para a vida e perdas económicas gerais. As restrições físicas — principalmente as restrições ambientais — são tais que, no futuro, já não será possível basear a política de transportes no lado da procura, como era no passado.

O transporte nunca é neutro para o ambiente. As emissões dos meios de transporte — essencialmente dos rodoviários e aéreos — representam uma quota-parte

(<sup>1</sup>) COM(89) 369 de 8. 2. 1990.

(<sup>2</sup>) SEC(91) 1744 final de 14. 10. 1991.

Quadro nº 2: Energia

Medidas até ao ano 2000	Instrumentos	Calendário	Agentes
Sensibilização e incentivos destinados a induzir uma mudança de comportamento favorecendo a utilização sustentável da energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Informação, educação e formação dos utilizadores finais</li> <li>— acordos com a indústria relativos à eficiência</li> <li>— códigos de conduta a adoptar pelos agentes interessados</li> <li>— instrumentos económicos e fiscais</li> <li>— abolição de regras restritivas</li> </ul>	1993 ⇒ em curso em curso em curso 1993 ⇒	<i>EM + CE + público</i> <i>+ sector da energia</i> <i>EM + indústria + CE</i>  <i>Sector da energia + EM +</i> <i>indústria + CE</i> <i>CE + EM</i> <i>EM + CE</i>
Programas de eficiência energética	Implementação dos programas PACE e SAVE e de programas nacionais similares, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> <li>— planeamento de custo mínimo</li> <li>— normas de eficiência energética para instrumentos, produtos e veículos</li> <li>— normas de eficiência para a tecnologia da energia</li> <li>— normas de isolamento de edifícios</li> <li>— minimização das fugas de metano dos sistemas de distribuição de gás natural</li> </ul>	em curso	<i>CE + EM + indústria</i> <i>+ sector da energia</i> <i>Indústria + sector da energia</i> <i>CE + EM + indústria</i> <i>+ sector dos transportes</i> <i>CE + indústria</i>  <i>EM + indústria + CE</i> <i>EM + sector da energia</i>
Programas de tecnologia	Implementação dos programas THERMIE e JOULE, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> <li>— I&amp;D de novas tecnologias energéticas e respectiva promoção e utilização</li> <li>— I&amp;D de energias renováveis (por ex., biomassa)</li> </ul>	em curso	<i>CE + EM + indústria</i> <i>+ sector da energia</i> idem  idem
Programa promocional	ALTENER: promoção de energias renováveis (projectos-piloto e normalização)	1993 ⇒	idem
Programas de segurança nuclear	Estudo dos aspectos da segurança e resíduos da energia nuclear	em curso	<i>CE + EM + sector da energia</i>

muito elevada das emissões totais: cerca de 90 % de todas as emissões de chumbo, cerca de 50 % de todas as emissões de NO<sub>x</sub> e cerca de 30 % de todas as emissões de COV. Nas áreas urbanas, o tráfego é responsável por cerca de 100 % das emissões de CO<sub>2</sub>, 60 % das emissões de NO<sub>x</sub> e HC, 50 % das emissões de partículas e cerca de 10 % das emissões de SO<sub>2</sub>. Os transportes são responsáveis por cerca de 22 % de todas as emissões de CO<sub>2</sub>: destes 22 %, 80 % provêm dos transportes rodoviários e mais de 55 % dos automóveis privados. Para além disso, o sector dos transportes — em especial, o tráfego rodoviário e aéreo — é considerado o principal responsável pelo problema do ruído.

A legislação comunitária recente relativa às emissões dos escapes dos automóveis e camiões levará a uma substancial redução da poluição causada por cada veículo. Contudo, devido ao crescimento previsto da quantidade de automóveis utilizados, da quilometragem percorrida e do tráfego rodoviário de carga, verificar-se-á um aumento da parte do sector dos transportes nas emissões totais de CO<sub>2</sub> (de 22 para 24 %), de SO<sub>2</sub> (de 4 para 12 %) e de NO<sub>x</sub> (de 58 para 59 %), anulando-se assim quaisquer potenciais reduções atribuíveis à introdução das novas normas de emissões.

Espera-se que o tráfego e a procura de transportes aumentem significativamente com a realização do mercado interno, os desenvolvimentos políticos e económicos na Europa Central e de Leste e o desenvolvimento do Espaço Económico Europeu. A eficácia e a sustentabilidade da própria política dos transportes dependerão, no futuro, directa e proporcionalmente da qualidade da relação entre os transportes e o ambiente. Será essencial adoptar uma estratégia orientada para a redução — ou, pelo menos, para a estabilização — do impacto global dos transportes no ambiente.

Em especial, será necessário reduzir a poluição operacional, limitar o impacto do desenvolvimento de infra-estruturas na utilização do solo<sup>(1)</sup>, reduzir o tráfego e o congestionamento (especialmente nas áreas urbanas) e prevenir ou reduzir os riscos inerentes ao transporte de mercadorias e resíduos perigosos. A Comissão publicou recentemente uma comunicação sobre os transportes e o

(<sup>1</sup>) Excluindo a área ocupada pelos cruzamentos e parques de estacionamento, a rede rodoviária ocupa cerca de 3,1 % do território total da Comunidade; excluindo a área utilizada para estações ferroviárias, a rede ferroviária ocupa 0,1 %.

ambiente<sup>(1)</sup> que, entre outros aspectos, propõe uma estratégia de «mobilidade sustentável» envolvendo uma combinação de:

- melhor planeamento da utilização do solo/desenvolvimento económico a nível local, regional, nacional e transnacional para reduzir a necessidade de mobilidade e permitir o desenvolvimento de alternativas ao transporte rodoviário;
- melhor coordenação dos aspectos de planeamento e investimento das redes de infra-estruturas e instalações dos transportes; incorporação dos custos reais da infra-estrutura e do ambiente nas políticas e decisões de investimento e nos custos e encargos do utilizador;
- melhoramento da posição concorrencial dos meios de transporte menos poluidores como os ferroviários, a navegação interior e marítima e o transporte combinado;
- desenvolvimento dos transportes urbanos que privilegiem o transporte colectivo e a interligação adequada das diferentes etapas diárias;
- aperfeiçoamento técnico contínuo dos veículos e combustíveis;
- promoção de uma utilização do automóvel privado mais racional do ponto de vista do ambiente e de alterações das regras e hábitos de condução, incluindo a limitação de velocidade.

A implementação envolverá todos os níveis administrativos e sociais, chegando até ao proprietário de cada automóvel individual, numa verdadeira partilha das responsabilidades. Mas os resultados efectivos dependerão, em última análise, da complementaridade das medidas e esforços. Por exemplo, os hábitos privados de condução são em grande medida função das possibilidades reais de escolha que, por seu lado, dependem da disponibilidade de meios alternativos de transporte, da qualidade das infra-estruturas, do custo do estacionamento, etc. Os programas de informação e educação, por si sós, terão resultados relativamente fracos, se a escolha efectiva for restrita. Similarmente, os utilizadores profissionais dos transportes rodoviários não terão grandes alternativas ao sistema rodoviário enquanto as condições de aluguer, prazos de entrega e outras não poderem ser garantidas por outros meios de transporte. Neste âmbito, o sistema ferroviário apenas poderá desempenhar integralmente a sua função no contexto do mercado interno, se puder ser criada uma rede comunitária satisfatoriamente coerente entre as várias empresas ferroviárias nacionais ou semi-estatais e se existir um sistema de transporte e segui-

mento integrado de mercadorias, materiais e resíduos. A optimização dos meios de transporte e das infra-estruturas, redes e investimentos pode beneficiar simultaneamente os indivíduos, as empresas, as economias nacionais, o mercado interno e a protecção do ambiente.

O quadro nº 3 ilustra as medidas e instrumentos necessários, os agentes envolvidos aos diferentes níveis, mas com actuação conjugada, e o calendário previsto.

#### 4.4. O sector agrícola

Os terrenos agrícolas e florestais ocupam mais de 80 % do território da Comunidade. Tradicionalmente, o agricultor é o guardião do solo e do campo. Através de uma exploração cuidadosa, incluindo a integração das culturas, da criação de gado e da gestão de resíduos, os terrenos agrícolas são passados em boas condições de uma geração para outra. A agricultura modelou, e continua efectivamente a modelar, as zonas rurais europeias e criou em grande parte as bases da cultura europeia.

No entanto, tal como aconteceu com a indústria transformadora e com os transportes, o sector agrícola e as práticas agrícolas sofreram alterações significativas e foram substancialmente modernizados durante este século, especialmente ao longo dos últimos 40 anos. Essas alterações deveram-se a factores como o êxodo das populações rurais para as cidades, o aumento da mecanização, a melhoria dos transportes, a melhoria da qualidade das sementes, da protecção das culturas e das raças de animais e o comércio e a concorrência internacional em produtos alimentares.

Neste contexto, a Política Agrícola Comum da Comunidade (PAC) foi desenvolvida e adaptada de forma a satisfazer os objectivos de garantia de existência de uma oferta de bens alimentares a preços razoáveis, de estabilização dos mercados e de um nível justo de vida para a comunidade agrícola, objectivos que constavam do Tratado. Contudo, apesar da realização desses objectivos ter sido, em grande medida, promovida pelos mecanismos da PAC de apoio aos preços, verifica-se actualmente que esses mesmos instrumentos estão a ter efeitos menos positivos.

Um desses efeitos tem sido a excessiva ênfase dada aos níveis de produção em algumas áreas, com a consequente sobre-intensificação. Por sua vez, este processo está a levar à sobre-exploração e à degradação dos recursos naturais de que a própria agricultura depende em última análise: o solo, a água e o ar. Nas culturas, a utilização sistemática de produtos para protecção das plantas criou uma resistência relativa nos parasitas, o que levou ao aumento da frequência e custo dos tratamentos subsequentes e causou problemas adicionais de poluição do solo e da água. Em certas áreas da Comunidade, todos os anos

(1) COM(92) 46 final de 20. 2. 1992: Livro Verde sobre o impacto dos transportes no ambiente, uma estratégia comunitária para a «mobilidade sustentável».

Quadro nº 3: Transportes

	Medidas até ao ano 2000	Instrumentos	Calendário	Agentes
a) Infra-estruturas	— Ordenamento do território	AIA	2000	<i>EM/AL</i>
	— Investimentos em infra-estruturas: transportes urbanos, instalações de transbordo, melhoria dos serviços ferroviários, manuseamento de mercadorias, navegabilidade interior/tráfego marítimo	Fundos estruturais	1995	<i>EM/AL + CE</i>
	— Cobrança pela utilização de infra-estruturas	Taxas de circulação e formas diferenciadas de pagamento pela utilização das estradas	1993 idem	<i>EM + CE</i> idem
b) Combustíveis e veículos	Progressivo aperfeiçoamento técnico dos veículos:	I&D	antes de 1995	<i>Indústria + CE</i>
	— emissões de escape e ruído, consumo de combustível, eficiência, eliminação final	— regulamentação	2000	<i>CE + EM</i>
		— controlo técnico	antes de 1998	<i>EM + CE</i>
		— reciclagem de componentes	2000	<i>Indústria</i>
		— incentivos fiscais	2000	<i>EM + CE</i>
	Composição e consumo de combustíveis:	I&D	antes de 1995	<i>Indústria + CE</i>
— combustíveis alternativos, combustíveis mais limpos	— incentivos fiscais	2000	<i>EM + CE</i>	
— eliminação total da gasolina com chumbo até ao ano 2000	— regulamentação	1995	<i>CE + EM</i>	
c) Comportamento do utilizador	— sensibilização e educação dos motoristas para uma utilização mais racional do automóvel	— campanhas nos media, limites de velocidade e outras restrições físicas	em curso	<i>AL/EM + CE + ONG</i>
	— melhoria dos transportes públicos/colectivos	— investimentos, planos de ordenamento do território	2000	<i>AL/EM + CE + Autor. responsáveis pelos transp.</i>
	— desencorajamento do tráfego rodoviário nas cidades	— encargos, taxas elevadas de estacionamento	antes de 1995	<i>AL + EM + público</i>
	— desenvolvimento de incentivos económicos e fiscais	— utilização conjunta de automóveis, por ex. discriminação positiva (portagens menores) para a utilização conjunta de automóveis	idem	<i>Empresas concessionárias de portagens público</i>
	— desenvolvimento de infra-estruturas interactivas de comunicações	— sistemas de localização e seguimento, casa electrónica, e video-conferências	em curso	<i>CE + EM + indústria</i>

se perdem grandes quantidades de solos superficiais férteis devido à erosão causada pela sua gestão inadequada. Na criação de animais, o aumento da uniformidade genética e a concentração a nível da dimensão das explorações têm dificultado o tratamento das doenças dos animais. Os resíduos animais criam cada vez mais problemas de poluição de solos e águas. Os arroteamentos e a drenagem de solos estão a causar o esgotamento das zonas húmidas e a redução da biodiversidade. A utilização excessiva de fertilizantes azotados e fosfatados está a causar a eutrofização das águas superficiais em muitas regiões da Comunidade; a proliferação de algas resultante altera o teor em oxigénio das águas com consequências dramáticas para os peixes, para toda a cadeia alimentar e

para o ecossistema em geral e ainda para a sua utilização como água potável e para fins recreativos. Mesmo nos casos em que são introduzidas medidas específicas regionais ou horizontais para protecção de solos, o seu sucesso é frequentemente comprometido pela pressão de outras medidas estruturais ou associadas ao mercado. Por exemplo, os esforços de protecção dos matos de urzes e de combate à erosão nos países nórdicos podem falhar devido à manutenção de pastagens excessivas incentivadas pelos esquemas de pagamento por cabeça, nomeadamente no sector dos ovinos.

Para além da degradação ambiental resultante, o sistema actual gera excedentes, com custos elevados para o orça-

mento comunitário e sem melhorar o rendimento dos agricultores europeus. Dadas todas estas circunstâncias, a procura de um equilíbrio mais sustentável entre a actividade agrícola e os recursos naturais não só é desejável do ponto de vista do ambiente, como faz todo o sentido dos pontos de vista da agricultura e da economia.

Essa posição é claramente reflectida pelas recentes deliberações tomadas relativamente à reforma da Política Agrícola Comum que, entre outros aspectos, indicam que «produzir mais» já não pode continuar a ser considerado como o objectivo central da política comunitária. No Documento de Reflexão da Comissão sobre a evolução e futuro da PAC <sup>(1)</sup>, reconhece-se a necessidade de encorajar a extensificação não só com o objectivo de reduzir o excedente de produção, mas também de contribuir para um tipo de produção agrícola e qualidade alimentar sustentável do ponto de vista do ambiente e de formalizar o duplo papel dos agricultores como produtores de alimentos e guardiães das zonas rurais. As propostas subsequentes da Comissão <sup>(2)</sup> incluem um programa de acção agro-ambiental que compreende vários tipos de assistência financeira destinados a incentivar os agricultores a gerirem as suas explorações agrícolas de forma benéfica para o ambiente.

#### *Silvicultura*

Em muitas regiões da Comunidade, as florestas constituem não só um factor determinante para o ambiente, com diferentes funções ecológicas e sociais, como também um recurso económico consideravelmente importante. A Comunidade é o segundo maior consumidor de madeira do mundo. A produção comunitária actual atinge aproximadamente 100 milhões de m<sup>3</sup> e o consumo cerca de 200 milhões, pelo que o nível de auto-suficiência é de apenas 50 %.

Apesar desta situação, desde há muito tempo que as florestas da Comunidade têm sido negligenciadas. Hoje, cerca de 40 % das florestas estão doentes com diferentes níveis de gravidade, devido essencialmente à acidificação; estudos do IIASA <sup>(3)</sup> apontam para uma perda de produção na CE (excluindo a Espanha) causada pela poluição atmosférica, de cerca de 30 milhões de m<sup>3</sup> por ano, com um valor estimado de cerca de 10 mil milhões de ecus. Além disso, todos os anos é destruída por incêndios florestais cerca de 1 % da área florestal total, incidindo esta perda essencialmente na região mediterrânica.

Face a esta situação, a Comunidade adoptou em 1989 uma política florestal <sup>(4)</sup> com o objectivo de:

- proteger o património florestal da ameaça da acidificação e dos incêndios;
- melhorar a produtividade das florestas;
- desenvolver as actividades florestais e associadas, especialmente nas zonas rurais;
- promover a florestação das terras agrícolas;

No entanto, durante o período abrangido por este programa será necessário ir mais além das preocupações e acções acima referidas e associar mais estreitamente a produção interna de madeira e os padrões de consumo da Comunidade com as suas obrigações morais e políticas, de forma a trabalhar no sentido de resolver os problemas globais associados à desflorestação.

Os objectivos de longo prazo, as metas de médio prazo e as medidas necessárias no âmbito da agricultura e da silvicultura são apresentadas no *quadro nº 4*.

#### 4.5. O sector do turismo

O turismo é um elemento importante da vida social e económica da Comunidade. Reflecte as aspirações legítimas dos indivíduos no sentido de disfrutar de novos lugares e absorver culturas diferentes, bem como de beneficiar de actividades ou descansar longe do local habitual de residência ou de trabalho. É igualmente um importante valor económico de muitas regiões e cidades da Comunidade e tem uma contribuição especial a fazer para a coesão económica e social das regiões periféricas. O turismo representa um bom exemplo da relação fundamental que existe entre o desenvolvimento económico e o ambiente, com todos os benefícios, tensões e conflitos potenciais associados. Se forem bem planeados e geridos, o turismo, o desenvolvimento regional e a protecção do ambiente podem evoluir paralelamente. O respeito pela natureza e pelo ambiente, nomeadamente nas zonas costeiras e de montanha, pode fazer do turismo uma actividade não só lucrativa como também duradoura.

Na CE, o turismo representa 5,5 % do PIB, cerca de 5 % das receitas das exportações e 6 % do emprego total, garantindo mais de 7 milhões de empregos a tempo inteiro. Na Comunidade, o desenvolvimento do sector do turismo é bastante diversificado. Durante a última década, a actividade turística, em termos do número total de dormidas, aumentou, em média, 14 %. No sul da CE, o aumento foi muito superior à média. Nas regiões alpinas, o número de turistas anuais aumentou acentua-

<sup>(1)</sup> COM(91) 100 final de 1. 2. 1991.

<sup>(2)</sup> COM(91) 258 final de 11. 7. 1991.

<sup>(3)</sup> IIASA: Instituto Internacional para a Análise Aplicada de Sistemas, Áustria: Executive Report 17, Fevereiro de 1991.

<sup>(4)</sup> COM(88) 255; JO nº L 165 de 15. 6. 1989.

Quadro nº 4: Agricultura e silvicultura

Objectivos	Metas até ao ano 2000	Ações	Calendário	Agentes
Conservação dos processos naturais de base indispensáveis a um desenvolvimento sustentável da agricultura, nomeadamente através da conservação dos recursos hídricos, do solo e genéticos	Estabilização ou redução do teor em nitratos das águas subterrâneas	Aplicação estrita da Directiva nitratos	1994 ⇒	EM + AGR
	Redução dos casos de águas superficiais com um teor em nitratos superior a 50mg/l ou que originem eutrofização de lagos e mares	Estabelecimento de normas regionais de emissões para novas pecuárias (NH <sub>3</sub> ) e silos (ensilagem) Programa de redução da utilização de fosfatos	em curso 1995	EM + AL CE + EM
	Estabilização ou aumento dos níveis de materiais orgânicos no solo	Tomar a atribuição de prémios e outros pagamentos compensatórios dependentes da total conformidade com a legislação ambiental	1995 ⇒	CE + EM + AL + AGR
Diminuição da aplicação de produtos químicos até que nenhum destes processos seja afectado	Redução significativa da utilização de pesticidas por unidade de terra em produção e utilização pelos agricultores de métodos integrados de controlo de pragas, pelo menos em todas as áreas importantes para a conservação da natureza	— Registo das vendas e utilização de pesticidas	em curso	CE + EM + AGR
		— Controlo das vendas e utilização de pesticidas	1995	CE + EM + AGR
		— Promoção do «Controlo Integrado» (especialmente actividades de formação) e da bio-agricultura	1992 ⇒	CE + EM + AGR
Equilíbrio entre a aplicação de nutrientes e a capacidade de absorção dos solos e plantas	Cobertura de 15 % da área agrícola por contratos de gestão	Programas para zonas agrícolas/ambientais com prémios cofinanciados pelo FEOGA	1992	EM + CE
		Protecção de todas as raças de animais domésticos ameaçadas de extinção	em curso	EM
		Reavaliação das condições de licenciamento para irrigação e dos auxílios estatais para projectos de drenagem	1995	EM + CE
Gestão do ambiente rural que permita a manutenção da biodiversidade e dos habitats naturais e minimize os riscos naturais (p. ex. erosão, avalanches) e os incêndios	Planos de gestão para todas as áreas rurais ameaçadas	Formação dos agricultores, promoção de visitas de intercâmbio entre regiões com situações comparáveis do ponto de vista da gestão do ambiente	1992 ⇒	CE + EM + AL
		Reflorestação e regeneração das florestas existentes, privilegiando os meios mais adequados para o ambiente (árvores de crescimento lento, florestação mista)	em curso	CE + EM + AL + proprietários florestais
		Desenvolvimento das acções de combate aos incêndios florestais	idem	idem
Optimização das áreas florestais para desempenharem plenamente as suas funções	Aumento das áreas florestais, incluindo em terrenos agrícolas	Reflorestação e regeneração das florestas existentes, privilegiando os meios mais adequados para o ambiente (árvores de crescimento lento, florestação mista)	em curso	CE + EM + AL + proprietários florestais
	Melhoria da protecção (saúde e fogos florestais)	Desenvolvimento das acções de combate aos incêndios florestais	idem	idem

damente para cerca de 50 milhões. Para esta década, prevê-se um crescimento substancial, à medida que os níveis de rendimento e os períodos de lazer aumentarem. Esta tendência repercutir-se-á em toda a Europa e nomeadamente nas zonas costeiras e de montanha, com destaque para a região mediterrânica. Prevê-se que os aumentos de rendimento dêem lugar a mais segundos pe-

riodos de férias, que podem ser curtos mas serão provavelmente passados em zonas de elevada qualidade ambiental.

A bacia mediterrânica representa 35 % do comércio turístico internacional e é a área turística líder a nível mun-

dial. Segundo o Plano Azul do PNUA <sup>(1)</sup>, o número de turistas na região mediterrânica pode aumentar até atingir 380-760 milhões por ano em 2025, dependendo das taxas de crescimento económico. A esta evolução devem acrescentar-se as alterações demográficas previstas para a área. Destes turistas, 160 milhões em 2000 e 260 milhões em 2025, visitarão áreas costeiras mediterrânicas, em comparação com os 55 milhões de 1984 e os cerca de 100 milhões de 1990. As projecções do Plano Azul são confirmadas por estimativas da Organização Mundial do Turismo. Ambas as projecções indicam que 90 % de qualquer aumento se destinará aos Estados-membros comunitários da região. Esses aumentos exigirão uma duplicação do espaço ocupado, já no ano 2000; até 2025, os resíduos sólidos e as águas residuais geradas poderão mais do que triplicar.

Estes desenvolvimentos terão grandes implicações a nível do ambiente, impondo tremendas pressões aos habitats, equipamentos de transportes, zonas costeiras e de montanha, recursos energéticos e hídricos e instalações de tratamento de águas residuais, nomeadamente nos períodos de pico da procura. Em particular, as zonas costeiras enfrentarão problemas graves.

É difícil definir metas ambientais e objectivos globais a longo prazo directamente relacionados com o turismo (exceptuando as normas gerais relativas ao ruído, água e qualidade do ar), já que o turismo pode ter efeitos positivos e negativos no ambiente e depende muito das escolhas individuais dos consumidores. O impacto do turismo depende muito do seu tipo, do comportamento dos turistas e da qualidade dos serviços turísticos. A maior parte das pressões sobre o ambiente resulta do turismo de massas nas zonas costeiras e de montanha, que provavelmente sofrerá um aumento considerável nas próximas décadas. Consequentemente, será necessário desenvolver planos integrados de gestão nacionais e regionais para as zonas costeiras e de montanha.

Os elementos dessas estratégias que estão directamente relacionados com a interacção entre o turismo e o ambiente são o controlo da utilização do solo, o estabelecimento de normas estritas no relativo a novas construções e o combate à construção ilegal, a gestão dos fluxos de tráfego destinados às zonas turísticas e no seu interior, a diversificação do turismo, a implementação estrita e execução das normas ambientais relativas ao ruído, água potável, água balnear, águas residuais e emissões para a atmosfera (incluindo as emissões na proximidade das zonas turísticas), criação de zonas-tampão em redor de áreas sensíveis, como zonas húmidas e dunas, melhor dispersão das férias de verão, fomento da sensibilização e educação da população local e dos turistas e ensino e formação profissional das pessoas envolvidas na gestão das áreas em causa.

A execução destas estratégias dependerá essencialmente de medidas a adoptar pelas autoridades regionais e locais e pela indústria do turismo.

O Plano de Acções Comunitárias a favor do Turismo publicado pela Comissão <sup>(2)</sup>, inclui várias medidas específicas destinadas a associar a protecção do ambiente e o desenvolvimento turístico, por exemplo:

- inventários dos recursos turísticos nos Estados-membros;
- melhor repartição das férias/repartição sazonal do turismo;
- guias práticos para a indústria turística e projectos-piloto de turismo ambiental;
- preparação de um código de conduta para turistas;
- intercâmbios de informação e experiências no domínio da gestão de visitantes;
- prémios e distinções ambientais.

É essencial perspectivar o crescimento futuro do turismo no quadro da sustentabilidade. Se forem adequadamente planeados e controlados, o turismo, o desenvolvimento regional e a protecção ambiental podem desenvolver-se paralelamente. Exemplos recentes, como o da praga de algas no Mar Adriático, que causou perdas nas receitas de turismo e da pesca estimadas em 1,5 mil milhões de ecus em 1990, indicam claramente que o ambiente constitui um recurso económico muito importante que necessita de ser adequadamente conservado e protegido. O turismo sustentável, baseado no respeito pela natureza e pelo ambiente, pode contribuir positivamente para a prosperidade não apenas da indústria turística enquanto tal, mas também das regiões vizinhas, bem como para a coesão económica e social das áreas periféricas.

O quadro nº 5 dá uma perspectiva geral dos elementos de uma estratégia para o turismo, indicando os instrumentos que é necessário desenvolver, a respectiva calendarização e a combinação de agentes e grupos-alvo envolvidos.

<sup>(1)</sup> Plano de Acção para o Mediterrâneo do PNUA.

<sup>(2)</sup> COM(91) 97 final de 24. 4. 1991.

Quadro nº 5: Turismo

Objectivos	Medidas até ao ano 2000	Instrumentos	Calendário	Agentes
Tipo de turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>— melhor gestão do turismo de massas</li> <li>— planos integrados de gestão nacionais e regionais, para áreas costeiras e de montanha</li> </ul>	— melhoria do controlo do ordenamento do território	1993 ⇒	AL
		— regras estritas para novas construções	idem	AL
		— gestão dos fluxos de tráfego de, para e no interior das áreas turísticas	idem	EM + AL
		— gestão de visitantes; intercâmbio de experiências	1992-1993	idem
		— modelos-piloto de turismo sustentável	idem	idem
		— implementação estrita e aplicação efectiva de normas ambientais relativas ao ruído, água potável, águas balneares, tratamento de águas residuais e emissões para e atmosfera	em curso	EM + AL + CE
		— criação de zonas-tampão à volta de áreas sensíveis	1993 ⇒	EM + AL
Comportamento dos turistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— fomento da sensibilização ambiental</li> <li>— liberalização do transporte aéreo e por autocarro TGV-rede</li> <li>— aumento dos custos marginais de utilização do automóvel privado e promoção de modos alternativos de transporte</li> <li>— melhor dispersão das férias</li> <li>— diversificação do turismo (incluindo turismo rural e cultural)</li> </ul>	— desenvolvimento e promoção de um código de conduta	1993-1995	EM + AL + indústria turismo + CE
		— campanhas multi-média e conferências	idem	idem
		— política dos transportes da CE e políticas nacionais dos transportes	1993 ⇒	CE + EM
		— incentivos económicos como taxa CO <sub>2</sub> /energia, política de preços a cobrar pela utilização das estradas e promoção da utilização dos transportes públicos	1993 1993 ⇒	CE + EM EM + CE
		— cooperação e intercâmbio de informação	antes de 1998	EM + CE + indústria turismo
		— plano nacional e planos regionais	antes de 1995	AL + EM + CE
		— Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	idem	AL + EM + CE
		— plano de acção da CE em matéria de turismo	idem	AL + EM + CE
Qualidade dos serviços turísticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— promoção de novas formas de turismo com preocupações ambientais</li> <li>— selecção cuidadosa do alojamento</li> <li>— fomento da sensibilização ambiental das pessoas envolvidas na gestão de zonas de turismo</li> <li>— fomento da sensibilização ambiental da população local e dos serviços de turismo</li> </ul>	— brochuras	1993 ⇒	Indústria + AL
		— formação profissional	idem	idem
		— projectos-piloto	idem	idem
		— educação e formação profissional e intercâmbio das melhores práticas	idem	EM + AL + CE + indústria

## RESUMO

Neste ponto é talvez apropriado reiterar que a indicação de alguns sectores-alvo básicos não exclui a intervenção dos outros agentes ou sectores — todas as empresas públicas e privadas são chamadas a assumir a sua quota-parte da responsabilidade no arranque da nova estratégia e na implementação do programa global.

A abordagem estratégica aos principais sectores-alvo é resumida no *quadro nº 6*. Nos capítulos seguintes deste documento são indicados objectivos, metas e calendários pormenorizados relativos a diminuições do impacto ambiental e uma gama extensa de instrumentos destinados a provocar as alterações necessárias dos comportamentos e tendências.

Cuadro nº 6: Programa-quadro para os sectores-alvo seleccionados

Indústria	Energia	Transportes	Agricultura	Turismo	
<p>Controlo integrado da poluição</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— licenças de exploração</li> <li>— inventário das emissões</li> <li>— auditorias ambientais</li> <li>— taxas ambientais</li> <li>— tecnologias limpas e geradoras de baixo volume de resíduos</li> </ul>	<p>Redução da poluição</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— metas específicas para o CO<sub>2</sub>, o SO<sub>2</sub> e o NO<sub>x</sub></li> <li>— incentivos económicos e fiscais</li> <li>— eliminação segura dos resíduos nucleares</li> </ul>	<p>Automóveis e combustíveis mais limpos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— valores limite para as emissões</li> <li>— incentivos económicos e fiscais</li> <li>— controlo técnico dos veículos</li> <li>— redução da evaporação</li> </ul>	<p>Agricultura ecologicamente sustentável</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— extensificação</li> <li>— redução da aplicação de produtos químicos</li> <li>— agricultura orgânica</li> <li>— informação dos consumidores</li> <li>— incentivos económicos e fiscais</li> </ul>	<p>Turismo sustentável, ordenamento do território e infra-estrutura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— água potável</li> <li>— água balnear</li> <li>— gestão dos resíduos</li> <li>— mobilidade sustentável</li> </ul>	Impactos sectoriais
<p>Redução melhor gestão dos resíduos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— inventário dos resíduos</li> <li>— incentivos económicos e fiscais</li> <li>— sistema de depósito/reembolso</li> <li>— elevados padrões para a sua eliminação</li> <li>— responsabilidade civil</li> </ul>	<p>Desenvolvimento de fontes renováveis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— I &amp; D e promoção de: biomassa, energia eólica, maremotriz, solar, hidráulica geotérmica (ALTENER)</li> </ul>	<p>Racionalização da infra-estrutura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— planeamento da rede</li> <li>— escolha de alternativas</li> <li>— engarrafamentos</li> <li>— comunicações</li> </ul>	<p>Desenvolvimento florestal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— plantação sistemática</li> <li>— protecção contra incêndios</li> <li>— exploração sustentável</li> </ul>	<p>Protecção das zonas costeiras e dos locais aprazíveis naturais e artificiais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— desertificação</li> <li>— herança cultural</li> <li>— incêndios florestais</li> <li>— percursos naturais</li> </ul>	Recursos
<p>Produtos não agressivos do ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— rótulo ecológico</li> <li>— normas de produtos</li> <li>— informação do consumidor</li> <li>— impostos diferenciados</li> </ul>	<p>Redução do consumo de energia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— incentivos económicas e fiscais</li> <li>— informação e educação do consumidor</li> <li>— SAVE, THERMIE, JOULE</li> <li>— instrumentos de regulamentação</li> <li>— acordos voluntários</li> </ul>	<p>Melhoria do comportamento dos condutores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— informação e educação</li> <li>— incentivos económicos e fiscais</li> <li>— escolha de alternativas</li> <li>— gestão do tráfego</li> </ul>	<p>Desenvolvimento rural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— controlo da gestão das terras</li> <li>— turismo rural</li> <li>— pesca nas águas interiores</li> </ul>	<p>Alargamento da escolha do consumidor</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— alargamento do leque de opções</li> <li>— melhor informação</li> <li>— melhor repartição sazonal do turismo</li> </ul>	Comportamentos

N.B. Os instrumentos acima indicados não são exclusivos dos sectores em que foram incluídos; aparecem nos sectores em que o seu potencial é mais evidente.

## CAPÍTULO 5

## TEMAS E METAS DO PROGRAMA

Neste capítulo são abordados vários temas. Esses temas não pretendem representar uma lista exaustiva das questões a abordar na Comunidade no período abrangido por este programa, representando sobretudo questões especialmente importantes que têm uma dimensão comunitária, quer devido às implicações a nível do mercado interno, da sua característica transfronteira, da repartição dos recursos ou da coesão, quer porque têm uma importância crucial na qualidade e condições ambientais em quase todas as regiões da Comunidade.

Em cada um dos temas, são avançados objectivos a longo prazo como uma indicação do sentido dos esforços a desenvolver com vista à realização do desenvolvimento sustentável. Tendo em conta o estado actual dos conhecimentos, e em especial a inexistência de parâmetros da sustentabilidade, os objectivos são geralmente expressos em termos qualitativos.

São indicadas algumas metas, enquanto objectivos intermédios, a atingir num certo espaço de tempo especificado até ao ano 2000. Estas não constituem compromissos jurídicos mas, tal como o termo «meta» implica, níveis de funcionamento ou realizações que devem ser planeados agora para que seja possível atingir o desenvolvimento sustentável.

As acções indicadas em cada tema representam uma lista não exaustiva das medidas a tomar para atingir as metas estabelecidas para o período que decorre até 2000.

Finalmente, os quadros indicam quais os sectores/agentes considerados directamente responsáveis pelas acções descritas. Na maioria dos casos será necessário aplicar esforços a vários níveis para implementar o conjunto de acções necessárias à resolução de cada problema. Este aspecto é aprofundado no capítulo 8.

### 5.1. Mudança climática

Embora seja de natureza global, a mudança climática prevista em consequência do aumento das concentrações atmosféricas de gases com efeito de estufa colocará também graves problemas a nível da Comunidade (frequência de condições meteorológicas extremas, aumento do nível dos oceanos, períodos de canícula e seca, etc.). Os principais responsáveis pelo efeito de estufa são o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), os clorofluorocarbonetos (CFC), o óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) e o metano (CH<sub>4</sub>).

O nível de CO<sub>2</sub> aumentou principalmente devido à queima de combustíveis fósseis (sectores da energia, indústria e transportes) e à destruição da floresta. O aumento das quantidades de CFC deve-se inteiramente à produção industrial, já que não há fontes naturais. Os gases de metano provêm essencialmente da agricultura (gado e algumas culturas), da energia (fugas de gás natural) e de depósitos de resíduos.

Em 1990, foi publicado pelo Painél Inter-governamental sobre a Mudança Climática (PIMC) <sup>(1)</sup> um extenso relatório de avaliação da natureza e das consequências do aquecimento global. No relatório, as emissões de CO<sub>2</sub> são identificadas como a principal causa do efeito de estufa. A este respeito, a decisão da Comunidade de estabilizar as emissões de CO<sub>2</sub> ao nível de 1990 até ao ano 2000 é um primeiro passo importante para a resolução do problema, tendo a iniciativa sido seguida por muitos países desenvolvidos. Recentemente, a Comissão apresentou ao Conselho de Ministros uma comunicação sobre uma estratégia de redução das emissões de CO<sub>2</sub> e o aumento da eficiência energética, incluindo impostos de nível comunitário sobre o CO<sub>2</sub> energia concebidos para se atingirem os objectivos em causa <sup>(2)</sup>.

A Comunidade já estabeleceu metas para o abandono progressivo dos CFC e halons, mais exigentes que as estabelecidas no protocolo de Montreal.

<sup>(1)</sup> PIMC: Relatórios dos Grupos de Trabalho, 1990; Relatório Suplementar, 1992, OMM/PNUA.

<sup>(2)</sup> SEC(91) 1744 final de 14. 10. 1991.

Para que seja possível conceber as adequadas medidas de adaptação ou resposta aos problemas é preciso saber mais sobre as consequências possíveis da mudança climática nos vários sectores do ambiente europeu, bem como sobre as consequências socio-económicas de eventuais medidas a adoptar. O problema é especialmente importante porque está ligado estreitamente a alguns dos ou-

tros assuntos que se seguem e a várias políticas comunitárias (investigação, agricultura, energia, transportes).

Neste contexto, são indicados no *quadro nº 7* objectivos gerais, metas para o ano 2000, tipos de acções necessárias e os principais sectores envolvidos.

Quadro nº 7: Mudança climática

	Objectivos	Metas CE até 2000	Acções	Calendário	Sectores
CO <sub>2</sub>	Não exceder a capacidade natural de absorção do planeta terra	— Estabilização aos níveis de 1990 #) (redução progressiva até 2005 e 2010 (!))	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Medidas de conservação de energia, por ex.</li> <li>— utilização de energias não prejudiciais ao ambiente</li> <li>— alterações de comportamentos</li> <li>— medidas económicas e fiscais</li> </ul>	contínuo	Energia transportes indústria público
			<ul style="list-style-type: none"> <li>— Aumento da eficiência energética, por ex.</li> <li>— I&amp;D</li> <li>— alterações de infra-estruturas</li> <li>— alterações nos modos de transporte</li> <li>— medidas económicas e fiscais</li> </ul>	idem	Energia resíduos transportes indústria consumidores
			<ul style="list-style-type: none"> <li>— Substituição de combustíveis orientada para a utilização de fontes com emissões de CO<sub>2</sub> menores ou mesmo nulas (renováveis, gás natural, etc.), por ex.</li> <li>— I&amp;D</li> <li>— alterações de infra-estruturas</li> <li>— medidas económicas e fiscais</li> </ul>	idem	Energia
Metano (CH <sub>4</sub> ) Óxidos de azoto (N <sub>2</sub> O)		— Medidas a identificar até 1994 e a aplicar (possivelmente metas de redução)	— Inventário de dados	antes de 1994	Energia agricultura resíduos
CFC + tetracloroeto de carbono + compostos halogenados + 1,1,1-tricloroetano	Inexistência de emissões de substâncias destruidoras da camada de ozono	— Eliminação antes de 1 de Janeiro de 1996 (excepto para alguns usos essenciais)			Indústria
HCPC, etc.		— Bimitação da utilização a um máximo de 5 % dos níveis de utilização de CFC em 1990			

#) Meta já estabelecida pela CE.

N.B. A CE compromete-se a auxiliar e apoiar os esforços de estabilização e redução dos gases com efeito de estufa dos países que lho solicitem. Poderão ser utilizadas as seguintes medidas: negociação da dívida, transferências de tecnologia, acordos gerais de comércio, participação em mecanismos financeiros globais.

(!) Conclusões do Conselho Energia/Ambiente de 29 de Outubro de 1990.

## 5.2. Acidificação e qualidade do ar

A acidificação deve-se, em grande medida, à combustão de combustíveis fósseis e às práticas agrícolas, causando danos aos ecossistemas florestais, lagos, outras águas superficiais e subterrâneas e solos. As principais substâncias acidificantes são os óxidos de enxofre (SO<sub>2</sub>), óxidos de azoto (NO<sub>x</sub>) e os compostos orgânicos voláteis (COV), incluindo os hidrocarbonetos (HC) e a amónia (NH<sub>3</sub>). Os NO<sub>x</sub>, HC e COV dão origem a produtos tais como o ozono (O<sub>3</sub>) por foto-oxidação, produtos estes que, por sua vez, causam danos consideráveis às culturas e à vegetação, bem como à saúde humana (períodos de «smog»).

Estudos recentes no âmbito da Comissão Económica para a Europa da ONU mostraram que é possível determinar, para certos tipos de ecossistemas (e, por conseguinte, para certas zonas da Europa), os níveis e cargas de deposição que estes podem suportar sem efeitos nocivos (cargas críticas, ver notas explicativas na página 46).

A *figura 3* indica as zonas da Europa em que as cargas críticas foram ultrapassadas em 1990, em resultado da deposição de SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub> provenientes apenas das fontes comunitárias.

A *figura 4* mostra que as emissões de SO<sub>2</sub> e de NO<sub>x</sub> resultantes do cenário 1 (cenário conservador) ultrapassam as cargas críticas em grande parte da Comunidade. Esta situação não toma em consideração a carga adicional das substâncias acidificantes resultantes das emissões de amónia. Neste cenário, obviamente, a CEE não evoluiu no sentido de uma utilização sustentável da energia.

Os cálculos feitos por computador com base no modelo IIASA-RAINS (ver notas explicativas) para o cenário 4 são mais prometedores, mas este cenário ainda não garante uma situação sustentável em todas as regiões da Comunidade até 2010 (ver *figura 5*). Mais uma vez, não são considerados os efeitos resultantes das emissões de amónia. Daí se conclui que as emissões e deposições em muitas regiões da Comunidade exigem que sejam aplicadas medidas o mais estritas possível, ou seja, reduções das emissões de SO<sub>2</sub> e de NO<sub>x</sub> superiores a, respectivamente, 65 % e 60 %, valores estes resultantes do desenvolvimento com base no cenário 4 (tal como se referiu no capítulo dedicado ao sector da energia, a Comissão apresentou quatro cenários sobre a futura procura de energia na Comunidade; estes cenários estão a ser actualizados e os resultados são esperados para 1992).

No entanto, no caso das regiões menos desenvolvidas da Comunidade e de determinadas regiões em fase de rees-

truturação económica — as denominadas regiões de objectivo 1 e 2 para efeitos das intervenções do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional — os níveis de acidificação (com base nos seus actuais níveis de emissão e de deposição e na contribuição relativamente pequena para os níveis de deposição do resto da Europa) permitem um desenvolvimento considerável destas regiões com base na legislação comunitária já adoptada. Contudo, nos locais destas regiões em que as cargas críticas já são ultrapassadas ou é provável que o venham a ser, devem ser aplicadas as mesmas medidas estritas.

Tendo em vista facilitar a optimização do desenvolvimento destas regiões e o aumento da coesão económica, a introdução de medidas mais estritas permitirá ainda uma maior margem de manobra a nível do desenvolvimento, tanto em termos de escala como de continuidade. Em segundo lugar, a menor procura de energia e a maior eficiência energética previstas no cenário 4 permitiriam também aumentar a competitividade destas regiões tanto na Comunidade como a nível internacional.

O *quadro n.º 8* apresenta as metas e instrumentos globais a atingir na Comunidade até ao ano 2000 para um desenvolvimento sustentável.

O *quadro n.º 9* apresenta as medidas necessárias para garantir níveis de qualidade do ar não prejudiciais à saúde e ao ambiente.

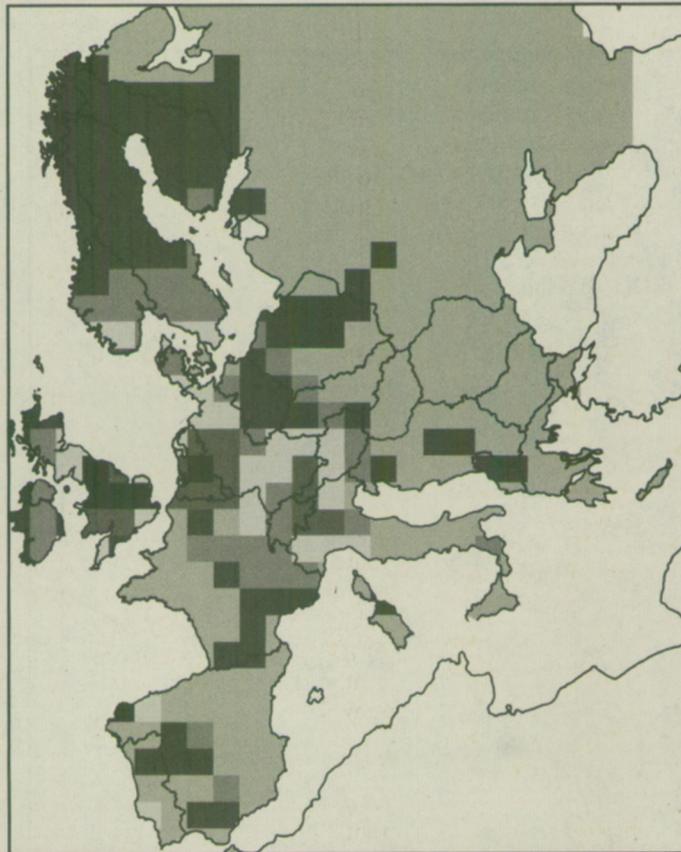
## 5.3. Protecção da natureza e biodiversidade

Desde a revolução industrial e, em especial, nos últimos cinquenta anos, a humanidade tem vindo a destruir constantemente a base ecológica do mundo vivo. Em muitos casos, os danos causados aos complexos sistemas vivos são irreversíveis.

Apesar das medidas tomadas por agências internacionais, pela Comunidade e pelos Estados-membros, persistem as principais ameaças à conservação da natureza e à manutenção da biodiversidade, estando mesmo a aumentar nalgumas áreas. Os habitats são convertidos para utilização humana com o consequente desalojamento das espécies que os ocupavam. Grande parte do desenvolvimento empreendido ou ainda em curso está em contradição com o desejo fundamental do homem de viver em harmonia com a natureza e de a apreciar.

A razão pela qual é necessário preservar a natureza e a biodiversidade é mais profunda: em primeiro lugar, são elementos necessários para a manutenção geral do equilíbrio ecológico; além disso, a natureza constitui um banco genético de valor incalculável, essencial para o progresso científico no domínio da medicina, biologia, agricultura e outros.

**Figura 3** Deposição de SO<sub>2</sub> E NOx provenientes dos Estados-membros excedendo as cargas críticas, em 1990



**RIVM/CCE**

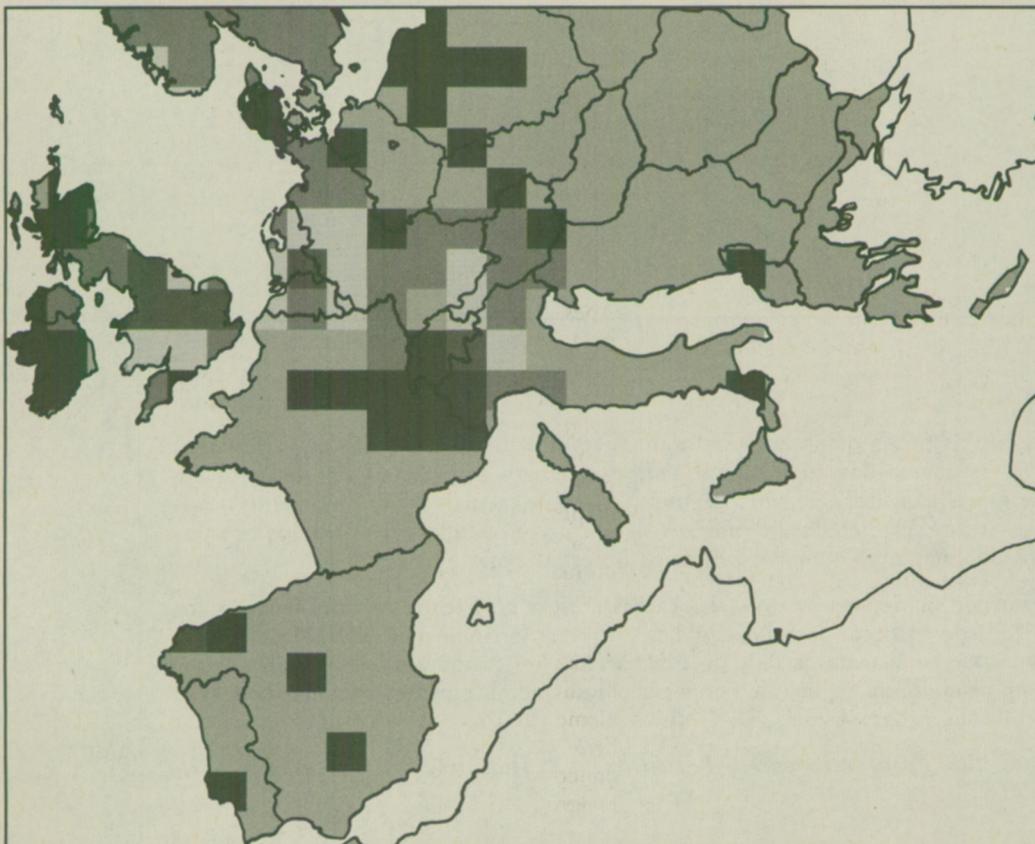
Data:  
ex Crit.Loads  
1990  
Region:  
EUROPE

NO EXCEEDANCE  
 ≤ 200.00  
 ≤ 500.00  
 ≤ 1000.00  
 ≤ 2000.00  
 ≤ 7000.00

Unit: eq/ha.yr

Dbasefile: \*Combined\*  
Date: 4.6.1991  
Remark: excess Crit.lids  
1990

**Figura 4** Deposição de SO<sub>2</sub> e NOx proveniente dos Estados-membros excedendo as cargas críticas, em 2010, com base no cenário "conservador" (ver notas explicativas na pág. 46)



**RIVM/CCE**

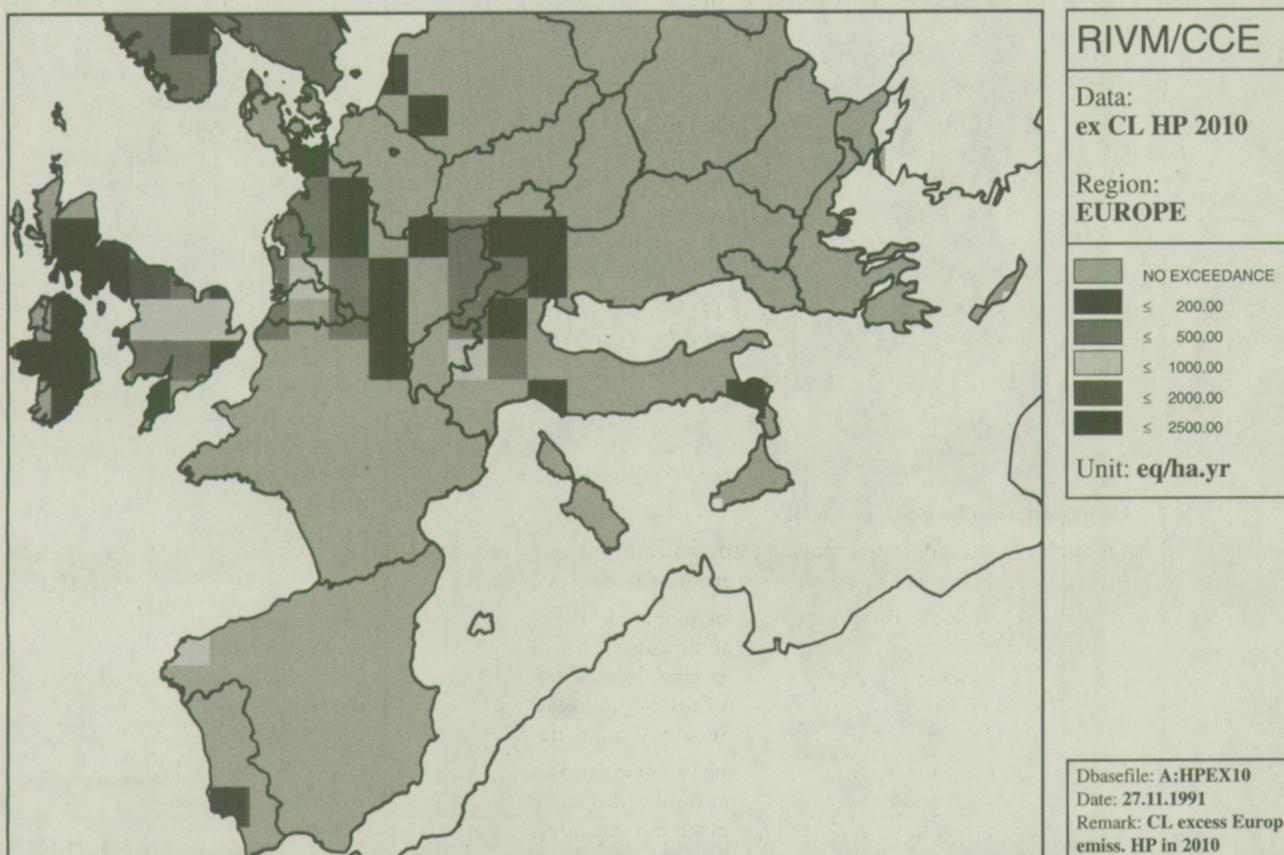
Data:  
excess CL  
Conv.wis 2010  
Region:  
EUROPE

NO EXCEEDANCE  
 ≤ 200.00  
 ≤ 500.00  
 ≤ 1000.00  
 ≤ 2000.00  
 ≤ 2500.00

Unit: eq/ha.yr

Dbasefile: A: CWEX10  
Date: 27.11.1991  
Remark: CL excess Europ  
emiss. of CW in 2010

Figura 5 Deposição de SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub> provenientes dos Estados-membros excedendo as cargas críticas, em 2010, com base no cenário de "preços elevados" (ver notas explicativas na pág. 46)



NOTAS EXPLICATIVAS

**Cargas críticas**

As cargas críticas foram definidas como estimativas quantificadas da exposição a um ou mais poluentes abaixo das quais não se verificam efeitos prejudiciais significativos em elementos específicos do ambiente, segundo o estado actual de conhecimentos. Admite-se que se verificam efeitos prejudiciais significativos quando são excedidos os valores críticos de compostos químicos nos solos florestais e nas águas doces.

Foi desenvolvido uma mapa europeu das cargas críticas no Centro de Coordenação dos Efeitos (CCE) do Instituto da Saúde Pública e Protecção Ambiental (RIVM) dos Países Baixos com base no sistema de rede do PEMA (150 km x 150 km) e no estudo cartográfico empreendido em regime de cooperação pelas administrações nacionais em 1990 no âmbito de um programa da CEE-ONU.

«Mapping Critical Loads in Europe», J-P. Hettelingh, R. Downing, P. A. M. de Smet, 1991, CCE/RIVM.

**O modelo RAINS**

O RAINS é um modelo de simulação especialmente desenvolvido, com software GEOMAN, no Instituto Internacional de Análise Aplicada de Sistemas de Laxenburg, Áustria (IIASA). A sigla RAINS é constituída pelas iniciais (em inglês) de «Informação e Simulação relativa à Acidificação ao nível Regional».

Tal como utilizado neste programa, o modelo RAINS combina informações sobre a poluição atmosférica transfronteiriça de longo alcance fornecidas pelo PEMA (o Programa Europeu de Vigilância e Avaliação da CEE-ONU) com

- informação relativa à utilização de energia, à actividade agrícola e às emissões de  $\text{SO}_2$ ,  $\text{NO}_x$  e  $\text{NH}_3$ , actuais e previstas, por país;
- tecnologias de controlo das emissões e custos da sua redução;
- planos actuais de redução do  $\text{SO}_2$  e  $\text{NO}_x$  até ao ano 2000.

*J. Alcamo, R. Shaw e L. Hordijk eds. (1990). The RAINS Model of Acidification; Science and Strategies in Europe, Kluwer, Dordrecht, The Netherlands.*

**Os mapas utilizados neste programa**

Os mapas incluídos neste documento indicam em que medida as deposições actuais e previstas de  $\text{SO}_2$  e  $\text{NO}_x$  excedem determinadas cargas críticas.

O excesso reflecte a diferença entre os mapas de cargas críticas do CCE/RIVM para a Europa e os mapas de deposições acidificantes de  $\text{SO}_2$  e  $\text{NO}_x$  desenvolvidos para a CE-12 e o conjunto da Europa com o modelo RAINS acima referido. Os dois cenários energéticos utilizados foram extraídos da Comunicação da Comissão intitulada «Energia na Europa: Energia para um Novo Século» (Julho de 1990).

Embora os cenários energéticos acima mencionados não levassem em consideração a unificação da Alemanha quando foram publicados, os mapas relativos à situação pan-europeia apresentados neste programa levam em consideração os planos actuais de redução do  $\text{SO}_2$  e  $\text{NO}_x$  na ex-RDA até ao ano 2000.

**Agradecimentos**

A Comissão Europeia deseja expressar o seu reconhecimento pela disponibilidade e assistência prestada pelo Centro de Coordenação dos Efeitos do RIVM na preparação dos mapas utilizados neste programa.

Quadro nº 8: Acidificação

	Objectivos	Metas CE até 2000	Aacções + calendário	Sectores/agentes
NO <sub>x</sub> (*)	Não exceder nunca as cargas e níveis críticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>estabilização das emissões a nível da CE em 1994 (nível de 1990) #)</li> <li>30 % de redução no ano 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>as acções referidas no quadro 7 a nível global aplicam-se igualmente ao NO<sub>x</sub> e ao SO<sub>x</sub></li> </ul>	Energia transportes agricultura indústria turismo
SO <sub>x</sub> (*)		<ul style="list-style-type: none"> <li>redução de 35 % das emissões a nível da CE no ano 2000 (nível de 1985)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>propostas de normas de produtos para o carvão, fuel-óleos e resíduos antes de 1995</li> </ul>	CE + EM + energia e indústria
NH <sub>3</sub> (amoníaco)		<ul style="list-style-type: none"> <li>metas variáveis em função dos problemas identificados nas regiões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>inventário das emissões + tendências do NH<sub>3</sub> antes de 1994; normas relativas a novos edificios de explorações agrícolas antes de 1996</li> </ul>	EM + AL + CE AEA + AGRI
Geral COV		<ul style="list-style-type: none"> <li>redução de 10 % das emissões causadas pelo homem em 1996</li> <li>redução de 30 % (nível de 1990) em 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>reduções no sector dos transportes-idem nos sectores industriais dos solventes, tintas e produtos químicos</li> </ul>	CE + EM + indústria
Dioxinas		<ul style="list-style-type: none"> <li>redução de 90 % das emissões de dioxinas de fontes identificadas até ao ano 2005 (nível de 1985)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Directiva (revisão) relativa a normas para estações de incineração de resíduos urbanos antes de 1994</li> <li>proposta de directiva relativa à incineração de resíduos perigosos: 1992</li> </ul>	CE + EM  CE + EM
Metais pesados		<ul style="list-style-type: none"> <li>pelo menos, redução de 70 % das emissões de Cd, Hg e Pb de todas as origens, em 1995</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Controlo integrado da poluição e revisão da MTD</li> </ul>	CE + EM + AL + indústria

#) Meta já estabelecida pela CE.

(\*) Em 1990, a Comissão apresentou vários cenários sobre a procura e oferta de energia e as suas consequências a nível das emissões de NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> e CO<sub>2</sub>. A partir dos cálculos informatizados feitos com o modelo RAINS, parece poder concluir-se que as regiões incluídas nos objectivos 1 e 2 dos Fundos Estruturais ainda têm uma grande margem de desenvolvimento em aberto, do ponto de vista da acidificação. No entanto, se em áreas dessas regiões onde as cargas críticas forem atingidas ou ultrapassadas, será necessário introduzir reduções superiores às previstas na legislação comunitária existente. Em todas as outras regiões da CE, as metas de redução referidas deverão ser aplicadas sem quaisquer excepções, o que exigirá uma diminuição substancial da procura de energia através da melhoria da eficiência e de uma maior poupança energética.

Quadro nº 9: Qualidade do ar

Objectivos	Metas até ao ano 2000	Ações	Calendário	Agentes
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Todas as pessoas devem ser efectivamente protegidas contra os riscos reconhecidos para a saúde provenientes da poluição atmosférica</li> <li>— As concentrações autorizadas dos poluentes atmosféricos devem ter em consideração a protecção do ambiente</li> <li>— Alargamento da lista de substâncias regulamentadas que são poluidoras e perigosas para a saúde pública e o ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— implementação e aplicação efectiva da legislação existente em matéria de SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, chumbo, partículas e fumos negros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— identificação dos problemas existentes ou potenciais</li> <li>— propostas de alteração da legislação existente</li> </ul>	<p>antes de 1995</p> <p>idem</p>	<p>CE + EM + AEA</p> <p>CE + EM</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>— carácter imperativo dos valores da OMS a nível da CE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— vigilância da qualidade atmosférica e controlo dos níveis de concentração relativamente às normas de todas as substâncias abrangidas pela legislação</li> </ul>	até 1998	EM + AL + AEA
	<p>Para o ozono (O<sub>3</sub>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— para protecção da saúde: níveis actuais se não excederem o valor médio ao longo de 1 hora de 175 µg/m<sup>3</sup> e o valor médio ao longo de 8 horas de 110 µg/m<sup>3</sup></li> <li>— para protecção da vegetação: não deverão ser excedidos o valor médio de 200 µg/m<sup>3</sup> ao longo de 1 hora e o valor médio de 65 µg/m<sup>3</sup> ao longo de 24 horas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— directiva</li> </ul>	em 1992	CE + EM
<p>Para o monóxido de carbono (CO) e o cádmio (Cd):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— conhecimento dos níveis existentes e estabelecimento de normas</li> <li>— conformidade com as normas relativas às concentrações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— identificação dos problemas potenciais ou existentes</li> </ul>	antes de 1997	CE + EM + AEA	
<p>Para outras substâncias, como, por exemplo, metais pesados, compostos orgânicos e deposição de enxofre e azoto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— conhecimento dos níveis existentes</li> <li>— metas diferentes em função das diferentes situações existentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— identificação dos problemas potenciais ou existentes</li> </ul>	antes de 1999	idem	

Para a maioria das espécies da flora e da fauna selvagens, a divisão e isolamento dos habitats, devido sobretudo à construção de infra-estruturas (incluindo os cabos eléctricos de alta tensão), constituem a maior ameaça. A divisão dos habitats e o bloqueio ou destruição das zonas de contacto impossibilitam as migrações essenciais às espécies, tendo como consequência a extinção de algumas.

A estratégia comunitária será orientada para a manutenção da biodiversidade na Europa, essencialmente através de um ordenamento sustentável dos habitats de grande importância na Comunidade e das zonas vizinhas. Com base no conceito da Natura 2000, deve ser criada uma rede de habitats através da sua recuperação e manutenção e da sua interligação através de corredores. A criação e manutenção desta rede dependerá em grande parte da forma como serão definidas e aplicadas no futuro as políticas dos transportes, da agricultura e do turismo.

A figura 6 apresenta a abordagem estratégica para a protecção da natureza e da biodiversidade.

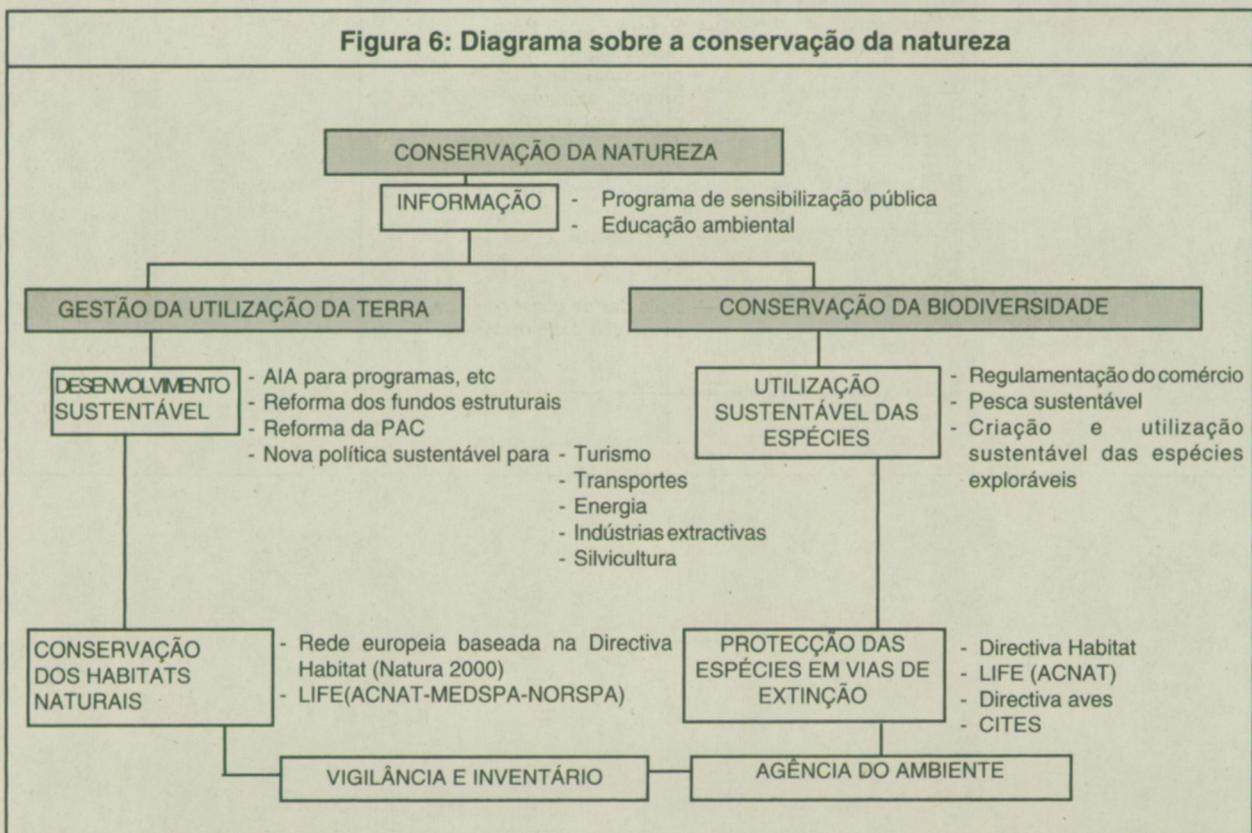
O quadro nº 10 estabelece as metas para o ano 2000 e os instrumentos necessários a curto prazo para que a rede e o controlo da biodiversidade europeia estejam parcialmente operacionais em 2000.

Para além da protecção da natureza e da biodiversidade na vasta escala acima referida, é necessário que as autoridades nacionais, regionais e locais, bem como as empresas e proprietários de casas ou terrenos, mantenham e aumentem a beleza natural, nomeadamente nos parques e jardins da sua área de influência.

5.4. Gestão dos recursos hídricos

A água é um dos elementos essenciais à vida. A qualidade da água é também um indicador da qualidade geral do ambiente natural. Sem água não é possível a manutenção ou desenvolvimento harmonioso e sustentável das actividades socio-económicas. As águas de boa qualidade apenas estão disponíveis em quantidades limitadas no espaço e no tempo. De acordo com recentes dados estatísticos do Eurostat/OCDE, o consumo anual médio per capita (incluindo a água para irrigação) na Europa dos Doze aumentou de 590 m³ em 1970 para 650 m³ em 1975, 750 m³ em 1980 e 790 m³ em 1985 — um aumento total de aproximadamente 35 % durante 15 anos. No final da década de 80, a taxa de consumo anual per capita na Comunidade variava entre 200-300 m³ no Luxemburgo e 1 000-1 200 m³ em Itália, Portugal e Espanha. Para que a qualidade de vida seja melhorada e se atinja um desenvolvimento sustentável, é essencial garantir um abastecimento de água suficiente e de qualidade aceitável em toda a Comunidade sem perturbar o equilíbrio natural do ambiente.

Figura 6: Diagrama sobre a conservação da natureza



Quadro nº 10: Natureza e biodiversidade

	Metas até 2000	Instrumentos	Calendário	Sectores/Agentes
Conservação da biodiversidade através do desenvolvimento e gestão sustentável dos habitats naturais e zonas vizinhas de valor europeu e global e do controlo da utilização e comércio das espécies selvagens	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manutenção ou recuperação de habitats e espécies naturais de fauna e flora selvagem a um nível adequado de conservação</li> <li>2. Criação de uma rede europeia coerente de locais protegidos               <ul style="list-style-type: none"> <li>— Natura 2000: programas de vanguarda relativos a áreas naturais de CE cuidadosamente seleccionadas e geridas</li> </ul> </li> <li>3. Controlo estrito do comércio e das práticas abusivas em matéria de espécies selvagens</li> </ol>	— Directiva habitats	1992 ⇒	Agricultura, silvicultura, pescas, transportes, turismo, energia, indústria CE, EM, AL, ONG, agricultores
		— Actualização da Directiva 79/409/CEE relativa às aves selvagens	em curso	CE + EM + AL
		— Estabelecimento de critérios para identificação de habitats, zonas-tampão e corredores migratórios	1992-1993	idem + ONG + agricultores
		— Programas de acção para a conservação e vigilância eficiente dos locais designados para a Natura 2000	1991-1993	idem
		— Inventário, sistemas de vigilância e planos de recuperação para espécies ameaçadas de extinção e sobre-exploradas	1991-1992	idem
		— Regulamentação do comércio interno e internacional de espécies ameaçadas de extinção	1992 ⇒	idem + PNUA (CITES)
		— Convenções internacionais (biodiversidade, Alpes, acordos regionais ao abrigo da Convenção de Bona)	1992 ⇒	EM + CE + PNUA (CITES + Convenção de Bona)
		— Reforma da PAC (nomeadamente programas por zonas para apoio de práticas agrícolas benéficas ao ambiente)	em curso	CE, EM, AL
		— Avaliação ambiental de planos e programas	1995 ⇒	EM, AL, CE
		— Programas de promoção da sensibilização pública	1992 ⇒	idem + ONG
— Medidas de conservação e protecção das florestas	progressivos	CE, EM + proprietários florestais		

As políticas comunitárias devem, assim, ter por objectivo:

- a prevenção da poluição das águas marinhas e doces superficiais e subterrâneas, em especial a prevenção da poluição na origem;
- recuperação da qualidade das águas subterrâneas e superficiais de forma a atingir uma alta qualidade ecológica e a garantir (entre outras funções) a existência de fontes adequadas de produção de água potável;
- garantir que a procura e abastecimento de água sejam equilibrados, com base numa exploração e gestão mais racional dos recursos hídricos;

A indústria transformadora (processos industriais), o sector da energia (arrefecimento), o sector agrícola (irrigação) e o sector do turismo (água potável e banhar) dependem, em grande parte, da disponibilidade de água de boa qualidade e em quantidade suficiente mas são, ao mesmo tempo, os principais responsáveis pela sua poluição.

O quadro nº 11 apresenta os objectivos globais a realizar a longo prazo relativos à quantidade e qualidade das águas, as metas a atingir no ano 2000 e as acções necessárias a curto prazo, em conformidade com o programa de acção definido na Declaração de Haia sobre a futura política comunitária em matéria de águas subterrâneas, tal como acordada em reunião de Ministros da Comunidade em 26 e 27 de Novembro de 1991 (1).

### 5.5. Ambiente urbano

Na Comunidade, cerca de 80 % da população vive em cidades. As áreas urbanas são, portanto, os locais onde os problemas de ambiente mais afectam a qualidade de vida dos cidadãos. As tendências demográficas, incluindo a evolução da população, a dimensão dos agregados familiares e a ocupação do espaço, apontam para o aumento das pressões nas áreas urbanas. De acordo com o princípio da subsidiariedade, a responsabilidade pela qualidade do ambiente urbano e pela adopção das medidas de correcção ou melhoria eventualmente necessárias recai sobre as autoridades competentes, essencialmente as autoridades locais. No que diz respeito à Comunidade, parte da sua legislação sobre o ambiente (por

exemplo, as directivas relativas à incineração de resíduos urbanos (2) e ao tratamento de águas residuais urbanas (3)), bem como muitas actividades desenvolvidas através dos Fundos Estruturais, levam-na inevitavelmente a desempenhar um papel importante no desenvolvimento das cidades. A política comunitária deve, portanto, incentivar as autoridades locais a enfrentar o desafio colocado pelos problemas ambientais de muitas cidades dos nossos dias e apoiá-las na escolha das melhores soluções.

Os transportes, a energia, a indústria e, nalguns casos, o turismo constituem as principais actividades sectoriais com impacto na qualidade do ambiente urbano e que, ao mesmo tempo, podem beneficiar significativamente de um ordenamento racional e de uma gestão sustentável das áreas urbanas. Em 1990, a Comissão publicou um Livro Verde sobre o Ambiente Urbano (4), em que eram sugeridas várias acções relacionadas, nomeadamente, com:

- o ordenamento do território urbano e rural;
- a optimização da gestão do crescimento industrial e económico, do consumo de energia e da produção de resíduos;
- a racionalização do tráfego urbano, incluindo a melhoria dos serviços de transportes públicos;
- a protecção e valorização do património histórico das cidades e a criação de espaços verdes.

Na figura 7 é apresentado um diagrama geral que indica claramente a complexidade da situação do ambiente urbano e os agentes em causa. No que diz respeito ao conceito de responsabilidade partilhada grande parte do esforço recairá sobre os sectores industrial, empresarial e dos transportes, bem como sobre os cidadãos/consumidores individuais.

No que se refere aos objectivos, metas e acções, é evidente que a qualidade do ambiente nas áreas urbanas beneficiará com a realização dos objectivos e com a aplicação das medidas indicadas nos quadros relativos aos

(2) Directiva 89/369/CEE, JO nº L 163 e Directiva 89/429/CEE, JO nº L 203.

(3) Directiva 91/271/CEE, JO nº L 135 de 30. 5. 1991.

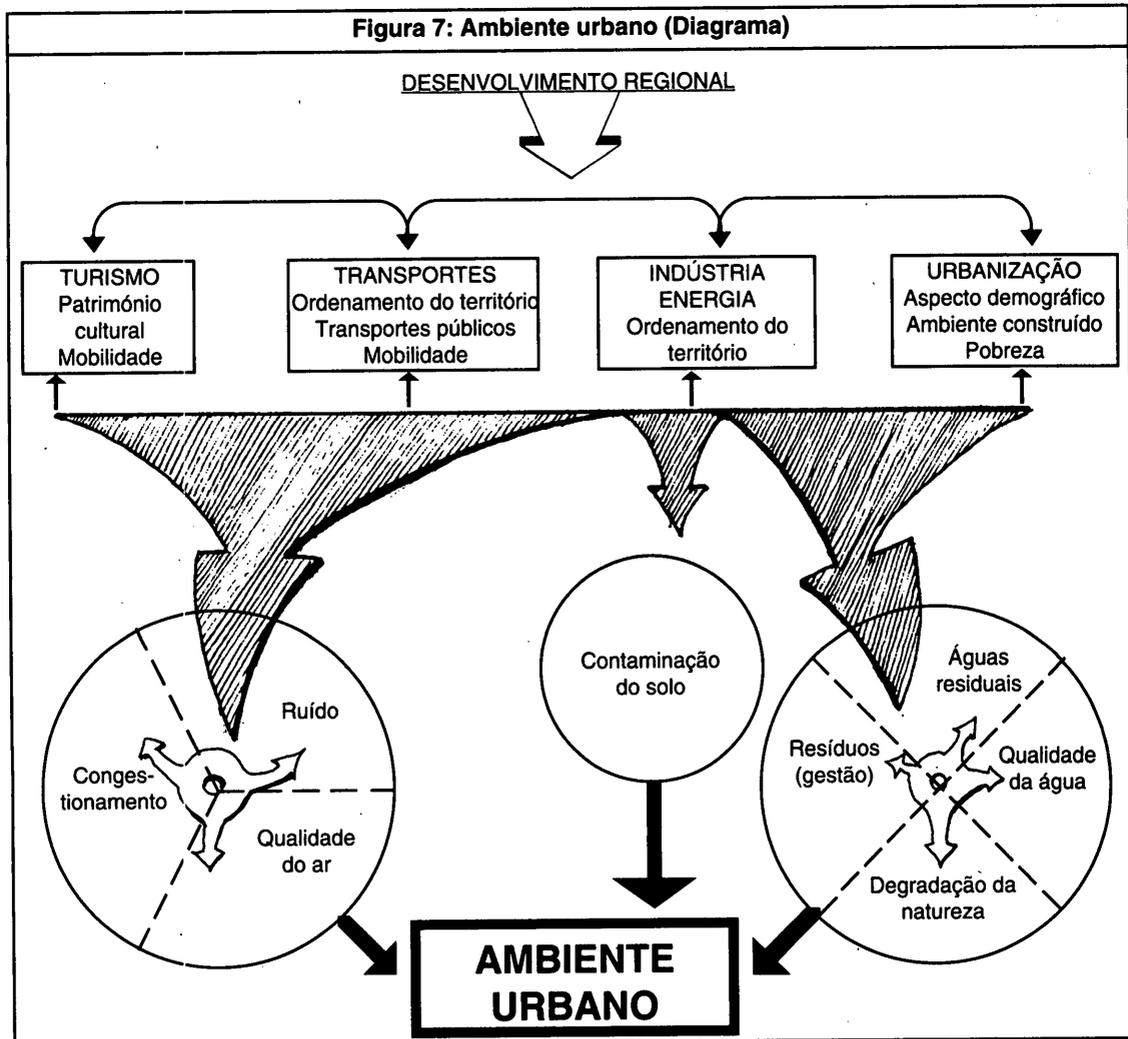
(4) COM(90) 218 de 27. 6. 1990.

(1) E confirmada por uma resolução do Conselho em 12. 12. 1991, JO nº C 59 de 6. 3. 1992.

Quadro nº 11: Quantidade e qualidade dos recursos hídricos

	Objectivos	Metas CE até 2000	Açções	Calendário	Agentes
<p>ASPECTOS QUANTITATIVOS</p> <p>Águas subterrâneas e águas doces superficiais</p>	<p>— Utilização sustentável dos recursos em água doce: a procura de água não deve exceder os recursos disponíveis</p>	<p>— Impedir a sobre-exploração permanente</p> <p>— Integração dos critérios de conservação e utilização sustentável destes recursos noutras políticas, incluindo em particular a da agricultura e do ordenamento do território, mas também a da indústria (desenvolvimento, localização e processos de produção)</p> <p>— Redução sensível da poluição das águas subterrâneas e das águas doces superficiais</p>	<p>— Recolha e actualização de dados sobre as águas subterrâneas</p> <p>— Medidas de vigilância e controlo das águas subterrâneas</p> <p>— Protecção e gestão integrada da água, incluindo legislação</p> <p>— Medidas de protecção e reabilitação de aquíferos</p> <p>— Medidas de promoção de uma utilização mais eficiente da água</p> <p>— Medidas económicas e fiscais</p>	<p>1992/1993</p> <p>até 1995</p> <p>meados de 1993</p> <p>idem</p> <p>idem</p> <p>em curso</p>	<p>EM + AL</p> <p>idem</p> <p>CE + EM + AL</p> <p>EM</p> <p>EM + CE + sectores + AL</p> <p>EM + AL + CE</p>
<p>ASPECTOS QUALITATIVOS</p> <p>Águas subterrâneas</p>	<p>— Manter a qualidade das águas subterrâneas não contaminadas</p> <p>— Impedir um aumento da contaminação das águas subterrâneas já contaminadas</p> <p>— Recuperar as águas subterrâneas contaminadas para que voltem a ter a qualidade necessária para efeitos de produção de água potável</p>	<p>— Águas subterrâneas: evitar a poluição proveniente de fontes pontuais e reduzir a poluição por fontes difusas, com recurso às melhores práticas ambientais e à melhor tecnologia disponível</p>	<p>— Águas subterrâneas e águas doces superficiais: implementação estrita das directivas existentes relativas às águas residuais urbanas e à poluição por nitratos para reduzir a aplicação de nutrientes no solo, águas e sedimentos</p> <p>Notocante às águas doces, análise da necessidade de uma directiva relativa à redução de fosfatos</p> <p>— Elaboração de mais normas específicas de emissões incentivando o desenvolvimento de processos de produção e normas de eficiência de produtos, de forma a prevenir efeitos negativos previsíveis na água (utilização da melhor tecnologia disponível combinada com padrões-alvo a atingir posteriormente)</p> <p>— Influenciar os organismos de normalização através da participação da indústria da água, nos casos relevantes</p>	<p>contínuas</p> <p>1995</p> <p>1992 ⇒</p> <p>idem</p>	<p>EM + AL</p> <p>CE</p> <p>CE + EM + Indústria + organismos de normalização (CEN, porex.)</p> <p>idem</p>

	Objectivos	Metas CE até 2000	Acções	Calendário	Agentes
(continua)			— Propostas relativas à substituição progressiva de pesticidas nocivos e introdução progressiva de restrições à sua utilização	1993	CE + EM
			— Medidas económicas e fiscais	em curso	EM + AL + CE
Águas superficiais	Manter um padrão elevado de qualidade ecológica com uma biodiversidade correspondente, tanto quanto possível, ao estado não perturbado cada unidade hidrológica	— Águas superficiais: melhoria da qualidade para se atingir uma melhor qualidade ecológica e salvaguarda da sua elevada qualidade, onde esta existir	— Águas doces superficiais: proposta de directiva a apresentar. Programas dos Estados-membros relativos a todas as águas tendo em consideração a sua situação específica; medidas práticas, parcialmente financiadas através de fundos nacionais de protecção do ambiente	1992	CE + EM
Águas doces					1997
Águas marinhas	Redução das descargas de todas as substâncias que, devido à persistência da sua toxicidade ou efeito acumulado, possam afectar negativamente o ambiente, para níveis que não ponham em perigo um elevado padrão de qualidade ecológica de todas as águas superficiais	— Águas marinhas: extensão de objectivos e acções similares aos da Conferência do Mar do Norte a outras áreas marinhas sensíveis da CE	— Águas marinhas: para além das medidas destinadas a atingir uma elevada qualidade ecológica e reduzir a poluição das águas superficiais:		
			— elaboração de propostas relativas ao transporte marítimo com o objectivo de evitar danos ambientais causados por essa actividade (derramamentos de petróleo, perda de carga, redução da poluição operacional)	1993 ⇒	CE + EM
			— vigilância de zonas geográficas com técnicas apropriadas de controlo	em curso	EM
			— proposta de directiva relativa à redução da poluição operacional e acidental provocada por embarcações de pequena tonelagem	1993 ⇒	CE + EM
			— medidas económicas e fiscais	em curso	EM + CE



principais sectores-alvo, assim como ao ar, à água e aos resíduos. O quadro nº 12, seguidamente inserido, reporta-se a um dos problemas mais prementes nas áreas urbanas, problema esse que não é directamente focado nos outros quadros referidos — o ruído. Mais de 16 % da população é sujeita, durante a noite, a um nível de ruído superior a  $65 \text{ dB(A)}$  <sup>(1)</sup>, devido essencialmente ao tráfego rodoviário e aéreo, o que constitui um sério risco para a saúde. O primeiro objectivo deve ser o de corrigir esta situação, antes de procurar resolver outros problemas.

### 5.6 Zonas costeiras

As zonas costeiras da Comunidade constituem um património ambiental único, com recursos ecológicos, culturais e económicos insubstituíveis. O conjunto dos recursos marinhos da Comunidade depende da sua qualidade ambiental; para além disso, esta interrelação entre a terra e o mar caracteriza-se por uma extrema fragilidade. Para se ter uma ideia da dimensão, a Comunidade tem

cerca de 58 000 km de costa, excluindo as ilhas de menores dimensões e os mares interiores.

As pressões exercidas sobre as nossas costas estão a aumentar:

- as regiões costeiras estão a tentar compensar o seu atraso de desenvolvimento;
- estas regiões estão sujeitas a um constante aumento demográfico líquido;
- o turismo no litoral apresenta uma popularidade crescente, e pode apresentar flutuações sazonais significativas.

Estas e outras pressões têm como consequência a redução dos espaços abertos e das áreas naturais, bem como importantes modificações da paisagem, podendo dar também origem a conflitos na utilização do solo e do mar e à concorrência entre as autoridades locais e regionais.

A Comunicação da Comissão «Europa 2000» <sup>(2)</sup> aborda com algum pormenor a questão da importância ambiental e do potencial de desenvolvimento das zonas costeiras e das ilhas. A comunicação refere que em muitas zonas

<sup>(1)</sup> Fonte: Relatório da CEMT sobre «A política dos transportes e o ambiente», OCDE, Paris, 1990.

<sup>(2)</sup> COM(91) 452 final de 7. 11. 1991.

Quadro nº 12: Ruído

Objectivo	Metas CE até 2000	Ações	Calendário	Sectores/agentes
— Nenhuma pessoa deve ser exposta a níveis de ruído que ponham em risco a saúde e a qualidade de vida	Níveis de exposição nocturna em leq dB(A): — devem ser eliminadas as causas de exposição da população a níveis de ruído superiores a 65; não deverá ser ex cedido em nenhum momento o nível de 85 db(A) — a proporção da população actualmente exposta a níveis entre 55-65 não deve sofrer qualquer aumento — a proporção da população actualmente exposta a níveis inferiores a 55 não deverá sofrer qualquer aumento de nível de ruído	— inventário dos níveis de exposição na CE	antes de 1994	Transportes + indústria AEA + EM + AL
		— estabelecimento de um programa de redução do ruído	antes de 1995	EM + AL
		— maior redução das emissões de ruído (automóveis, camiões, aviões, guindastes, aparadores de relva, etc.). Apresentação progressiva de directivas para implementação até 2000	antes de 1995	CE + EM + indústria
		— normalização das medições e avaliações dos níveis de ruído	contínua	AEA + CE + EM
		— medidas para influenciar os comportamentos, por ex. a nível da condução de automóveis, dos procedimentos de voo e dos processos industriais de laboração nocturna	idem	EM + AL + CE
		— medidas relacionadas com as infraestruturas e o ordenamento do território, como melhor delimitação de zonas envolventes dos aeroportos, áreas industriais, estradas e vias férreas principais	idem	EM + AL

costeiras, nomeadamente nas menos desenvolvidas, as riquezas ambientais naturais constituem um aspecto-chave do seu potencial de desenvolvimento, mas são ao mesmo tempo gravemente ameaçadas pela urbanização e pelos sectores do turismo, transportes, indústria, energia, agricultura e pescas, embora no caso deste último sector a Política Comum de Pescas da Comunidade preveja uma estratégia de conservação.

O Conselho de Ministros (Ambiente), numa Resolução adoptada em 25 de Fevereiro de 1992 <sup>(1)</sup>, solicitou à Comissão que propusesse uma estratégia comunitária global de gestão integrada das zonas costeiras, tendo em vista a criação de um enquadramento coerente em matéria de ambiente para formas integradas e sustentáveis de desenvolvimento. A estratégia proposta abrangerá toda a zona litoral, incluindo as praias e as águas costeiras e estuárias, bem como a faixa continental litoral até ao limite da influência marinha ou costeira. Algumas actividades de I&D, tais como as desenvolvidas no âmbito dos programas comunitários de investigação no domínio do ambiente e dos programas MAST e FAR/AIR, fornecerão uma base científica para uma gestão ecologicamente compatível dessas zonas. Nos casos apropriados, a Co-

munidade poderá conceder apoio financeiro, com base nos Fundos Estruturais (por exemplo, no âmbito do proposito Objectivo 6), com vista à aplicação eficaz da estratégia.

O quadro nº 13 apresenta os principais elementos da estratégia.

### 5.7 Gestão dos resíduos

Os problemas causados pelos resíduos são específicos e relativamente complexos : os resíduos são uma fonte potencial de poluição mas podem também constituir uma fonte secundária de matérias-primas. A escolha das prioridades neste sector tem consequências económicas e ambientais e uma importância directa, não só para a política ambiental, como para a tecnológica, económica e de defesa do consumidor.

A gestão dos resíduos produzidos na Comunidade será um dos principais problemas a resolver nos anos 90. A actual tendência de aumento da produção de resíduos deve ser travada e invertida, tanto em termos de volumes como de riscos e danos ambientais. Foi já publicada <sup>(2)</sup> e

<sup>(1)</sup> JO nº C 59 de 6. 3. 1992.

<sup>(2)</sup> SEC(89) 934 final de Setembro de 1989.

Quadro nº 13: Zonas costeiras

Objectivo	Metas CE até 2000	Instrumentos	Calendário	Sectores/agentes
— desenvolvimento sustentável das zonas costeiras e respectivos recursos em conformidade com a capacidade de carga dos ambientes costeiros	— maior prioridade às necessidades ambientais das zonas costeiras através de, entre outras medidas, melhor coordenação entre as políticas relevantes da CE e entre as políticas a nível comunitário, nacional e regional	— enquadramento dos planos integrados de gestão aos níveis apropriados	antes de 1998	EM + AL + CE
	— enquadramento operacional para integração do planeamento e gestão	— melhor conhecimento e intercâmbio de experiências	contínuos	EM + AL + CE
	— desenvolvimento de critérios para um melhor equilíbrio entre o ordenamento do território e a utilização e conservação dos recursos naturais	— desenvolvimento e aperfeiçoamento de bases de dados e indicadores adequados	antes de 1995	EM + AL + CE
	— aumento da sensibilização do público, autoridades competentes e sectores económicos	— projectos-piloto de gestão integrada de zonas costeiras	1993-1994	EM + AL + CE
		— campanhas de informação — educação — formação profissional — apoio financeiro a projectos de demonstração e abordagens inovadoras (LIFE)	1992 ⇒	EM + AL + CE Sector de turismo transportes empresas agricultura público em geral
	— aperfeiçoamento dos critérios para garantir a sustentabilidade dos projectos e programas (incl. AIA)	1993 ⇒	EM + CE	

adoptada pelo Conselho <sup>(1)</sup> uma estratégia comunitária para a gestão dos resíduos até ao ano 2000, que hierarquiza opções para a gestão de resíduos em que é dada prioridade à prevenção da sua produção, seguida da promoção da reciclagem e reutilização e, finalmente, da optimização dos métodos de eliminação final dos resíduos não reutilizados. A *figura 8* apresenta o diagrama de fluxos estratégico para a gestão de resíduos.

Esta estratégia será seguida e reforçada ao abrigo deste programa. Dedicar-se-á maior atenção, nomeadamente, à prevenção da formação de resíduos e à resolução do problema na origem, ao incentivo à reutilização e reciclagem dos resíduos através, por exemplo, da separação na origem, ao estabelecimento de prioridades no relativo aos fluxos de resíduos e ao incentivo à criação de uma rede racional de instalações de eliminação. Além disso, será promovida a aplicação da análise do ciclo de vida

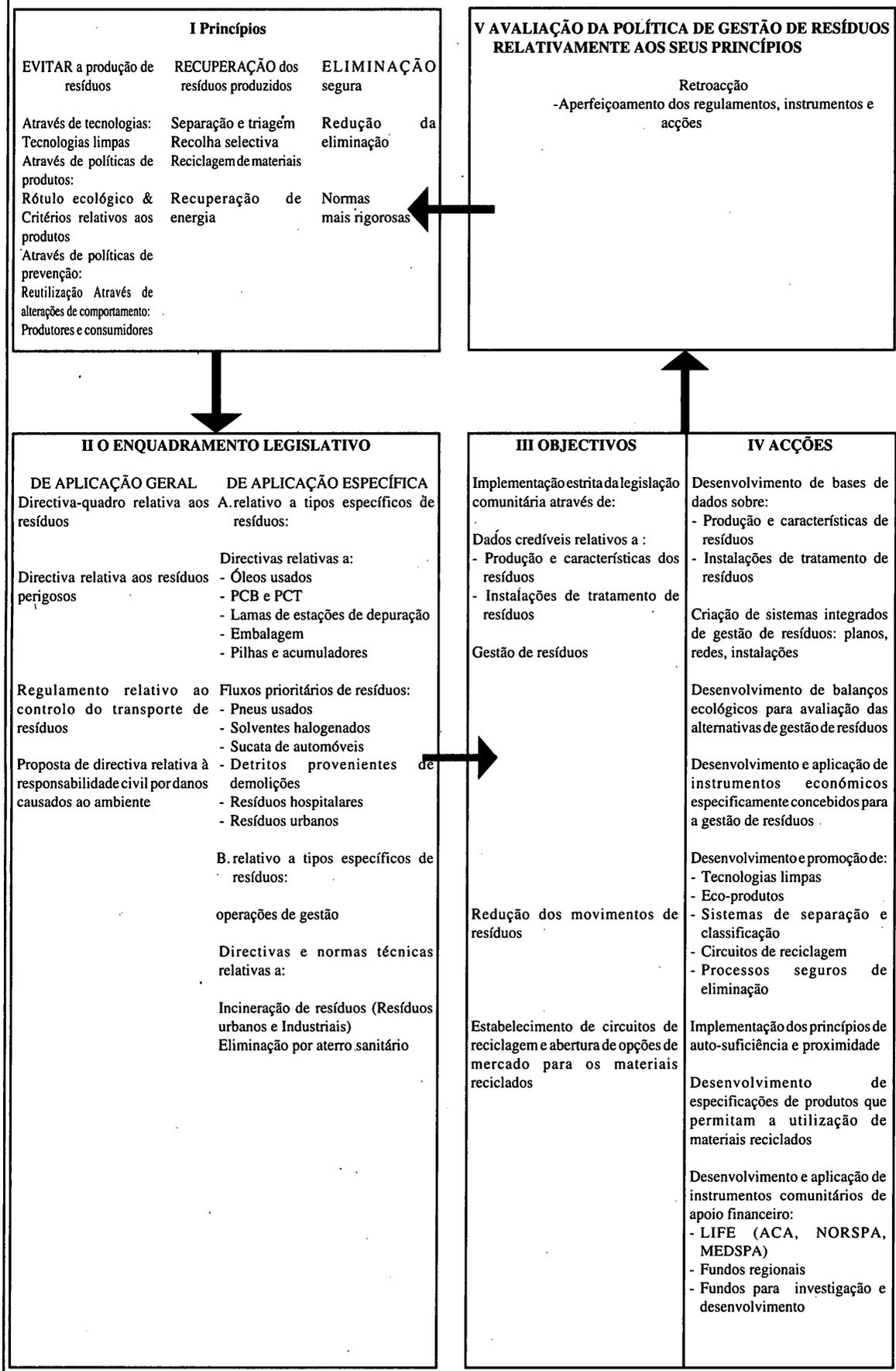
para encorajar a intervenção de todas as pessoas interessadas, de modo a que possam ser definidas metas a atingir num determinado período. Os resíduos perigosos requerem uma atenção especial, tanto no que se refere à prevenção da sua produção e à maximização da sua reciclagem, como ao desenvolvimento de infra-estruturas de eliminação segura a nível comunitário.

Sempre que se justifique, serão utilizados instrumentos económicos e fiscais tais como encargos e taxas. O pacote de medidas legislativas sobre a gestão de resíduos deve também ser completado pela adopção de directivas específicas sobre as embalagens, a incineração de resíduos industriais e tóxicos e o controlo e recuperação de aterros sanitários, para além de uma directiva mais geral sobre a responsabilidade civil por danos causados.

O *quadro nº 14* apresenta os objectivos gerais e as metas até ao ano 2000, bem como as acções necessárias a curto prazo.

(1) Resolução do Conselho de 7. 5. 1990, JO nº C 122.

**Figura 8 : Esquema estratégico de uma política comunitária de gestão de resíduos perigosos e outros resíduos**



Quadro nº 14: Resíduos

	Objectivos	Metas CE até 2000	Ações	Calendário	Sectores/agentes
	— meta global: utilização racional e sustentável dos recursos				indústria, agricultura, transportes, energia, turismo
Resíduos urbanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— impedir a criação de resíduos (fecho dos ciclos)</li> <li>— reciclagem e reutilização máxima dos materiais</li> <li>— eliminação segura de quaisquer resíduos que não possam ser reciclados ou reutilizados, pelos seguintes processos (por ordem de preferência): <ul style="list-style-type: none"> <li>— combustão como combustível</li> <li>— incineração</li> <li>— aterro sanitário</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— estabelecimento de planos de gestão de resíduos nos Estados-membros</li> <li>— estabilização da quantidade média de resíduos gerados na CE ao nível de 300 kg/capita (nível de 1985) <sup>(1)</sup>; não exceder esse valor em nenhum país</li> <li>— taxa mínima de reciclagem/reutilização de papel, vidro e plásticos de 50 % (média CE)</li> <li>— infra-estrutura para recolha, separação e eliminação segura, cobrindo toda a Comunidade</li> <li>— não exportação para fora da CE para efeitos de eliminação final</li> <li>— reciclagem/reutilização de produtos de consumo</li> <li>— mercado de materiais reciclados.</li> <li>— redução considerável das emissões de dioxinas (redução de 90 % relativamente aos níveis de 1985, em 2005)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— implementação da Directiva aterros sanitários</li> <li>— implementação da Directiva relativa às embalagens</li> <li>— tecnologias mais limpas e concepção de produtos</li> <li>— política relativa a fluxos prioritários de resíduos, fim dos aterros sanitários para resíduos específicos (legislação e acordos voluntários)</li> <li>— dados comunitários credíveis relativos aos resíduos gerados, recolhidos e eliminados</li> <li>— implementação do sistema de responsabilidade</li> <li>— incentivos e instrumentos económicos (incl. sistemas de depósito/reembolso e acordos voluntários)</li> <li>— normas relativas a emissões de dioxinas para instalações de incineração de resíduos urbanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>antes de 1995</li> <li>1995</li> <li>progressivas</li> <li>em curso</li> <li>1995</li> <li>2000</li> <li>em curso</li> <li>antes de 1994</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CE + EM + AL + indústria</li> <li>CE + EM + AL + indústria</li> <li>Indústria + público + CE + EM + AL</li> <li>CE + EM + AL + indústria + ONG + público</li> <li>CE + EM + AL + AEA</li> <li>CE + EM</li> <li>EM + CE + indústria</li> <li>CE + EM + AL</li> </ul>
Resíduos perigosos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— impedir a produção de resíduos (fecho dos ciclos)</li> <li>— reutilização/reciclagem máxima dos materiais</li> <li>— eliminação segura de quaisquer resíduos que não possam ser reciclados ou reutilizados, pelos seguintes processos (por ordem de preferência): <ul style="list-style-type: none"> <li>— combustão como combustível</li> <li>— incineração</li> <li>— aterro</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— não exportação para fora de CE para efeitos de eliminação final</li> <li>— estabelecimento de planos de gestão de resíduos nos Estados-membros</li> <li>— infra-estrutura para recolha, separação e eliminação segura, cobrindo toda a Comunidade</li> <li>— mercado de materiais reciclados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— implementação da Directiva aterros sanitários</li> <li>— implementação da Directiva relativa à incineração de resíduos perigosos</li> <li>— política relativa a fluxos prioritários de resíduos, fim dos aterros sanitários para resíduos específicos</li> <li>— tecnologias mais limpas</li> <li>— dados comunitários credíveis relativos aos resíduos gerados, recolhidos e eliminados</li> <li>— estabelecimento de uma bolsa de resíduos</li> <li>— implementação do sistema de responsabilidade</li> <li>— inventário dos riscos</li> <li>— incentivos e instrumentos económicos, incl. acordos voluntários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>antes de 1995</li> <li>1995</li> <li>em curso</li> <li>em curso</li> <li>1995</li> <li>antes de 1995</li> <li>2000</li> <li>1995</li> <li>em curso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CE + EM + AL + indústria</li> <li>CE + EM + AL + indústria</li> <li>CE + EM + indústria + AL + ONG + público</li> <li>Indústria + CE + EM</li> <li>AEA + EM + AL + CE + indústria</li> <li>CE + EM + indústria</li> <li>CE + EM</li> <li>CE + EM + indústria</li> <li>EM + CE + indústria</li> </ul>

<sup>(1)</sup> Com base em estatísticas do Eurostat e da OCDE.

## CAPÍTULO 6

## GESTÃO DE RISCOS E ACIDENTES

Sem prejuízo do objectivo global do desenvolvimento sustentável, é essencial que ao longo da presente década seja consideravelmente melhorada a avaliação e gestão dos riscos e a resposta a acidentes e catástrofes. Apresenta-se seguidamente um resumo das principais áreas de risco a que será dada prioridade neste programa.

## 6.1. Riscos relacionados com a indústria

A protecção do ambiente e da saúde humana exige que os riscos relacionados com a indústria sejam equacionados em vários domínios actividades industriais gerais, controlos químicos, biotecnologia e rotulagem de produtos. No âmbito dos anteriores programas comunitários de acção em matéria de ambiente, foram feitos progressos consideráveis no domínio da legislação e do controlo, nomeadamente:

- Directiva 82/501/CEE <sup>(1)</sup> relativa aos riscos de acidentes industriais, geralmente referida como Directiva «Seveso»;
- Directiva 67/548/CEE <sup>(2)</sup>, e directivas posteriores que a alteram, relativa à classificação e rotulagem de substâncias perigosas;
- Directivas relativas a emissões nocivas para a atmosfera, descargas para a água e gestão de resíduos tóxicos e perigosos;
- Directiva 90/219/CEE <sup>(3)</sup> que regulamenta a utilização de microrganismos geneticamente modificados em laboratórios de investigação e instalações de produção industrial e Directiva 90/220/CEE <sup>(3)</sup> que visa a adequada avaliação e gestão dos riscos em situações de libertação no ambiente de organismos geneticamente modificados.

No entanto, ainda há muito por fazer, especialmente no relativo aos produtos químicos e à biotecnologia.

Os produtos químicos tornaram-se uma parte praticamente indispensável da vida moderna. Quase todos os produtos contêm algum tipo de produto químico ou são tratados ou embalados com produtos químicos. Estão actualmente identificados mais de 7 milhões de produtos químicos; cerca de 100 000 são correntemente utilizados na fabricação de produtos. Para além do crescente número de produtos químicos existentes, as quantidades

produzidas aumentaram espantosamente. Por exemplo, apenas no que diz respeito aos produtos químicos orgânicos, a produção global passou de 7 milhões de toneladas em 1950 para 63 milhões em 1970, ultrapassando actualmente os 250 milhões. A maior parte dos agentes químicos é potencialmente perigosa se for incorrectamente utilizada ou libertada no ambiente, accidental ou propositadamente, em grandes quantidades. Para além disso, muitos produtos químicos têm tendência a continuarem a existir como agentes poluidores durante muito tempo, após terem exercido a sua função original. As utilizações mais importantes de produtos químicos ocorrem no tratamento de produtos de papel, metais de base e produtos alimentares, refinação de petróleo e na fabricação de têxteis, equipamento de transportes, equipamento e aparelhos eléctricos, borracha e plásticos.

No Capítulo 4.1, foram referidos alguns dos aspectos mais vantajosos das novas técnicas da engenharia genética e da biotecnologia. Contudo, receia-se que estas novas tecnologias possam representar riscos potenciais não só para a saúde humana, como também para o conjunto do ambiente. É possível que a utilização alargada e a libertação de novos organismos geneticamente modificados altere o delicado equilíbrio natural ou influencie mesmo a evolução. Consequentemente, a gestão cuidadosa da biotecnologia na Comunidade Europeia e no mundo é uma necessidade.

A regulamentação da biotecnologia exige a manutenção de um delicado equilíbrio entre as preocupações de saúde pública/ambientais e os interesses da investigação/industriais. A Comunidade assumiu uma clara abordagem preventiva ao adoptar legislação para criar um conjunto comum de exigências de avaliação dos riscos ambientais e de medidas de segurança, cujo objectivo é a protecção da saúde dos cidadãos e o ambiente, bem como garantir a existência de um mercado único para a biotecnologia.

A Comunidade já adoptou medidas para mobilizar o considerável potencial técnico disponível nos organismos europeus de normalização com vista à aplicação eficiente da biotecnologia e ao apoio da legislação. O programa de normalização será alargado de forma a incluir métodos de identificação de OGM, métodos normalizados de ensaio para avaliação do impacto e riscos ambientais, e protocolos relativos à avaliação comum.

<sup>(1)</sup> JO nº L 230 de 5. 8. 1982.

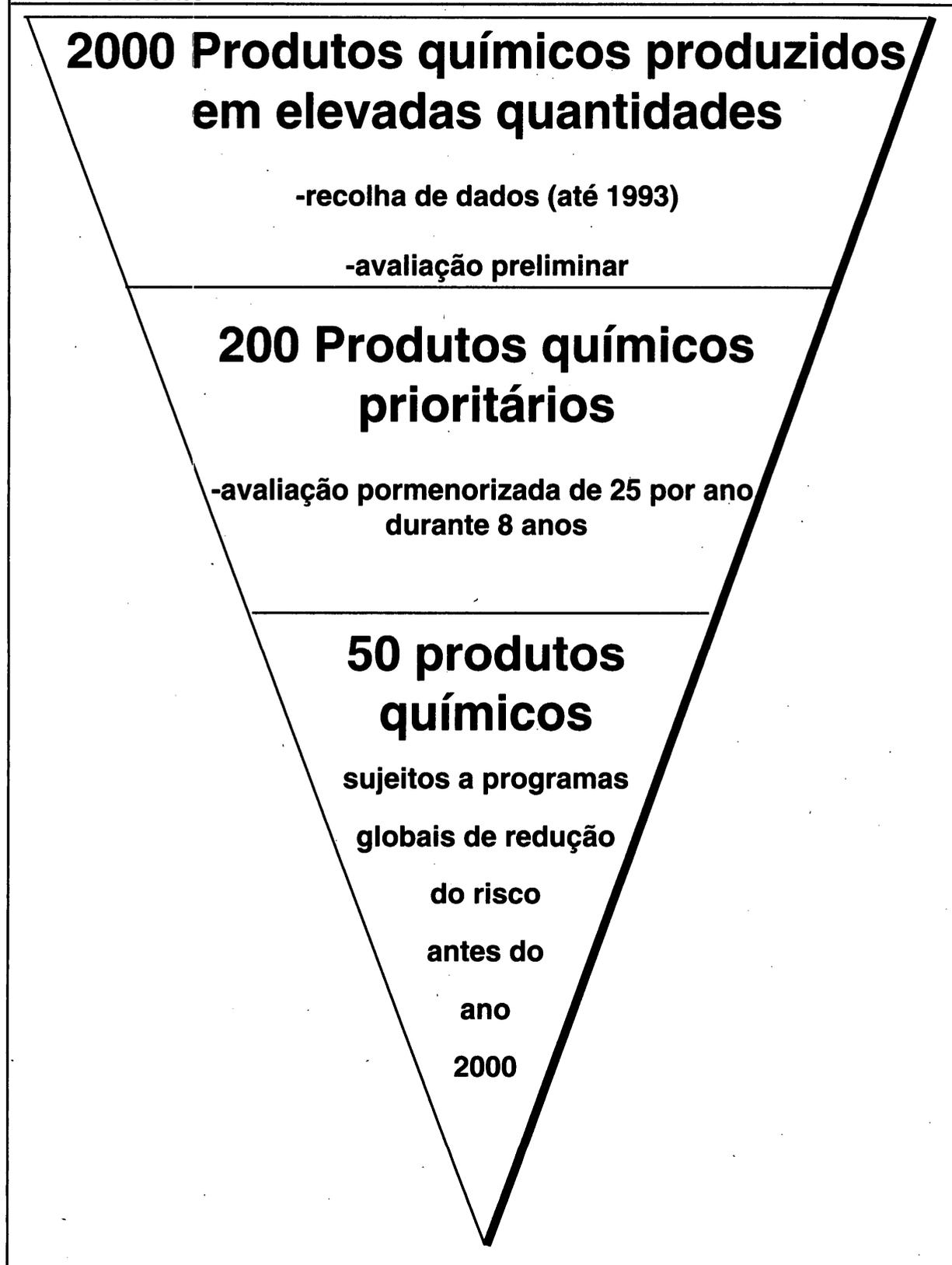
<sup>(2)</sup> JO nº L 196 de 16. 8. 1967.

<sup>(3)</sup> JO nº L 117 de 8. 5. 1990.

Na *figura 9* é apresentado um diagrama de fluxos que ilustra o processo de tratamento dos produtos químicos existentes. No *quadro nº 15* infra, são descritas as acções

prioritárias a desenvolver ao longo dos anos restantes da presente década no relativo aos riscos industriais, produtos químicos e biotecnologia.

**Figura 9: Diagrama de fluxos ilustrando o processo de selecção para lidar com os produtos químicos existentes**



Quadro nº 15: Gestão do risco

Objectivos	Metas até 2000	Medidas	Calendário	Agentes
a) ACTIVIDADE INDUSTRIAL — Gestão dos riscos industriais  — Controlo do ambiente em geral	Melhores normas de segurança	Avaliação completa da experiência obtida no quadro da Directiva 82/501/CEE	1993/1994	CE
	Desenvolvimento de normas de gestão da segurança	Relatório ao Conselho e ao Parlamento, incluindo qualquer programa de acção eventualmente necessário	1995	CE
	A perfeição e harmonização das medidas de implementação	Desenvolvimento de normas de avaliação e gestão do risco	em curso	<i>Institutos de normalização</i>
	Cobertura a 100 % dos estabelecimentos perigosos	Revisão completa da implementação	1994, 1998	CE
	Melhores normas de gestão e de procedimentos	Desenvolvimento de normas para sistemas de gestão ambiental	em curso	<i>Institutos de normalização</i>
	Auditoria ambiental (progressiva)		1994 ⇒	<i>Empresas</i>
b) CONTROLO DE PRODUTOS QUÍMICOS — Recolha de dados  — Identificação dos perigos  — Avaliação dos riscos  — Gestão do risco  — Redução do risco	Procedimento eficaz de notificação para todos os produtos químicos	Notificação de todos os novos produtos químicos Recolha de dados sobre todos os produtos químicos existentes; Regulamento do Conselho relativo aos produtos químicos existentes	em curso 1992 ⇒	CE, EM, indústria CE, EM, indústria
	Manutenção/aperfeiçoamento dos critérios de classificação existentes	Actualização contínua à luz do progresso científicas Alargamento de lista de substâncias classificadas	em curso em curso	CE, EM <i>Fabricantes + importadores</i>
	Princípios comuns de avaliação	Alteração da Directiva 67/548/CEE	1992/1993	CE
	Avaliação de 2 000 produtos químicos produzidos em quantidades elevadas	Regulamento do Conselho relativo aos produtos químicos existentes	1993 ⇒	CE, EM, indústria
	Avaliação de 500 substâncias activas em pesticidas para fins não agrícolas	Directiva do Conselho relativa aos pesticidas não agrícolas	1994 ⇒	CE, EM, indústria
	Reforço da ligação entre a classificação e as medidas de controlo	Criação do Comité Consultivo no domínio da redução dos riscos dos produtos químicos	1992	CE + indústria
	Programas de redução do risco para 50 produtos químicos prioritários	Legislação + acordos voluntários	1994 ⇒	CE, EM, indústria

Objectivos	Metas até 2000	Medidas	Calendário	Agentes
<b>c) BIOTECNOLOGIA</b>				
— Gestão do risco relativo à utilização confinada de OGM	Cobertura a 100 % de todas as instalações e actividades	Revisão completa da implementação	em curso	CE
	Medidas eficientes de segurança relativas à utilização de OGM na investigação, e na indústria	Desenvolvimento de critérios mais pormenorizados	1992 ⇒	CE + EM
— Gestão do risco relativo à libertação de OGM no ambiente	Procedimento eficiente de autorização para todas as libertações na Comunidade, quer na investigação, quer na indústria	Revisão completa da implementação e adaptação técnica	em curso	idem
	Controlo das exportações de OGM para países terceiros	Proposta de um instrumento de regulamentação	1992	CE
— Avaliação do risco	Abordagens e princípios comuns de avaliação do risco ambiental	Desenvolvimento de metodologias de avaliação do risco	1993 ⇒	CE + EM + institutos de normalização (CEN, por ex.)
	Métodos comuns de teste, de identificação, etc.	Avaliação e aceitação comum de métodos	1993 ⇒	idem
	Transporte seguro de OGM	Legislação comunitária	1992	CE + EM
<b>d) PROTECÇÃO DOS ANIMAIS UTILIZADOS PARA FINS EXPERIMENTAIS</b>				
Diminuição das experiências com animais	Redução de 50 % do número de animais vertebrados utilizados para fins experimentais	Directiva 86/609/CEE (vide também Declaração Maastricht relativa à protecção dos animais)	em curso	CE + EM + indústria

## 6.2. Segurança nuclear e protecção contra as radiações

O Tratado Euratom estabelece os objectivos e tarefas comunitárias relativas à utilização pacífica da energia nuclear. A segurança nuclear foi recentemente alvo de atenção especial no interior e no exterior da Comunidade. A crescente credibilidade das acções comunitárias na sequência do acidente de Chernobyl, a questão transnuclear e, mais recentemente, a assistência financeira e técnica prestada para melhorar as medidas de segurança dos reactores nucleares da União Soviética e da Europa Central e de Leste aumentaram as pressões para que a Comunidade assuma um papel de liderança no campo da energia nuclear.

Dentro da própria Comunidade, a electricidade produzida a partir da energia nuclear representa actualmente cerca de 34 % da oferta total de electricidade produzida por cerca de 132 centrais em seis Estados-membros da Comunidade. Esta proporção é maior na Europa do que

em qualquer outra parte do mundo e atinge 60 e 70 % na Bélgica e na França, respectivamente. No futuro, prevê-se que as instalações nucleares continuem a ser uma importante fonte de energia na Comunidade Europeia, nomeadamente tendo em vista o seu potencial para garantir a independência do nosso fornecimento energético face a países terceiros e para evitar os impactos ambientais de fontes energéticas mais tradicionais, nomeadamente o carvão e o petróleo. Assim, será necessário continuar a desenvolver esforços para garantir a segurança nuclear e a protecção contra as radiações, bem como a adopção dos dispositivos adequados de segurança para a gestão dos resíduos nucleares e a desactivação das instalações obsoletas.

Recentemente, têm igualmente aparecido indícios crescentes de uma exposição radiológica significativa da população a concentrações de rádon no interior de edifícios. Em Fevereiro de 1990, a Comissão emitiu uma recomendação conforme aos princípios estabelecidos pela

Comissão Internacional para a Protecção contra as Radiações (CIPR), que leva em consideração os dados mais recentes sobre o rádon (1).

Para lidar de forma global com todos estes tipos de exposição, o Tratado Euratom incumbe à Comunidade o estabelecimento de padrões uniformes de segurança para proteger a saúde dos trabalhadores e do público em geral e para garantir a sua aplicação. Esta tarefa compreende aspectos regulamentares, técnicos e informativos.

As primeiras normas de segurança de base datam de 1959, e foram publicadas sob a forma de directivas. Constituem a base de uma política comunitária global no domínio da protecção contra as radiações, especialmente na medida em que as normas de segurança de base se aplicam praticamente a qualquer actividade que possa envolver riscos de irradiação ou contaminação para a população, os trabalhadores e o ambiente. Actualmente, estas normas aplicam-se a cerca de 900 000 trabalhadores dos diferentes sectores de toda a Comunidade que utilizam radiações ionizantes, como a indústria da energia nuclear e as aplicações médicas, industriais e de investigação.

Uma vez que a investigação e a tecnologia nuclear são áreas de rápida evolução e que há ainda um grande caminho a percorrer na radiobiologia e radiopatologia, foi sempre considerado importante manter actualizadas as normas de segurança. Após 1959, as normas foram actualizadas várias vezes, a última das quais em 1984. A Comissão apresentou ao Conselho de Ministros uma proposta de directiva que tem por objectivo a actualização das normas de segurança básicas e a instituição de um sistema rigoroso de autorização prévia e controlo dos movimentos de resíduos radioactivos desde a origem até ao destino final (2).

Na sequência do acidente de Chernobyl, em Abril de 1986, a Comunidade adoptou controlos comuns sobre os alimentos (3) para proteger a saúde dos cidadãos comunitários e para evitar conflitos comerciais internos. A continuação desses controlos foi estabelecida por um regulamento do Conselho, de Março de 1990 (4), que prevê também um mecanismo para o progressivo retorno à normalidade. Foram também adoptados regulamentos relativos a níveis de intervenção para todos os radionuclídeos potencialmente importantes em géneros alimentares, incluindo alimentos para bebés, produtos lácteos e alimentos líquidos, a aplicar na eventualidade de futuros acidentes. O conjunto de regras actualmente em vigor é considerado um sistema de protecção completo, no que diz respeito aos géneros alimentares.

O acidente de Chernobyl demonstrou ainda que o fornecimento de informações a nível internacional, nacional e local tinha de ser melhorado. Desde então, a Comunidade adoptou duas medidas importantes a esse respeito:

- i) Criação, em Dezembro de 1987, de um sistema comunitário de informação rápida, ECURIE (5), que é compatível com um sistema análogo criado pela AIEA no âmbito da Convenção relativa à rápida notificação dos acidentes nucleares.
- ii) Adopção, em Novembro de 1989 (6), de uma directiva relativa à informação da população sobre as medidas de protecção sanitária aplicáveis em caso de emergência radiológica; a directiva e uma comunicação subsequente definem o teor da informação a fornecer à população em circunstâncias normais e no caso de emergências.

A Comunidade também adoptou uma série de medidas no domínio da informação ao público, incluindo a publicação e a distribuição de manuais, brochuras e vídeos destinados aos profissionais dos órgãos de informação e ao público em geral.

É especialmente importante para o sector da energia nuclear que a confiança que o público lhe devota seja mantida ou mesmo aumentada. Para esse efeito, não só é essencial que a indústria opere com padrões de segurança adequadamente exigentes, mas também que isso seja «visível», o que exige a existência de informação pública amplamente divulgada e proveniente de fontes credíveis. Essa responsabilidade incumbe principalmente às autoridades nacionais e às próprias entidades que exploram as centrais. Contudo, o Tratado Euratom confere à Comissão o direito de verificar o funcionamento e a eficiência dos meios de vigilância ambiental dos Estados-membros. Esse direito foi exercido ocasionalmente nos primeiros anos da década de 60. Em Dezembro de 1989, a Comissão decidiu retomar as suas actividades nessa área. Até à data, foram feitas visitas à central de energia nuclear de Philippsburg (Alemanha) e às instalações de controlo da radioactividade ambiental do Ministério da Saúde luxemburguês; até ao ano 2000, este programa progredirá consideravelmente. Será inspeccionado equipamento de medição das descargas de efluentes radioactivos e de vigilância ambiental, a pedido de um Estado-membro ou por iniciativa da Comissão. Será dada especial importância à inspecção de instalações associadas a locais que sejam objecto de grande preocupação pública.

(1) JO nº L 80 de 27. 3. 1990.

(2) Directiva 92/3/Euratom do Conselho de 3. 2. 1992.

(3) JO nº L 371 de 30. 12. 1987; JO nº L 211 de 22. 7. 1989; JO nº L 101 de 13. 4. 1989.

(4) JO nº L 82 de 29. 3. 1990.

(5) JO nº L 371 de 30. 12. 1989.

(6) JO nº L 357 de 7. 12. 1989.

As instalações nucleares da primeira geração estão presentemente a tornar-se obsoletas ou a sua desactivação está prevista para breve. Uma vez que este processo continuará enquanto forem utilizadas centrais nucleares para a produção de energia, é imperativo que sejam urgentemente adoptados e implementados critérios satisfatórios de protecção contra as radiações para o desmantelamento de instalações nucleares, incluindo a reciclagem dos materiais, e para a restauração dos locais em causa.

Entre as várias acções que têm por objectivo melhorar as condições de resposta a eventuais acidentes nucleares, estão já em curso várias iniciativas comunitárias no domínio da assistência mútua em caso de acidentes nucleares ou de emergências radiológicas. As iniciativas incluem a realização de reuniões regulares de peritos dedicadas à optimização da utilização dos recursos disponíveis no caso de acidentes nucleares ou de emergências radiológicas. Foi já preparado um primeiro projecto de inventário dos recursos disponíveis para fazer face a ocorrências deste género. Para além da realização de tarefas específicas, as reuniões estão a criar uma rede rapidamente acessível de correspondentes das autoridades competentes dos Estados-membros para a prestação de assistência mútua em condições óptimas na Comunidade, em caso de necessidade.

Será desenvolvido um esforço especial de informação e educação do público nos aspectos relativos à radioactividade e protecção contra as radiações. Em especial, será colocado à disposição dos professores do ensino primário e secundário material de apoio pedagógico, no âmbito de um projecto alargado. A formação adequada de jovens cientistas, pessoal médico e outros trabalhadores que lidam com radiações ionizantes continuará a desempenhar um papel importante no domínio da protecção contra as radiações. Estão actualmente a ser estudadas várias acções de apoio, incluindo uma brochura de formação para trabalhadores do sector dos transportes que transportam material ou resíduos radioactivos, uma casete vídeo sobre protecção contra as radiações para médicos de clínica geral e estudantes de medicina da área do diagnóstico radiológico, brochuras informativas para dentistas, etc.

Finalmente, no domínio da gestão de resíduos radioactivos, há vários indícios de que chegou o momento de iniciar um trabalho à escala comunitária que cubra todos os tipos de resíduos radioactivos, incluindo os resíduos industriais e sanitários gerados fora do ciclo do combustível nuclear. O objectivo prioritário dessa estratégia deverá ser o de assegurar a protecção do ambiente, dos trabalhadores e da população, incluindo as gerações futuras. Os trabalhos preparatórios terão em consideração os instrumentos comunitários existentes, bem como as implicações do mercado interno na gestão dos resíduos radioactivos.

Um elemento-chave do plano estratégico será uma directiva comunitária que modificará as normas de segurança de base relativas à protecção contra as radiações de forma a que estas passem a abranger as transferências de resíduos radioactivos. A directiva já está em estado avançado de preparação e alargará aos resíduos radioactivos as disposições comunitárias existentes relativas ao transporte de resíduos perigosos. A proposta em discussão prevê que todos os movimentos de resíduos radioactivos passem a estar sujeitos a um rigoroso sistema de autorização e controlo, desde a origem até ao destino final.

No quadro nº 16 são indicados os objectivos, metas e medidas a aplicar durante esta década. Em resumo, a Comunidade continuará a melhorar as normas de segurança nuclear e protecção contra as radiações para manter o excelente nível de qualidade já atingido; e, como complemento essencial desta política, continuará a contribuir para a atenuação das consequências do acidente de Chernobyl e para o aumento da segurança das instalações nucleares nos países da ex-União Soviética e da Europa Central e de Leste. Este último aspecto é referido mais pormenorizadamente no capítulo dedicado à cooperação internacional.

### 6.3. Protecção civil e emergências ambientais

Durante o período abrangido pelo presente programa, este aspecto da actividade comunitária será reforçado enquanto contribuição prática para a criação de uma Europa dos Cidadãos e, mais importante, de forma a reflectir os desenvolvimentos políticos e económicos no interior e no exterior da Comunidade.

A selecção das prioridades nesta área será determinada por dois aspectos especiais:

- em primeiro lugar, a necessidade de melhorar o estado geral de preparação e a capacidade operacional dos serviços de protecção civil para garantirem a segurança humana em caso de acidentes naturais ou tecnológicos;
- em segundo lugar, a necessidade de melhorar a resposta de emergência devido aos crescentes riscos colocados por grandes concentrações industriais e pela produção, armazenagem e transporte de substâncias ou resíduos tóxicos ou perigosos; para além disso, é especialmente necessário intensificar a cooperação internacional para melhorar os mecanismos de resposta a catástrofes ambientais graves, como fogos florestais e derrames de petróleo que, devido às suas dimensões, frequentemente excedem a capacidade de resposta eficaz de um único país.

Quadro nº 16: Segurança nuclear

Objectivos	Metas até 2000	Medidas	Calendário	Agentes
a) MELHORAMENTO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA	Actualização das Normas Básicas de Segurança comunitárias existentes de acordo com as recomendações de 1990 da CIPR	Alteração da Directiva 80/836/Euratom	1992 ⇒	CE, EM
	Manter as NBS actualizadas em função dos desenvolvimentos científicos e das recomendações mais recentes da CIPR	idem	em curso	CE, EM
	Harmonizar as exigências de segurança nuclear na Comunidade	Desenvolver e aplicar a Decisão do Conselho de 25 de Julho de 1975	em curso	CE, EM
	Alargar a filosofia de segurança da Comunidade aos países da ex-União Soviética e da Europa Central e de Leste	— Programas de Assistência Técnica — Alargar a coordenação do G-24 de modo a incluir os países da ex-União Soviética	1991 ⇒ 1991 ⇒	CE, EM, indústria CE, G-24
	Convenção-quadro Internacional	Apoio activo à AIEA a nível dos trabalhos preparatórios	1992 ⇒	CE, AIEA
b) VERIFICAÇÃO DO CONTROLO DAS INSTALAÇÕES ARTIGO 35º EURATOM	Reactivação de uma disposição do Tratado	— Definição dos objectivos e metas da verificação — Implementação	1991 ⇒ em curso	CE CE + EM
c) ESTRATÉGIA DE GESTÃO DE RESÍDUOS	Inclusão das transferências de resíduos radioactivos nas NBS	Inclusão nas alterações à Directiva 80/836/Euratom	1992 ⇒	CE, EM
	Plano estratégico de gestão de todos os resíduos radioactivos	Definição, adopção e execução do plano estratégico	1992 ⇒	CE, EM, indústria
d) MELHORIA DA INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO DO PÚBLICO	Inclusão da protecção contra as radiações nos currículos do ensino primário e secundário	— Guia para professores — Brochuras, vídeos	1992 em curso	CE, EM idem
		Conferência permanente sobre a saúde e a segurança na era nuclear	em curso	CE
	Melhoria da qualidade da informação pública	Preparação e publicação de um guia para jornalistas sobre a energia nuclear	1992	CE
		Recomendação relativa a uma abordagem harmonizada no domínio da informação pública em matéria de exposição interior ao radon	1993	CE
e) FORMAÇÃO ADEQUADA EM PROTECÇÃO CONTRA AS RADIAÇÕES	Melhoria da qualidade da formação de diferentes grupos profissionais	Cursos em diferentes domínios da protecção contra as radiações e da segurança nuclear	1992 ⇒	CE

Em termos operacionais, será necessário avançar com o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos procedimentos e acordos de assistência mútua relativos a catástrofes naturais e tecnológicas, incluindo a poluição accidental; a optimização das intervenções em casos de emergências e catástrofes em países terceiros exigirá uma melhor coordenação dos esforços dos Estados-membros da Comunidade e uma maior cooperação com as organizações internacionais pertinentes (OMI, PNUA, UNDRO, etc.). A mobilização em condições mais satisfatórias dos recursos humanos e materiais poderia ser conseguida mediante:

- a criação de «Task Forces» para intervir nos diferentes tipos de emergências;
- o aumento da cobertura e qualidade dos cursos de formação e exercícios de simulação;

- a melhoria dos sistemas de informação e comunicação para uma transmissão mais rápida e eficiente da informação, das instruções e das decisões entre os principais intervenientes em situações de emergência.

A Comunidade — com a Comissão a intervir como catalizador — continuará a desenvolver e melhorar a actual rede de informação e os procedimentos operacionais. Para além disso, será feito um esforço renovado no domínio da sensibilização e educação do público: a designação do período de doze meses subsequente a Junho de 1993 como Ano Europeu da Protecção Civil constituirá um incentivo importante e oportuno a este respeito. As iniciativas lançadas nesse contexto serão sistematicamente prosseguidas pelo menos até ao ano 2000, quando termina a década internacional das NU dedicada à prevenção das catástrofes naturais.

## CAPÍTULO 7

### ALARGAMENTO DA GAMA DE INSTRUMENTOS

Uma das principais vantagens da Comunidade Europeia, quando comparada com outras instituições internacionais como as agências das Nações Unidas e a OCDE, é que é um organismo com poder legislativo; quando age nessa qualidade, as suas medidas são obrigatórias para os Estados-membros. No âmbito dos primeiros quatro programas de acção, a actividade ao nível comunitário assumiu a forma de directivas e regulamentos do Conselho. A grande maioria das medidas adoptadas foi concebida para dar resposta a problemas claramente identificados ou para controlar certos processos ou actividades, embora existam excepções importantes, como as medidas relativas às avaliações do impacto ambiental, à protecção da fauna e flora selvagem e ao acesso à informação ambiental. Muitas das directivas têm o duplo objectivo de proteger o ambiente e eliminar as distorções à concorrência no mercado interno.

Devido a esta actividade legislativa, a Comunidade e os Estados-membros que a constituem tiveram um êxito significativo na prevenção das ameaças à saúde pública e ao ambiente, que não pode ser ignorado e não deve ser subestimado, dispondo actualmente de um quadro legislativo, embora relativamente recente e longe de estar completo, constitui uma base muito sólida para as iniciativas que é necessário desenvolver nos próximos anos.

Continuarão a ser necessárias medidas legislativas de nível comunitário, nomeadamente respeitantes a:

- estabelecimento de níveis fundamentais de conservação e protecção do ambiente;
- compromissos comunitários no âmbito de acordos de nível internacional;
- normas e/ou controlos comuns que possam ser considerados necessários ou aconselháveis para preservar a integridade do mercado único.

Mas não é possível adoptar uma directiva ou regulamento que diga: «Procederás de forma sustentável». Para além do mais, devido ao largo espectro de muitas das questões ambientais que actualmente se colocam e da ameaça que as tendências actuais da vida política, económica e social representam para a nossa biosfera, é imperativo adoptar uma perspectiva diferente face às causas dos problemas ambientais. É essencial atacar a raiz dos problemas — a actividade humana, os valores humanos relativamente ao ambiente e aos recursos naturais, o comportamento humano e os padrões de consumo.

Para que seja possível alterar substancialmente as tendências e práticas correntes e envolver todos os sectores da sociedade, num espírito de responsabilidade partilhada, é necessário desenvolver e aplicar uma combinação mais larga de «instrumentos». A política ambiental basear-se-á em quatro conjuntos principais de instrumentos: instrumentos regulamentares, instrumentos baseados no funcionamento das forças de mercado (incluindo instrumentos económicos e fiscais e acordos voluntários), instrumentos horizontais de apoio (investigação, informação, educação, etc.) e mecanismos de apoio financeiro. Os elementos seguidamente apresentados são importantes para a criação de um pacote alargado (no fim deste capítulo — ver *quadro nº 17* — consta uma lista mais completa de objectivos, metas, calendários e agentes relevantes).

### 7.1. Aperfeiçoamento dos dados relativos ao ambiente

A conservação, em termos satisfatórios, do ambiente, desde a concepção das políticas até à adopção e aplicação de medidas concretas apenas pode ser assegurada se a quantidade e qualidade da informação relevante for adequada. É indispensável um melhor conhecimento e compreensão das leis fundamentais que regem a natureza e os respectivos processos de evolução sob a influência dos fenómenos naturais e das intervenções humanas. O conhecimento da natureza e dos processos naturais ainda é limitado; o debate científico em curso sobre o efeito de estufa e as suas eventuais consequências oferece um exemplo notável dessa situação.

Os trabalhos preparatórios do Relatório sobre o Estado do Ambiente publicado ao mesmo tempo que este programa evidenciaram as lacunas e as deficiências da informação ambiental disponível na Comunidade e nos Estados-membros:

- a) na maior parte dos Estados-membros há diferentes instituições ou organizações envolvidas na recolha e análise de dados; as diferenças de nomenclaturas, critérios, metodologias e interpretações contribuem para dificultar a comparabilidade e compatibilidade aos níveis nacional, regional e comunitário;
- b) há uma acentuada falta de dados de referência, estatísticas, indicadores e outro material quantitativo e qualitativo necessário para avaliar as condições e tendências ambientais, estabelecer e adaptar as políticas públicas e justificar os investimentos financeiros;
- c) são praticamente inexistentes dados quantitativos mais precisos sobre as intervenções e influências humanas no ambiente, necessários para a realização de exercícios representativos de modelização e para a optimização das políticas e decisões de investimento em larga escala;
- d) os dados disponíveis não estão muitas vezes tratados ou a informação apresentada convenientemente para

os utilizadores finais administrações, empresas e público em geral — e não têm em consideração os diferentes níveis de complexidade ou simplificação necessária, nem o facto de que diferentes tipos de decisão exigem diferentes tipos ou níveis de informação.

À luz do que foi dito, e tendo presente a relação existente entre uma decisão correcta e uma boa informação, é imperativo que no âmbito deste programa seja atribuído um elevado nível de prioridade a:

- preenchimento das lacunas actuais a nível de dados de referência sobre o ambiente e melhoria da sua compatibilidade, comparabilidade e transparência;
- normalização dos aspectos científicos e técnicos da obtenção, confrontação e interpretação da informação para optimizar o valor e utilidade dos dados obtidos em (e trocados entre) diferentes níveis administrativos e empresariais e diferentes regiões e níveis geográficos;
- exploração e reforço das capacidades e experiência do sistema estatístico europeu a nível do fornecimento regular de dados relevantes sobre o ambiente, comparáveis e relacionados com as estatísticas tradicionais oficiais nos domínios económico e social;
- aumento da frequência e melhoria da qualidade dos relatórios relativos ao estado do ambiente a nível local, regional, nacional e comunitário.

#### *A Agência Europeia do Ambiente: um instrumento essencial*

A melhoria da informação ambiental exigirá um esforço combinado da parte de todos os organismos e níveis administrativos relevantes trabalhando efectivamente em conjunto. Face a esta situação, foi decidido criar uma

Agência Europeia do Ambiente e uma Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (\*). A tarefa da Agência é o fornecimento às entidades envolvidas na política comunitária em matéria de ambiente, das instituições comunitárias ou dos Estados-membros, de informação fidedigna e comparável em todo o território comunitário, descrevendo a qualidade e o nível de sensibilidade do ambiente, bem como as pressões que sobre ele incidem. A Agência funcionará em conjunto com o Eurostat e os serviços da Comissão da área da I&D. O papel da Agência Europeia do Ambiente é considerado crucial no domínio da avaliação e divulgação da informação, da distinção entre riscos reais e aparentes e do fornecimento de uma base científica e racional às decisões e acções que afectam o ambiente e os recursos naturais. Consequentemente, é imperativo que a Agência fique totalmente operacional urgentemente.

## 7.2. Investigação científica e desenvolvimento tecnológico

Os governos, empresas e consumidores são os agentes económicos essenciais cujas decisões podem beneficiar ou ter impacto sobre o ambiente, mas a gama de opções aplicáveis dependerá em grande medida do sucesso da identificação das relações causa-efeito e de se conseguirem encontrar as soluções científicas e tecnológicas apropriadas. No capítulo 2 reconheceu-se que, em última análise, o factor limitativo do desenvolvimento económico e social é o nível de tolerância do ambiente natural. Conceitos associados ao ambiente como tolerância, resiliência, risco, impacto, etc., essenciais à formulação da política, só podem ser definidos e utilizados se se compreender o funcionamento dos processos ambientais fundamentais em escalas espaciais e temporais determinantes e a forma como esses processos são modificados pela actividade humana. Em todos os sectores considerados neste programa, é necessário prestar especial atenção às oportunidades de melhorar o ambiente e a gestão das reservas de capital natural, através de uma utilização mais eficaz das tecnologias existentes e do desenvolvimento e utilização de tecnologias novas ou aperfeiçoadas.

Já foram feitos progressos significativos no desenvolvimento de tecnologias limpas e da engenharia genética, por exemplo, mas está ainda por explorar um manancial de oportunidades e de novas indústrias potenciais. Na sua maior parte, este domínio exige uma intervenção aos níveis empresarial, regional e nacional. Pelo seu lado, a Comunidade pode fazer importantes contribuições nos domínios da bio-ética, da formulação e promoção de programas prioritários de investigação, do intercâmbio de dados e de resultados e da transferência de tecnologias.

(\*) Regulamento (CEE) nº 1210/90 do Conselho; JO nº L 120 de 11. 5. 1990.

A Comunidade já está significativamente envolvida na investigação e desenvolvimento associada a problemas e questões ambientais. Programas como C&T marinhas e do ambiente incluem estudos básicos e estratégicos da mudança climática global, do seu possível impacto, da dinâmica dos ecossistemas, dos riscos naturais e tecnológicos, bem como a questão da melhoria do ambiente através de tecnologias menos poluentes, da gestão dos resíduos e da redução dos riscos colocados pelos acidentes industriais. Outros programas de I&D, como os dedicados à biotecnologia, à agro-indústria, à energia, aos materiais industriais e às tecnologias da informação, englobam estudos sobre os respectivos aspectos ambientais.

No entanto, é claro que a estratégia mais coesa, eficaz e de mais longo prazo deste programa de política e acção exige um esforço de I&D mais coerente e substancialmente maior. No essencial, a I&D de nível comunitário deve apoiar directamente os seguintes objectivos, entre outros:

- fornecimento de uma base científica para avaliar o estado do ambiente e melhorar as condições de alerta rápido de problemas ambientais. Isto exige o desenvolvimento de dados de referência e índices ambientais, sistemas avançados de vigilância e avaliação do ambiente, etc.;
- melhor compreensão dos processos ambientais de base e do impacto das actividades humanas. Neste âmbito, é necessária investigação estratégica de longo prazo para estudar a mudança climática global e o seu eventual impacto, bem como para definir as condições do desenvolvimento sustentável do ponto de vista do ambiente;
- desenvolvimento de uma base sólida para os instrumentos regulamentares e de mercado, incluindo essencialmente I&D pré-normativa no domínio da saúde e segurança dos populações, dos riscos e avaliação do impacto ambiental, das auditorias ambientais, do controlo dos produtos químicos, etc.;
- desenvolvimento e aplicação de técnicas de prevenção, redução e atenuação do impacto ambiental. Isto inclui avanços nos domínios da biotecnologia ambiental, dos novos materiais, de processos novos e menos poluentes, da melhoria da gestão dos resíduos e da prevenção dos acidentes industriais. Os trabalhos nesta área serão essencialmente orientados para os sectores-alvo identificados no capítulo 4.

Finalmente, as relações e ligações entre a política ambiental e a I&D de apoio devem ser substancialmente reforçadas. Para maximizar a eficácia das actividades de I&D, será necessário melhorar o fluxo de informações e a retroacção entre a I&D e a formulação da política, bem como adoptar uma abordagem mais adaptável à I&D, de forma a que esta possa dar uma resposta mais directa e flexível às alterações das exigências políticas.

Reciprocamente, será necessário conceber mecanismos que permitam que a formulação e implementação da política se adaptem à evolução do conhecimento científico e da capacidade tecnológica.

### 7.3. Planeamento sectorial e ordenamento

A utilização cuidada do solo e o planeamento de infra-estruturas podem fornecer o enquadramento e as regras básicas do desenvolvimento socio-económico e da «saúde» ecológica de um país, região ou localidade. Para se atingir o desenvolvimento sustentável, as funções de planeamento e as autoridades públicas responsáveis devem assegurar a optimização da combinação da indústria, energia, transportes, habitação, lazer e turismo, serviços auxiliares e infra-estrutura de apoio que seja consistente com a capacidade de carga do ambiente.

Um planeamento integrado deste tipo será um elemento particularmente importante do esforço de coesão económica e social da Comunidade. A realização das várias combinações necessárias nas diferentes áreas e circunstâncias e nos diferentes grupos populacionais exige um nível avançado de planeamento e coordenação nos Estados-membros.

O estabelecimento de um enquadramento apropriado e globalizante nos domínios do planeamento/desenvolvimento/protecção ambiental exige ajustamentos institucionais para que o princípio da subsidiariedade seja aplicado no processo de decisão ao nível mais apropriado:

- a nível dos Estados-membros ou comunitário, quando se tratar de planos de desenvolvimento económico nacionais ou regionais ou de questões globais;
- a nível das unidades geográficas naturais ou regionais, quando se tratar do desenvolvimento ou poluição regional, das bacias hidrográficas ou do transporte interurbano;
- a nível local, quando se tratar de questões com reduzido impacto geográfico.

Na Comunidade, o planeamento de infra-estruturas e o ordenamento do território são normalmente identificáveis como uma sequência que começa em planos económicos nacionais ou regionais e termina em planos directores municipais e de protecção do ambiente. A sequência tem duas componentes principais — as políticas ou planos a montante, incluindo princípios de controlo e declarações de intenções, e os programas e projectos a jusante, que constituem a base da acção. Dado que o objectivo é o desenvolvimento sustentável, parece lógico, senão mesmo essencial, fazer uma avaliação das implicações no ambiente de todas as políticas, planos e programas relevantes.

A integração da avaliação ambiental no processo de planeamento macro-económico levaria não só ao aumento do nível de protecção ambiental e à optimização da gestão de recursos, mas também à redução das disparidades nas condições de concorrência internacional e inter-regional no domínio dos novos projectos de desenvolvimento, disparidades que actualmente resultam das divergências dos critérios de avaliação praticados nos Estados-membros.

A Comissão e os Estados-membros, dando expressão ao seu empenho na integração das políticas, já se propuseram — na cimeira de Maastricht — levar inteiramente em consideração o impacto ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável na formulação e implementação das medidas.

### 7.4. A abordagem económica: estabelecimento correcto dos preços

Embora seja difícil avaliar em termos monetários o valor de muitas riquezas ambientais e alguns elementos especialmente importantes ou raros não tenham sequer «preço», os mecanismos de avaliação, determinação do preço e contabilização têm um papel fulcral a desempenhar no processo de construção do desenvolvimento sustentável. As avaliações económicas podem contribuir para que os agentes económicos levem em consideração os impactos ambientais quando tomam decisões de investimento ou consumo. Quando as forças de mercado são relevantes, os preços devem reflectir os custos totais para a sociedade da produção e do consumo, incluindo os custos ambientais.

Entre as medidas que é necessário adoptar para estabelecer custos ambientais com vista a criar mecanismos de determinação de preços mais eficazes do ponto de vista do ambiente, estão as seguintes:

- avaliação em termos económicos das reservas de recursos naturais e ambientais dos Estados-membros;
- desenvolvimento de indicadores de recursos renováveis para os Estados-membros (e, nos casos apropriados, regiões) para ilustrar as taxas a que os recursos naturais estão a ser utilizados e renovados, incluindo a disponibilidade e utilização dos recursos hídricos, a formação e erosão de solos, o crescimento e abate de florestas, as populações piscícolas regionais e respectivas capturas, etc.;
- extensão e adaptação dos instrumentos tradicionais das estatísticas económicas com base em investigações de nível nacional e europeu, incluindo modificação de indicadores económicos básicos, como o PNB, para que passem a reflectir o valor dos recursos naturais e ambientais enquanto geradores de rendimentos actuais e futuros e incorporem as perdas e danos ambientais com base em valores monetários atribuídos;

- desenvolvimento de metodologias e linhas de orientação significativas de análise custo/benefício relativas a medidas e acções de política que tenham implicações no ambiente e nas reservas de recursos naturais;
- redefinição dos conceitos, regras, convenções e metodologias contabilísticas para garantir que o consumo e a utilização de recursos ambientais sejam incluídos nos custos totais de produção e reflectidos nos preços de mercado. Estas medidas devem incluir as verificações e controlos apropriados para garantir a transparência dos mercados e a concorrência leal.

Para salvaguardar ou melhorar a sensibilização das empresas face às questões ambientais, garantir que todas as despesas e riscos ambientais sejam considerados e facilitar o desempenho de uma função de controlo pelas contas no relativo a questões ambientais, as empresas devem:

- incluir nos seus relatórios anuais pormenores relativos à sua política e actividades no domínio do ambiente e respectivas consequências;
- incluir nas suas contas as despesas em programas ambientais (o que exige uma definição clara dessas despesas);
- criar provisões contabilísticas relativas a riscos ambientais e futuras despesas ambientais.

#### *Utilização de incentivos económicos e fiscais*

A utilização de instrumentos económicos e fiscais terá de passar a constituir uma parte cada vez mais importante da abordagem global, tendo em vista o estabelecimento correcto dos preços e a criação de incentivos, baseados no mercado, a um comportamento económico benéfico ao ambiente. O objectivo fundamental destes instrumentos será o de internalizar todos os custos ambientais externos suportados durante a totalidade do ciclo de vida dos produtos desde a sua origem até à eliminação final, passando pela produção, distribuição e utilização, de forma a que os produtos não prejudiciais ao ambiente não fiquem em posição concorrencial desfavorável no mercado face aos produtos poluidores e geradores de resíduos. A este respeito, colocam-se duas opções: uma abordagem através dos preços e outra relacionada com as quantidades. Apesar da Comunidade e dos Estados-membros estarem actualmente a aplicar a primeira, é também importante estudar em que medida as opções possíveis como as autorizações transaccionáveis podem ser utilizadas para controlar ou reduzir as quantidades. Será cada vez mais importante garantir que os vários instrumentos sejam aplicados eficientemente, de forma a evitar custos de ajustamento desnecessários para a economia da Comunidade, minimizar consequências adversas a nível da distribuição e otimizar o benefício ambiental. Ao desenvolver esses instrumentos será igualmente importante considerar não apenas o seu impacto potencial no ambiente local e num âmbito alargado, mas

também a respectiva eficiência económica e impacto regional.

Uma primeira categoria importante de instrumentos económicos é constituída pelas taxas e impostos. São bem compreendidos e utilizados, por exemplo no domínio da poluição das águas. Começaram por ser desenvolvidos essencialmente para se obterem os fundos necessários para operações de limpeza e para infra-estruturas como as instalações de tratamento de águas, e continuarão a ser importantes para esses objectivos e outros similares, como a eliminação de resíduos. No entanto, em conformidade com o princípio do poluidor pagador, esses encargos deveriam ser progressivamente reorientados com vista ao desencorajamento da poluição na origem ou ao encorajamento de processos de produção menos poluidores, através dos mecanismos de mercado.

Tradicionalmente, a fixação das taxas e impostos que recaem sobre as emissões de fontes estacionárias tem sido da competência das autoridades nacionais e locais. À medida que o campo de aplicação dessas taxas se alarga e que começam a ter um impacto ambiental real e, consequentemente, geram maiores receitas, pode revelar-se necessária uma intervenção comunitária para garantir a transparência e comparabilidade dos sistemas de tributação e evitar distorções da concorrência na Comunidade (por exemplo, nos casos da poluição da água e do ar), especialmente quando estiverem envolvidas emissões ou descargas de fontes móveis.

Uma segunda categoria de instrumentos, os incentivos fiscais, pode exercer considerável influência nos padrões de consumo e comportamento. As considerações ambientais já são tidas em conta na política fiscal da Comunidade: são exemplos disso a diferenciação dos impostos aplicados pelos Estados-membros à gasolina com chumbo e sem chumbo, a proposta de directiva do Conselho relativa à taxa do imposto sobre consumos específicos que incide sobre carburantes de origem agrícola<sup>(1)</sup> e o imposto sobre o CO<sub>2</sub>/energia previsto na Comunicação da Comissão «Uma estratégia comunitária para limitar as emissões de dióxido de carbono e para melhorar a eficiência energética»<sup>(2)</sup>.

Esta evolução será encorajada durante o período coberto por este programa, com vista à modernização e racionalização global dos sistemas fiscais de forma a que estes reflectam mais adequadamente a necessidade de proteger a base de recursos naturais e o ambiente. A este respeito, é hoje amplamente aceite que é economicamente mais eficiente tributar as actividades que danificam a estrutura de recursos económicos, incluindo o ambiente, e reduzir os impostos que podem ter efeitos negativos no emprego e no investimento. Contudo, deverá ser evitado a todo o custo o aumento da carga fiscal global.

(<sup>1</sup>) COM(92) 36 final de 28. 2. 1992.

(<sup>2</sup>) SEC(91) 1744 final de 14. 10. 1991.

Os auxílios estatais, envolvendo sistemas de subvenção directa e indirecta, constituem uma terceira categoria de instrumentos económicos. A Comissão já adoptou um quadro legal para os auxílios estatais em matéria de ambiente, para garantir a existência na Comunidade de um sistema coerente que seja compatível com o princípio do poluidor pagador. Esse enquadramento será actualizado para levar em consideração não apenas a importância crescente dos subsídios a tipos especiais de despesas ambientais, mas também para garantir a integridade do mercado interno.

As deduções fiscais destinadas a incentivar os investimentos em equipamento ambiental e em processos de produção menos poluentes constituem uma categoria especial de auxílios estatais que é cada vez mais utilizada. Esses incentivos fiscais podem ser muito eficientes a nível da aceleração da introdução de capital fixo menos poluente e devem ser encorajados para facilitar a transição crítica para o desenvolvimento sustentável.

Uma quarta categoria de instrumentos baseados no mercado, a desenvolver na Comunidade, é constituída pela auditoria ambiental. Este instrumento deve ser primordialmente considerado como um instrumento de gestão interna indicador da eficiência da gestão de recursos, incluindo a utilização de matérias primas, o consumo de energia e os níveis de produtividade e de resíduos. Deve evidenciar as áreas de risco, indicar a eficiência a nível da prevenção e gestão do risco e controlar os níveis de segurança e saúde no local de trabalho. Para os accionistas, os investidores e as instituições financeiras e seguradoras, essas auditorias baseadas nos recursos fornecerão um indicador de eficiência tão importante como as contas financeiras tradicionais. Para as autoridades públicas e o público em geral, as auditorias ambientais constituirão um indicador de conformidade e de eficiência que pode contribuir para fomentar a confiança global do público.

Finalmente, será adoptada uma abordagem comunitária integrada à questão da responsabilidade ambiental. O conceito de «responsabilidade partilhada» envolve dois aspectos importantes. Por um lado, é importante que a responsabilidade pela prevenção de danos ambientais seja assumida por todos os intervenientes no problema. Por outro lado, também é necessário defender os interesses comuns no domínio do ambiente assegurando que, no caso de se verificarem efectivamente danos ambientais, estes sejam devidamente reparados. A responsabilidade será um instrumento essencial de último recurso para punir a deterioração do ambiente. Para além disso — e em conformidade com o objectivo de prevenção na fonte — fornecerá um incentivo económico muito claro à gestão e controlo do risco, da poluição e da produção de resíduos.

### 7.5. Informação e educação do público

O sucesso da estratégia de desenvolvimento sustentável dependerá em grande medida das decisões, acções e influência do público em geral. Mas, apesar dos inquéritos

mostrarem um elevado, e crescente, nível de sensibilização ambiental do público em geral, este continua a estar mal informado em questões essenciais. Para além da garantia de acesso à informação ambiental disponível ao abrigo da Directiva 90/313/CEE<sup>(1)</sup> do Conselho (que deve entrar em vigor em 31 de Dezembro de 1992) e do direito de participar na avaliação das consequências ambientais dos projectos mais importantes, é essencial que o cidadão comum possa participar no processo de estabelecimento das condições exigidas para a concessão de licenças de exploração e para o controlo integrado da poluição e possa avaliar a eficiência real das empresas públicas e privadas através do acesso a inventários das emissões, descargas e resíduos e a auditorias ambientais.

No que diz respeito à informação em geral, será necessária uma estratégia global para informar o grande público, os parceiros sociais e económicos, as autoridades regionais e locais e as organizações não governamentais dos objectivos e metas da política comunitária do ambiente e das respectivas responsabilidades e contribuições potenciais. Esta estratégia permitirá criar estruturas que facilitem a participação dos cidadãos e dos vários agentes nas acções da Comissão neste domínio. Essas estruturas podem ser criadas a nível regional e/ou local, levando em consideração as experiências das redes existentes (os centros de informação rural e os centros urbanos de iniciativas locais).

Para que o indivíduo, enquanto consumidor, possa fazer uma escolha racional e devidamente informada, é necessário que a informação relativa ao produto que lhe é fornecida cubra todos os aspectos relevantes como as condições de funcionamento, a fiabilidade, a eficiência energética, a durabilidade, os custos de exploração, etc., e que essa informação lhe seja fornecida de forma imparcial e apoiada por garantias reais e fiáveis. O rótulo ecológico comunitário contribuirá para isso mas, uma vez mais, também ele terá de ser desenvolvido num prazo curto-a-médio e combinado com uma abordagem mais global às questões da segurança do consumidor e da protecção do ambiente.

Nunca é demais realçar a importância do ensino no desenvolvimento da consciencialização ambiental; a educação ambiental deve integrar os currículos escolares já a partir do ensino primário.

O ponto de partida da acção conjunta da Comunidade Europeia e dos Estados-membros no domínio da educação ambiental é a Resolução relativa à educação em matéria de ambiente do Conselho e dos Ministros da Educação reunidos no seio do Conselho, de 24 de Maio de 1988<sup>(2)</sup>.

(<sup>1</sup>) JO nº L 158 de 23. 6. 1990.

(<sup>2</sup>) JO nº C 177 de 6. 7. 1988.

A Resolução afirma — entre outras coisas — que:

*«A educação em matéria de ambiente tem por objectivo reforçar a sensibilização dos cidadãos para os problemas existentes neste domínio, bem como para as possíveis soluções, e estabelecer as bases de uma participação devidamente informada e activa dos indivíduos na protecção do ambiente e na utilização prudente e racional dos recursos naturais.»*

O presente programa exige que a implementação efectiva da resolução seja acelerada. Sem prejuízo das prerrogativas dos Estados-membros no domínio da educação, os estudos ambientais — quer separados, quer integrados nos estudos de ciências naturais e sociais ou noutras matérias de preparação para a vida quotidiana (como a educação cívica, a política, as relações industriais, a higiene e a saúde) — devem ser incluídos nos currículos de todas as escolas primárias e secundárias até ao ano 2000 e nas opções formais de exame o mais cedo possível após essa data. Para começar a trabalhar no sentido da concretização desses objectivos é necessário iniciar, logo que possível, a criação de cursos universitários e cursos de verão, programas de formação de professores e a publicação e desenvolvimento de bibliografia e auxiliares pedagógicos no domínio do ambiente.

#### 7.6. Ensino e formação profissional

As tendências actuais e previstas a nível das mudanças estruturais e tecnológicas e da oferta, procura e concorrência nos mercados podem explicar-se em grande medida pelo facto do mercado estar a ser dinamizado pelas exigências dos consumidores relativas a todos os aspectos da qualidade dos produtos e serviços. A resposta a esta procura é ditada pelo nível de capacidade e tecnológico nos sectores da indústria transformadora e dos serviços. Para além disso, dados empíricos relativos à Europa e aos EUA indicam que: há uma estreita correlação entre a proporção da população que tem níveis elevados de formação profissional e a prosperidade regional; nessas regiões a procura tende a ser mais exigente em termos da qualidade; e os produtores de mercadorias e serviços dessas regiões são concorrenciais em mercados mais vastos, e até em mercados de âmbito global.

Entre outros, estes factores são indiciadores da necessidade de privilegiar a formação e o desenvolvimento de capacidades na Administração e nas indústrias transformadoras e dos serviços, se se pretenderem atingir os objectivos do mercado interno e da política do ambiente da Comunidade. As necessidades de formação e de aquisição de capacidades específicas evidenciadas por estudos (por ex., o programa FAST) feitos na Comunidade incluem:

No sector público:

- gestão e tomada de decisões no domínio de políticas, questões estruturais e projectos;
- gestão dos recursos hídricos;

- conservação da energia e gestão dos resíduos em instituições públicas (hospitais, centrais eléctricas, repartições públicas e equipamento e maquinaria do Estado);
- vigilância dos níveis de aderência à legislação, das condições de operação e dos níveis de poluição;
- exploração de estações de tratamento de águas residuais;
- avaliação do impacto ambiental.

No sector privado, as necessidades de formação e de aquisição de capacidades adicionais a todos os níveis, de gestão e operacionais, incluem:

- na indústria transformadora: investigação e desenvolvimento, gestão de processos, eficiência energética, exploração das biotecnologias, prevenção, reutilização, reciclagem e eliminação segura de resíduos, confinamento e reabilitação de locais contaminados, operações de transporte, manutenção de veículos e conservação de combustíveis;
- na agricultura, horticultura e silvicultura: conservação e gestão da natureza, práticas agrícolas ecologicamente sustentáveis, consultadoria em agricultura e horticultura, gestão de resíduos, controlo integrado de pragas, controlo da erosão e prevenção e controlo de incêndios;
- no sector dos serviços: consultadoria ambiental (jurídica e técnica), fornecimento e divulgação de informação e conhecimentos (especialmente às PME), avaliação do impacto ambiental, contabilidade e auditoria ambiental, sistemas de transporte menos poluentes e eficientes e serviços e informação turística de melhor qualidade.

Em termos de profissões, as necessidades incluem biólogos e químicos, geólogos e geógrafos, arquitectos e especialistas no domínio do ordenamento do território, engenheiros civis, mecânicos, electrotécnicos e da produção e técnicos, operadores e especialistas de formação no domínio do ambiente.

#### 7.7. Mecanismos de apoio financeiro

No contexto global do desenvolvimento sustentável, da conservação dos recursos naturais, da prevenção da poluição e da produção de resíduos e da aplicação efectiva do «princípio do poluidor pagador», as políticas e acções estabelecidas neste programa devem autofinanciar-se. Se forem aplicadas com determinação, devem aumentar a eficiência e a prosperidade industrial, económica e social sem aumento de custos relativamente às práticas actuais, mais desperdiçadoras.

Por princípio, as intervenções financeiras da Comunidade ou de fundos públicos não devem diminuir a responsabilidade fundamental dos «agentes» económicos relevantes, nem constituir um alibi para a incapacidade de integrar a dimensão ambiental nos processos de produção, nas escolhas individuais e nas políticas e programas

económicos e sectoriais relevantes. Para além disso, o facto de se realizarem intervenções financeiras não deve criar a impressão errónea de que o desenvolvimento sustentável é mais dispendioso ou menos eficiente economicamente que uma abordagem do tipo «deixar andar».

Em todo o caso, certos mecanismos financeiros actualmente existentes ou previstos têm, e continuarão a ter, uma influência significativa na realização dos objectivos do programa.

#### *As políticas estruturais*

Os Fundos Estruturais da Comunidade — i.e., o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o elemento de orientação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) — são aplicados para reforçar a coesão económica e social e para beneficiar as regiões mais pobres da Comunidade. Em 1988, foi acordada uma importante reforma do seu funcionamento; os recursos financeiros disponíveis para auxiliar as regiões mais desfavorecidas foram aumentados e concentrados em objectivos específicos. O orçamento é duplicado, em termos reais, entre 1987 e 1993; em 1992, representa cerca de 27 % do orçamento comunitário global.

Destes fundos, é o FEDER que actualmente contribui mais significativamente para o desenvolvimento económico, através da sua intervenção directa no financiamento de investimentos produtivos e de infra-estruturas. Muitas das suas intervenções têm consequências para o ambiente. No FEDER, os fundos dedicados a «projectos ambientais» aumentaram consideravelmente de cerca de 100 mecus por ano em 1985-1987 para cerca de 700 mecus por ano no programa actual (a preços de 1991), em parte devido a ENVIREG e a outras iniciativas comunitárias. O FSE, através do apoio que dá à formação e à criação de empregos, e o FEOGA, através das suas intervenções no domínio do desenvolvimento rural e das práticas agrícolas ecológicas, também contribuem para a protecção e melhoria do ambiente.

Para além da despesa «ambiental» referida, os Quadros Comunitários de Apoio, que constituem os contratos entre os Estados-membros e a Comissão (na qualidade de gestores dos fundos), exigem conformidade com a legislação ambiental e a avaliação do impacto ambiental dos projectos. No entanto, nos casos em que os modelos de desenvolvimento regional sobrevalorizam o crescimento económico de curto-prazo, podem verificar-se efeitos laterais no ambiente não consistentes com o objectivo do desenvolvimento sustentável. Consequentemente, será prestada ainda maior atenção à avaliação de todas as implicações dos planos, programas e projectos no ambiente e na sustentabilidade do desenvolvimento.

#### *Próxima revisão das políticas estruturais*

Na próxima reforma dos Fundos Estruturais, a Comunidade terá por objectivo a promoção de um desenvolvimento sustentável, em conformidade com o artigo 2º do novo Tratado. Neste contexto, o desenvolvimento apoiado pelos fundos deve basear-se nas vantagens intrínsecas e nos recursos naturais próprios das regiões em causa e ser orientado para processos e produtos de elevada qualidade. Isso implica um maior nível de integração da dimensão ambiental nos próprios aspectos processuais dos fundos — sendo o ambiente considerado como uma preocupação essencial do processo de desenvolvimento — bem como uma maior coordenação e sinergia entre os diferentes fundos. Esta abordagem é fundamental para a coesão económica e social a longo prazo da Comunidade.

No caso do FEDER, o desenvolvimento apoiado pelo Fundo levará em consideração as implicações ambientais. Os Estados-membros serão encorajados a adoptar uma abordagem integrada, considerando a globalidade do impacto ambiental nas fases iniciais de formulação dos planos e programas e evitando degradações ambientais que possam ser irreversíveis ou exigir dispendiosas acções de correcção no futuro.

No que diz respeito ao FSE, este programa sublinha a importância dos aspectos ligados ao ensino e à formação, incluindo a indicação das capacidades e especializações profissionais que serão necessárias para a sua implementação. No contexto da revisão, e conjuntamente com a Task Force dedicada aos Recursos Humanos, Ensino, Formação e Juventude, o FSE dará um maior apoio à formação e à criação de empregos associados a actividades ambientais que contribuam para um desenvolvimento regional sustentável.

As oportunidades e incentivos para promover uma gestão responsável do solo, das florestas e dos ecossistemas através do FEOGA e do FSE aumentarão à medida que a Política Agrícola Comum for reorientada com vista a uma gestão mais equilibrada e dinâmica das áreas rurais da Comunidade. Um princípio geral a aplicar na reestruturação a longo prazo da PAC é o de que o apoio comunitário será progressivamente sujeito à condição de que a exploração dos recursos agrícolas e outros recursos rurais seja feita numa forma aceitável do ponto de vista do ambiente e, em última análise, numa forma que melhore na generalidade a qualidade do ambiente rural e natural.

Finalmente, no que diz respeito aos Fundos Estruturais em geral, é necessária uma maior integração do planeamento e das redes, especialmente quando está em causa a integração e coesão das regiões periféricas que

será mais desenvolvida no quadro do exercício «Europa 2000» (1).

#### *Instrumento Financeiro Comunitário para o Ambiente (LIFE)*

Embora os conceitos filosóficos de responsabilidade ambiental e de desenvolvimento sustentável tenham uma aceitação consideravelmente generalizada, continuam a ser bastante abstractos para a grande maioria dos agentes económicos. Quer como administradores, empresários ou consumidores, os agentes económicos não percebem claramente como é que devem aplicar os conceitos na sua actividade quotidiana. Neste contexto, as principais tarefas do LIFE serão:

- a definição e a promoção de modelos de produção e comportamento coerentes com os princípios do desenvolvimento sustentável;
- a demonstração prática da viabilidade técnica e da eficiência económica de modelos e acções seleccionadas;
- o apoio a projectos específicos de demonstração, a projectos-piloto e a acções horizontais de informação, ensino e formação destinados a influenciar os agentes económicos através da utilização de exemplos práticos;
- o reforço das estruturas administrativas.

Até agora, este tipo de acções tem sido realizado de forma bastante dispersa através de um conjunto de instrumentos financeiros de âmbito reduzido — MEDSPA, NORSPA, ACA E ACNAT. O LIFE destina-se a garantir uma real integração e uma maior eficiência dos instrumentos precedentes através de uma melhor coordenação dos procedimentos e da gestão global.

#### *Criação de um Fundo de Coesão*

O artigo 130º-D do Tratado da União Europeia prevê a criação, até 31 de Dezembro de 1993, de um Fundo de Coesão, que contribuirá financeiramente para a realização de projectos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes. Os potenciais beneficiários são a Grécia, a Irlanda, Portugal e a Espanha. A própria natureza do Fundo pressupõe um elevado nível de intervenção comunitária (85 a 90 %). O Fundo de Coesão dará uma nova dimensão ao esforço de coesão económica e social e será para os Estados beneficiários o que as políticas estruturais são para as regiões.

Está previsto que os financiamentos do Fundo de Coesão sejam sujeitos a duas condições:

- Em primeiro lugar, os projectos a considerar devem ter origem na legislação comunitária. Para projectos

no domínio do ambiente, isto significa que devem resultar de uma decisão comunitária que implique custos desproporcionais para as autoridades públicas do Estado-membro em questão. Desta forma, o Fundo de Coesão auxiliará os Estados-membros com menos recursos a aplicar efectivamente a legislação ambiental.

- A segunda condição é a adopção prévia pelo Conselho de um programa de convergência económica. A aplicação desse programa será acompanhada pela Comunidade no contexto da vigilância multilateral prevista no artigo 104º-C do Tratado.

A Comissão apresentará em 1992 uma proposta de regulamento relativo à criação e funcionamento do Fundo.

#### *O Banco Europeu de Investimento*

Ao longo da maior parte dos últimos 20 anos, a protecção ambiental tem constituído um importante critério de selecção e avaliação de projectos do BEI. Em 1983, o BEI fez uma declaração formal de intenções sobre a política ambiental, «Declaração relativa às Políticas e Procedimentos Ambientais associados ao Desenvolvimento Económico», conjuntamente com o Banco Mundial, bancos de desenvolvimento regional, o PNUA, o PNUD e a Comissão das Comunidades Europeias. O BEI passou também a ser membro do Comité para o Ambiente das Instituições Internacionais de Desenvolvimento (CIDIE).

Em 1984, o Conselho de Administração estabeleceu os fundamentos da política do banco que lhe permite intervir para apoiar projectos relacionados com o ambiente em toda a Comunidade. Desde 1988, o banco tem cooperado com o Banco Mundial no quadro do Programa para o Ambiente do Mediterrâneo (PAM). Um dos resultados desta cooperação é o Programa de Assistência Técnica para o Mediterrâneo (METAP), cujo objectivo é o de funcionar como catalisador do investimento relacionado com o ambiente na região. Estão a ser consideradas outras possibilidades de cooperação por exemplo, o cofinanciamento do investimento no âmbito do ENVIREG.

Para as suas operações, o banco adoptou uma definição de ambiente que cobre projectos relacionados com a água, com a eliminação de resíduos sólidos, com o controlo da poluição atmosférica, com a conservação do património e com determinados projectos de redução da poluição urbana. Apesar desta definição bastante restritiva, nos últimos anos verificou-se um aumento acentuado dos empréstimos concedidos pelo banco aos países membros para projectos no domínio do ambiente (que subiram para 15 % dos empréstimos totais em 1989) e um alargamento dos tipos de investimento ambiental cobertos. O «teor ambiental» dos empréstimos concedidos pelo banco varia entre os Estados-membros (de 2 % a 3 %, em Portugal e na França, até 44 % na Alemanha), reflectindo, entre outros factores, a gama de possibilidades de concessão de crédito por parte do banco nesses países.

(1) COM(91) 452 final de 7. 11. 1991.

Quadro nº 17: Medidas horizontais

Objectivos	Metas até ao ano 2000	Ações	Calendário	Agentes
1. MELHORIA DA INFORMAÇÃO	— Aperfeiçoamento dos dados de referência	— Programa comunitário de estatísticas do ambiente	1992 ⇒	AEA + CE
		— Estatísticas nacionais do ambiente	1995	EM
		— Estatísticas regionais e comunitárias	1995	CE
		— Indicadores da evolução e das tendências gerais	1995 1997	CE CE
2. INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO	— Avaliação regular da qualidade e dos progressos registados	— Relatórios nacionais e comunitários sobre o estado do ambiente	1995 2000	EM CE
		— Inventário das emissões e descargas poluidoras e dos resíduos	1994 ⇒	CE, Empresas
		— Aumento considerável do investimento em I&D relativa ao ambiente em geral e energia	1992, 1996	Empresas + EM + CE
		— Programas específicos como tecnologias de baixa emissão de carbono, biomassa e outras energias renováveis	1993	idem
3. PANEAMENTO SECTORIAL E ESPACIAL	Planos integrados de desenvolvimento socio-económico	— Programas alargados de biotecnologia, incluindo a sua utilização no controlo integrado de pragas na agricultura	1995	idem
		— Programa alargado sobre tecnologias limpas, tecnologias de reciclagem e materiais reutilizáveis e recicláveis	1993	idem
		— Planos integrados de desenvolvimento regional	1992 ⇒	EM, AL, CE
		— Planos integrados em gestão dos transportes até ao ano 2000	1994	EM, AL, CE
4. NIVELAMENTO CORRECTO DOS PREÇOS	Avaliação das reservas de recursos ambientais	— Planos integrados de gestão das zonas costeiras	1998	EM, AL, CE
		— Planos integrados dos transportes para 2010	1997	EM, AL, CE
		— Avaliação do impacto ambiental ao nível do planeamento e do projecto	1995 ⇒ em curso	EM, AL, CE
		— Aplicação da AIA nos programas e projectos orientados para o FEDER	1993 ⇒	EM, AL, CE
a) Avaliação e Contabilização	Desenvolvimento de indicadores dos recursos renováveis	— Linhas directrizes preliminares associadas à «melhoria da informação»	1993 1995	CE AEA, CE, EM
		— Quadros «sombra» do PNB apresentando o valor dos recursos naturais	1995 ⇒	EM + CE
		— Quadros formais do PNB	1999 ⇒	idem
		— Desenvolvimento e implementação de um programa coerente de internalização dos custos externos	1992 ⇒	EM + indústria
Criação de mecanismos de contabilidade ambiental	Análise custo/benefício	— Consultas a organizações profissionais	1992	CE
		— Linhas directrizes comunitárias	1993	Contabilistas + Organ. profiss. + CE
		— Contas paralelas nas empresas	2000 ⇒	
		— Consultas aos EM e a organizações industriais e profissionais	1992/1993	CE, EM, Organ. profissionais e industriais
Apresentação dos aspectos ambientais nas contas das empresas	Análise custo/benefício	— Directiva comunitária	1994	CE + EM

Objectivos	Metas até ao ano 2000	Acções	Calendário	Agentes	
b) Incentivos fiscais	Integração das exigências de protecção ambiental nas políticas fiscais	— Promoção de incentivos fiscais para o ambiente	1993	EM + CE	
c) Taxas	Maior transparência dos sistemas de tributação	— Revisão dos impostos e taxas a nível nacional e local	1993	EM + AL	
d) Auxílios estatais	Aplicação do princípio do poluidor pagador	— Revisão completa dos auxílios estatais no domínio do ambiente	1992/1993	CE + EM	
e) Outros instrumentos económicos de mercado	— Auditoria ambiental de todas as maiores empresas públicas e privadas	— Directiva relativa às auditorias ambientais	1992 1994	CE + EM + contabilistas	
		— Consultas aos EM, à indústria e a instituições seguradoras	1992/1993	CE + EM + AL + empresas	
		— Arranque do esquema de bónus de eficiência aplicável às convenções e condições relativas às licenças de exploração	1995	EM + AL + seguradoras	
		— Directiva relativa à responsabilidade civil por danos causados por resíduos	1993 ⇒	CE + EM	
		— Documento de discussão sobre os sistemas de responsabilidade civil e responsabilidade conjunta	1992	CE	
5. INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO DO PÚBLICO	— Sistemas de depósito/reembolso	— Adopção de um regulamento comunitário	1995	CE + EM	
		— Implementação progressiva Relatórios sobre o progresso e eficiência verificadas	em curso 1995/1998	EM + empresas CE + EM	
		— Aumento do nível de informação genérica	— Acesso público à informação ambiental	1993	AL, EM, CE
		— Relatórios regulares sobre o estado do ambiente	1995 ⇒	AL, EM	
		— Campanhas específicas de informação sobre temas seleccionados	— Resíduos, consumo de energia, transportes, etc. (a decidir pelo Grupo de Revisão da Política em matéria de Ambiente)	1992 ⇒	CE, EM, serviços públicos
6. ENSINO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL	— Melhor informação ao consumidor	— Rotulagem ecologia	1993 ⇒	CE, EM	
		— Rótulo de segurança ambiental e do consumidor integrado	1998	CE, EM Institutos de normalização	
		— Relatório sobre a situação actual e proposta relativa a novos desenvolvimentos	1992	CE	
		— Programa de investigação pedagógica	1992/1993	EM Inst. ens,	
		— Adopção de linhas directrizes gerais	1993	EM	
		— Preparação de livros/auxiliares pedagógicos	em curso	Empresas	
		— Formação de professores	1993 ⇒	Inst. ens.	
		— Integração nos currículos escolares	2000	EM	
		— Programa de seminários, cursos de verão e colóquios	1993 ⇒	EM	
		— Actualização anual dos currículos	1993 ⇒	Inst. ens. CE	
6. ENSINO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL	— Incorporação do ambiente em todos os currículos do ensino primário e secundário	— Relatório sobre a situação actual de todos os sectores	1992	CE	
		— Integração de estudos do ambiente	1993 ⇒	Inst. nacionais ens.	
		— Criação de faculdades do ambiente	idem	idem	

Objectivos	Metas até ao ano 2000	Acções	Calendário	Agentes
( <i>continuação</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Programas de formação profissional para técnicos, operadores de máquinas, agrónomos, técnicos florestais e outros trabalhadores e formadores relevantes</li> <li>— Cursos, seminários e conferências de formação profissional para auditores, contabilistas e especialistas de planeamento</li> <li>— Programa contínuo de cursos e seminários para especialistas de planificação de políticas, gestores dos transportes, consultores agrícolas e operadores de turismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Investigação pedagógica, preparação de livros e auxiliares pedagógicos</li> <li>— Coordenação entre instituições profissionais, desenvolvimento de linhas directrizes e de procedimentos</li> <li>— idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1992 ⇒</li> <li>1992 ⇒</li> <li>idem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Inst. ens., empresas</i></li> <li><i>CE + organ. profissionais</i></li> <li>idem</li> </ul>
7. MECANISMOS DE APOIO FINANCEIRO	<p>Integração total da dimensão ambiental na concessão de apoios dos fundos estruturais (com efeito a partir da ratificação do novo Tratado)</p> <p>Orientação dos auxílios FEOGA de modo a favorecer uma agricultura e um desenvolvimento rural integrados e sustentáveis</p> <p>Desenvolvimento do LIFE enquanto «mecanismo impulsor» da implementação efectiva da política do ambiente</p> <p>Novo Fundo de Coesão</p> <p>Novos mecanismos de apoio financeiro às PME</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ter em consideração o impacto ambiental</li> <li>— Transformação progressiva do apoio aos preços em garantia ao rendimento</li> <li>— Contratos de gestão da terra</li> <li>— Programa de desenvolvimento rural</li> <li>— Programa de desenvolvimento florestal</li> <li>— Arranque do LIFE</li> <li>— Revisão completa e extensão à medida das necessidades</li> <li>— Incentivo especial à redução da poluição atmosférica, águas residuais, resíduos, etc.</li> <li>— Análise completa das dificuldades e necessidades</li> <li>— Revisão completa dos auxílios estatais no domínio do ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1993 ⇒</li> <li>1992 ⇒</li> <li>1992 ⇒</li> <li>Progressivo</li> <li>idem</li> <li>1992</li> <li>1995</li> <li>1993-1998</li> <li>1992/1993</li> <li>1993</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>EM + AL + CE</i></li> <li><i>CE</i></li> <li><i>EM + CE</i></li> <li>idem</li> <li><i>Empresas florestais</i></li> <li><i>CE + EM</i></li> <li><i>CE + EM</i></li> <li>idem</li> <li><i>CE + EM + AL</i></li> <li><i>CE + EM + organ. industriais</i></li> <li><i>CE</i></li> </ul>

## CAPÍTULO 8

## SUBSIDIARIEDADE E RESPONSABILIDADE REPARTIDA

O novo Tratado da União Europeia confere um lugar de destaque ao princípio de subsidiariedade, considerando-o de aplicação geral. O artigo A refere-se ao processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, «em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos». Com base no artigo 3º-B do novo Tratado, a Comunidade intervirá apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. Na concepção deste programa, tentou-se transpor o princípio da subsidiariedade para termos operacionais.

Na medida em que os objectivos e metas apresentados no programa e o objectivo final do desenvolvimento sustentável só podem ser atingidos com a acção concertada de todos os agentes relevantes trabalhando em parceria, o programa combina o princípio da subsidiariedade com o conceito mais lato de responsabilidade partilhada. Este último conceito envolve menos o problema da escolha de um nível de execução da acção, com exclusão dos outros, do que o problema da combinação de agentes e instrumentos aos níveis apropriados, sem se pôr em causa a divisão de competências entre a Comunidade, os Estados-membros e as autoridades regionais e locais. Para uma meta ou problema, a tónica (agentes e instrumentos) pode ser colocada no nível comunitário/governo nacional/governo regional e para outro no nível regional/local/sectorial ou empresas/público em geral/consumidores.

A aplicação prática do princípio da subsidiariedade e da responsabilidade partilhada implicará também o respeito pelo princípio actualmente vigente (nº 4 do artigo 130º-R) e proposto (nº 4 do artigo 130º-S) que estipula que, sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário, os Estados-membros assegurarão o financiamento e aplicação da política em matéria de ambiente.

O quadro nº 18 representa uma tentativa de indicar a complementaridade das acções aos diferentes níveis num quadro geral de subsidiariedade e responsabilidade partilhada. Nos outros quadros do programa, a coluna «agentes» indica os vários agentes considerados mais relevantes para a aplicação de medidas específicas.

Quadro nº 18: Exemplos de responsabilidade repartida

	CE	Governos dos EM e governos regionais (*)	Autoridades locais e regionais	Empresas	Público em geral/ Consumidores
<b>Planeamento</b>					
- Desenvolvimento económico e social	Desenvolvimento regional, Coesão	Planos de desenvolvimento económico. Gestão do escrímento AIA	Estratégias de desenvolvimento regional AIA	Procura – infra-estrutura	ONG
- Ordenamento do território	Directiva 85/337/CEE (AIA)	Planos de desenvolvimento nacional, regional e local; integração de serviços			AIA – participação do público
- Redes	Rede europeia rodoviária, ferroviária, corredores, aéreos; comunicações – cooperação regional			Procura – distribuição	
<b>I&amp;D</b>					
- Meios	Programas de I&D, AEA	Pontos focais, Benefícios fiscais	Tratamento do controlo das emissões	I&D ambiental, Biotecnologia	
- Processos		Controlo integrado da poluição		Inovação, tecnologia	
- Produtos		Incentivos fiscais, Planos nacionais gestão resíduos	Políticas preventivas em matéria de resíduos	Concepção; equipamento	Procura do consumidor Rótulos ecológicos
<b>Comunicação</b>					
- Informação	Divulgação, Coordenação AEA Programa estatístico do Eurostat	Estado do ambiente, Estruturas administrativas Serviços nacionais de estatística	Eficiência dos detentores de licenças; recolha, avaliação, divulgação	Procura industrial previsibilidade Seguros/investimentos	ONG, cidadãos envolvidos, consumidores
- Ensino	Plataforma para intercâmbio de informação e experiências	Currículos primário, secundário + universitário; auxílios pedagógicos, professores		Procura de licenciados com formação no domínio do ambiente	
- Formação	Medidas de apoio	Profissional	Profissional	Formação contínua; seguros; indústria dos serviços	Síndicos
<b>Baseadas no mercado</b>					
- Códigos de conduta (acordos voluntários)	Convenções, CE-códigos	Acordos e convenções sectoriais		Acordos sectoriais	
- Gestão dos recursos (auditorias ambientais)	Directiva CE Projectos-piloto	Acordos sectoriais; auditorias internas	Auditoria das actividades próprias; licenças de exploração	Instrumentos de gestão Bancos de investimento Prémios de seguros	Informação aos investidores, público, consumidores
- Rótulos ecológicos	Directiva CE AEA	Promoção nacional: Coordenação + Procedimentos		Concepção de produtos	Pressão do consumidor
- Incentivos financeiros (incl. auxílios estatais)	Apreciação geral dos auxílios estatais e dos instrumentos financeiros comunitários	Benefícios fiscais subvenções			
<b>Normativas</b>					
- Protecção do ambiente	Directiva habitats, ACNAT, NATURA 2000, desenvolvimento rural	Designação de habitats sensíveis; parques naturais	Planos espaciais de zonas aprazíveis locais		ONG/exigência pública de instalações e qualidade de vida
- Mercado interno	Normas de produtos Limites de emissão			Exigência de supressão das barreiras comerciais	Exigência de possibilidade de escolha do consumidor
- Implementação de acordos internacionais	Vigilância da regulamentação	Implementação nacional		Implementação sectorial	

■ = Papel principal

■ = Papel complementar

■ = Posição de influência

(\*) Devido a diferenças nas disposições constitucionais e institucionais dos Estados-membros, as competências não estão distribuídas da mesma maneira. Consequentemente, tal como o título indica, neste quadro são apresentados exemplos teóricos de responsabilidade repartida que foram concebidos de modo a não interferirem com a divisão de competências existente. A referência aos governos regionais é feita para cobrir os governos de nível sub-nacional como os *Länder* na Alemanha e as administrações regionais na Bélgica, Itália e Espanha, que têm algumas competências exclusivas nas áreas de política abordadas por este programa.

## CAPÍTULO 9

## IMPLEMENTAÇÃO E APLICAÇÃO EFECTIVA

Se se quiser que os objectivos relativos à protecção do ambiente, à sustentabilidade da actividade socio-económica e do desenvolvimento e à integridade do mercado interno sejam atingidos, é imperativo que a política, a estratégia e as medidas definidas neste programa para todos os níveis da sociedade sejam satisfatoriamente implementadas e executadas. Em última análise, as medidas destinadas a facilitar o desenvolvimento sustentável e envolvendo todos os agentes económicos através da aplicação de uma ampla gama de instrumentos devem garantir a sua própria execução. Contudo, é razoável esperar que, num futuro próximo, a eficácia da implementação esteja intimamente relacionada com a qualidade das próprias medidas e com as respectivas disposições de execução.

No passado, os problemas de implementação deveram-se a vários factores, entre os quais:

- falta de coerência política global, em parte devido a uma ordem de trabalhos em constante evolução, nem sempre no mesmo sentido, à medida que os domínios cobertos pela política ambiental se alargavam e, em parte, devido ao facto de grande parte da legislação ambiental ter sido desenvolvida de forma ad-hoc;
- uma escolha limitada de instrumentos, tendo-se talvez confiado demasiado numa regulamentação do tipo «estabelecimento de regras e controlo da sua observância»;
- a necessidade de unanimidade no Conselho de Ministros, exigindo frequentemente compromissos políticos, deu origem, em muitos casos, a medidas de difícil aplicação prática;
- o recurso predominante a directivas, enquanto instrumento jurídico, levantou frequentemente dificuldades a nível da sua integração em sistemas jurídicos e procedimentos administrativos nacionais bastante variados, com os consequentes problemas de interpretação e implementação;
- problemas de inadequação da gestão a todos os níveis administrativos, desde o comunitário ao das autoridades locais.

É importante retirar os devidos ensinamentos destas experiências do passado e dar os passos apropriados para melhorar este aspecto específico da política. Entre as reformas necessárias incluem-se a melhor preparação das medidas, compreendendo melhores mecanismos de consulta, uma integração mais eficiente com as medidas complementares, um melhor acompanhamento prático das medidas legislativas, quer a nível administrativo, quer a nível operacional, e uma aplicação mais estrita da conformidade e respectiva verificação.

Para implementar estas reformas, está prevista a criação dos seguintes grupos ad hoc de diálogo:

- i) Será criado um Forum Consultivo para permitir a realização de consultas e a troca de informações entre os sectores industriais/de produção, o mundo empresarial, as autoridades regionais e locais, as associações profissionais, os sindicatos, as organizações de defesa do ambiente e de consumidores e as Direcções-Gerais da Comissão. Prevê-se que o Forum funcione como uma organização flexível, sendo criados subgrupos específicos à medida das necessidades para lidar com tópicos ou questões específicas. O interesse comum na sustentabilidade do desenvolvimento e a necessidade de aumentar os níveis de sensibilização e consenso na aplicação da responsabilidade partilhada contribuem para realçar a importância deste Forum.
- ii) Uma Rede de Implementação compreendendo representantes das autoridades nacionais relevantes e da Comissão no domínio da aplicação das medidas comunitárias; o seu objectivo essencial será a troca de informações e experiências e o desenvolvimento de abordagens comuns, a nível prático, sob a supervisão da Comissão. Sem prejuízo das responsabilidades e prerrogativas específicas da Comissão relativas à implementação e aplicação efectiva ao abrigo dos artigos 155º e 169º do Tratado, a Rede pode contribuir para promover a consistência a nível da aplicação prática das políticas e regras comunitárias entre os Estados-membros. Isto implicará, entre outras coisas, intercâmbios de informação sobre os desenvolvimentos técnicos, iniciativas de conformidade e acções cautelares. Os Estados-membros podem ainda beneficiar da capacidade pericial da Rede ou da sua assistência relativamente a questões associadas a mecanismos de conformidade locais ou nacionais, a auditorias ou relatórios.
- iii) Será criado um Grupo de Análise da Política em matéria de Ambiente composto por representantes da Comissão e dos Estados-membros ao nível de Director-Geral, para desenvolver a compreensão recíproca e as trocas de pontos de vista sobre a política e as medidas ambientais. Este Grupo basear-se-á no Comité de Directores-Gerais da Indústria que tem dado provas de grande eficácia nos últimos anos. Um dos seus objectivos essenciais é o de preencher a lacuna resultante do facto de as comunicações entre a Comissão e os Estados-membros relativas a questões ambientais se terem limitado em grande medida a deliberações do Conselho sobre propostas específicas e a trocas de informação relativas a processos de infracções.

Estes três grupos de diálogo terão um papel especial a desempenhar para promover um maior sentido da responsabilidade entre os principais agentes da parceria e para garantir a aplicação eficaz e transparente das medidas. A sua função não é a de duplicar o trabalho dos

comités criados pela legislação comunitária para acompanhamento de medidas específicas, ou pela Comissão no domínio de áreas específicas de interesse como a protecção do consumidor, o desenvolvimento turístico, etc., ou ainda pelos Estados-membros para a implementação e aplicação efectiva da política a nível nacional. Finalmente, não substituirão o diálogo existente entre a indústria e a Comissão, diálogo que, em qualquer caso, se pretende ver reforçado.

Entre as reformas a empreender em termos práticos, estão as seguintes:

#### *Aperfeiçoamento da legislação*

- selecção e preparação de instrumentos mais cuidadosa: a abordagem legislativa pode nem sempre ser a melhor opção, em termos de primeiro passo, mesmo que possa ter um papel essencial a desempenhar no longo prazo;
- as medidas e normas legislativas relevantes devem ser sujeitas a consulta prévia do Fórum Consultivo e, antes de finalizadas, a uma «avaliação da exequibilidade»;
- a legislação ambiental deve conter disposições específicas de aplicação efectiva, nomeadamente quando impõe normas;
- toda a nova legislação deve ser acompanhada em termos práticos por programas, seminários e conferências dedicadas à formação.

#### *Implementação*

- as directivas adoptadas a nível comunitário devem ser transpostas para a legislação nacional nos prazos decididos pelo Conselho;
- os programas de despoluição e os planos de vigilância devem ser aplicados em conformidade com os prazos acordados;
- os Estados-membros que ainda não o fizeram devem criar procedimentos e organismos de aplicação efectiva para assegurar a conformidade integral e uniforme com as exigências legislativas e com as exigências associadas a autorizações;
- as exigências relativas a relatórios estabelecidas por várias directivas e regulamentos, recentemente racionalizadas por uma directiva global<sup>(1)</sup> relativa à elaboração de relatórios, devem ser rapidamente postas em prática;

- devido às respectivas implicações na competitividade relativa das empresas no âmbito do mercado interno, bem como para efeitos da aplicação do «princípio do poluidor pagador», será efectuada antes do final de 1993 uma revisão completa das multas e penalidades aplicadas nas diferentes partes da Comunidade;
- deve ser assegurada a optimização da transparência no relativo à implementação da legislação e, em especial, às autorizações de emissões poluentes para o ambiente.

#### *Integração das políticas*

- em cumprimento do Tratado (nº 2 do artigo 130º-R) e tendo em vista o objectivo do desenvolvimento sustentável, a dimensão ambiental será totalmente incorporada em todas as outras políticas comunitárias;
- aquando da preparação de legislação e políticas comunitárias, será efectuada uma avaliação das respectivas implicações para o ambiente, com especial atenção nas áreas do mercado interno, comércio internacional, indústria, energia, agricultura, transportes, desenvolvimento regional e turismo;
- os Estados-membros deverão aplicar o mesmo princípio através da avaliação do impacto ambiental dos seus próprios planos e programas;
- o desrespeito da legislação comunitária e nacional pode resultar em danos para o ambiente e para o património, quer em termos físicos, quer financeiros; pode também criar distorções a nível da concorrência entre empresas. Neste contexto, as disposições do artigo 171º do novo Tratado relativas à intervenção do Tribunal de Justiça em caso de não cumprimento, que incluem a possibilidade de imposição de sanções pecuniárias, podem ter um importante efeito incentivador ou correctivo.

#### *Participação do público*

- dado o seu direito de acesso à informação ambiental (Directiva 90/313/CEE)<sup>(2)</sup>, o público deve ter a possibilidade de participar tanto quanto possível nos processos de decisão relativos à concessão de licenças de construção, de exploração, de emissão/descargas, etc.; o público em geral está directamente interessado na qualidade do seu ambiente e, para além disso, pode estimular significativamente a eficiência das empresas que operam na sua área — eventualmente até na qualidade de empregados ou gestores; este princípio deve igualmente aplicar-se à informação ao dispor das instituições comunitárias;
- deve ser desenvolvido a nível local, regional e nacional um sistema acessível e eficiente de reclamações, para reforçar os laços de confiança entre o público,

<sup>(1)</sup> Directiva 91/692/CEE, JO nº L 377 de 31. 12. 1991.

<sup>(2)</sup> JO nº L 158 de 23. 6. 1990, p. 56.

as autoridades competentes e as empresas ou estabelecimentos industriais. Neste contexto, as reclamações devem ser consideradas sobretudo uma vantagem e não um inconveniente. Constituem uma indicação para os organismos responsáveis pela aplicação efectiva de que algo está mal e podem manter as autoridades competentes em contacto com realidades de que estas estão geograficamente afastadas ou que não estão em posição de seguir continuamente;

- os indivíduos e os grupos de interesse público devem ter efectivamente acesso aos tribunais, de forma a que haja a garantia de que os seus legítimos interesses são protegidos, que as medidas ambientais decididas são efectivamente aplicadas e que as práticas ilegais cessam.

#### *Responsabilidade ambiental*

- a Comissão já apresentou uma proposta de directiva relativa à responsabilidade civil pelos danos ao ambiente causados pelos resíduos <sup>(1)</sup>;
- logo que possível, a Comunidade criará um mecanismo que tornará a pessoa ou organismo que cause danos ao ambiente responsável pela sua reparação; deverá ter-se o cuidado de garantir que o «princípio do poluidor pagador» seja integralmente respeitado;
- nos casos em que o responsável pelos danos ambientais não poder ser facilmente identificado — por exemplo, nos casos de poluição oriunda de fontes difusas — deverão conceber-se outros mecanismos de partilha da responsabilidade.

#### *Participação da Agência Europeia do Ambiente*

Segundo o regulamento que a criou, a decisão sobre a questão de a Agência intervir ou não na vigilância da implementação das medidas comunitárias, foi adiada para quando da reavaliação a efectuar após os seus dois primeiros anos de funcionamento. Todavia, enquanto produtora de dados ambientais, organismo encarregado de garantir a qualidade e comparabilidade dos dados e a realização de relatórios sobre o estado do ambiente, a Agência terá, de qualquer modo, um papel fundamental a desempenhar a nível da implementação e aplicação efectiva de qualquer medida.

#### *Relatórios sobre a implementação*

Finalmente, a Comissão continuará a fornecer ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao público em geral relatórios sobre a amplitude e qualidade da implementação e aplicação efectiva em toda a Comunidade. À medida que a quantidade e qualidade da informação for melhorada através do aperfeiçoamento das informações fornecidas pelos Estados-membros e da disponibilidade de dados mais credíveis possibilitada pela Agência Europeia do Ambiente, assim como através do potencial de experiência e observação da proposta Rede de implementação prática das medidas comunitárias, esses relatórios funcionarão como indicadores da eficiência e como um mecanismo de incentivo à melhoria genérica das condições de implementação e aplicação efectiva.

<sup>(1)</sup> JO nº C 251 de 4. 10. 1989.

## PARTE II

## O PAPEL DAS COMUNIDADES NA ESFERA INTERNACIONAL ALARGADA

## INTRODUÇÃO

Nas primeiras fases, a política e acções comunitárias no domínio do ambiente foram essencialmente orientadas para a solução de problemas particularmente graves na Comunidade. Mais tarde reconheceu-se com maior clareza que a poluição não parava nas fronteiras comunitárias e que, por conseguinte, era necessário intensificar a cooperação regional e internacional para combater a poluição transfronteira. Recentemente, avançou-se mais um passo e é agora geralmente aceite que os problemas de natureza global ameaçam gravemente o equilíbrio ecológico do nosso planeta no seu conjunto. Os temas globais relativos ao ambiente e aos recursos naturais são actualmente tão importantes que, nas vésperas do ano 2000, podem tornar-se factores determinantes na forma como se irão desenvolver as relações internacionais em termos económicos, políticos e de segurança. Esta apreciação está agora formalmente consagrada no nº 1 do artigo 130º-R do novo Tratado da União Europeia, que inclui entre os objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.

A escala, âmbito e natureza dos actuais problemas de ambiente e recursos naturais devem-se essencialmente ao nível sem precedentes do desenvolvimento sócio-económico durante este século e, em especial, após a Segunda Guerra Mundial. Nunca a curva de crescimento mundial foi tão acentuada: só neste século a população mundial triplicou; cerca de quatro quintos deste crescimento verificou-se desde 1950. Durante os próximos 50 anos prevê-se que a população duplique e, mesmo com apenas um modesto aumento das condições de vida, poderá verificar-se um aumento de cinco a dez vezes da actividade económica em todos os sectores-chave, nomeadamente na energia, transportes, indústria, construção e agricultura.

Estas tendências constituem uma ameaça ao potencial económico das nações, à saúde dos seus cidadãos, à sua segurança política interna e, no caso do aquecimento global, à sua própria existência.

Na Declaração de Dublin, o Conselho Europeu salientou a responsabilidade especial da Comunidade e dos seus Estados-membros no fomento e participação em acções internacionais para combater os problemas ambientais globais, afirmando que «a Comunidade deve utilizar de forma mais eficaz a sua autoridade moral, económica e política para promover os esforços internacionais no sentido da resolução dos problemas planetários e para incentivar um desenvolvimento duradouro e o respeito pelos domínios comuns do planeta».

## CAPÍTULO 10

## AMEAÇAS AO AMBIENTE E QUESTÕES AMBIENTAIS

## 10.1. Questões globais

Quatro problemas principais são motivo de preocupação crescente e exigem uma resposta coerente e eficaz, dada a sua urgência:

*Mudança climática*

As emissões resultantes das diversas actividades humanas têm aumentado de forma dramática as concentrações de gases com efeitos de estufa na atmosfera, tais como o dióxido de carbono, o metano e os óxidos de azoto. Apesar de persistirem algumas incertezas a nível científico, os peritos estão de acordo ao afirmarem que estas

alterações na composição da atmosfera resultam num processo de aquecimento global com vários riscos associados — subida do nível dos mares, perturbações climáticas, secas e desertificação — que podem ter enormes implicações sociais e económicas.

*Redução da camada de ozono*

Existe um alargado consenso científico sobre o facto de vários produtos químicos artificiais — especialmente os CFC — serem responsáveis pela destruição da camada estratosférica de ozono que protege a superfície da Terra contra as radiações ultravioletas. Esta é uma das poucas áreas em que foi desenvolvida uma estratégia global para a resolução do problema incluindo medidas legislativas e

financeiras. No entanto, actualmente, a situação parece ser mais grave do que se pensava anteriormente. Os dados científicos publicados pelo PNUA <sup>(1)</sup> em Dezembro de 1991 indicam que a redução da camada de ozono em muitas partes do globo atinge valores duas vezes mais elevados do que os calculados anteriormente.

### *Empobrecimento da biodiversidade*

A biodiversidade está sujeita a pressões cada vez maiores devido, essencialmente, à degradação dos ecossistemas e à destruição dos habitats. Segundo algumas estimativas, podem estar a extinguir-se cerca de 100 espécies por dia <sup>(2)</sup>. Para além das suas implicações ecológicas, a erosão do património biológico da Terra pode ter efeitos económicos graves, uma vez que se reduzem as potencialidades de desenvolvimento de novos produtos — especialmente alimentos e medicamentos — à medida que se extinguem as espécies vegetais e animais.

### *Destruição da floresta*

Os níveis de destruição da floresta são motivo de alarme crescente, em especial nas regiões de florestas tropicais e subtropicais: segundo dados oficiais da FAO, a destruição da floresta avança actualmente a um ritmo de 17 milhões de hectares por ano. Esta tendência pode agravar outros problemas ambientais globais, dada a importante função das florestas como locais de captação de CO<sub>2</sub> e como reservatórios de diversidade biológica. Além disso, cerca de 2,5 milhões de habitantes indígenas das zonas florestais dependem deste meio natural para obtenção de alimentos, combustíveis, utensílios e roupa.

## **10.2. Problemas de carácter regional ou local**

A poluição atmosférica, a deterioração do ambiente marinho, a erosão e desertificação dos solos, a gestão e eliminação inadequadas dos resíduos perigosos e produtos químicos tóxicos, os riscos associados às actividades industriais, o rápido crescimento urbano, a degradação dos recursos de água doce, etc. constituem graves problemas e desafios que devem ser enfrentados em várias partes do mundo se se pretender atingir um desenvolvimento sólido e sustentável do ponto de vista do ambiente.

<sup>(1)</sup> PNUA: Avaliação científica da destruição do ozono, 17. 12. 1991.

<sup>(2)</sup> Embora actualmente apenas sejam conhecidas 1,5 milhões de espécies, há estimativas que apontam para a possibilidade de existirem 10 vezes mais espécies. A taxa diária de desaparecimento acima indicada foi estimada com base neste último valor para o total de espécies existentes.

Obviamente, a escala e extensão destes problemas variam conforme a situação económica e demográfica específica de cada região ou país.

### *Países desenvolvidos*

Nos países da OCDE tem-se conseguido algum progresso na luta contra tipos específicos de poluição e degradação ambiental, mas muitos outros problemas relevantes exigem medidas urgentes (tal como se reconheceu — no que diz respeito à Comunidade — nos capítulos precedentes). No entanto, o maior desafio que estes países terão de enfrentar será, sem dúvida, o de alterar substancialmente os seus padrões de consumo para reduzir a sua parte na utilização dos recursos naturais do planeta, garantindo ao mesmo tempo uma melhoria constante da qualidade de vida.

### *Europa Central e de Leste*

Em muitas partes da Europa Central e de Leste a degradação do ambiente é extremamente grave. As antigas estruturas e políticas sócio-económicas, associadas ao planeamento centralizado e à ausência de participação do público, contribuíram para a criação de uma situação caracterizada pela ineficiência, pelas práticas desperdiçadoras e por elevados níveis de poluição.

### *Países em desenvolvimento*

Contudo, é nos países em desenvolvimento que se apresentam os problemas ambientais mais graves. A degradação dos solos e a desertificação, a destruição dos habitats, a exploração excessiva dos recursos naturais, a deterioração das aglomerações humanas e a degradação dos recursos de água doce constituem alguns dos problemas ambientais de resolução mais urgente dos países em desenvolvimento. A pressão demográfica e a pobreza são factores-chave responsáveis pela emergência de padrões de desenvolvimento insustentável em muitos desses países. O aumento das populações traduz-se em exigências crescentes sobre os frágeis recursos disponíveis para se satisfazerem as necessidades básicas: uma alimentação adequada, água potável, energia, abrigo e bens materiais. Simultaneamente, a situação económica desastrosa em que se encontram estes países pode obrigá-los a adoptar estratégias de curto prazo prejudiciais ao ambiente, com o objectivo de aumentarem as receitas em divisas necessárias para satisfazerem carências imediatas. A falta de controlo institucional e regulamentar adequado, juntamente com a disponibilidade limitada de recursos técnicos, humanos e financeiros, agrava os problemas e dificuldades a nível local e regional.

## CAPÍTULO 11

## COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Desnecessário será dizer que não é possível a uma única nação, ou mesmo a um grupo de nações, resolver eficazmente estes problemas. Pelo contrário, torna-se essencial desenvolver um elevado nível de cooperação internacional e de mútua compreensão entre as nações e grupos de nações para que a comunidade mundial possa realmente encontrar soluções justas e sustentáveis e atingir um equilíbrio inter-gerações e intra-gerações não apenas em termos ambientais mas também em termos económicos e políticos.

Durante os últimos vinte anos, a Comunidade tem vindo a desempenhar um papel importante a nível internacional no domínio do ambiente. A Comunidade é parte contratante em cerca de trinta convenções e acordos internacionais e apoia activamente o trabalho de diversas instituições internacionais e regionais tais como o PNUA, a CEE-ONU, a OCDE e o Conselho da Europa. Em conformidade com as suas obrigações decorrentes do Tratado, tal como alterado pelo Acto Unico Europeu, e do nº 1 do artigo 130º-R do novo Tratado da União Europeia, a participação da Comunidade nas acções internacionais em matéria de ambiente irá sendo progressivamente reforçada durante o período abrangido pelo programa.

### 11.1. A posição da Comunidade face aos problemas principais

No que respeita à mudança climática, o compromisso da Comunidade em estabilizar as emissões de CO<sub>2</sub> aos níveis de 1990 até ao ano 2000 e em proceder posteriormente a novas reduções constitui a base da sua posição nas actuais negociações para a preparação de uma convenção-quadro global sobre a mudança climática. Deve também ser acelerada a elaboração de protocolos complementares para a definição de objectivos e compromissos globais específicos sobre as emissões de carbono e respectivos locais de absorção, em especial as florestas, com base na convenção-quadro. A convenção deve fixar um objectivo global para a estabilização das concentrações de gases com efeito de estufa a um nível que evite perigosas interferências antropogénicas com o clima global numa escala de tempo suficiente para permitir uma adaptação natural dos ecossistemas. Deve igualmente tomar em consideração as responsabilidades comuns, embora diferenciadas, das Partes, reconhecendo que a forma como estas terão de respeitar os seus compromissos dependerá dos seus níveis de desenvolvimento e de emissão de gases com efeito de estufa.

A Comunidade é parte contratante na Convenção de Viena sobre a protecção da camada de ozono e no Protocolo de Montreal relativo às substâncias que destroem a camada de ozono. A Comunidade decidiu introduzir unilateralmente medidas de controlo mais estritas que as previstas no Protocolo. Tendo em conta os novos dados científicos disponíveis, a Comunidade apoia a antecipação do calendário de redução gradual das emissões de CFC acordado em Junho de 1990 e solicita a todas as Partes do Protocolo de Montreal que adoptem medidas mais estritas em conformidade com as orientações da regulamentação comunitária.

A convenção a adoptar pela CNUAD sobre a diversidade biológica deve reconhecer que a conservação da diversidade biológica para benefício das gerações actuais e futuras é uma responsabilidade comum da humanidade e deve assegurar a sua protecção a três níveis diferentes: a diversidade genética a nível de cada espécie necessária à manutenção do seu potencial evolutivo, a diversidade em espécies e, finalmente, a variedade dos ecossistemas em que vivem. A conservação ex-situ deve ser considerada como complemento, e nunca como substituição, da conservação in-situ. A convenção sobre a diversidade biológica deve ainda abranger as questões relativas ao acesso aos recursos biogénéticos e ao controlo dos riscos associados à biotecnologia.

A declaração prevista a nível da CNUAD sobre a gestão e desenvolvimento de todas as florestas — temperadas, boreais e tropicais — deve incluir a intenção de concluir, o mais brevemente possível, uma convenção internacional sobre florestas. Além disso, será necessária a participação activa da OIMT e do GATT para a resolução da questão específica do comércio internacional de madeiras tropicais, tendo em vista a reconciliação dos imperativos ambientais com as actividades comerciais legítimas. A assistência no sector florestal exige cooperação e coordenação. A revisão do Plano de Acção sobre as Florestas Tropicais, com a tónica deslocada para uma abordagem centrada nos países, ao invés de o ser nos doadores, auxiliará os países a planear e gerir os seus próprios recursos florestais de forma sustentável.

Em conformidade com o mandato do Conselho Europeu e da cimeira económica do G-7, a Comissão lançou um projecto-piloto para a conservação da maior floresta tropical do mundo. Esta iniciativa excepcional conta com a participação da Comissão, do governo brasileiro e do Banco Mundial, e envolve um montante total de 250 milhões de USD. O projecto traduz a atitude positiva da Comissão no período de preparação da CNUAD. (Rio,

Junho de 1992). Espera-se que os resultados do programa possam ser aplicados satisfatoriamente a outras regiões.

### 11.2. Outros assuntos prioritários de grande importância internacional

Está em curso na Comunidade o processo de adopção formal de um novo regulamento para adaptar a sua legislação à prática do «acordo prévio com conhecimento de causa» no comércio internacional de produtos químicos tóxicos e pesticidas. A preparação de acordos internacionais legalmente vinculativos com o objectivo de melhorar o estatuto das Linhas Directrizes de Londres no âmbito do PNUA sobre a troca de informações relativas a produtos químicos no comércio internacional, bem como o do Código de Boas Práticas da FAO sobre a distribuição de pesticidas, constituiria um importante avanço. A adopção da prática do acordo prévio com conhecimento de causa para reduzir os riscos associados ao comércio internacional de organismos geneticamente modificados é também altamente recomendável.

No que se refere aos resíduos perigosos, serão empregues esforços para assegurar a aplicação mais vasta quanto possível das disposições da Convenção de Basileia e para adoptar um protocolo específico da Convenção sobre responsabilidade e compensação. Simultaneamente, deve ser proibida, ao abrigo da Convenção de Lomé e de outras convenções regionais relevantes, a exportação de resíduos perigosos para países que não disponham dos meios necessários para tratar e eliminar os resíduos com o mesmo nível de exigência que no país de origem.

A Comunidade deve reforçar a sua participação em todas as iniciativas relevantes para proteger os mares regionais e os cursos de água internacionais. A Comunidade, para além de participar nos acordos existentes sobre a protecção do Mediterrâneo e do Mar do Norte, pretende tornar-se em breve Parte Contratante na Convenção de Helsínquia sobre a protecção do meio marinho na região do Mar Báltico. Tem também participado nas negociações para a preparação de uma convenção-quadro sobre a protecção e utilização de cursos de água e lagos internacionais, bem como numa série de acordos sobre várias bacias hidrográficas europeias, incluindo a do Danúbio. Em 1990 foi assinada pela Comunidade Europeia, pela Alemanha e pela República Federal Checa e Eslovaca uma convenção sobre o Elba e, em breve, será também assinada uma convenção sobre o Oder. A Comunidade, através do MEDSPA, apoia activamente o Programa para o Ambiente do Mediterrâneo, lançado em conjunto com o Banco Mundial e com o BEI. Este plano constitui um bom exemplo de cooperação interinstitucional para a protecção do ambiente, que poderia ser aplicado a outras regiões.

### 11.3. Parceria global

As negociações em curso sobre temas ambientais globais demonstram cada vez mais que é necessário um esforço conjunto, tanto por parte dos países industrializados como dos países em desenvolvimento, para estabelecer e executar uma estratégia coerente e efectiva de resposta a esses desafios. Deve ser reforçada a cooperação científica e tecnológica para dar apoio às capacidades técnicas locais e acelerar a troca de conhecimentos e de tecnologias com a participação activa de todos os agentes interessados, em especial a comunidade empresarial.

Deve ser atribuída elevada prioridade à disponibilização de novos recursos financeiros para cobrir os custos suplementares que terão de ser suportados pelos países em desenvolvimento em consequência da aplicação de medidas acordadas a nível internacional para proteger o ambiente global. Nas suas conclusões relativas à CNUAD, de 12 de Dezembro de 1991, o Conselho do Ambiente reconheceu que são necessários recursos financeiros adicionais para auxiliar os países em desenvolvimento a tratar da questão das externalidades em matéria de ambiente global. Foi também referido que o Instrumento Global para o Ambiente (IGA) deve desempenhar um papel fulcral, enquanto mecanismo financeiro multilateral, na resolução dos problemas ambientais de importância global dos países em desenvolvimento, embora a sua estrutura e procedimentos associados devam ser desenvolvidos e ajustados para levar em consideração as necessidades dos participantes. A Comunidade, nessa mesma qualidade, deve participar no IGA para otimizar a eficiência a nível da aplicação dos fundos comunitários já comprometidos com projectos globais e ligados ao ambiente.

Experiências recentes mostram que os assuntos relativos ao comércio e ambiente têm adquirido uma importância crescente à medida que são reforçadas e alargadas as políticas e estratégias ambientais tanto a nível nacional como internacional. Nesta base é indispensável acelerar o diálogo sobre as interligações entre as políticas ambientais e comerciais em todas as instâncias internacionais relevantes, especialmente no âmbito do GATT. Este diálogo deve ser uma das principais prioridades da ordem de trabalhos após o Uruguai-Round e, reconhecendo-se que a utilização unilateral de instrumentos comerciais para fins ambientais deve, em princípio, ser evitada, a atenção deve centrar-se sobre o papel do comércio internacional na promoção do desenvolvimento sustentável.

### 11.4. Cooperação regional

É especialmente importante reforçar a cooperação regional para abordar problemas específicos transnacionais. É necessária a introdução de considerações ambientais nos instrumentos de cooperação regional e o estabelecimento e aplicação efectiva de acordos adequados para evitar a exportação de problemas ambientais e a transferência de poluição de um país para os países vizinhos. Deve, portanto, ser atribuída prioridade à adopção de regras efica-

zes de gestão e protecção dos recursos ambientais comuns, para a prevenção dos impactos negativos além fronteiras, e ao estabelecimento de acordos sobre responsabilidade civil e compensação por danos causados ao ambiente.

Neste contexto, a Comunidade deve apoiar activamente as iniciativas regionais nestas áreas, especialmente em colaboração com a CEE-ONU e o Conselho da Europa, através da sua participação na nova convenção sobre a avaliação do impacto ambiental num contexto transnacional, nas negociações para a prevenção e controlo dos efeitos transfronteiros de acidentes industriais e nas tomadas de posição sobre responsabilidade civil por danos resultantes de actividades perigosas para o ambiente.

### 11.5. Questões institucionais

A solução para os novos desafios ambientais requer o desenvolvimento e reforço das actuais instituições internacionais, em especial do PNUA, bem como uma melhor

coordenação entre elas para garantir uma utilização óptima dos recursos.

Deve ser dada especial atenção à melhoria da compreensão científica dos processos ecológicos e ao aperfeiçoamento da recolha e divulgação de informação ambiental, com o objectivo de constituição de uma base sólida para a acção internacional neste domínio. Para este efeito, deveria ser considerada a possibilidade de criação de uma rede internacional de agências do ambiente.

Finalmente, refira-se que o rápido desenvolvimento da legislação internacional em matéria de ambiente durante as duas últimas décadas nem sempre foi acompanhado de um esforço correspondente de aplicação das convenções e acordos existentes. Por esta razão é essencial estabelecer mecanismos adequados para controlar o cumprimento dos acordos regionais e internacionais em matéria de ambiente. Devem também ser abordadas as questões relativas à prevenção e resolução de diferendos sobre assuntos de ambiente, com a garantia de participação de todos os agentes internacionais implicados.

## CAPÍTULO 12

### COOPERAÇÃO BILATERAL

As preocupações com problemas ambientais reflectem-se actualmente nas relações de cooperação bilateral entre a Comunidade e os seus parceiros em todo o mundo. A cooperação com outros países industrializados tem vindo a desenvolver-se com vista a uma melhor coordenação das políticas ambientais e a uma resposta mais eficaz aos desafios ambientais, especialmente através da participação activa no trabalho realizado pela OCDE. Simultaneamente, devem ser reforçados os mecanismos existentes para a consulta e troca de informações sobre assuntos ambientais entre a Comunidade e os seus principais parceiros industrializados, nomeadamente os EUA, Canadá, Japão e Austrália. No contexto pan-europeu, o acordo relativo ao EEE apela a uma crescente convergência das políticas ambientais na Comunidade e nos países da EFTA. Esta convergência deve reflectir-se progressivamente nas instâncias internacionais, onde as posições adoptadas pelos dois grupos de países indicam já preocupações e objectivos semelhantes.

A cooperação em matéria de ambiente com os países industrializados deve ser reforçada e alargada. É particularmente importante atingir uma maior convergência das políticas em matéria de ambiente, especialmente no que respeita às medidas que possam ter impacto significativo na competitividade da indústria. É essencial evitar que a implementação de políticas ambientais exigentes tenha efeitos negativos na competitividade de um país ou grupo de países relativamente aos seus parceiros industrializados.

No entanto deve, evidentemente, ser atribuída especial atenção ao reforço da cooperação ambiental com os países da Europa Central e de Leste, dada a situação extremamente grave em termos de ambiente com que estes se deparam.

### 12.1. Países em desenvolvimento

A Comunidade está empenhada em apoiar os países em desenvolvimento na resolução dos problemas ambientais cada vez mais graves com que se deparam esses países e na concretização de um desenvolvimento sustentável. Actualmente, a contribuição da Comunidade e dos seus Estados-membros é de cerca de 47 % do total da ajuda oficial ao desenvolvimento, o que representa 0,45 % do seu PIB (o dobro da percentagem dos fundos atribuídos pe-

los EUA ou pelo Japão). A Comunidade e os Estados-membros continuarão a intensificar os seus esforços: para além dos novos recursos financeiros que serão necessários para promover a participação dos países em desenvolvimento nas medidas destinadas à solução dos problemas ambientais globais, é necessário aumentar a ajuda oficial ao desenvolvimento e mobilizar novos recursos financeiros, especialmente privados, para financiar programas e projectos de desenvolvimento sustentáveis e não prejudiciais ao ambiente.

A Comunidade e os seus Estados-membros reafirmaram em Dezembro de 1991 o seu empenhamento em atingir a meta aceite a nível da ONU, de 0,7 % do PNB dedicado à ajuda internacional ao desenvolvimento, por forma a ajudar os países em desenvolvimento a implementar políticas de desenvolvimento sustentável ao nível nacional.

Para além disso, a coordenação entre a ajuda comunitária e os programas individuais bilaterais dos Estados-membros tem sido reforçada, para garantir uma resposta coerente e efectiva às necessidades dos parceiros. A Comunidade também está a trabalhar com vista a uma coordenação cada vez maior da programação da ajuda a longo prazo, partindo da convicção de que os seus parceiros não devem ser confrontados com opiniões, prioridades e procedimentos administrativos díspares por parte das várias agências dadoras europeias. Essa coordenação é extensiva a outras instituições dadoras multinacionais.

#### *Estados da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)*

A nível da Comunidade, têm sido aplicados esforços consideráveis durante os últimos anos para aumentar a quantidade e eficiência dos recursos disponíveis para a cooperação com países em desenvolvimento. Desde 1963 tem-se estabelecido uma relação de cooperação em todos os domínios com os países ACP, tendo a protecção do ambiente e o desenvolvimento sustentável adquirido um papel de importância crescente. Estas questões constituíram o ponto fulcral da Convenção de Lomé IV, que foi assinada em Dezembro de 1989 e entrou em vigor em Setembro de 1991 (1). A Convenção salienta que:

*«Este desenvolvimento assenta num equilíbrio permanente entre os seus objectivos económicos, a gestão racional do ambiente e a valorização dos recursos naturais e humanos ... As partes contratantes reconhecem a prioridade que há que conceder à protecção do ambiente e à conservação dos recursos naturais, condições essenciais para um desenvolvimento duradouro e equilibrado, tanto no aspecto económico como no aspecto humano ... A cooperação implica uma responsabilidade solidária para a preservação do património natural.»*

Um capítulo específico da Convenção integra os princípios e prioridades mais importantes da cooperação em matéria de ambiente entre os países ACP e a CEE e inclui disposições relativas à análise de todos os projectos e programas quanto ao seu impacto ambiental e ao fornecimento de informações adequadas sobre pesticidas e outros produtos químicos tóxicos, bem como medidas que proibem a exportação de resíduos radioactivos e perigosos da Comunidade para os países ACP.

No que diz respeito aos recursos financeiros, a Comunidade colocará à disposição dos seus parceiros ACP no

âmbito da Convenção Lomé IV, 12 000 milhões de ecus, na sua maior parte sob a forma de subvenções, distribuídos ao longo de um período de 5 anos. Entre 1986 e 1989, foram financiados 230 projectos de combate à desertificação, envolvendo um montante de 1 700 milhões de ecus. Há ainda a acrescentar os projectos de gestão dos recursos marinhos, de promoção das energias renováveis e outras intervenções similares. Na sequência da primeira avaliação dos programas indicativos de Lomé IV, prevê-se que seja afecto a programas ambientais um montante anual de 400 milhões de ecus.

#### *Estados da América Latina e da Ásia (ALA)*

A evolução da dimensão ambiental nas Convenções de Lomé tem um paralelo na evolução das orientações políticas que regem a cooperação com os países ALA. Segundo as novas linhas directrizes estabelecidas no início de 1991, a protecção do ambiente consta entre as áreas de cooperação prioritárias. Pelo menos 10 % dos recursos totais disponíveis para cooperação técnica e financeira com países ALA (2 750 milhões de ecus no período de 1991-1995) devem ser destinados a projectos no domínio do ambiente. As novas linhas directrizes salientam ainda a necessidade de integrar a avaliação ambiental no processo de desenvolvimento global com o objectivo de assegurar a protecção a longo prazo dos recursos naturais e um desenvolvimento sustentável.

#### *Países Mediterrânicos não comunitários*

Paralelamente, as novas orientações políticas para a cooperação com os países mediterrânicos não comunitários no período de 1992-1996 prevêem o reforço da cooperação regional no domínio do ambiente. Serão executados projectos regionais nesta área — por exemplo a luta contra a poluição marinha e a gestão das zonas costeiras — através da cooperação horizontal fora do âmbito dos acordos bilaterais. Uma parte importante das afectações horizontais de 230 milhões de ecus para a região mediterrânica será destinada a projectos de ambiente incluindo, em especial, projectos de demonstração e formação. Prevê-se que o BEI afecte cerca de 1 800 milhões de ecus a empréstimos a esta região para toda a gama de projectos propostos, incluindo os de ambiente já referidos. Além disso, a protecção do ambiente constitui uma das principais prioridades de atribuição de fundos ao abrigo dos protocolos financeiros bilaterais (1 075 milhões de ecus em dotações orçamentais e 1 300 milhões de ecus em empréstimos do BEI). O MEDSPA, um programa de financiamento ambiental que permite investir em assistência técnica nos países mediterrânicos não comunitários, pode também contribuir nesta área. No seu conjunto, os elementos acima referidos incluem um pacote coerente de instrumentos financeiros que podem contribuir de forma significativa para concretizar os compromissos e objectivos acordados pelos países costeiros, a Comunidade, o BEI e o Banco Mundial aquando da adopção da Carta de Nicósia (1990).

(1) JO n.º L 229 de 17. 8. 1991.

### *A questão das prioridades*

Embora o estabelecimento de prioridades para a cooperação no domínio do ambiente com os nossos parceiros ACP, ALA e mediterrânicos deva ser o resultado de um diálogo bilateral que tenha em conta as necessidades e prioridades específicas de cada país, deve ser dada especial importância à criação de instituições e à melhoria das capacidades técnicas locais nos países em desenvolvimento para que a cooperação em matéria de ambiente se torne eficaz. Nenhum programa de assistência pode ter êxito se o país beneficiário não dispuser de capacidades e poder de gestão e de organização para formular e aplicar políticas adequadas de protecção do ambiente e desenvolvimento sustentável. O reforço da cooperação científica e tecnológica com os países em desenvolvimento tem uma importância vital; devem ser prosseguidos e alargados os actuais programas comuns de investigação e formação no domínio do ambiente e do desenvolvimento. Na afectação de fundos e na escolha de projectos deve também ser atribuída prioridade a programas essenciais ao processo de desenvolvimento, tais como os programas no domínio da eficiência energética e desenvolvimento de fontes renováveis de energia, da luta contra a degradação dos solos e a desertificação, da destruição da floresta, incluindo a inversão destes processos, e da protecção e gestão dos recursos de água doce.

Por último, a Comunidade estabelecerá cláusulas apropriadas de protecção do ambiente tanto a nível dos programas como dos projectos, tal como foi referido, nomeadamente, na Convenção de Lomé IV e na Resolução relativa ao ambiente e desenvolvimento adoptada pelo Conselho de Desenvolvimento em Maio de 1990<sup>(1)</sup>.

### **12.2. Europa Central e de Leste (ECL)**

As actuais mudanças políticas na Europa Central e de Leste tiveram um impacto determinante na agenda política internacional, onde os assuntos ambientais ocupam um lugar de destaque na lista de prioridades para discussão.

A melhoria das normas ambientais e a protecção da saúde humana e da qualidade de vida foram realçadas pelos novos governos democráticos como uma prioridade a ter em conta, em paralelo com o processo de reforma e de liberalização económica.

Em muitas regiões da ECL a degradação ambiental é grave; nalgumas zonas, os danos já causados podem ser irreversíveis. Embora a extensão e tipo de degradação variem de país para país e de região para região, os problemas que predominam são comuns e incluem os graves danos causados às florestas pelas chuvas ácidas

(calcula-se que até 75 % das florestas polacas estão afectadas) e a poluição de sistemas hídricos inteiros (a água do Vístula é imprópria até para usos industriais). Os riscos de graves acidentes industriais são constantes, em especial nos domínios nuclear e químico.

Muitos dos problemas têm uma dimensão regional transfronteira: a bacia do Vístula abrange a maioria dos países europeus; o Elba atravessa a República Federal Checa e Eslovaca e a Alemanha; a bacia do Danúbio cobre a maioria dos países meridionais. A sua poluição estende-se ao Mar Báltico, ao Mar do Norte e ao Mar Negro. A *figura 10* indica o impacto relativo das deposições de SO<sub>2</sub> e de NO<sub>x</sub> na Europa resultante das emissões do conjunto da Europa em 1990. A necessidade de uma abordagem pan-europeia no caso destas deposições pode deduzir-se da *figura 11*, que indica as estimativas de deposição no ano 2000 com base no cenário mais restritivo para a Comunidade (ver «acidificação») e nas reduções previstas para os países da Europa Central e de Leste (segundo os compromissos actuais).

### *Acordos de associação*

Em 31 de Dezembro de 1991, a Comunidade celebrou acordos de associação com a Polónia, a República Federal Checa e Eslovaca e a Hungria. Os acordos estabelecem o enquadramento a longo prazo em que serão desenvolvidas as relações entre a Comunidade e esses países, incluindo a cooperação em matéria de ambiente. Estão actualmente a ser negociados acordos similares com a Roménia e a Bulgária. Estão ainda em preparação acordos de comércio e cooperação com os Estados Bálticos e a Albânia, que também incluirão disposições em matéria de ambiente.

### *Estratégia ambiental e programas regionais no âmbito do PHARE*

A protecção do ambiente tem, desde o início, feito parte integrante do PHARE, o programa comunitário de assistência à reforma económica na Europa Central e de Leste. Originalmente concebido para apoiar a Polónia e a Hungria, o programa inclui actualmente a República Federal Checa e Eslovaca, a Roménia, a Jugoslávia e a Bulgária.

No âmbito do PHARE 1990 foram lançados programas ambientais na Polónia (22 milhões de ecus), na Hungria (25 milhões de ecus), nas Repúblicas Checa e Eslovaca (30 milhões de ecus) e na ex-RFA (20 milhões de ecus). Dado que estes programas incluíam um número relativamente elevado de projectos, foram instaladas nos respectivos Ministérios do Ambiente equipas de assistência técnica financiadas pelo PHARE para darem apoio na preparação e aplicação dos programas. A experiência dos programas PHARE 1990, em grande parte com base nas «listas de compras dos projectos», salientou a necessidade de uma abordagem mais estratégica dos problemas de ambiente desta região.

<sup>(1)</sup> Resolução 6723/90 do Conselho de 29. 5. 1990.

Figura 10: Deposição de SO<sub>2</sub> e NOx de todas as fontes europeias excedendo as cargas críticas, em 1990

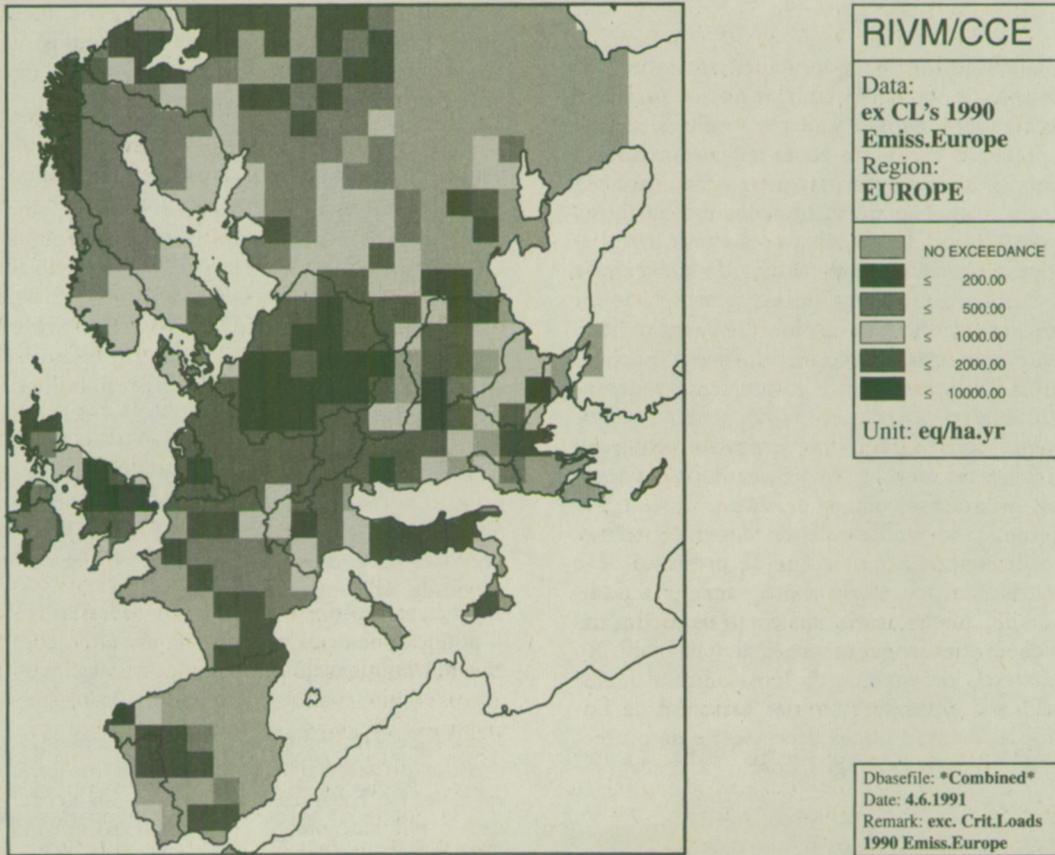
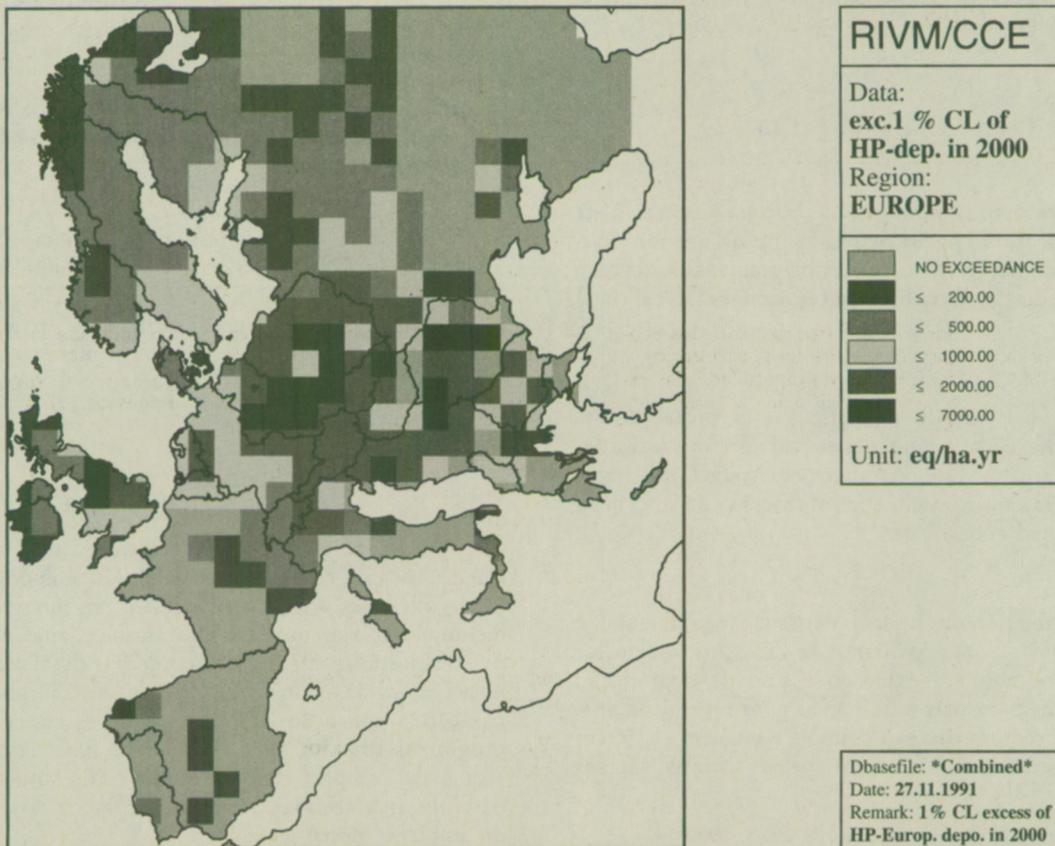


Figura 11: Deposição de SO<sub>2</sub> e NOx de todas as fontes europeias excedendo as cargas críticas, em 2000, com base no cenário de "preços elevados" da CE e nas reduções previstas nos outros países europeus



Consequentemente, foi preparada pela Comissão uma «Estratégia para o sector do ambiente na ECL» para um período de 3 anos, que foi aprovada pelo Grupo de Trabalho sobre o Ambiente do G-24 e pelos Ministros do Ambiente reunidos no Castelo de Dobris em Junho de 1991. Esta estratégia identifica uma série de objectivos e prioridades políticas, incluindo a sensibilização do público, o reforço e alargamento das estruturas institucionais, políticas e regulamentares e a transferência de informação e tecnologia. A estratégia constitui a base dos programas de ambiente no âmbito do PHARE para a Polónia (35 milhões de ecus), Hungria (10 milhões de ecus), Roménia (2 milhões de ecus), Bulgária (15 milhões de ecus) e República Federal Checa e Eslovaca (5 milhões de ecus).

Dado o carácter transfronteiriço da maioria dos problemas ambientais, foi lançado em 1991 o primeiro programa de ambiente do PHARE a nível regional com uma contribuição da Comunidade de 20 milhões de ecus. Este programa inclui projectos para a bacia do Danúbio e o Triângulo Negro, o alargamento das actividades CORINE à ECL, um relatório sobre o estado do ambiente na Europa e investigação aplicada.

#### *Segurança nuclear e protecção contra as radiações*

Ao abrigo do Programa de Ambiente do PHARE, foram afectados 15 milhões de ecus do orçamento de 1991 a um programa regional de segurança nuclear. O programa de assistência técnica aos países da ex-URSS inclui um programa do sector da energia que afecta 53 milhões de ecus à gestão e segurança das instalações nucleares desses países. Serão oferecidas possibilidades mais alargadas através do recente acordo de cooperação com os países da ex-URSS sobre segurança nuclear, bem

como pela Carta Europeia da Energia e Protocolos associados.

#### *Uma perspectiva do futuro*

A missão destes Governos é gigantesca e só será possível conseguir um progresso significativo e duradouro com a ajuda do exterior, especialmente da Comunidade. Durante o período abrangido pela actual Estratégia para o Sector do Ambiente proceder-se-á a grandes alterações políticas, reforçar-se-ão as estruturas e capacidades institucionais e regulamentares e a ligação entre as reformas ambiental e económica. No entanto, os investimentos financeiros necessários para reduzir a poluição a níveis de carga aceitáveis e para optar por uma utilização sustentável dos recursos naturais na ECL exigem recursos que ultrapassam largamente os disponíveis ao abrigo do PHARE e de outros programas do G-24.

Por conseguinte, à medida que nos aproximamos do ano 2000, caberá cada vez mais aos sectores privado e público dos países da ECL assumir a responsabilidade pelo financiamento dos investimentos necessários para reduzir a poluição na origem, o que requer alterações fundamentais nas políticas de preços, importantes investimentos em novos equipamentos e tecnologias e mesmo o encerramento de algumas das unidades de produção mais poluidoras. Serão necessários importantes créditos e políticas de concessão de empréstimos com uma visão a longo prazo por parte das instituições bancárias, tanto nacionais como internacionais. Neste contexto, será crucial o papel do recentemente criado Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD). Efectivamente, o BERD já lançou os seus primeiros programas de concessão de empréstimos no sector do ambiente na ECL.

Quadro nº 19: Questões ambientais internacionais

Objectivos	Metas até ao ano 2000	Medidas necessárias	Agentes principais
1. Preservação da Biodiversidade Global	— pôr termo à deterioração dos ecossistemas e habitats necessários à conservação da diversidade das espécies e da diversidade intra-espécies	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Convenção global sobre a biodiversidade</li> <li>— Estratégias nacionais e regionais relativas à biodiversidade               <ul style="list-style-type: none"> <li>— abordagem preventiva, AIA</li> <li>— inventários</li> <li>— protecção das florestas, zonas húmidas e outros ecossistemas com grande riqueza em espécies</li> </ul> </li> <li>— Aumento da assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento</li> <li>— Valorização dos recursos biológicos</li> </ul>	Comunidade internacional  Todos os países (CE + EM)   Países industrializados (incluindo a CE)  idem

Objectivos	Metas até ao ano 2000	Medidas necessárias	Agentes principais
2. Controlo do Aquecimento Global	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estabilização das emissões de CO<sub>2</sub> aos níveis de 1990</li> <li>— Limitação ou redução das emissões de CH<sub>4</sub></li> <li>— Aumento da eficiência energética</li> <li>— Protecção/melhoria dos reservatórios/locais de absorção de gases com efeito de estufa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Convenção sobre a mudança climática global</li> <li>— Protocolo relativo à redução das emissões de CO<sub>2</sub></li> <li>— Protocolo relativo à limitação das emissões de CH<sub>4</sub></li> <li>— Aumento da assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento e aos países da ECL</li> <li>— Estratégias nacionais e regionais, incluindo <ul style="list-style-type: none"> <li>— Inventário dos gases com efeito de estufa e locais de absorção</li> <li>— Aumento da eficiência energética</li> <li>— Promoção de fontes energéticas renováveis</li> <li>— Incentivos económicos/fiscais</li> </ul> </li> </ul>	<p>Comunidade internacional</p> <p>Estados e regiões individuais, incl. CE + EM</p>
3. Protecção da Camada de Ozono	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cessação da produção utilização de CFC, compostos halogenados, tetracloreto de carbono e do 1,1,1-tricloroetano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Implementação a 100 % do Protocolo de Montreal (incl. assistência técnica e financeira)</li> <li>— Revisão dos dados e conhecimento científico</li> <li>— Regulamentos CE</li> </ul>	<p>Comunidade internacional</p> <p>idem</p> <p>CE + EM</p>
4. Protecção das florestas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Conservação/replantação das florestas pelo menos aos níveis de 1990</li> <li>— Programas de reflorestação significativa para áreas tropicais, temperadas e boreais</li> <li>— Protecção integrada e gestão sustentável das áreas florestais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Acordo global sobre a protecção, desenvolvimento e gestão das florestas</li> <li>— Incorporação de cláusulas relativas às florestas nas convenções globais sobre a biodiversidade e a mudança climática</li> <li>— «Meta 2000» da OIMT no tocante ao comércio de madeiras</li> <li>— Redução do consumo de madeira, incluindo incentivos à reciclagem de papel e cartão</li> <li>— Restruturação das organizações internacionais relevantes, por ex. OIMT, PAFT, PNUA</li> <li>— Estratégias nacionais de promoção, desenvolvimento e protecção das florestas</li> <li>— Conclusão do programa-piloto relativo à floresta amazónica brasileira; alargamento a outras áreas florestais</li> <li>— Aumento da assistência técnica a financeira aos países em desenvolvimento</li> <li>— Vigilância da cobertura florestal global, incluindo telemedição</li> </ul>	<p>Comunidade internacional + OIMT</p> <p>idem</p> <p>Países produtores + importadores, OIMT, CE, GATT</p> <p>idem</p> <p>Comunidade internacional</p> <p>Todos os países</p> <p>Brasil, CE, Banco Mundial, G-7, outros países</p> <p>Comunidade internacional, CE</p> <p>idem</p>

Objectivos	Metas até ao ano 2000	Medidas necessárias	Agentes principais
5. Promoção do desenvolvimento sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Diminuição da pressão sobre o ambiente provocado pelo crescimento da população e pela pobreza nos países em desenvolvimento</li> <li>— Integração dos objectivos e critérios ambientais nos programas de reforma macro-económica</li> <li>— Resolução dos problemas críticos para o processo de desenvolvimento nos países em desenvolvimento e na Europa Central e de Leste <ul style="list-style-type: none"> <li>— procura e oferta de energia</li> <li>— degradação e desertificação do solo</li> <li>— recursos hídricos</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Adopção e implementação da «Agenda 21»</li> <li>— Implementação efectiva das disposições de Lomé IV relativas ao desenvolvimento sustentável</li> <li>— Implementação efectiva das linhas directrizes em matéria de ambiente para a cooperação entre a CE e os países da ALA</li> <li>— Implementação efectiva da Carta de Nicósia</li> <li>— Programas nacionais e regionais PHARE</li> <li>— Aumento da assistência técnica e financeira a todos os países em desenvolvimento com vista à formulação e implementação de programas nacionais e regionais orientados para o desenvolvimento sustentável <ul style="list-style-type: none"> <li>— reforço institucional</li> <li>— recursos financeiros</li> <li>— transferência, cooperação e assistência científica e tecnológica</li> </ul> </li> <li>— Maior sensibilização relativamente aos problemas ambientais e de saúde pública <ul style="list-style-type: none"> <li>— governos, autoridades locais e regionais e decisores empresariais</li> <li>— público em geral</li> </ul> </li> <li>— Códigos de conduta para as empresas</li> <li>— Investimentos na limpeza do ambiente nos expaíses de economia de planificação central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participantes na CNUAD</li> <li>CE + ACP</li> <li>CE + ALA</li> <li>Países mediterrânicos</li> <li>CE, BEI, PAM, Banco Mundial</li> <li>Comunidade internacional, CE, Banco Mundial, G-24, BEI, empresas multinacionais, instituições financeiras, organismos dedicados à investigação e à tecnologia</li> <li>Comunidade internacional, Países individuais, ONG</li> <li>Comunidade internacional, CE, EM, empresas</li> <li>Comunidade internacional, CE, PHARE, Banco Mundial, BEI, BERD, instituições financeiras</li> </ul>

## CAPÍTULO 13

## CNUAD: CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO

Tal como a Conferência das Nações Unidas de 1972, em Estocolmo, deu origem a uma nova sensibilização e preocupação com o ambiente a nível internacional, também a Conferência da ONU no Rio de Janeiro em 1992 poderá dar uma nova dimensão à vontade política global e ao empenho na adopção de medidas eficazes. O principal objectivo da Conferência é a elaboração de estratégias e medidas para parar e inverter os efeitos da degradação ambiental e promover um desenvolvimento sustentável e racional do ponto de vista do ambiente em todos os países. Deverá, portanto, marcar a transição de um

modelo de desenvolvimento dirigido quase exclusivamente para o aumento do crescimento económico para um modelo em que a protecção do ambiente e a gestão racional dos recursos naturais sejam tomadas como parte integrante dos padrões de desenvolvimento.

A Comunidade e os seus Estados-membros estão a participar activamente no processo de preparação da CNUAD. Em Outubro de 1991, a Comissão apresentou uma comunicação ao Conselho («Uma plataforma comum: linhas directrizes para a Comunidade na CNUAD

1992»<sup>(1)</sup>) onde propôs orientações de base para a posição da Comunidade na Conferência. Essa comunicação forneceu as bases para a adopção das conclusões do Conselho de 12 de Dezembro de 1991 relativamente à CNUAD, em que foi destacado que, apesar do desenvolvimento sustentável ser importante para todos os países, qualquer que seja o estado actual das suas economias, os países mais desenvolvidos têm responsabilidades especiais no sentido de, não apenas se empenharem eles próprios nesse objectivo, mas também de auxiliarem os demais países, no âmbito de uma parceria justa e baseada na confiança mútua, a avançarem na mesma direcção.

Para além da prevista adopção de convenções-quadro sobre a mudança climática e a biodiversidade e de uma declaração de princípios sobre a conservação e o desenvolvimento das florestas (incluindo o compromisso de criar um instrumento legalmente vinculativo no prazo mais breve possível), a CNUAD deve permitir a adopção de dois documentos-chave:

- Uma «*Carta da Terra*» ou declaração de direitos e obrigações básicas no que respeita ao ambiente e desenvolvimento.
- Um plano de acções, «*Agenda 21*», que constituirá o programa de trabalho da comunidade internacional acordado para o período posterior a 1992, incluindo o século XXI.

O resultado dos trabalhos da CNUAD irá sem dúvida influenciar profundamente as acções, políticas e objectivos comunitários dos próximos anos. A aplicação dos princípios e medidas acordados na Conferência exigirá, em primeiro lugar, uma reavaliação das políticas internas da própria Comunidade; em segundo lugar, em conformidade com a Declaração de Dublin, a Comunidade deverá continuar a empenhar-se na promoção de acções internacionais de protecção do ambiente e na satisfação das necessidades e exigências específicas dos seus parceiros dos países em desenvolvimento e da Europa Central e de Leste.

No caso da ligação entre os países ACP e a Comunidade ao abrigo da Convenção de Lomé, o processo da CNUAD permitirá aprofundar a reflexão conjunta sobre os programas futuros e ajudará a promover prioridades mútuas nos domínios da protecção e conservação do ambiente.

As dimensões interna e externa da política comunitária do ambiente estão intrinsecamente ligadas. Ambos os aspectos terão de ser devidamente integrados na elaboração de uma resposta coerente e eficaz aos complexos problemas incluídos na ordem de trabalhos da CNUAD. Apesar das incertezas sobre a extensão e gravidade dos danos ambientais que estamos a causar ao nosso planeta, tudo indica que as ameaças e riscos inerentes às actuais tendências do consumo e comportamento são demasiado grandes para se justificarem.

(<sup>1</sup>) SEC(91) 1693 final de 30. 10. 1991.

## PARTE III

## PRIORIDADES, CUSTOS E REVISÃO

## CAPÍTULO 14

## SELECÇÃO DAS PRIORIDADES

Dado que este programa visa tanto estabelecer uma política e uma estratégia destinadas a mudar as actuais tendências como a delinear acções específicas, e que se baseia no princípio da subsidiariedade e no conceito de responsabilidade partilhada, trata-se não tanto de seleccionar prioridades mas sobretudo de escolher as vias adequadas. No caso de alguns objectivos a longo prazo, por exemplo para os sectores dos transportes e da energia, certas medidas prioritárias terão de ser tomadas agora para que se obtenham os resultados desejados a longo prazo. Nos casos que implicam interacção entre os sectores público e privado, a determinação de regras ou o estabelecimento de linhas directrizes pelo primeiro pode constituir uma pré-condição para as acções empreendidas pelo segundo, implicando assim diferentes calendários e prioridades no mesmo campo de acção.

*Medidas horizontais*

Para se mudarem os padrões de consumo e de comportamento da sociedade e os tornar compatíveis com o conceito de desenvolvimento sustentável, será necessário estabelecer um novo equilíbrio entre as vantagens obtidas a curto prazo pelos indivíduos ou organizações e as vantagens a longo prazo da sociedade no seu conjunto. A abordagem legislativa continuará a ter uma importante função, mas não será suficiente para se atingir o equilíbrio pretendido sem medidas complementares. Para tal, são consideradas prioritárias as seguintes medidas horizontais:

- Aperfeiçoamento dos dados: informação básica, tendências, indicadores;
- estabelecimento correcto dos preços: internalização dos custos externos através de mecanismos de avaliação dos custos, análises de custo/benefício, incentivos económicos/fiscais, auditorias ambientais, responsabilidade civil, etc.;
- informação, educação e formação de todos os agentes económicos incluindo os decisores políticos, especialistas de planificação, gestores, trabalhadores e consumidores;

- integração total da política ambiental nas demais políticas;
- implementação e aplicação efectiva rigorosa.

*Campos de acção prioritários*

Para se obter um equilíbrio mais sustentável entre as actividades humanas e o desenvolvimento sócio-económico e os recursos e a capacidade de regeneração da natureza, são considerados prioritários os seguintes campos de acção:

- Gestão sustentável dos recursos naturais: solo, água, zonas naturais e costeiras
- Controlo integrado da poluição
- Prevenção e gestão dos resíduos
- Redução do consumo de energias não renováveis
- Gestão mais eficiente da mobilidade
- Melhoramento do ambiente urbano
- Melhoramento das condições de saúde e segurança, em especial a nível da avaliação e gestão dos riscos industriais, segurança nuclear e protecção contra as radiações.

Refira-se que, tendo em conta o princípio da subsidiariedade e o conceito de responsabilidade partilhada que caracterizam este programa, muitas das acções específicas previstas ficarão a cargo de outros níveis que não o comunitário. Para além disso, em conformidade com o disposto no Tratado relativamente à integração das considerações ambientais nas demais políticas, algumas das áreas prioritárias acima referidas terão necessariamente de ser abordadas em parte, ou no essencial, no âmbito de políticas tais como a agricultura, a energia e os transportes.

## CAPÍTULO 15

## A QUESTÃO DOS CUSTOS

*Considerações gerais*

Um dos principais pontos fracos da política económica no passado foi a sua incapacidade de ter em conta ou medir de forma adequada os custos externos totais suportados pelo ambiente. Historicamente, o ecossistema terrestre tem sido tratado como uma fonte infinita de matérias-primas, energia, água, etc.

O rendimento da sociedade (PIB) dependia apenas dos recursos de capital e de trabalho. Hoje em dia, contudo, tornou-se claro que o rendimento actual e futuro da sociedade e a produção sustentável de bens e serviços dependem não apenas da disponibilidade de capital e trabalho mas também dos recursos naturais e ambientais. A incapacidade de tomar em consideração, avaliar e custear correctamente o ambiente e a política ambiental podem conduzir a uma noção incorrecta do bem-estar da sociedade, do seu rendimento e do verdadeiro potencial de desenvolvimento sustentável.

As políticas destinadas a promover o desenvolvimento económico estão votadas ao insucesso se não incluírem a dimensão ambiental como componente integral. As mudanças climáticas, a acidificação, a desertificação, as inundações, os resíduos tóxicos e a poluição, hoje motivo de tão grande preocupação, podem sempre explicar-se, em maior ou menor grau, por medidas de visão curta apenas com o objectivo de lucro económico, sem terem em conta os custos ambientais a mais longo prazo. Tal como uma empresa comercial procura manter e aumentar o seu capital e, para esse efeito, investe em instalações, aumenta a produção, compra equipamento novo e melhora a qualidade dos seus serviços a fim de garantir a sua prosperidade a longo prazo, também o planeta Terra exige determinados tipos de «investimento» para se manter saudável e para assegurar um crescimento económico sustentável e duradouro. As futuras gerações dependerão dos investimentos que agora se fizerem. Se estes não forem feitos na altura devida, regiões inteiras e, em último caso, a própria civilização podem ser votadas ao fracasso.

*Dificuldades práticas na avaliação dos custos associados ao ambiente e à sua conservação*

Em primeiro lugar, não é possível indicar o custo «potencial» global do programa para os Estados-membros, as autoridades regionais e locais e os agentes económicos. Se o conceito de desenvolvimento sustentável tem alguma credibilidade, os benefícios finais devem ser superiores aos custos totais; neste contexto, o novo Tra-

tado (nº 3 do artigo 130º-R) determina que o custo real da ausência de acção seja tido em conta nesse cálculo; se os custos da ausência de acção não forem considerados, a tomada de decisão tenderá a divergir de uma resposta política sustentável a um nível optimizado. No entanto, em termos práticos, surgem uma série de dificuldades importantes:

- i) as informações sobre o estado físico do ambiente são frequentemente insuficientes ou inexistentes. Persistem dúvidas sobre os limites de tolerância do ambiente;
- ii) os custos associados aos danos causados ao ambiente, as vantagens da sua reparação ou os custos da «ausência de acção» são de difícil avaliação, dado que as técnicas práticas só agora se começam a desenvolver;
- iii) o valor do ambiente para as futuras gerações requer a escolha de uma taxa de actualização adequada, assunto potencialmente controverso;
- iv) ao contrário do que sucede no comércio, em que se utiliza dinheiro como unidade comum de medida, não há nenhum valor monetário directamente associado às variáveis ambientais, o que significa que é difícil avaliar os verdadeiros custos de oportunidade da melhoria de uma variável ambiental em detrimento de outra. Dado que algumas ameaças ao ambiente podem prejudicar a saúde humana e que, além disso, todas as variáveis ambientais são inter-relacionáveis, a política de ambiente exige uma abordagem integrada ou «holística»;
- v) as opções da política comunitária são orientadas não apenas pelos custos e benefícios ambientais (mensuráveis ou não) mas também por outros princípios referidos no Tratado (por exemplo, princípios de precaução e prevenção, coesão social, etc.).

Além disso, deve ficar claro que alguns aspectos do ambiente não têm ou podem não ter preço e que, portanto, não é possível aplicar-lhes os mecanismos normais de avaliação económica tais como análises de custo-benefício, nem estão sujeitos à acção livre das forças de mercado. São exemplos a boa qualidade de uma água de beber, o último panda gigante ou o último elefante, o canto das aves e aspectos do património cultural. Quando não é possível efectuar uma avaliação e valorização económica satisfatória, a avaliação qualitativa torna-se um instrumento indispensável para acelerar a total integração das considerações relativas ao ambiente no processo de tomada de decisão e a transição para um desenvolvimento sustentável. Para tal, devem ser desen-

volvidos e aperfeiçoados instrumentos tais como os indicadores ambientais e os estudos de avaliação do impacto ambiental.

Nada do que foi dito pretende negar a importância da avaliação económica das políticas e programas em matéria de ambiente. Em conformidade com o Tratado, a elaboração de propostas formais específicas pela Comissão será acompanhada por uma análise dos custos potenciais e dos benefícios da acção e da ausência de acção. No desenvolvimento das propostas, será tido o máximo cuidado, na medida do possível, para evitar a imposição de encargos desproporcionais e para garantir que os benefícios finais excedem os custos.

#### *Perspectivas futuras em termos de avaliação dos custos*

Deve, por conseguinte, ser preparada o mais rapidamente possível uma abordagem alargada e equilibrada para a concepção e escolha de prioridades ambientais, baseada na avaliação tão completa quanto possível de todos os custos e benefícios relevantes. Na mesma linha, a selecção de instrumentos deve ser de forma a permitir a concretização de determinados objectivos ambientais com custos mínimos. A este respeito, a avaliação dos custos deve incluir os custos administrativos ou dos recursos suportados pelo sector público e uma avaliação económica da diminuição das existências de recursos naturais, bem como os custos de adaptação suportados pelas empresas e pelas famílias. O seguinte plano de cinco pontos é apresentado como um conjunto de medidas a aplicar no decurso do programa para vencer as dificuldades acima mencionadas e para delinear um mecanismo adequado e eficiente de avaliação dos custos que responda à dupla exigência de protecção do ambiente e de desenvolvimento sustentável:

— Em primeiro lugar, os políticos deverão dispor de melhores informações sobre o estado do ambiente, de

indicadores adequados, incluindo os indicadores da capacidade de tolerância, para melhor definirem os parâmetros de um desenvolvimento sustentável.

- É necessário intensificar os esforços de investigação para ter em conta e custear o ambiente; sempre que possível, devem ser encorajadas neste domínio a coordenação internacional e a repartição dos encargos. Devem ser aplicadas taxas de actualização adequadas para salvaguardar os direitos das futuras gerações, que incorporem devidamente a incerteza e o risco.
- Deve ser urgentemente preparada uma metodologia comunitária de análise custo-benefício, que seja aplicável a todos os projectos e políticas com uma dimensão ambiental. Deve ser considerada a hipótese de os custos dos projectos «sombra» de recuperação do ambiente serem incluídos nas análises económicas custo-benefício e estabelecidas as condições em que deve ser dada preferência a esses projectos «sombra» (por exemplo, em caso de grandes incertezas).
- Todas as políticas comunitárias do ambiente e outras políticas com uma dimensão ambiental devem ser avaliadas em termos económicos de uma forma tão completa quanto possível, tendo em conta todos os custos e benefícios da «acção» e da «ausência de acção», em conformidade com o artigo 130º-R do Tratado. Sempre que possível, as prioridades devem ser determinadas em função dos benefícios mais elevados.
- A partir de 1995 e a nível experimental, todos os países comunitários devem integrar os aspectos ambientais nas suas contas nacionais (ou seja, estas devem ter em conta os recursos naturais ar, água, solo, paisagem, património, etc.), com vista a uma adopção formal até ao final da década.

## CAPÍTULO 16

### REVISÃO DO PROGRAMA

O caminho para o desenvolvimento sustentável, na Comunidade e para além dela, será longo. O presente programa comunitário visa desencadear alterações nos comportamentos e tendências a nível comunitário, dos Estados-membros, do mundo empresarial e do cidadão comum. A abordagem adoptada ao longo do programa pretende estabelecer:

— objectivos, específicos ou gerais, orientados para uma via sustentável de desenvolvimento;

- metas a atingir até ao ano 2000, de forma a ser possível efectuar uma avaliação quantitativa ou qualitativa da evolução registada;
- acções a desenvolver a curto/médio prazo para iniciar e/ou acelerar o processo.

Dada uma certa inadequação dos dados de referência e das tendências previstas, permanecem dúvidas sobre a validade de determinadas metas ou sobre a urgência de vá-

rias acções. No entanto, os Chefes de Estado e de Governo da Comunidade determinaram que deve ser aplicada uma abordagem cautelosa para atingir um desenvolvimento sustentável.

Embora este programa tenha por horizonte o final da década, pretende-se revê-lo numa fase intermédia. Para além dos melhoramentos previstos quanto à informação e disponibilidade de dados obtidos com o actual programa comunitário de investigação em matéria de ambiente (1990-1994), prevêem-se também importantes revisões das políticas comunitárias da indústria, energia,

transportes, agricultura e dos fundos estruturais nos próximos anos.

Por analogia com um grande navio que exige tempo e espaço de manobra consideráveis, a fase de 1992-1995 deve ser considerada como uma fase de arranque, mudando a direcção da evolução e das acções, e a fase de 1996-2000 como a fase de cruzeiro. Assim, até ao final de 1995 será efectuada uma reavaliação completa da situação e serão publicados um relatório actualizado sobre o estado do ambiente e uma análise da política/estratégia estabelecida neste programa.

### CONCLUSÃO

Estamos num ponto de viragem a nível da integração dos temas ambientais nas demais políticas comunitárias. O impacto do mercado interno, a necessidade de integrar o desenvolvimento sustentável nas preocupações centrais das outras políticas e de dar um bom exemplo ao mundo exige uma importante mudança de atitude.

Este programa constitui, já por si, um ponto de viragem, apresentando pela primeira vez uma estratégia e um calendário das acções necessárias para garantir que a Comunidade desenvolva uma economia sustentável e apoie os seus vizinhos menos desenvolvidos a adoptarem a mesma estratégia. O programa não constitui apenas uma tarefa das instituições comunitárias: requer a colaboração e apoio totais de todos os agentes cuja participação é necessária à sua realização. A Comunidade apenas pode fornecer a estrutura de base.

Para que esta abordagem se concretize é necessária vontade política. Sem esta, a Comunidade não será capaz de

realizar as alterações necessárias a nível das tendências e comportamentos actuais para atingir um desenvolvimento sustentável. A realização do programa e o seu objectivo de desenvolvimento sustentável constituem um dos principais desafios políticos e económicos que a Comunidade enfrentará até ao ano 2000 e a base para uma abordagem mais clara e sistemática da gestão do ambiente que o Conselho Europeu considerou urgente em Junho de 1990. A não aceitação deste desafio será não só desfavorável para a actual geração como gravemente prejudicial para as gerações futuras. A Comunidade e todos os seus cidadãos devem assumir a sua responsabilidade pois esta é, acima de tudo, uma responsabilidade comum que exige uma acção colectiva.

*O ambiente depende das nossas acções colectivas; o ambiente de amanhã depende do nosso comportamento de hoje.*