



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 17.7.2002
COM(2002) 412 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

**Acordos ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção
«Simplificar e melhorar o ambiente regulador»**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

**Acordos ambientais concluídos a nível comunitário no âmbito do Plano de Acção
«Simplificar e melhorar o ambiente regulador»**

Índice

1.	Introdução	p.3
2.	Contexto geral	p.4
3.	Comunicação de 1996 relativa aos acordos ambientais e ao acompanhamento respectivo.	p.5
4.	Auto-regulação e co-regulação no domínio da política de ambiente	p.7
4.1	Auto-regulação	p.7
4.2	Co-regulação	p.8
5.	Considerações jurídicas de base para a utilização dos acordos ambientais	p.9
6.	Critérios de avaliação dos acordos ambientais.....	p.10
7.	Requisitos processuais	p.12
7.1	Os acordos ambientais como instrumento de auto-regulação	p.12
7.2	Os acordos ambientais como instrumento de co-regulação	p.13
8.	Conclusão: próximas etapas.....	p.14

1. INTRODUÇÃO

Em 5 de Junho de 2002, a Comissão Europeia adoptou o Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador»¹, em conformidade com o mandato conferido pelo Conselho Europeu de Lisboa e confirmado nas cimeiras de Estocolmo, Laeken e Barcelona. Nos termos das conclusões do Conselho Europeu de Sevilha, prevê-se a celebração de um acordo interinstitucional sobre esta proposta até ao final de 2002. O objectivo da simplificação e melhoria do ambiente regulador é garantir, no interesse do público, que a legislação comunitária se adapte melhor aos problemas existentes, ao desafio do alargamento e às condições técnicas e locais. O objectivo consiste igualmente em assegurar um alto nível de segurança jurídica na UE e permitir que os operadores económicos e sociais sejam mais dinâmicos, contribuindo assim para o reforço da credibilidade da Comunidade.

A Comissão salientou no plano de acção que é possível recorrer, de forma adequada, a alternativas à legislação, sem comprometer as disposições do Tratado ou as prerrogativas do legislador. Existem diversos instrumentos que podem ser utilizados para alcançar os objectivos do Tratado, simplificando simultaneamente as actividades legislativas e a própria legislação (co-regulação, auto-regulação, acordos sectoriais voluntários, método de coordenação aberta, intervenções financeiras, campanha de informação). No contexto dos instrumentos de auto-regulação e de co-regulação é possível uma grande variedade de abordagens. O objectivo global deverá consistir em procurar encontrar a opção mais flexível, coerente com a consecução dos objectivos pretendidos. A Comissão será rigorosa no que respeita ao estabelecimento de objectivos ambiciosos e à vigilância dos resultados, mas apoiará igualmente a realização de esforços genuínos para alcançar progressos válidos através da conclusão de acordos voluntários. A Comissão deverá todavia manter a liberdade de exercer o seu direito de iniciativa e os co-legisladores o seu direito de controlo.

O ambiente é um domínio político que dispõe de uma experiência recente considerável em matéria de auto-regulação e acordos sectoriais voluntários. Em 1996, a Comissão publicou uma comunicação sobre os acordos ambientais (ver ponto 3 infra) concluídos a nível nacional, mas que não tratava prioritariamente da conclusão desses acordos a nível comunitário. Agora que a Comissão adoptou o Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador», é possível explicar as modalidades de aplicação das propostas do plano de acção relativas à co-regulação, à auto-regulação e aos acordos sectoriais voluntários no contexto dos acordos ambientais concluídos a nível comunitário. A presente comunicação não prejudica a aplicação do plano de acção noutros domínios políticos. Por outro lado, pretende concretizar o objectivo previsto no sexto programa de acção em matéria de ambiente (6º PAA), de modo a alcançar melhoramentos a nível do ambiente de forma economicamente mais eficiente e mais rápida.

Os acordos ambientais podem ter diversas origens. Em primeiro lugar, podem ser decisões puramente espontâneas tomadas pelas partes interessadas numa vasta gama de domínios relativamente aos quais a Comissão não propôs legislação nem manifestou a intenção de o fazer. A Comissão incita as partes interessadas a adoptarem uma atitude pró-activa na celebração destes acordos. Em segundo lugar, podem constituir uma resposta das partes interessadas à intenção de legislar expressa pela Comissão. Em terceiro lugar, podem ser da iniciativa da Comissão. Os critérios de avaliação e requisitos processuais necessários para tratar dos acordos ambientais dependerão, em parte, da origem da iniciativa.

¹ COM (2002) 278 final de 5.6.2002.

Nos últimos anos, os decisores políticos têm manifestado um interesse crescente pelos acordos ambientais. É largamente reconhecida a capacidade de estes acordos entre partes interessadas - com frequência associações representativas de empresas - contribuírem para objectivos da política ambiental. Os Estados-Membros e a Comunidade já adquiriram alguma experiência com os acordos ambientais e os resultados obtidos até à data são animadores. Embora tais acordos não constituam uma panaceia no domínio do ambiente nem sejam o instrumento ideal em todas as circunstâncias, podem desempenhar um papel precioso de complemento – mas não de substituto – de outros instrumentos políticos, nomeadamente legislação.

É necessário, desde o início, apresentar **definições** claras. As expressões «acordo voluntário», «acordo ambiental» ou «acordo a longo prazo» são, com frequência, utilizadas sem qualquer distinção, embora a forma jurídica e o conteúdo destes instrumentos possam variar consideravelmente. Em geral, o termo «acordo» também se aplica a instrumentos que, do ponto de vista jurídico, são compromissos unilaterais do sector industrial ou empresarial. Por razões de simplicidade e clareza, a presente comunicação apenas utiliza a expressão «acordo ambiental».

Os acordos ambientais concluídos a nível comunitário são acordos nos termos dos quais as partes interessadas se comprometem a obter uma redução da poluição, na aceção da legislação em matéria de ambiente, ou a alcançar os objectivos ambientais previstos no artigo 174º do Tratado. A presente comunicação não prejudica as disposições a definir no acordo interinstitucional nem as modalidades e critérios a aplicar aos acordos voluntários em domínios distintos do ambiente e também não diz respeito à legislação relativa à «nova abordagem». Os acordos ambientais não são negociados com a Comissão. Podem ser reconhecidos por esta, quer através de uma troca de correspondência, de uma recomendação, de uma recomendação acompanhada de uma decisão do Parlamento e do Conselho em matéria de vigilância, quer mediante co-regulação decidida pelos legisladores comunitários. Estes acordos ambientais devem distinguir-se dos acordos ambientais concluídos pelos Estados-Membros como medida nacional de aplicação de uma directiva comunitária.

2. CONTEXTO GERAL

Desde finais da década de 80 que os países, dentro e fora da UE, incluindo a própria Comunidade, têm vindo a recorrer a acordos ambientais. O levantamento mais completo realizado até à data sobre a sua utilização foi efectuado pela OCDE num relatório publicado em 1999². Este conclui que a forma mais eficaz de utilização dos acordos ambientais é como parte de um conjunto de medidas de carácter político, a par de instrumentos legislativos e económicos.

No que se refere apenas à UE, o relatório da OCDE dá conta de um total de 312 acordos ambientais concluídos nos Estados-Membros (com base num levantamento de 1997 realizado pela Agência Europeia do Ambiente). Alguns Estados-Membros já publicaram relatórios nacionais sobre a estratégia adoptada e a experiência adquirida em matéria de acordos ambientais. O relatório da OCDE salienta o facto de, até à data, existirem poucas provas **quantitativas** da eficácia ambiental dos acordos. Será necessário prosseguir a investigação nesta matéria. No entanto, é evidente que os acordos ambientais podem oferecer vantagens **qualitativas**, nomeadamente obtenção de consensos, partilha mais alargada da informação,

² Voluntary Approaches for Environmental Policy – an Assessment. OCDE 1999, ISBN 92-64-17131-2.

maior sensibilização das empresas e melhoria da gestão ambiental das empresas³. A proposta da Comissão relativa ao sexto programa de acção em matéria de ambiente chama explicitamente a atenção para a necessidade de conseguir essa melhoria qualitativa no que se refere à concepção e aplicação da política ambiental.

Na sua comunicação relativa ao sexto programa de acção em matéria de ambiente (6º PAA)⁴, a Comissão explica que, em parte devido ao êxito da legislação comunitária no domínio do ambiente, «as fontes de poluição do ambiente já não estão concentradas em instalações industriais individuais, residindo antes em actividades económicas variadas e no comportamento dos consumidores. Isto limita a possibilidade de as resolver através de ordens e controlos simples». Assim, «nalguns casos, uma abordagem não regulamentar será o meio mais adequado e flexível de tratar das questões ambientais». As alternativas à regulamentação tradicional, designadamente os compromissos voluntários, podem igualmente incentivar as empresas a inovar e a enfrentar desafios ambientais.

Na sua estratégia para a integração da protecção do ambiente e do desenvolvimento sustentável na política relativa ao mercado interno, o Conselho «Mercado Interno, Consumidores e Turismo» declarou ainda que os Estados-Membros e a Comissão deveriam incentivar o sector industrial a concluir acordos ambientais transparentes e eficazes com vista a alcançar objectivos ambientais claros⁵.

O Conselho «Indústria», nas suas conclusões adoptadas em Maio de 2001⁶, declarou que «numa estratégia que vise integrar o desenvolvimento sustentável na política empresarial numa conjugação equilibrada de instrumentos políticos, e tendo em mente que tal estratégia não pode basear-se essencialmente em instrumentos de regulamentação, se deve dar prioridade a abordagens tanto baseadas no mercado como de carácter voluntário».

Na sua Comunicação «Responsabilidade social das empresas: um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável»⁷, a Comissão manifestou o seu apoio a uma abordagem baseada na parceria que tenha por objectivo concluir acordos entre empresas e outras partes interessadas sobre os princípios orientadores no domínio das práticas e instrumentos de responsabilidade social das empresas. Esta abordagem está em conformidade com aquela que é enunciada na presente comunicação.

3. COMUNICAÇÃO DE 1996 RELATIVA AOS ACORDOS AMBIENTAIS E AO ACOMPANHAMENTO RESPECTIVO

Em 1996, a Comissão adoptou uma Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a acordos em matéria de ambiente⁸. Nessa altura, os acordos ambientais constituíam um instrumento político novo destinado a complementar as medidas regulamentares. A

³ Environmental Agreements – Environmental Effectiveness, European Environment Agency, Environmental Issues. Série nº 3, 1997.

⁴ COM(2001)31 final de 24.1.2001.

⁵ Relatório apresentado ao Conselho Europeu de Gotemburgo de 15 e 16 de Junho de 2001. Ver igualmente a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Mercado único e ambiente», de 08.06.1999, COM(1999)263 final.

⁶ Resolução do Conselho relativa a uma «Estratégia de integração dos aspectos ambientais e do desenvolvimento sustentável na política energética», 2347ª Reunião do Conselho (Energia/Indústria), Bruxelas, 14/15 de Maio de 2001; doc. 8763/01 do Conselho de 29.5.2001.

⁷ COM(2002)347 final de 2.7.2002.

⁸ COM(96)561 final de 27.11.1996.

comunicação reconhecia que os acordos em matéria de ambiente encerram uma série de vantagens potenciais, incluindo:

- uma abordagem pró-activa por parte do sector industrial,
- soluções eficazes em termos de custos e especificamente adaptadas e
- uma consecução mais rápida dos objectivos ambientais.

A comunicação salientava que, para alcançar estes resultados, os acordos devem possuir objectivos ambientais bem definidos, ser transparentes de modo a oferecer garantias contra a manutenção do *status quo*, incluir mecanismos de execução, como multas ou outras sanções, bem como abordagens destinadas a evitar problemas de «parasitismo». O ponto 5 infra analisa estes e outros requisitos.

No que se refere aos acordos ambientais concluídos a nível comunitário, a comunicação de 1996 observava, entre outros aspectos, que, de momento, a Comissão tem de recorrer a acordos não-vinculativos como instrumento disponível para, por um lado, incentivar uma abordagem pró-activa por parte da indústria e, por outro, estimular a adopção de acções eficazes a nível ambiental. A Comissão tem, por conseguinte, continuado a utilizar este tipo de acordo, caso a caso.

Os exemplos mais conhecidos de acordos ambientais concluídos a nível comunitário foram celebrados entre as associações europeia, japonesa e coreana de construtores automóveis para reduzir as emissões de CO₂ provenientes dos automóveis de passageiros. Estes acordos foram reconhecidos através de recomendações da Comissão⁹. Uma Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um regime de vigilância das emissões específicas médias de CO₂ dos automóveis novos de passageiros¹⁰ complementa estes acordos. Atendendo a que os referidos veículos ainda não atingiram o seu fim de vida útil, não é possível efectuar uma avaliação final do êxito destes acordos, mas a sociedade civil, as ONG, os parceiros sociais e o público em geral deverão participar mais do que no passado, à luz das funções respectivas, na conclusão dos futuros acordos ambientais.

O Parlamento Europeu e o Conselho manifestaram interesse numa definição mais clara dos procedimentos utilizados na conclusão de acordos ambientais:

- Em resposta à comunicação de 1996, o **Parlamento Europeu**, numa Resolução de 17 de Julho de 1997¹¹, convidou a Comissão a «elaborar propostas que prevejam um processo de concessão de mandato de negociação com vista à eventual conclusão de acordos ambientais a nível comunitário, devendo ser garantido neste contexto que o Parlamento seja associado, na acepção do n.º 3 do artigo 130.º-S do Tratado CE, quer à atribuição do mandato de negociação quer às negociações em si».
- Na sua resolução sobre o Livro Verde da Comissão relativo aos aspectos ambientais do PVC, o Parlamento Europeu exortou novamente a Comissão «a apresentar, o mais depressa possível, uma proposta de normativa-quadro relativa aos acordos em

⁹ Recomendações 1999/125/CE, 2000/303/CE e 2000/304/CE.

¹⁰ Decisão n.º 1753/2000/CE de 22 de Junho de 2000, JO L 202 de 10.8.2000, p. 1.

¹¹ JO C 286 de 22.9.1997, p. 254.

matéria ambiental que defina os respectivos critérios no que respeita às condições, aos mecanismos de controlo e às sanções»¹².

- Na sua Resolução de 7 de Outubro de 1997 relativa aos acordos ambientais, o **Conselho** declarou que «esses acordos ambientais deverão ser negociados em moldes a aprovar»¹³.

A Comissão reconhece a necessidade de uma explicação clara sobre a forma como os acordos ambientais deverão ser promovidos e tratados a nível comunitário. O Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador» e, nomeadamente, o seu ponto 2.1 «Uma utilização mais adequada dos instrumentos», já propõe uma resposta de carácter geral a esta exigência, que deverá ser debatida pelas três instituições. A presente comunicação especifica de que modo os acordos ambientais se devem inserir neste contexto.

4. AUTO-REGULAÇÃO E CO-REGULAÇÃO NO DOMÍNIO DA POLÍTICA DE AMBIENTE

Devido à sua própria natureza, os acordos ambientais são práticas de auto-regulação, visto não possuírem efeitos juridicamente vinculativos a nível da Comunidade. Muitos acordos são espontâneos. Porém, em conformidade com as propostas formuladas no plano de acção, a Comissão pode igualmente promovê-los ou reconhecê-los (no contexto da auto-regulação) ou, se for caso disso, propor a sua utilização ao legislador(co-regulação).

É conveniente salientar que, em caso de decisões puramente espontâneas tomadas por iniciativa das partes interessadas em domínios em que a Comissão não propôs legislação nem manifestou a intenção de o fazer, pode acontecer que não seja necessária nenhuma acção da parte da Comissão.

4.1. Auto-regulação

De acordo com o Plano da Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador», a auto-regulação abrange um vasto leque de práticas, regras comuns, códigos de conduta e, nomeadamente, acordos voluntários que os agentes económicos, parceiros sociais, ONG e grupos organizados estabelecem entre si, numa base voluntária, para regular e organizar as actividades respectivas. Contrariamente à co-regulação, a auto-regulação não envolve um acto legislativo. A auto-regulação é geralmente da iniciativa das partes interessadas.

A Comissão pode considerar preferível não apresentar uma proposta legislativa quando já existem acordos deste tipo, que podem ser utilizados para alcançar os objectivos previstos no Tratado. Pode todavia propor a introdução de um processo formal que lhe permita vigiar de perto os progressos registados relativamente a acordos específicos.

4.1.1 *Reconhecimento do acordo ambiental mediante intercâmbio de correspondência ou recomendação da Comissão*

No domínio do ambiente, as modalidades utilizadas até à data a nível comunitário para reconhecer a auto-regulação incluem **recomendações da Comissão** e, nalguns casos, uma simples **troca de correspondência**. Por outras palavras, a Comissão poderá promover ou incentivar a conclusão de um acordo ambiental através de uma recomendação ou reconhecer

¹² PE 303.049 de 3.4.2001, ponto 25.

¹³ JO C 321 de 22.10.1997, p. 6.

esse acordo através de uma troca de correspondência com os representantes do sector industrial competente, desde que sejam preenchidos os critérios previstos no ponto 6 infra.

Será conveniente salientar que a recomendação, acto não vinculativo por natureza, apenas poderá constituir um incentivo para os operadores económicos que tenham decidido comprometer-se a alcançar um objectivo ambiental nos termos do artigo 174º do Tratado. Ao «reconhecer» este tipo de compromisso, a Comissão nunca poderá renunciar ao seu direito de iniciativa. Da mesma forma, o facto de «reconhecer» o compromisso assumido por um operador através de uma troca de correspondência nunca poderá constituir um compromisso da parte da Comissão.

4.1.2. Reconhecimento do acordo ambiental mediante intercâmbio de correspondência ou recomendação da Comissão

Em determinados casos, a Comissão e o legislador podem estar interessados nos resultados de um acordo ambiental e pretender, consequentemente, vigiá-lo de perto, por exemplo mediante a combinação de uma recomendação da Comissão com uma decisão do Parlamento e do Conselho em matéria de vigilância.

4.2. Co-regulação

Os acordos ambientais podem igualmente ser concluídos no âmbito de um acto legislativo, ou seja, de forma mais vinculativa e formal no contexto da regulamentação, permitindo assim às partes interessadas aplicar um acto legislativo comunitário específico. Neste contexto de regulamentação, o legislador estabelece os aspectos essenciais da legislação: objectivos a alcançar, prazos-limite e mecanismos relativos à sua aplicação, métodos de vigilância da aplicação da legislação e quaisquer sanções necessárias para garantir a segurança jurídica da legislação. É a Comissão que geralmente desencadeia o processo de co-regulação, quer por sua própria iniciativa quer em resposta a uma acção voluntária por parte do sector industrial.

A co-regulação pode, por conseguinte, oferecer as vantagens dos acordos ambientais com as garantias jurídicas inerentes à abordagem legislativa. A Comissão propõe ao legislador que a co-regulação seja utilizada com base num acto legislativo. Consequentemente, todas as propostas sobre o tema em causa serão reportadas ao legislador.

No âmbito das disposições relativas à co-regulação, o Parlamento Europeu e o Conselho adoptarão, sob proposta da Comissão, uma directiva. Este acto jurídico preconizará que, num determinado prazo-limite, seja alcançado um objectivo ambiental específico e bem definido. Por outro lado, fixará as condições de vigilância do cumprimento e introduzirá mecanismos de aplicação e recurso, não necessitando de conter disposições pormenorizadas sobre as modalidades de consecução do objectivo. O legislador determina em que medida a definição e a aplicação das medidas podem ser deixadas ao critério das partes interessadas, em função da experiência que lhes é reconhecida na matéria. Estas disposições devem ser compatíveis com o direito da concorrência europeu.

A co-regulação pode igualmente prever modalidades de aplicação. Isto significa que, para além da definição do «quê» e do «quando» apenas até à data-limite fixada, poderão prever-se procedimentos, incluindo cláusulas de revisão, na eventualidade de o objectivo não ser alcançado na data-limite. De qualquer modo, caso o recurso ao mecanismo de co-regulação não produza os resultados previstos, a Comissão pode exercer o direito que lhe assiste de apresentar uma proposta legislativa tradicional ao legislador.

O acto jurídico pode por conseguinte incluir objectivos intermédios, que permitirão uma avaliação da probabilidade de o acordo alcançar os seus objectivos. Se esses objectivos intermédios não forem cumpridos, a co-regulação poderá definir as condições em que os Estados-Membros deverão aplicar disposições adicionais, que definam a forma de alcançar os objectivos. Os mecanismos adequados deverão ser cuidadosamente concebidos, caso a caso.

Esta abordagem pode ser ilustrada por um exemplo hipotético. Caso se pretenda obter uma taxa de reciclagem de 60% para um produto ou material específico, no contexto de uma abordagem de co-regulação simples, o acto jurídico – directiva – deverá estabelecer o objectivo e o prazo-limite em que este deverá ser alcançado, bem como prever disposições relativas à vigilância. O acto jurídico poderá prever igualmente fases intercalares, com objectivos de reciclagem menos ambiciosos a alcançar em prazos mais curtos. Se as medidas de vigilância demonstrarem que estes objectivos intercalares não estão a ser cumpridos e que é pouco provável que o objectivo final seja alcançado, poderão introduzir-se medidas suplementares, caso estas constem do acto jurídico inicial.

Conforme o ilustram os debates do Parlamento Europeu, a co-regulação é uma das questões mais sensíveis que enfrentam não só os operadores como os organismos representativos de sectores específicos, como ainda as instituições. No âmbito de um acto legislativo, a co-regulação permite garantir que os objectivos definidos pelo legislador sejam implementados no contexto de medidas aplicadas por partes reconhecidas activas no domínio em causa. Na perspectiva de uma simplificação da legislação, a Comissão está convencida de que a aplicação deste método – delimitada por critérios enunciados num acordo interinstitucional conjunto – se pode revelar uma opção pertinente, quando se pretenda adaptar legislação aos problemas e sectores em causa, reduzir o volume de trabalho legislativo focando os aspectos essenciais da legislação e aproveitar a experiência das partes interessadas, nomeadamente operadores e parceiros sociais.

5. CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS DE BASE PARA A UTILIZAÇÃO DOS ACORDOS AMBIENTAIS

O Tratado CE não contém qualquer disposição específica em matéria de acordos ambientais. Porém, estes acordos devem estar em conformidade com o conjunto das disposições do Tratado, bem como com os compromissos internacionais da Comunidade.

- Nos termos do artigo 175º, as decisões relativas às acções a empreender pela Comunidade no domínio da política ambiental para alcançar os objectivos previstos no artigo 174º são da competência do Conselho e do Parlamento Europeu, no âmbito do procedimento de co-decisão, mediante proposta da Comissão e após consulta do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões. Sempre que se trate de recorrer a acordos ambientais como instrumento de regulamentação, deve respeitar-se o **equilíbrio institucional** na tomada de decisões.
- Os acordos ambientais devem dar cumprimento às disposições do Tratado CE relativas ao **mercado interno e às regras de concorrência, incluindo o enquadramento dos auxílios estatais a favor do ambiente**. Devem, por conseguinte, estar em conformidade com o disposto no artigo 81º do Tratado. O ponto 7 da Comunicação da Comissão «Orientações

sobre a aplicação do artigo 81º do Tratado CE aos acordos de cooperação horizontal»¹⁴ aborda especificamente a questão dos acordos ambientais.

- **controlo judicial** do cumprimento das obrigações e compromissos resultantes de um acordo ambiental deverá ser garantido a nível nacional e, nos termos do Tratado CE, a nível comunitário. Deverá igualmente ser assegurada a identificação das responsabilidades individuais e colectivas, a fim de permitir a aplicação de eventuais sanções necessárias.
- No que se refere ao cumprimento de obrigações jurídicas decorrentes de **acordos ambientais multilaterais** (AAM), a Comunidade é responsável, nos termos do direito internacional e no âmbito das suas competências, pela aplicação de todos os acordos internacionais que concluiu. Esta responsabilidade não pode ser delegada noutros intervenientes, por exemplo exclusivamente em entidades privadas que sejam partes em acordos ambientais. Tal situação poderia dar origem a problemas se, na ausência de salvaguardas eficazes para enfrentar situações de incumprimento, os acordos ambientais fossem os *únicos* instrumentos utilizados para dar cumprimento a compromissos assumidos no âmbito de AAM.
- As regras em matéria de **comércio** multilateral devem ser tidas em conta na concepção e aplicação de acordos ambientais. Para evitar efeitos discriminatórios, é essencial garantir que os acordos ambientais sejam abertos à participação de operadores de países terceiros, quer na fase preparatória quer de aplicação. Além disso, os benefícios (por exemplo, isenções fiscais) concedidos aos operadores que participam num acordo ambiental podem inserir-se no âmbito de aplicação do Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação da OMC. Por conseguinte, os acordos ambientais propostos deverão igualmente ser analisados numa perspectiva de total coerência com as regras da OMC.
- A Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (CEE-ONU) sobre o **acesso à informação, a participação do público no processo de tomada de decisões e o acesso à justiça** no domínio do ambiente¹⁵ reforça o «direito à informação» do público no sentido lato. Os acordos ambientais constam explicitamente da definição de «informação ambiental» do artigo 2º da convenção. É por conseguinte necessário garantir que a informação sobre acordos ambientais seja colocada à disposição do público nos termos do disposto na convenção. Para além das considerações de ordem jurídica, a transparência, quer na fase de «concepção» quer de «apresentação de resultados», poderá constituir um importante factor de êxito dos acordos ambientais.

6. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS ACORDOS AMBIENTAIS

A comunicação de 1996 já identificava um conjunto de critérios considerados necessários para uma utilização adequada (e bem sucedida) dos acordos ambientais. Esta comunicação prevê «que se consultem previamente as partes interessadas, que os acordos assumam uma forma vinculativa, que se estabeleçam objectivos quantificados e intercalares, se controlem os resultados e se publiquem o acordo e os resultados atingidos. Estes critérios devem permitir evitar a fixação de metas vagas, a falta de transparência e a eventual distorção da concorrência causada por não-alinhados» (p. 3).

¹⁴ JO C 3 de 6.1.2001, p. 2.

¹⁵ «Convenção de Aarhus» assinada em nome da Comunidade, em 25.6.1998. Ainda não ratificada.

Um acordo ambiental deve produzir **valor acrescentado** em termos de alto nível de protecção do ambiente. A política comunitária em matéria de ambiente deverá ter sempre por objectivo um **nível elevado de protecção**. Antes de reconhecer um acordo ambiental, a Comissão deve certificar-se de que este também preenche esta condição. Os seus objectivos deverão decorrer, em primeiro lugar, do sexto programa de acção em matéria de ambiente, de outros documentos políticos fundamentais ou de acordos ambientais multilaterais. Isto deverá garantir que o acordo não se limita a manter o *status quo*.

Além disso, a Comissão prestará a devida atenção aos critérios que se seguem no contexto da auto-regulação e da co-regulação.

i. Relação custo-eficácia da administração

A Comunicação de 1996 já salientava a potencial relação entre os custos e a eficácia dos acordos ambientais para o sector industrial. Para além das considerações de carácter geral tecidas neste contexto - maior liberdade para as empresas quanto à forma de atingir objectivos ambientais e margem de manobra para soluções criativas especificamente adaptadas -, os acordos também devem ser avaliados do ponto de vista dos *custos administrativos comparativos* para as *instituições comunitárias*. Os custos administrativos dos acordos ambientais poderão revelar-se particularmente elevados no que se refere à vigilância e à avaliação da conformidade na fase de aplicação. Os acordos ambientais não deverão conduzir a encargos administrativos desproporcionados, quando comparados com os seus objectivos e com outros instrumentos políticos disponíveis.

ii. Representatividade

A Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu devem considerar as partes interessadas representativas, organizadas e responsáveis. O sector industrial e as associações do sector que são partes num acordo devem representar a grande maioria do sector económico respectivo, com o menor número possível de excepções. Será todavia necessário, obviamente, garantir o respeito pelas regras de concorrência.

iii. Objectivos quantificados e escalonados

Sempre que pretenda formular uma recomendação ou reconhecer um acordo ou compromisso unilateral entre partes interessadas, a Comissão verificará se os objectivos definidos por essas mesmas partes são enunciados de forma clara e inequívoca, partindo de uma base de referência bem definida. Se o acordo abranger um vasto período de tempo, deverá ser incluído um «roteiro» dos objectivos intercalares. O cumprimento dos objectivos finais e intercalares deverá poder ser avaliado de forma acessível e credível através de indicadores claros e fiáveis. A informação relativa à investigação bem como os dados científicos e tecnológicos de carácter geral deverão facilitar o desenvolvimento desses indicadores.

No contexto da regulamentação, os objectivos já se encontram definidos no acto jurídico, não sendo necessário repeti-los no acordo individual.

iv. Participação da sociedade civil

Por razões de transparência e em conformidade com o sexto PAA e com o Livro Branco sobre a governança europeia, todos os acordos devem ser amplamente publicitados, nomeadamente através da utilização da Internet e de outros meios electrónicos de divulgação da informação, o mesmo acontecendo com os relatórios de vigilância intercalares e finais. Todas as partes interessadas - sector industrial, ONG ligadas ao ambiente e sociedade civil no sentido lato -

devem ser informadas e ter a possibilidade de apresentar comentários sobre os acordos ambientais.

v. Vigilância e informação

Se decidir reconhecer um acordo ambiental através de uma troca de correspondência ou da formulação de uma recomendação, a Comissão deve certificar-se de que o acordo inclui um sistema de vigilância bem concebido, em que as responsabilidades do sector industrial e dos verificadores independentes estejam claramente definidas. A Comissão, em parceria com as partes no acordo, garantirá a vigilância do cumprimento dos objectivos.

No contexto da regulamentação, as exigências em matéria de vigilância e informação necessárias à verificação dos progressos registados a nível da consecução dos objectivos ambientais deverão ser integradas no acto jurídico que define esses objectivos. O plano de vigilância e informação deverá ser pormenorizado, transparente e objectivo. Para esse efeito, a Comissão poderá recorrer ao sistema de verificadores ambientais devidamente estabelecido no âmbito do Regulamento EMAS. A avaliação final do cumprimento do objectivo ambiental subjacente será efectuada pela Comissão.

vi. Desenvolvimento sustentável

As medidas ambientais devem ser coerentes com as dimensões económica e social do desenvolvimento sustentável. A protecção dos interesses dos consumidores (saúde, qualidade de vida ou interesses económicos) deverá igualmente ser plenamente integrada. Em função do âmbito e conteúdo do acordo ambiental objecto de regulamentação, poderá ser necessário proceder a uma avaliação do impacto ambiental, em conformidade com a recente Comunicação da Comissão sobre a avaliação do impacto¹⁶. A estrutura e profundidade dessa avaliação poderá variar em função das características do acordo.

vii. Compatibilidade dos incentivos

Caso existam outros factores e incentivos - pressão do mercado, impostos e legislação a nível nacional – que enviem sinais contraditórios aos participantes no acordo ambiental, é pouco provável que esse acordo produza os resultados previstos. A coerência política é essencial neste contexto.

7. REQUISITOS PROCESSUAIS

O Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador» apresentou diversas propostas de definição dos procedimentos a adoptar pelas três instituições em caso de auto-regulação e co-regulação. A presente comunicação propõe procedimentos coerentes com este enquadramento, mas que deverão aplicar-se especificamente aos acordos ambientais.

7.1. Os acordos ambientais como instrumento de auto-regulação

Quando tiver concluído a sua análise de uma proposta de acordo ambiental, a Comissão poderá informar o Parlamento Europeu e o Conselho da sua avaliação e conclusões, indicando se considera que o acordo pode ser reconhecido. A intenção de reconhecer um acordo ambiental poderá ser incluída no programa de trabalho da Comissão ou num documento de

¹⁶ COM(2002)276 final de 5.6.2002.

carácter mais vasto, por exemplo um Livro Branco suficientemente pormenorizado ou uma estratégia temática no âmbito do 6º PAA. O Parlamento Europeu e o Conselho terão então a oportunidade de organizar, se assim o entenderem, sessões de informação ou audições sobre a matéria.

- A avaliação e conclusões da Comissão sobre a conveniência de um acordo ambiental serão colocadas à disposição do grande público, por exemplo no sítio Web da Comissão, concedendo-lhe a possibilidade de ser informado sobre o acordo proposto e de tecer comentários sobre o mesmo.
- Após ter analisado os comentários recebidos, nomeadamente do Parlamento Europeu e do Conselho, a Comissão poderá tomar a decisão de prosseguir mediante o reconhecimento de um acordo ambiental.
- Qualquer recomendação relativa a um acordo ambiental deverá ser publicada no Jornal Oficial. O texto do próprio acordo ambiental deverá ser publicado no sítio Web da Comissão.
- A Comissão certificar-se-á, através de mecanismos de vigilância e informação adequados, de que o objectivo ambiental subjacente foi efectivamente alcançado. Os resultados do exercício de vigilância, bem como os relatórios, serão enviados ao Parlamento Europeu e ao Conselho e colocados à disposição do público por via electrónica.
- A Comissão poderá igualmente propor mecanismos de vigilância e informação que lhe permitam verificar se o objectivo ambiental foi alcançado, sob a forma de uma decisão do Parlamento Europeu e do Conselho.
- Se um acordo considerado no âmbito de uma recomendação da Comissão ou de uma troca de correspondência não produz os resultados previstos, a Comissão poderá invocar o seu direito de iniciativa e propor legislação adequada com carácter vinculativo.

7.2. Os acordos ambientais como instrumento de co-regulação

- No contexto da co-regulação, os elementos essenciais – nomeadamente o objectivo ambiental e as exigências em matéria de vigilância – e eventualmente também um mecanismo de acompanhamento, caso não sejam alcançados os objectivos de um acordo ambiental, são inseridos no próprio acto jurídico. Este será objecto de consulta das partes interessadas durante a sua preparação, de harmonia com a comunicação da Comissão sobre as normas mínimas aplicáveis à consulta, sendo adoptado no âmbito do procedimento de co-decisão tradicional. Atendendo ao conteúdo acima descrito do próprio acto jurídico, os requisitos processuais aplicáveis aos acordos ambientais individuais apresentados no contexto desse mesmo acto jurídico poderão ser reduzidos.
- Caso a Comissão decida que a co-regulação constitui o melhor instrumento para alcançar um objectivo ambiental e caso os principais elementos da sua proposta se baseiem num acordo voluntário existente ou proposto que a Comissão considere satisfatório, a Comissão incluirá esses elementos na sua proposta e defendê-los-á nos debates com as outras instituições, recorrendo plenamente às possibilidades de que dispõe nos termos da sua Comunicação relativa ao Plano de Acção «Simplificar e melhorar o ambiente regulador».

- acordo ambiental deverá ser colocado à disposição do público no sítio Web da Comissão. Os resultados do exercício de vigilância e os relatórios que lhe estão associados deverão igualmente encontrar-se disponíveis por via electrónica.
- No contexto da co-regulação, à semelhança do que acontece com a auto-regulação, a Comissão pode sempre invocar o seu direito de iniciativa e propor legislação vinculativa adequada, caso o acordo não alcance os resultados previstos.

Estes procedimentos deverão garantir que os acordos ambientais são utilizados de forma adequada, sempre que sejam considerados um verdadeiro complemento das ferramentas políticas existentes. Simultaneamente, assegurarão, se for caso disso, a participação das instituições europeias no processo.

8. CONCLUSÃO: PRÓXIMAS ETAPAS

A Comissão Europeia deseja promover a preparação de acções ambientais voluntárias bem como a conclusão de acordos ambientais à escala comunitária, numa vasta gama de sectores, que transcendam aqueles em relação aos quais a Comissão anunciou a sua intenção de propor legislação.

Por seu lado, a Comissão tenciona reconhecer e recorrer aos acordos ambientais concluídos a nível comunitário numa base selectiva, caso a caso. Atendendo a que este instrumento não será necessariamente o mais adequado em todas as circunstâncias, é conveniente identificar, desde já, um número limitado de domínios políticos em que os acordos ambientais poderão produzir valor acrescentado ou relativamente aos quais as partes já manifestaram a intenção de apresentar acordos. Globalmente, excluindo as decisões puramente espontâneas da iniciativa das partes interessadas em domínios em que a Comissão não propôs legislação nem manifestou a intenção de o fazer, é provável que não sejam considerados mais de quatro a seis acordos ambientais durante o tempo que resta para completar o período de exercício de funções da Comissão actual:

- Um dos primeiros candidatos neste contexto será a **estratégia em matéria de PVC**.
- Do mesmo modo, os acordos ambientais poderão ser inseridos nas medidas de acompanhamento do Livro Verde sobre a **política integrada relativa aos produtos**¹⁷. A identificação rigorosa do eventual âmbito de aplicação dos acordos ambientais neste domínio dependerá, evidentemente, dos resultados do debate em curso sobre o Livro Verde.
- Os outros domínios políticos a considerar para efeitos de uma aplicação eficaz deste instrumento são a **gestão dos resíduos** e as **alterações climáticas**. Os acordos existentes sobre as *reduções das emissões de CO₂* dos veículos de passageiros podem ser complementados por acordos ambientais semelhantes respeitantes aos *veículos comerciais ligeiros* (VCL). Além disso, a Comunicação «Rumo a um espaço ferroviário europeu integrado»¹⁸ propõe como medida política possível a celebração de compromissos voluntários que promovam a substituição do material circulante usado por forma a preencher os *requisitos ambientais* aplicáveis ao material circulante novo.

¹⁷ COM(2001)68 de 7 de Fevereiro de 2001.

¹⁸ COM(2002)18 de 23 de Janeiro de 2002.

A Comissão continuará a investigar a possibilidade de desenvolver outras modalidades que possam complementar os dois modelos acima descritos.