

Proposta alterada de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção do ambiente através do direito penal ⁽¹⁾

(2003/C 20 E/26)

COM(2002) 544 final — 2001/0076(COD)

(Apresentada pela Comissão em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 250.º do Tratado CE em 30 de Setembro de 2002)

O n.º 2 do artigo 250.º do Tratado CE estabelece que, enquanto o Conselho não tiver deliberado, a Comissão pode alterar a sua proposta em qualquer fase dos procedimentos para a adopção de um acto comunitário.

A Comissão apresenta seguidamente o seu parecer sobre as alterações adoptadas pelo Parlamento Europeu.

1. ANTECEDENTES

Transmissão da proposta ao Conselho e ao Parlamento Europeu [COM (2001) 139 final — 2001/0076(COD)] em conformidade com o n.º 1 do artigo 175.º do Tratado CE: 15 de Março de 2001

Parecer do Comité Económico e Social na sua secção correspondente (o Conselho não havia solicitado o parecer do Comité Económico e Social a este respeito): 11 de Julho de 2001

Parecer do Parlamento Europeu — Primeira leitura: 9 de Abril de 2002

2. OBJECTIVO DA PROPOSTA DA COMISSÃO

O direito comunitário em matéria de ambiente existe há 25 anos. Actualmente encontram-se em vigor mais de 200 directivas no domínio do ambiente. Todavia, registam-se ainda muitos casos graves de inobservância da legislação neste domínio.

A tendência para o incumprimento grave da legislação em matéria de ambiente demonstra que as sanções actualmente estabelecidas pelos Estados-Membros não são suficientes para garantir o pleno respeito do direito comunitário.

A proposta de directiva da Comissão exige que os Estados-Membros prevejam sanções penais, dado que só este tipo de medidas parece ser adequado e suficientemente dissuasivo para garantir a boa aplicação do direito em matéria de ambiente.

3. PARECER DA COMISSÃO SOBRE AS ALTERAÇÕES ADOPTADAS PELO PARLAMENTO EUROPEU

Em 9 de Abril de 2002, o Parlamento Europeu adoptou 24 das 32 alterações que tinham sido apresentadas.

A Comissão aceitou integralmente as alterações 2, 5, 7, 15, 16, 22 e 23.

As alterações 1, 3, 4, 6, 12 e 14 foram aceites em princípio, na condição de serem reformuladas e/ou deslocadas para outro capítulo da proposta.

A Comissão aceitou parcialmente as alterações 9, 21 e 30.

As alterações 8, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 24 e 27 não foram aceites pela Comissão.

A posição da Comissão relativamente às alterações do Parlamento Europeu é a seguinte:

3.1. Alterações que a Comissão aceita integralmente

A alteração 2 introduz uma referência de carácter geral à base jurídica da proposta de directiva (n.º 1 do artigo 175.º do Tratado CE).

A alteração 5 estabelece que a competência comunitária poderá ser complementada por medidas do âmbito do terceiro pilar. Esta é a abordagem da Comissão, que defendeu este ponto de vista perante o Conselho.

⁽¹⁾ JO C 180 E de 26.6.2001, p. 238.

A alteração 7 afirma claramente nos considerandos que se deve recorrer a disposições de direito penal a nível nacional e que a directiva não tem por objectivo autorizar a intervenção da Comunidade nessas disposições. Embora os artigos 3.º (infracções) e 4.º (sanções) da proposta façam já claramente referência ao direito penal nacional, esta clarificação pode ser útil nos considerandos.

As alterações 15, 22 e 23 reforçam o texto da Comissão, em conformidade com a legislação comunitária em matéria de ambiente aplicável [principalmente a Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens ⁽¹⁾, a Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens ⁽²⁾ e o Regulamento (CE) n.º 2037/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 2000, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono ⁽³⁾].

A alteração 16 especifica que, no contexto da distribuição de competências entre a Comunidade e a União, a proposta de directiva no âmbito do primeiro pilar constitui o instrumento jurídico adequado e que o n.º 1 do artigo 175.º do Tratado CE é a base jurídica correcta para a protecção do ambiente através do direito penal na Comunidade. Tal coincide plenamente com a posição da Comissão relativamente à competência da Comunidade para obrigar os Estados-Membros a preverem sanções penais contra as violações da legislação em matéria de ambiente.

3.2. Alterações que a Comissão aceita em princípio

A alteração 1 faz referência ao mandato político conferido pelo Conselho Europeu de Tampere, que identifica os crimes contra o ambiente como um sector prioritário em que os Estados-Membros deverão aprovar definições e sanções comuns no que diz respeito à legislação nacional em matéria penal. É uma declaração política que não é apropriada nos considerandos de um texto jurídico. Não obstante, esta alteração é aceite em princípio, podendo a Comissão aceitá-la sem a reformular.

A alteração 3 desenvolve a questão da competência da Comunidade para prever sanções penais para garantir a aplicação e eficácia do direito comunitário. Faz referência aos artigos 29.º e 47.º do Tratado UE, que reconhecem a primazia do Tratado CE, e à jurisprudência do Tribunal de Justiça. A referência a disposições do âmbito do terceiro pilar não é, em termos jurídicos, adequada num instrumento do âmbito do primeiro pilar. No entanto, a Comissão poderá aceitar esta alteração sem a reformular.

As alterações 4 e 14 fazem uma referência útil ao princípio da subsidiariedade. Poderiam eventualmente ser combinadas numa única alteração, adoptando a formulação de uma cláusula-tipo já existente. A Comissão propõe a seguinte redacção, referindo-se ao texto de uma cláusula-tipo tal como existe, por exemplo, na legislação em vigor em matéria de ambiente [Directiva 2000/76/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa à incineração de resíduos ⁽⁴⁾]:

«Segundo os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, enunciados no artigo 5.º do Tratado, verifica-se a necessidade de acções a nível comunitário. A presente directiva limita-se às regras mínimas que os Estados-Membros devem respeitar.».

Esta alteração combinada poderia substituir a alteração 4, no mesmo lugar.

A alteração 6 liga a proposta à legislação comunitária no domínio do ambiente já existente. Já figurava nos considerandos 3 e 4 da proposta original. No entanto, a Comissão poderá aceitar esta alteração sem a reformular.

A alteração 12 esclarece que o recurso a sanções penais é indispensável para dar execução à regulamentação em matéria de ambiente e que o Tratado CE prevê o recurso a estas sanções. O conteúdo da presente alteração já figurava no considerando 4 da proposta. No entanto, a Comissão poderá aceitar esta alteração sem a reformular.

⁽¹⁾ JO L 103 de 25.4.1979, p. 1.

⁽²⁾ JO L 206 de 22.7.1992, p. 7.

⁽³⁾ JO L 244 de 29.9.2000, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 332 de 28.12.2000, p. 91.

3.3. Alterações que a Comissão aceita em parte

A alteração 9 faz referência na sua primeira frase (integralmente aceite) ao facto de os Estados-Membros serem livres de manter ou introduzir medidas protectoras mais rigorosas. A segunda frase (rejeitada) faz referência à possibilidade de a directiva poder ser suplementada por medidas complementares do âmbito do terceiro pilar. Este aspecto tinha já sido mencionado na alteração 5 (integralmente aceite pela Comissão), motivo pelo qual não há necessidade de o repetir. Por conseguinte, a primeira parte da alteração é integralmente aceite, sendo rejeitada a sua segunda parte.

A Comissão sugere a seguinte nova formulação:

«A presente directiva contém apenas regras mínimas, deixando portanto aos Estados-Membros a possibilidade de introduzirem ou aplicarem sanções mais rigorosas em caso de infracções em matéria de ambiente que não as referidas na presente directiva.».

A alteração 21 reforça, na sua primeira parte, o texto da Comissão, em consonância com a legislação comunitária em matéria de ambiente existente. A segunda parte da frase introduz uma referência à «produção» de resíduos perigosos. A legislação comunitária em matéria de ambiente não prevê uma proibição geral da produção de resíduos perigosos. Por esta razão, é impossível fazer referência à produção na alínea b) do artigo 3.º da proposta. A alteração 21 poderá ser aceite pela Comissão se for reformulada da seguinte forma:

«A descarga, emissão ou introdução de uma determinada quantidade de substâncias no ar, no solo ou no subsolo ou nas águas superficiais ou subterrâneas e o tratamento, eliminação, armazenagem, transporte, exportação ou importação de resíduos perigosos.».

A alteração 30 sugere a incorporação de uma referência ao facto de as penas de prisão mencionadas na directiva deverem estar sujeitas à possibilidade de extradição ou entrega. Exigir que as sanções possam dar origem à extradição está em conformidade com outros textos da UE e é aceite em princípio. A referência acrescentada ao facto de que tal será assim «se a legislação nacional de um Estado-Membro o permitir» não é clara, pelo que seria preferível suprimi-la. Por conseguinte, a primeira parte da alteração é aceite, mas a última é rejeitada. A Comissão poderá aceitar a presente alteração se esta for reformulada do seguinte modo:

«No que se refere às pessoas singulares, os Estados-Membros fixarão sanções penais, incluindo, em casos graves, penas privativas de liberdade, podendo dar origem à extradição ou à entrega.».

3.4. Alterações rejeitadas pela Comissão

A alteração 8 faz uma referência errada ao artigo 31.º do Tratado UE. A referência à alínea e) do artigo 31.º do Tratado UE centra-se na competência da UE («terceiro pilar») para estabelecer uma cooperação judicial nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico de droga, no âmbito do Título VI do Tratado UE. Esta referência não pode prosseguir o objectivo indicado na justificação da alteração, que consiste em apoiar a competência comunitária para obrigar os Estados-Membros a preverem sanções penais para a violação da legislação comunitária no domínio do ambiente. Além disso, a alteração 16 (integralmente aceite pela Comissão) já clarifica que o n.º 1 do artigo 175.º do Tratado CE é a base jurídica correcta para a protecção do ambiente através do direito penal na Comunidade Europeia.

A alteração 10 sublinha que o Parlamento Europeu se mostrou favorável à abordagem da Comissão numa recomendação anterior ⁽¹⁾. Esta referência à Recomendação não proporciona um fundamento jurídico para o dispositivo da proposta de directiva, não devendo ser mantida nos considerandos.

A alteração 11 constitui uma declaração política em que se convida a ter em conta o parecer da Secção competente do Comité Económico e Social, que a Comissão apoia quanto ao fundo. Esta referência não pode figurar nos considerandos, dado que, uma vez adoptada, a proposta de directiva fará referência nas citações ao parecer aprovado pelo Comité Económico e Social em sessão plenária. Esta referência não proporciona um fundamento jurídico para o dispositivo da proposta de directiva, não devendo ser mantida nos considerandos.

⁽¹⁾ Recomendação do Parlamento Europeu sobre sanções penais e direito comunitário, B5-0707/2001 de 15.11.2001.

A alteração 13 constitui uma declaração política, que a Comissão apoia quanto ao fundo, já que dá prioridade à adopção da proposta de directiva da Comissão relativamente à adopção do projecto de decisão-quadro do Conselho. Esta referência não proporciona um fundamento jurídico para o dispositivo da proposta de directiva, não devendo ser mantida nos considerandos.

A alteração 18 acrescenta uma referência à instigação na definição do conceito de «actividades» (artigo 2.º da proposta). Esta referência já figura no artigo 4.º da proposta, relativo às sanções. Segundo este artigo, as infracções (como definidas no artigo 2.º e referidas no artigo 3.º) e «a participação nessas actividades ou a sua instigação» são puníveis. Uma nova referência à instigação no artigo 2.º não acrescentaria nada de novo.

As alterações 19 e 27 dizem respeito à supressão do anexo à proposta.

A Comissão decidiu adoptar a proposta de directiva com um anexo por razões de segurança jurídica. O anexo ao artigo 3.º abrange toda a legislação comunitária no domínio do ambiente e selecciona, de modo exaustivo, as disposições de direito comunitário (51 directivas e regulamentos) cuja infracção provoca danos graves no ambiente.

Este anexo foi considerado necessário, já que a directiva obrigará os Estados-Membros a prever sanções penais nos seus sistemas jurídicos nacionais e seria impossível alcançar esse objectivo sem uma definição clara das mesmas.

A alteração 20 faz referência, em primeiro lugar, a «substâncias nocivas» e, em segundo lugar, a materiais nucleares.

1. «substâncias nocivas»

— «substância»

O termo «substância» constitui uma noção restritiva. É utilizada, por exemplo, na Directiva 76/769/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1976, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas ⁽¹⁾. Ainda que a alteração pretenda conferir o maior âmbito de aplicação possível ao artigo 3.º, o recurso a uma noção restritiva não serviria este objectivo. A proposta de directiva utiliza, na alínea b) do artigo 3.º, o termo «material» (versão inglesa). Esta formulação lata deve ser mantida.

— «perigosa»

Esta alteração acrescenta uma nova condição à aplicação das directivas no domínio do ambiente, relacionada com a descarga, emissão ou introdução de uma determinada quantidade de substâncias no ar, no solo ou na água. Este aditamento é não só inútil, já que estas directivas constituem já um conjunto de regras completo, mas também perigoso, na medida em que impõe um novo elemento a provar como requisito para a aplicação das referidas directivas.

2. «Materiais nucleares»

A alteração pretende abranger os materiais nucleares. É juridicamente impossível prever sanções penais contra actividades não autorizadas relacionadas com materiais nucleares ao abrigo da base jurídica da proposta de directiva, ou seja, o artigo 175.º do Tratado CE. Esta questão poderá ter de ser tratada no âmbito do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica.

A alteração 24 acrescenta a palavra «criminal» na introdução do artigo 4.º da proposta. Esta alteração não foi sujeita a votação, uma vez que o Parlamento Europeu considerou que se tratava de uma alteração de ordem linguística.

Todavia, a Comissão considera que esta alteração modifica consideravelmente o texto original da proposta da Comissão.

⁽¹⁾ JO L 262 de 27.9.1976, p. 201.

No contexto da proposta de directiva, a maior parte das sanções referidas são sanções penais («criminal»). Não obstante, nalguns Estados-Membros, a distinção entre as sanções administrativas e penais é, por vezes, do ponto de vista jurídico, difícil de estabelecer, principalmente no que se refere às pessoas colectivas. Esta é a razão pela qual o carácter penal («criminal») das sanções só é referido na alínea a), que diz respeito às pessoas singulares. A alínea b), que diz respeito tanto às pessoas singulares como às colectivas, não contém esta precisão. O aditamento da palavra «criminal» ao texto do artigo 4.º poderá, por conseguinte, criar um problema de aplicação da directiva nesses Estados-Membros.

3.5. Proposta alterada

Tendo em conta o n.º 2 do artigo 250.º do Tratado CE, a Comissão altera a sua proposta como indicado *supra*.
