

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Århus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente às instituições e organismos comunitários»

[COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)]

(2004/C 117/13)

Em 7 de Novembro de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 175.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Århus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente às instituições e organismos comunitários» [COM(2003) 622 final — 2003/0242 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 4 de Março de 2004 (relatora: M. C. SÁNCHEZ MIGUEL).

Na 408.ª reunião plenária de 28 e 29 de Abril de 2004 (sessão de 29 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 68 votos a favor, 6 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 O êxito da política ambiental da EU conforme definida no artigo 6.º do Tratado CE, e em particular do objectivo de promover o desenvolvimento sustentável, depende da participação dos cidadãos europeus na sua aplicação. Por este motivo, a DG Ambiente tem tentado animar, através de actos normativos, comunicações, conferências, etc., a informação e a participação de todos os interessados.

1.2 Os instrumentos empregues até à data têm-se resumido à introdução de normas em matéria da informação e participação dos cidadãos e, em menor medida, do acesso à justiça em caso de incumprimento das normas em todos os domínios da política ambiental.

1.3 O n.º 1 do art. 175.º do Tratado CE declara a Comissão competente para adoptar medidas que permitam garantir os objectivos da política ambiental. O mesmo equivale a dizer assegurar a participação dos cidadãos na promoção e na melhoria da protecção ambiental. Importa assinalar que este instrumento de informação e de consulta se aplica já a outras políticas comunitárias, em particular à PAC e à política industrial. Dada a sua importância para o desenvolvimento sustentável, é indispensável que estas políticas sejam melhor divulgadas e que a sua aplicação não se limite aos imediatamente interessados.

1.4 As normas adoptadas até ao presente em matéria de informação e participação do público no domínio ambiental são:

— O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão ⁽¹⁾;

— A Directiva 2003/34/CE relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente ⁽²⁾;

— A Directiva 2003/35/CE que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente ⁽³⁾.

1.5 A assinatura pela União Europeia, em 1998, da Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente (Convenção de Århus) reafirma o objectivo de incentivar o envolvimento dos cidadãos europeus nos assuntos ambientais com vista a conquistar o seu empenho na conservação e na protecção do meio natural e contribuir para o desenvolvimento sustentável do espaço europeu.

1.6 A situação jurídica actual, devida à não ratificação da Convenção de Århus pela maior parte dos Estados-Membros ⁽⁴⁾, exige uma resposta dupla. Em primeiro lugar, há que adoptar um instrumento legislativo, um regulamento, que permita a aplicação integral das disposições da Convenção às instituições e aos organismos comunitários no que se refere à informação, à participação do público na tomada de decisões e ao acesso à justiça. Em segundo lugar, importa complementar as recomendações aos Estados-Membros através de uma proposta de directiva que inclua a referência ao acesso à justiça.

⁽¹⁾ JO L 145 de 31.5.2001, p. 43. Foi ainda adoptada a comunicação da Comissão «Para uma cultura reforçada de consulta e diálogo — Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão», COM(2002) 704 final, 11 de Dezembro de 2002.

⁽²⁾ JO L 41 de 14.2.2003, p. 26.

⁽³⁾ JO L 156 de 25.6.2003, p. 17.

⁽⁴⁾ A Convenção foi ratificada pelos Estados-Membros seguintes: Portugal, Bélgica, França, Dinamarca e Itália.

2. Teor da proposta de regulamento

2.1 O objectivo do regulamento é a aplicação da Convenção de Århus aos organismos competentes da UE mediante a introdução dos requisitos necessários no que respeita ao acesso à informação, à participação nas decisões e ao recurso à justiça em matéria ambiental. Para tal são definidas as noções usadas para delimitar o âmbito da matéria em questão, assim como os organismos de referência que ficam sujeitos às obrigações adoptadas. Cabe destacar que entre as definições consta a de «direito do ambiente».

2.2 O acesso às informações sobre o ambiente, regulamentado nos artigos 3.º a 7.º, incorpora as disposições do Regulamento n.º 1049/2001 e estende-as igualmente aos outros organismos da UE competentes em matéria ambiental em vez de as restringir ao Parlamento, ao Conselho e à Comissão. A informação sobre ambiente é descrita como uma obrigação para os diferentes organismos competentes na matéria, pelo que estes devem dotar-se dos meios mais apropriados para informar o público e zelar pela actualização permanente dessa informação através de qualquer dos meios de comunicação disponíveis, com preferência para os meios públicos de telecomunicações. Desta forma, os interessados poderão dispor a tempo de informação suficiente. Os organismos em causa devem assegurar:

- a qualidade e a actualidade da informação;
- a acessibilidade da informação aos interessados, permitindo que todos os pedidos sejam satisfeitos rapidamente;
- a cooperação entre todas as autoridades competentes em matéria de informação em situações de emergência ambiental.

2.3 A participação do público prevista no artigo 8.º define as condições em que os cidadãos podem participar na preparação de planos e programas pelas instituições e pelos organismos comunitários. O artigo prevê que o público e as organizações não governamentais autorizados a participar possam fazê-lo em fase precoce, antes da adopção dos planos ou programas.

2.4 O acesso à justiça está previsto para as entidades habilitadas com legitimidade processual. Isso significa que apenas as organizações reconhecidas nos termos dos artigos 12.º e 13.º estarão habilitadas a iniciar uma acção judicial perante o Tribunal de Justiça das Comunidades. Não obstante, e conforme o disposto no artigo 9.º (que afirma a legitimidade das entidades habilitadas), é possível solicitar um reexame interno das acções administrativas das instituições comunitárias, de tal forma que, sendo a solicitação justificada, todas as acções contrárias ao direito do ambiente poderão ser suspensas antes mesmo de uma acção judicial.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE tem afirmado repetidamente que o instrumento mais adequado para a aplicação da legislação em matéria ambiental é o do envolvimento dos cidadãos na política de desenvolvimento sustentável e que esse envolvimento deve fazer-se na base da transparência e do controlo do cumprimento por todos das normas adoptadas para esse efeito, garantindo em simultâneo a protecção da informação confidencial.

O acesso à informação, a participação na elaboração dos planos ambientais e o subsequente recurso à justiça são as melhores formas de lograr não só que as disposições jurídicas sejam acatadas, mas também uma maior sensibilização dos cidadãos para a conservação e a utilização racional dos recursos naturais.

3.2 Nesta nova fase, em que está iminente a adesão de 10 novos Estados-Membros, importa que a Comissão introduza estas medidas harmonizadoras, mas igualmente que insista na ratificação da Convenção de Århus pelos Estados-Membros que dela são signatários. A Convenção deveria, aliás, ser ratificada igualmente pela União Europeia, que contaria assim com mais um instrumento para a defesa do ambiente a nível mundial, especialmente nos acordos internacionais.

3.3 O regulamento agora proposto vem completar a aplicação da Convenção de Århus, criando um instrumento jurídico que vincula as instituições e os órgãos comunitários. O impacto transfronteiriço de muitas das normas ambientais exige este complemento, dado que, em muitos casos, deve ser a UE a decidir da sua aplicação. A este respeito cabe destacar o papel da Agência Europeia de Ambiente, que funciona como base coordenadora da informação e do controlo do cumprimento da legislação ambiental em toda a UE.

3.4 Embora concordando com o teor geral das normas propostas, o CESE considera necessário esclarecer alguns pontos de grande importância para a consecução dos objectivos perseguidos.

3.4.1 As definições constantes da proposta, supostamente provenientes da Convenção de Århus, apresentam algumas variações relativamente a esta; podem salientar-se, por exemplo:

3.4.1.1 O conceito de entidade habilitada, contido na proposta de regulamento, não está contemplado na Convenção de Århus, que faz referência apenas ao «público interessado» e reconhece a condição de interessado a todas as organizações activas no domínio da protecção ambiental, que não necessita de ser o «único objectivo» das mesmas; delas se exige apenas que respeitem o quadro de legalidade associativa de cada Estado-Membro. Resulta evidente que outras organizações não lucrativas, como sindicatos, organizações da economia social e associações socioprofissionais, de consumidores, etc., contribuem igualmente para a protecção ambiental a nível local, regional, nacional e europeu.

3.4.1.2 A proposta de regulamento faz referência às instituições e aos organismos comunitários em sentido lato, remetendo para o Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O CESE subentende que está incluído nessa designação.

3.4.1.3 Um aspecto importante a destacar é a diversidade de definições do direito do ambiente devido a um problema linguístico. O CESE recomenda a verificação do ponto de vista linguístico de algumas alíneas fundamentais, como a alínea v), por exemplo. Importa assegurar a necessária igualdade conceptual em todas as alíneas para permitir harmonizar a protecção do ambiente.

3.4.2 Procedimento em matéria ambiental. Há que ter em conta que o n.º 5 do artigo 9.º da Convenção de Århus obriga claramente as partes (neste caso, os organismos comunitários) a «informar» sobre a possibilidade de iniciar um procedimento e a «estabelecer os mecanismos de apoio» necessários para eliminar ou reduzir os entraves financeiros ou outros que limitem o acesso à justiça no domínio do ambiente.

4. Observações na especialidade

4.1 *Regulamento do acesso à informação, da participação do público na tomada de decisões e do acesso à justiça no domínio do ambiente*

4.1.1 O CESE considera que a proposta de regulamento vem reforçar as diversas medidas a que a Comissão tem recorrido para concretizar os objectivos ambientais e constitui a forma mais adequada de facilitar a informação, a participação e o acesso à justiça dos cidadãos europeus, através das suas organizações sociais, económicas e ambientais, face às instituições e aos organismos comunitários, incluindo as agências e os serviços públicos estabelecidos pelo ou com base no Tratado CE, excepto quando e na medida em que actuem no exercício de competências judiciais ou legislativas, tornando todas as instituições, e não apenas a Comissão, responsáveis perante os cidadãos, conforme previsto no Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

4.1.2 Um aspecto de importância transcendente é a introdução da noção de «entidades habilitadas» ao acesso à justiça, já que o direito à informação e à participação abrange o público em geral, como na Convenção de Århus. O CESE está em princípio de acordo com esta introdução, por considerar que facilita o acesso à justiça sem obrigar as entidades em causa a demonstrar o seu interesse na questão nem a invocar a violação de um direito. O problema que o CESE deseja salientar é o dos requisitos para a habilitação das entidades que não tenham como fim único a protecção do ambiente. Seria mais adequado à situação europeia dar a possibilidade de habilitação a outras organizações que, para lá dos fins sociais ou económicos, sejam activas no domínio da protecção ambiental.

4.1.3 No que toca à participação do público na preparação de planos e programas, conforme prevista no artigo 8.º, o CESE chama antes de mais a atenção para as restrições que podem decorrer da referência a ONG que promovem a protecção do

ambiente, a qual, embora não limitativa como a definição de entidade habilitada, pode ainda assim levar à exclusão de várias organizações, mesmo que apenas por inflexibilidade processual. Também aqui o CESE apela a que o conceito seja alargado a todas as organizações que tenham entre os seus fins a protecção do ambiente. Do mesmo modo, o artigo 8.º deve incluir também a obrigação para a instituição comunitária de tornar públicos os resultados da participação. O CESE concorda com a ampliação do acesso às informações ambientais e da participação do público na preparação de planos e programas relativos ao ambiente pelas instituições e organismos comunitários, prevista pela Convenção de Århus. Fazendo votos por que estes organismos procurem assegurar uma participação efectiva e os resultados obtidos sejam tidos em linha de conta, recomenda a divulgação transparente e completa dos critérios de financiamento das actividades enunciadas no anexo à Convenção, bem como das deliberações que se prendem com os OGM e as substâncias químicas, face à especial sensibilidade dos cidadãos perante a segurança ambiental e a protecção da saúde neste âmbito.

4.1.4 O Título IV, que regulamenta o acesso à justiça no domínio do ambiente, representa, do ponto de vista da Convenção de Århus, uma distorção do objectivo perseguido, dado que limita o número de entidades habilitadas, no que respeita quer ao reexame interno das acções administrativas quer às acções judiciais. Embora o CESE compreenda os motivos desta limitação, considera que deveria ser suficiente, no interesse da simplificação dos procedimentos, que as entidades demonstrem o seu interesse e a sua competência na apresentação da reclamação.

4.1.5 O CESE não partilha a opinião de que as entidades habilitadas devem exercer a sua actividade em vários países.

4.1.6 A alínea d) do artigo 12.º do regulamento estabelece que uma entidade habilitada deve ter as suas contas anuais certificadas por um revisor oficial de contas. Em virtude do princípio da subsidiariedade, devem ser os Estados-Membros a assegurar o controlo do cumprimento dos requisitos de contabilidade nacional aplicáveis a essas organizações.

4.1.7 Entende o CESE que, tendo em vista a sua redução, os custos das reclamações de protecção jurídica estatal deveriam ser limitados em função dos interesses em litígio e das ajudas financeiras, de acordo com o disposto na Convenção de Århus.

Bruxelas, 29 de Abril de 2004.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH