

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do Registo Europeu das Emissões e Transferências de Poluentes e que altera as Directivas 91/689/CEE e 96/61/CE do Conselho»

(COM(2004) 634 final — 2004/0231 (COD))

(2005/C 255/10)

Em 4 de Fevereiro de 2005, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 175.º, ponto 1 do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente emitiu parecer em 17 de Março de 2005 (Relatora: **Sánchez Miguel**).

Na 416.ª reunião plenária de 6 e 7 de Abril de 2005 (sessão de 6 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu aprovou o presente parecer por 131 votos a favor, sem votos contra e 11 abstenções.

1. Introdução

1.1 A Convenção de Åhrus ⁽¹⁾, ao reconhecer o direito de acesso à informação, à participação do público na tomada de decisões e ao acesso à justiça no domínio do ambiente, deu início a uma nova etapa na história da União Europeia que implica a criação de instrumentos que proporcionem aos cidadãos e às partes interessadas em matéria de ambiente os meios necessários para uma informação fiável com efeitos preventivos e, sobretudo, que contribuam para reduzir a poluição ambiental.

1.2 Do conteúdo dos artigos 5.º (n.º 9) e 10.º (n.º 2) desta Convenção se deduz a possibilidade de criar instrumentos susceptíveis de facilitar o conhecimento e a participação dos cidadãos. Destes são os registos os mais valiosos por conterem dados fiáveis e comparáveis com os fornecidos quer pelos empresários quer pelas administrações competentes. Observe-se que, noutras políticas comunitárias, a utilização de registos tem servido para facilitar a informação e para a segurança jurídica dos dados neles contidos.

1.3 Especificamente, no que se refere ao tratamento de resíduos e de poluentes, foram assinados outros acordos internacionais, dos quais se destaca o Fórum Intergovernamental de Segurança Química que teve lugar em São Salvador da Bahia (2000) e donde emanaram diversas acções prioritárias a realizar a partir de 2000 como forma de alcançar os objectivos estabelecidos. Importa referir ainda, neste contexto, a Convenção de Estocolmo de 2001 sobre poluentes orgânicos persistentes e o transporte transfronteiriço de resíduos perigosos e sua eliminação e ainda os trabalhos da OCDE (2002) centrados na

⁽¹⁾ Convenção de Åhrus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente, assinado em 25 de Junho de 1998 pela maioria dos Estados-Membros da UE, bem como propostas de directivas correspondentes aos pareceres (JO C 117 del 30.4.2004).

análise da relação custos/benefícios dos registos de resíduos e do transporte de poluentes.

1.4 Mas o instrumento internacional fundamental em matéria de registos de emissões e de transferências de poluentes é o Protocolo de Kiev assinado pela CEPE/ONU em 2003 ⁽²⁾, cujo principal propósito é promover a informação sobre este tema mediante registos nacionais contendo dados fornecidos pelas partes interessadas que contribuam para a prevenção e a redução da poluição. Nele se recomenda o estabelecimento de registos ao nível internacional para facilitar a comparação dos dados fornecidos supranacionalmente.

1.5 Deve dizer-se que o Protocolo de Kiev serviu de modelo à presente proposta de regulamento PRTR europeu, sobretudo o conteúdo dos seus anexos, e que graças a ele é mais fácil alcançar o objectivo almejado: harmonizar os dados contidos nos registos sejam eles nacionais, europeus ou internacionais. Há, no entanto, dois aspectos na proposta de regulamento ainda não ventilados anteriormente. O primeiro diz respeito à lista de substâncias prioritárias contidas na DQA (directiva-quadro da política da água), a que são aduzidas novas substâncias ⁽³⁾. O segundo protela a entrada em vigor para 2007 com o fito de fazer coincidir a notificação prevista no novo procedimento com o último relatório EPER (registo europeu das emissões de poluentes).

1.6 Para além destes acordos internacionais, convém mencionar as normas europeias actualmente em vigor que consagram já a exigência de um Registo Europeu das Emissões de Poluentes (EPER) ⁽⁴⁾, que desenvolve o n.º 3 do artigo 15.º da Directiva 96/61/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (IPPC) ⁽⁵⁾ e tem efeito a partir de 23 de

⁽²⁾ Na Quinta Conferência Ministerial «Ambiente para a Europa» foi assinado o Protocolo sobre Registos de Emissões e Transferências de Poluentes (PRTR) à Convenção sobre o acesso à informação, à participação do público na tomada de decisões e ao acesso à justiça no domínio do ambiente (Kiev, 21 de Maio de 2003).

⁽³⁾ A Directiva-Quadro 2000/60/CE da Política da Água (DMA) fornece nos seus anexos IX e X uma lista de substâncias prioritárias, a que são aduzidas de acordo com o Protocolo da UNECE relativo aos registos de emissões e transferências de poluentes três novas substâncias, exigindo-se informação adicional sobre outras cinco.

⁽⁴⁾ Decisão 2000/479/CE do Conselho de 17 de Julho de 2000, JO L 192 de 28.7.2000.

⁽⁵⁾ Ver parecer (JO C 80 de 30.3.2004).

Fevereiro de 2004. Entretanto, os Estados-Membros apresentaram os primeiros relatórios com dados a partir de 2001, prevendo-se que o correspondente ao segundo ano de referência seja entregue até Junho de 2006. O relativo ao terceiro ano de referência foi agendado para 2007 e a sua publicação terá lugar em 2008. Refira-se que o EPER (Registo das Emissões de Poluentes), cujo conteúdo será ampliado para garantir a aplicação do Protocolo de Kiev, é uma boa base para o Registo das Emissões e Transferências de Poluentes ao nível comunitário (PRTR europeu).

2. Síntese da proposta de regulamento

2.1 O objectivo do regulamento é a criação de um registo que contenha todos os dados sobre emissões e transferências de poluentes e permita o cumprimento do Protocolo de Kiev. Para esse efeito, introduz uma longa lista de definições de termos que podem diferir dos termos da Directiva IPPC, e que se aplicam tanto aos poluentes (substâncias) como às actividades (instalações) constantes do regulamento, sejam elas públicas ou privadas, subdividindo em três categorias a informação que fará parte do PRTR europeu (artigo 3.º):

- emissões de poluentes especificados na alínea a) do n.º1 do artigo 5.º resultantes das actividades enumeradas no anexo I,
- as transferências para fora do local de resíduos e águas residuais não tratadas a que se referem as alíneas b) e c) do n.º1 do artigo 5.º e resultantes das actividades enumeradas no Anexo I e
- as emissões de poluentes provenientes de fontes difusas.

2.2 A estrutura do PRTR europeu (n.º1 do artigo 4.º) é ditada pela notificação obrigatória de informações por parte das empresas sujeitas, pela sua actividade, a um controlo de substâncias e resíduos de acordo com as normas europeias vigentes, particularmente as constantes do Anexo I. Se a notificação for determinada em função da medida, cálculo ou estimativa destas substâncias, será declarado o método de análise ou de cálculo com base nas medidas do Anexo II.

2.3 A comunicação dos dados ocorre do seguinte modo: são recolhidos nos Estados-Membros que os transmitem à Comissão por via electrónica de acordo com os prazos previstos no artigo 7.º (a partir de 2007). Os dados a fornecer incidem em dois vectores: emissões para o solo (artigo 6.º) e emissões de fontes difusas (artigo 8.º).

2.4 O regulamento estabelece com precisão as regras necessárias para que o conteúdo do registo preencha as condições de todos os sistemas públicos de informação no atinente:

- à qualidade dos dados fornecidos que será assegurada pelo operador e avaliada pelas autoridades competentes no que

respeita à sua actualidade, exaustividade, margem de incerteza, comparabilidade, consistência e transparência;

- à facilidade de acesso do público à informação contida nos registos assegurada pela Comissão, contando-se para isso com a assistência da Agência Europeia do Ambiente;
- A confidencialidade dos dados que as empresas tiverem qualificado de confidenciais, de acordo com o artigo 4.º da Directiva 2003/4/CE.

2.5 Outras disposições do Regulamento PRTR europeu fazem referência à participação do público (artigo 12.º) e ao acesso à justiça (artigo 13.º), em conformidade com a Convenção de Åhrus e com a Directiva 2003/4/CE. A Comissão tenciona criar sistemas adequados para o efeito e tornar obrigatória a elaboração de relatórios periódicos que irão dando conta dos resultados dessa participação (n.º 2 do artigo 12.º).

2.6 Os Estados-Membros são obrigados a fornecer informação suplementar — de três em três anos (artigo 16.º) após a entrada em vigor — sobre as práticas adoptadas e sobre o cumprimento da obrigação imposta às empresas relevantes de transmitirem determinados dados. Além disso, são estabelecidas as sanções aplicáveis em caso de infracção às obrigações previstas que devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasivas (artigo 20.º).

2.7 Por último, convém assinalar que a Comissão será assistida por um comité, nos termos da Decisão 1999/468/CE (artigo 19.º).

3. Observações na generalidade

3.1 Em princípio, o CESE acolhe favoravelmente a criação de um registo europeu das emissões e de transferências de poluentes adaptado às normas internacionais subscritas pela Comunidade Europeia para substituir o actual EPER, conquanto isso não implique para as partes envolvidas mais obrigações do que as previstas na legislação comunitária em vigor. A harmonização na recolha de dados e na sua transmissão aumentará a sua qualidade e facilitará a sua comparabilidade, o que tornará a informação mais eficaz e sobretudo mais acessível.

3.2 A base jurídica a que se reporta a Comissão para a presente proposta de regulamento é o n.º 1 do artigo 174.º em conjugação com o artigo 300.º do Tratado CE que a autoriza a propor disposições para a aplicação dos acordos internacionais celebrados entre a CE e organizações internacionais. Neste caso concreto, trata-se não só das normas de protecção do ambiente contra a poluição mas também das que favorecem a informação, a participação e o acesso do público à justiça.

3.2.1 A Comissão examinou várias possibilidades para a aplicação do Protocolo CEPE/ONU. Em primeiro lugar, a possibilidade de rever o actual EPER sem propor um novo regulamento mas sem deixar de considerar, em todo o caso, a necessidade de uma revisão da Directiva IPPC, e isto não só agora mas de todas as vezes em que Protocolo de Kiev, que está na origem desta proposta, for alterado. Na sua opinião, seria preferível propor um novo instrumento legislativo para evitar o aumento da insegurança jurídica das partes colocadas perante reformas contínuas. Por este motivo, e com base no n.º 1 do artigo 175.º do Tratado CE, avançou com esta proposta de regulamento como o instrumento legislativo mais adequado às exigências decorrentes da aplicação uniforme das convenções internacionais.

3.2.2 Este regulamento é, de facto, um garante para a execução em todos os Estados-Membros do Protocolo assinado em Kiev, graças a uma disposição comunitária que assegura a coerência do seu conteúdo com as disposições comunitárias vigentes nesta matéria e a sua aplicação em toda a UE, sem ser necessário esperar a sua ratificação e mantendo a posição comum adoptada pelos representantes nacionais aquando da sua negociação e assinatura.

3.3 Convém, todavia, ter em mente que a situação nos vários Estados-Membros, incluindo os da nova vaga de adesões, é variável no que respeita ao cumprimento das obrigações impostas pelo EPER. Actualmente, a diversidade é grande. Há países que têm um registo com um conteúdo alargado (Reino Unido) e há outros que se ofereceram voluntariamente, ainda antes da sua adesão, para participarem neste registo (Hungria). São também notáveis as diferenças no cumprimento das obrigações pelas partes envolvidas. Enquanto que as grandes empresas e os grupos industriais, bem como as instalações abrangidas pela Directiva IPPC, sabem exactamente o que devem fazer (elaboram anualmente já por rotina o relatório ambiental), as PME, alguns operadores não abrangidos pela IPPC e certas instâncias locais — responsáveis por estações de tratamento de águas residuais municipais — não dispõem de meios para realizar os trabalhos técnicos (acompanhamento) e fazer face a toda a burocracia que estas obrigações acarretam.

3.4 O CESE considera que o tratamento reservado tanto ao acesso do público à informação como à sua participação é satisfatório e está em consonância com os objectivos da Directiva 2003/4/CE. Além disso, considera fundada a obrigação de informar o público sobre os resultados da sua participação para assim poder avaliar o grau de empenhamento dos cidadãos. Há, contudo, a assinalar que, para facilitar o acesso à Internet do maior número possível de pessoas, é preciso envidar esforços para aumentar o número de línguas de consulta até se chegar à totalidade das línguas oficiais.

3.5 Um tema tão importante como o da incidência económica parece ter sido avaliado atentamente pelos serviços da Comissão ⁽⁶⁾ que chegaram à conclusão de que, sendo os Estados e as partes envolvidas já obrigados a participar no EPER

e, por conseguinte, a comunicar todos os dados nele exigidos, os custos apenas se farão sentir nas novas relações entre a Comissão e os Estados-Membros em consequência da transferência de dados armazenados. Os encargos daí resultantes caberão, na sua maioria, à Comissão, sobretudo os relacionados com a manutenção da página da Internet, ficando apenas uma parte ínfima a cargo de cada país. No entanto, é importante mencionar que para os operadores não abrangidos pela Directiva IPPC o acompanhamento e a notificação das emissões e transferências resultam num acréscimo dos custos e numa sobrecarga administrativa.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE entende que a proposta de regulamento PRTR representa um grande progresso no processo encetado com o EPER. Por um lado, porque amplia as possibilidades de informação sobre as emissões para o ar e a água visto passar a incluir as emissões para o solo e as emissões de fontes difusas e, por outro, porque adapta a legislação europeia à internacional, em particular à Convenção de Åhrus e, mais concretamente, ao protocolo CEPE/ONU de Kiev.

4.2 No entanto, para o CESE é indispensável consolidar o actual EPER a fim de minimizar os esforços a envidar pelas partes envolvidas para corresponderem à obrigatoriedade de informação imposta pelas novas disposições. Pode considerar-se que a data de entrada em vigor do PRTR (2007, embora só esteja operacional em 2009) dá tempo para completar e corrigir o registo actual e para integrar satisfatoriamente as novas declarações e as novas instâncias sujeitas a essa obrigação. A finalização do conteúdo do PRTR, assim como a sua publicação na Internet, reduzirá os custos e, sobretudo, evitará confusões entre as informações actuais e as novas.

4.3 O aumento dos poluentes que é preciso notificar (mais 36 com o CEPE/ONU) exige duas observações: a primeira é que muitos deles são pesticidas, já não são utilizados e deixaram de ser comercializados na UE, a segunda é que a obrigatoriedade de informação é condicionada pelo cumprimento dos limiares de capacidade sujeitos a notificação previstos no Anexo I para as actividades e os limiares de emissão referidos no Anexo II para os poluentes.

4.4 O CESE vê toda a conveniência em normalizar ao máximo o conteúdo das declarações das partes envolvidas (Anexo III), tornando-as mais simples para as PME e os agricultores abrangidos pela obrigação de notificação e evitando, deste modo, sobrecarregá-los com trâmites administrativos complicados e custos elevados. Nesta mesma ordem de ideias e no intuito de comparar os dados registados, seria necessário recorrer à tecnologia mais avançada para determinar as cargas anuais. A coerência entre os diversos registos nacionais e o europeu é outro imperativo para garantir a normalização e a possibilidade de aferição.

⁽⁶⁾ Ver documento «Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs» elaborada em 2002 pela divisão de análise económica. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 O CESE é especialmente sensível ao carácter confidencial dos dados fornecidos pelas partes envolvidas. Nos termos do artigo 11.º, serão os Estados-Membros a indicar a confidencialidade de certos dados, a pedido das partes que o hajam solicitado, e sempre que isso seja consentâneo com as derrogações contidas no artigo 4.º da Directiva 2003/4/CE. Mas o facto é que a última frase estipula que «a notificação deve expor os motivos da recusa», enquanto reza do considerando n.º 14 do Regulamento que «o acesso às informações fornecidas pelo PRTR europeu não deverá estar sujeito a restrições e apenas deverão ser possíveis excepções a esta regra se a legislação comunitária as admitir expressamente». Urge aclarar esta discrepância uma vez que, tal como refere a última frase do artigo 11.º, as partes interessadas na confidencialidade de certos dados terão de apresentar as razões para o seu pedido. Poder-se-ia criar assim o equívoco de que estes seriam excluídos dos previstos no artigo 4.º da Directiva 2003/4/CE, pois se a confidencialidade é regulada numa disposição legal não deveria carecer de justificação.

4.6 O CESE apoia a proposta do PRTR europeu, na medida em que este pretende inserir os dados notificados num contexto próximo da realidade e reduzir gradualmente o perigo de interpretação errónea dos mesmos. Serão bem-vindos todos os esforços neste sentido.

Bruxelas, 6 de Abril de 2005.

5. Conclusão

Em conclusão, pode dizer-se que a transparência na notificação das emissões e na transferência de poluentes — na configuração do PRTR europeu — imposta às partes envolvidas, às empresas, aos agricultores e às administrações públicas, cumpre uma função dúplice:

- A de informar, no âmbito do mercado interno, sobre os usos e as práticas ambientais de todos estes intervenientes, bem como sobre o cumprimento da legislação europeia na matéria, o que permite aos concorrentes, consumidores e cidadãos formar facilmente uma opinião e agir de conformidade;
- A que gera um valor acrescentado para a competitividade das nossas empresas, independentemente da sua actividade, tanto no mercado europeu como no mundial, na condição de se manterem as condições de normalidade e de comparabilidade dos dados, conforme referem as observações na especialidade. Entendemos que a transparência da informação, possível graças ao PRTR europeu, propiciará posições comuns que poderão culminar em acordos voluntários por sector de produção e garantir o cumprimento das normas ambientais, facilitará aos cidadãos, através da divulgação dos dados constantes do registo, a obtenção de informações sobre as instalações existentes na sua zona, fomentará a responsabilidade social das empresas (RSE) e aumentará a confiança entre os vários actores da sociedade civil.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND
