



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 27.10.2006
COM(2006) 639 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO
RELAÇÃO ENTRE A DIRECTIVA AAE E OS FUNDOS COMUNITÁRIOS

{SEC(2006) 1375}

RELATÓRIO DA COMISSÃO

RELAÇÃO ENTRE A DIRECTIVA AAE E OS FUNDOS COMUNITÁRIOS

1. CONTEXTO E OBJECTIVO DO RELATÓRIO

A Directiva 2001/42/CE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente [Directiva “Avaliação Ambiental Estratégica” (AAE)]¹ foi adoptada em Julho de 2001 e devia ter sido transposta pelos Estados-Membros até 21 de Julho de 2004. A directiva impõe a avaliação ambiental de um grande número de planos e programas previamente à sua aprovação.

No actual período da programação (2000-2006), os planos de desenvolvimento, intervenções e complementos de programação no âmbito dos fundos estruturais obedeciam a critérios similares, embora não idênticos, em matéria de avaliação ambiental *ex ante*, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais^{2,3}. De acordo com este regulamento, por “Fundos estruturais”, entende-se o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) na acepção do Regulamento (CE) n.º 1257/1999, e o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP)⁴.

Esses planos e programas no âmbito dos fundos estruturais ficaram expressamente excluídos do âmbito de aplicação da Directiva AAE para o actual período de programação⁵, uma vez que, com toda a probabilidade, acabariam por ser aprovados antes de a directiva ser transposta nos Estados-Membros (ou seja, antes de 21 de Julho de 2004), e seriam submetidos a uma avaliação ambiental *ex ante*. Com esta derrogação, evitou-se o risco de duplicação ou de conflitualidade entre as exigências de avaliação decorrentes da aplicação dos dois instrumentos jurídicos, bem como qualquer dúvida que pudesse surgir. A derrogação não se

¹ JO L 197 de 21.7.2001, p. 30. O termo “estratégico” não consta da directiva, nem do seu título. Apenas é utilizado por uma questão de conveniência.

² JO L 161 de 26.6.1999, p. 1.

³ Os planos e programas no âmbito dos fundos estruturais também estão sujeitos a uma avaliação *ex-ante* da situação social e económica e das condições de igualdade entre homens e mulheres. A Directiva 2001/42/CE não se aplica a estas matérias, razão por que não são abordadas no presente relatório.

⁴ Ver artigo 2º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999. De acordo com o artigo 49º do Regulamento FEOGA (Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO L 160 de 26.6.1999, p. 80), as avaliações dos planos e programas abrangidos pelo regulamento devem obedecer ao disposto nos artigos 40º a 43º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999. O artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1263/1999, relativo ao Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca, prevê que as acções estruturais realizadas com a assistência financeira da Comunidade, ao abrigo do regulamento, contribuam para a realização dos objectivos definidos (entre outros) no Regulamento (CE) n.º 1260/1999.

⁵ Ver n.º 9 do artigo 3º da Directiva 2001/42/CE.

aplica aos períodos de programação futuros (a partir de 2007) abrangidos pelos novos regulamentos⁶.

O n.º 4 do artigo 12º da Directiva 2001/42/CE prevê o seguinte: “Muito antes de terminarem os períodos de programação previstos nos Regulamentos (CE) n.º 1260/99 e n.º 1257/99 do Conselho, a Comissão apresentará um relatório sobre a relação entre a presente directiva e os referidos regulamentos, tendo em vista garantir uma abordagem coerente entre a presente directiva e futuros regulamentos comunitários.”

O presente relatório visa cumprir essa obrigação. Trata das políticas e do quadro jurídico aplicável no domínio do ambiente e do co-financiamento comunitário, explica a forma de identificar o âmbito de aplicação da Directiva AAE e a sua relação com o período de programação de 2007-2013, faz uma análise comparativa entre a avaliação ambiental *ex ante* aplicável no período de 2000-2006 e a AAE prevista na directiva e tira algumas conclusões sobre a relação entre a AAE e os fundos estruturais, partindo da experiência adquirida.

2. O AMBIENTE E O CO-FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO

No seu artigo 6º, o Tratado CE prevê que “as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integrados na definição e aplicação das políticas” da UE. O n.º 2 e 3 do artigo 174º, por seu lado, estabelece o seguinte: “a política da Comunidade no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade” e, de acordo com o n.º 3: “na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comunidade terá em conta [...] as condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade [...], o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.”. Além disso, um dos objectivos do Fundo de Coesão é contribuir financeiramente para a realização de projectos no domínio do ambiente (artigo 161º).

A estratégia da UE para o desenvolvimento sustentável, aprovada pelo Conselho Europeu de Gotemburgo em 2001, sublinha o imperativo político de que todas as políticas tenham como objectivo principal o desenvolvimento sustentável. Além disso, salienta a necessidade de uma melhor informação, de modo que as propostas sejam sistematicamente avaliadas⁷. A Directiva AAE é um instrumento importante para proporcionar essa informação, de modo a integrar melhor as questões ambientais no processo de elaboração das propostas sectoriais e a permitir encontrar soluções mais sustentáveis. Os objectivos da Directiva AAE são os seguintes:

“Prever um nível elevado de protecção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e adopção de planos e de programas com vista a promover o desenvolvimento sustentável” (artigo 1º).

⁶ Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999; Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Regulamento (CE) n.º 1198/2006] de 27.7.2006 relativo ao Fundo Europeu das Pescas (FEP).

⁷ COM(2001) 264 final. Conclusões de Presidência SN 200/1/01 REV 1.

Estes objectivos serão alcançados da seguinte forma:

Garantindo, em primeiro lugar, que “determinados planos e programas, susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, sejam sujeitos a uma avaliação ambiental ” (artigo 1º) e, em segundo, que “os efeitos ambientais da aplicação dos planos e programas [sejam] tomados em consideração durante a sua preparação antes da sua aprovação” (considerando 4).

No que se refere ao **actual período de programação** dos fundos estruturais, o Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho tem em conta o artigo 6º do Tratado CE ao associar a prossecução dos objectivos prioritários dos fundos, nomeadamente, ao desenvolvimento sustentável e à protecção e melhoria do ambiente (artigo 1º) e ao exigir que a Comissão e os Estados-Membros integrem as exigências de protecção do ambiente na definição e execução das acções dos fundos estruturais (artigo 2º). O regulamento prevê, designadamente, a avaliação *ex ante* das intervenções da Comunidade, incluindo os seus aspectos ambientais (artigo 41º).

De igual modo, o Regulamento (CE) n.º 1257/1999 inclui “a preservação e promoção da natureza com alto valor natural e de uma agricultura sustentável que respeite as exigências ambientais” nos objectivos do FEOGA (artigo 2º).

Durante o actual período da programação (2000-2006), o processo de Cardiff passou a colocar a tónica na integração ambiental e nos efeitos a longo prazo das estratégias sectoriais, recorrendo mais aos objectivos e indicadores ambientais, à avaliação ambiental dos projectos e à avaliação *ex ante* dos programas, conforme previsto no artigo 41º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999. A utilização dos fundos constitui, por conseguinte, um elemento fundamental da execução das políticas da UE em matéria de ambiente.

No que se refere ao **próximo período da programação (2007-2013)**, o processo de financiamento foi simplificado e descentralizado. No contexto global de reforma, foram tomados em linha de conta os objectivos de promoção do desenvolvimento sustentável e de protecção e melhoria do ambiente, em conformidade com as conclusões de Gotemburgo.

As perspectivas financeiras para o período de 2007-2013 vieram reduzir o montante dos fundos estruturais. Os fundos estruturais para o período de 2007-2013 são o FEDER e o FSE, juntamente com o Fundo de Coesão (FC). O Fundo Europeu das Pescas (FEP) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) deixaram de ser fundos estruturais no sentido restrito e passaram a constar de uma rubrica diferente das perspectivas financeiras. Por uma questão de consistência e porque se aplica o mesmo raciocínio em todos os casos, o presente relatório aborda a relação entre a Directiva AAE e o conjunto dos fundos, incluindo o Fundo de Coesão que, nos termos do novo regulamento, assumirá a forma de um programa.

Embora seja exigida para os programas operacionais (PO), a avaliação *ex ante* não se aplica aos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN) (ou planos estratégicos nacionais no âmbito do FEADER e do FEP), não sendo exigida uma avaliação ambiental *ex ante* separada (atendendo a que, na prática, foi substituída pela Directiva AAE).

O Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999⁸ estabelece que “a acção realizada no âmbito dos fundos deve integrar, a nível nacional e regional, as prioridades da Comunidade a favor do desenvolvimento sustentável, reforçando o crescimento, a competitividade, o emprego e a inclusão social, e protegendo e melhorando a qualidade do ambiente” (artigo 3º). O regulamento também torna claro que “os objectivos dos fundos são perseguidos no quadro do desenvolvimento sustentável e da promoção pela Comunidade do objectivo de proteger e melhorar o ambiente, previsto no artigo 6º do Tratado” (artigo 17º).

A missão global do FEADER⁹ é contribuir para “a promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a Comunidade” (artigo 3º) e um dos seus objectivos consiste na “melhoria do ambiente e da paisagem rural através do apoio à gestão do espaço rural” (alínea b) do artigo 4º).

De igual modo, o Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, relativo ao Fundo Europeu das Pescas (FEP), tem por objectivo “fomentar a protecção e a valorização do ambiente e dos recursos naturais quando se relacionem com o sector das pescas” e “incentivar o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida nas zonas em que são exercidas actividades no sector das pescas” (alíneas e) e f) do artigo 4º).

Assim, no próximo período da programação, o apoio concedido ao abrigo destes instrumentos de co-financiamento comunitário continuará a ser um importante catalisador da melhoria do ambiente.

3. APLICAR A DIRECTIVA AAE AOS PLANOS E PROGRAMAS NO ÂMBITO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS

A Directiva AAE é aplicável a todos os planos ou programas abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, definido nos artigos 2º e 3º. A isenção concedida aos planos e programas no âmbito dos fundos estruturais não abrange o período de programação de 2007-2013 e, quer o Regulamento (CE) n.º 1083/2006, quer o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 remetem explicitamente para a necessidade de ter em conta a avaliação do impacto ambiental (AIA) e a legislação AAE nas avaliações a efectuar no âmbito dos fundos¹⁰. Os planos ou programas pós 2006, a título dos novos regulamentos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, serão sujeitos a uma avaliação, tal como previsto na directiva¹¹.

⁸ JO L 210 de 31.7.2006, p. 25.

⁹ Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005.

¹⁰ Ver o artigo 47º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho e o artigo 84º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho. O artigo 44º do Regulamento FEP remete de uma forma mais geral para a tomada em consideração do impacto ambiental.

¹¹ As únicas excepções são os casos em que um Estado-Membro, nos termos dos n.ºs 3 ou 4 do artigo 3º, devido ao facto de o plano ou programa não ter impactos ambientais significativos, determina que não é necessário realizar uma avaliação, ou os casos de isenção previstos no n.º 8 do artigo 3º.

Os artigos 2º e 3º da Directiva AAE incluem a realização de uma série de testes para decidir da necessidade de efectuar a AAE de um plano ou programa. O anexo 1 (baseado nas anteriores orientações produzidas pela Comissão)¹² efectua uma análise sintética da forma como esses testes são aplicados aos planos e programas abrangidos pelos fundos comunitários. A conclusão da Comissão (sem prejuízo do papel do Tribunal de Justiça Europeu na interpretação de direito comunitário) é que, no período de programação de 2000-2006, muitos dos planos e programas no âmbito dos fundos estruturais preenchem os critérios dos artigos 2º e 3º da Directiva AAE e exigiam uma avaliação nos termos da mesma, caso fosse de aplicação no momento da sua elaboração.

Embora, no período de 2007-2013, o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 não preveja a avaliação *ex ante* dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais, impõe essa obrigação no caso dos Programas Operacionais (n.º 2 do artigo 48º). Não sendo obrigatório realizar uma avaliação ambiental *ex ante* específica, conclui-se que não existe o perigo de incoerência legal no direito comunitário ou de inconsistência com a Directiva AAE, conforme se temia para o período da programação até 2006.

As obrigações impostas pelo artigo 47º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, que prevê que as avaliações devem ter em conta a legislação comunitária pertinente em matéria de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica, sublinham que as directivas respectivas devem ser aplicadas sempre que os critérios nelas definidos sejam preenchidos.

Atendendo à forma como o âmbito de aplicação da Directiva AAE foi definido e à natureza variável dos planos e programas adoptados a título dos fundos, não é possível afirmar categoricamente com antecedência quais os planos e programas abrangidos, mas é bastante provável que, no caso dos Programas Operacionais, seja necessário realizar uma AAE.

Um critério essencial para decidir da sua aplicação neste contexto consiste, normalmente, em determinar se o PO em questão estabelece um quadro para a futura aprovação de projectos, atendendo a que os restantes critérios (constantes do artigo 2º) serão preenchidos.

Os Programas Operacionais deverão, por conseguinte, ser rastreados para avaliar a necessidade de realizar uma AAE e, no caso dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão, muitos desses programas poderão exigir uma avaliação nos termos da directiva, particularmente (mas não exclusivamente) se incluírem projectos constantes do anexo I ou II da Directiva AIA¹³.

Embora os Estados-Membros a possam considerar útil, se preencherem os requisitos mínimos previstos no Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a Comissão não considera necessário realizar uma AAE dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (atendendo a que não constituem enquadramento para a futura aprovação de projectos).

Este raciocínio também se aplica aos Planos Estratégicos Nacionais para o Desenvolvimento Rural e aos Programas de Desenvolvimento Rural nos termos do Regulamento FEADER, bem como aos Planos Estratégicos Nacionais e aos Programas Operacionais nos termos do

¹² Aplicação da Directiva 2001/42/CE, consultar o seguinte endereço: <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>.

¹³ Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, com a redacção que lhe foi dada pelas Directivas 97/11/CE e 2003/35/CE.

Regulamento FEP. Neste caso, os planos nacionais que preenchem os requisitos mínimos estabelecidos no regulamento aplicável também não deverão necessitar de uma AAE (atendendo a que não constituem enquadramento para a futura aprovação), mas os Programas de Desenvolvimento Rural e os Programas Operacionais (caso da pesca) poderão exigir a sua realização. Logo, deverão ser rastreados de acordo com os requisitos da directiva, tal como os eventuais programas regionais susceptíveis de serem abrangidos pela mesma.

As autoridades deverão mostrar-se prudentes ao decidir aplicar a Directiva AAE, de modo a evitar qualquer risco de incumprimento e, quando aplicável, os Estados-Membros devem poder demonstrar, antes da adopção do Programa Operacional, que cumprem os requisitos.

Os Estados-Membros foram alertados para as obrigações que lhes incumbem por força da Directiva AAE nas orientações para a avaliação *ex ante* elaboradas pela Comissão, orientações essas que também indicavam de que forma a AAE podia complementar a avaliação *ex ante* (questão tratada na secção 6)¹⁴.

4. REQUISITOS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL NOS TERMOS DA DIRECTIVA AAE

A avaliação ambiental em conformidade com a **Directiva AAE** inclui os elementos seguintes:

a) Delimitação do âmbito do relatório ambiental

As autoridades ambientais designadas pelo Estado-Membro devem ser consultadas para a determinação do alcance e do grau de pormenor das informações a incluir no relatório ambiental (delimitação do âmbito) (n.º 4 do artigo 5º).

b) Elaboração do relatório ambiental

O relatório (que deve ser de qualidade satisfatória) deve incluir as informações que razoavelmente possam ser necessárias (n.º 2 do artigo 5º), e o grau de pormenor previsto no anexo I da directiva (ver anexo 2).

c) Realização de consultas

Uma vez concluídos, o grande público e as autoridades devem ter a possibilidade de apresentar as suas observações sobre o projecto de plano ou programa e sobre o relatório ambiental (artigo 6º). Por "público", entende-se "uma ou mais pessoas singulares ou colectivas e, em conformidade com o direito e as práticas nacionais, suas associações, organizações ou grupos". Os Estados-Membros devem identificar o público, incluindo "o público afectado ou que possa ser afectado pelo processo de tomada de decisões [...] ao abrigo da directiva, incluindo as organizações não governamentais pertinentes, como as que promovem a protecção ambiental e outras organizações interessadas." A Directiva está alinhada pela Convenção de Aarhus¹⁵.

¹⁴ Ver http://ec.europa.eu/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_sf2007-2013_en.pdf

¹⁵ Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça no Domínio do Ambiente, assinada em Aarhus, Dinamarca, em 25 de Junho de 1998.

Os outros Estados-Membros susceptíveis de serem afectados pelos impactos ambientais do plano ou programa também devem ser informados e questionados sobre se pretendem ser consultados (artigo 7º).

d) Tomada em linha de conta do relatório ambiental e dos resultados das consultas no processo decisório

O relatório ambiental e os pareceres recebidos durante o processo de consulta devem ser tomados em consideração na preparação do plano ou programa (artigo 8º). Poderá ser considerado necessário ou desejável introduzir alterações ao projecto de plano ou programa.

e) Notificação da decisão

As autoridades ambientais designadas e o público (e qualquer Estado-Membro consultado) devem ser informados da adopção do plano ou programa e ser-lhes facultada informação adicional (incluindo sobre a forma como as considerações ambientais e os resultados das consultas foram tomados em consideração) (artigo 9º).

f) Controlo

Os controlos não constam da definição de “avaliação ambiental” prevista no artigo 2º mas, no artigo 10º, a directiva prevê o controlo dos efeitos ambientais significativos da execução do plano ou programa a controlar a fim de, *inter alia*, identificar atempadamente os efeitos negativos imprevistos e permitir a aplicação das medidas de correcção adequadas. Para evitar a duplicação, podem ser utilizados os sistemas de controlo existentes, quando adequado (artigo 10º). As disposições precisas aplicáveis ao controlo dependem da natureza e do conteúdo do plano ou programa em questão. Por exemplo, o que se considera adequado para um programa no domínio da pesca em pequena escala, que apenas prevê um ou dois projectos, será muito diferente de outro, que envolva investimento pesado em infra-estruturas.

5. COERÊNCIA ENTRE A PRÁTICA AO ABRIGO DOS REGULAMENTOS ACTUALMENTE APLICÁVEIS AOS FE E OS REQUISITOS DA DIRECTIVA AAE

Nos termos do n.º 2, alínea b) do artigo 41º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, os requisitos aplicáveis à avaliação ambiental *ex ante* são em número relativamente reduzido. Esta avaliação deverá incluir:

- uma avaliação da situação ambiental das regiões em causa, nomeadamente no que se refere aos domínios do ambiente que se prevê virem a ser fortemente afectados pelos impactos ambientais do auxílio dos fundos estruturais.
- as disposições destinadas a integrar a dimensão ambiental na intervenção a título dos fundos estruturais e a sua coerência com os objectivos a curto e longo prazo fixados a nível nacional, regional e local.
- as disposições destinadas a assegurar o cumprimento da regulamentação comunitária em matéria de ambiente.

- uma estimativa dos impactos ambientais esperados da estratégia e das intervenções dos fundos estruturais.

Para aplicarem estes requisitos, as autoridades de alguns Estados-Membros seguiram as orientações produzidas a nível nacional ou pela Comissão¹⁶ ou inspiraram-se na Directiva 2001/42/CE, apesar de, à época, não ser aplicável.

As principais diferenças entre o procedimento AAE e as melhores práticas adoptadas em matéria de avaliação ambiental *ex ante* dos planos e programas no período de programação em curso podem ser resumidas como segue:

- (i) de acordo com a directiva, as autoridades ambientais devem ser consultadas sobre o âmbito e grau de pormenor das informações a incluir no relatório ambiental;
- (ii) a AAE prevê um requisito formal que obriga a ter em conta as alternativas razoáveis;
- iii) as exigências de informação previstas na directiva são formuladas de forma mais completa e rigorosa e incluem explicitamente uma avaliação dos problemas e objectivos ambientais e da forma como foram tidos em conta (ver anexo 3);
- (iv) a directiva contém uma exigência formal de consultar o público (e, explicitamente, as autoridades ambientais) sobre o plano ou programa e sobre o relatório ambiental e prevê a consulta transfronteiriça sempre que adequado; e
- (v) o relatório ambiental e os resultados das consultas devem ser tidos em conta na preparação do plano ou programa e, logo que este seja aprovado, deve colocar-se à disposição do público, das autoridades ambientais e dos Estados-Membros consultados uma declaração resumindo a forma como essas questões foram integradas.

Assim, parece claro que, embora haja diferenças marcadas na forma como os requisitos dos instrumentos jurídicos são expressos, na prática, a passagem da avaliação ambiental *ex ante* para a AAE, nos termos da directiva, deveria representar uma evolução das melhores práticas anteriores, que não deveria levantar problemas insuperáveis para os Estados-Membros. De salientar, contudo, que a directiva define requisitos específicos e introduz alguns elementos adicionais em relação ao n.º 2, alínea b) do artigo 41º. Além disso, ao contrário das orientações precedentes, é juridicamente vinculativa.

O anexo 2 compara o procedimento AAE com as exigências para o período de programação de 2000-2006.

¹⁶ *A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes*, elaborado por *Environmental Resources Management* para a Comissão Europeia, DG XI, Ambiente, Segurança Nuclear e Protecção Civil, Agosto de 1998.
Consultar o seguinte endereço: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>
Environment and Sustainable Development, A guide for the ex ante evaluation of the environmental impact or regional development programmes, elaborado por *Ecotec Research and Consulting* em nome da DG XVI da Comissão Europeia. Avaliação e Documentos n.º 6, Maio de 1999.

6. O PERÍODO DE PROGRAMAÇÃO DE 2007-2013

A relação entre a Directiva AAE e a legislação que regula o período de programação de 2007-2013 parece juridicamente coerente e complementar e a observância das exigências da AAE deverá permitir algumas melhorias assinaláveis em relação ao procedimento actual¹⁷. Estas exigências formalizam, em grande medida, o que já se considerava serem as melhores práticas em matéria de avaliação ambiental *ex ante* mas, para garantir o bom desenrolar das fases de programação e de avaliação e tirar o máximo proveito da AAE aquando do desenvolvimento do programa, as autoridades deverão planear cuidadosamente as actividades.

A ausência de qualquer obrigação de realização de uma avaliação ambiental *ex-ante*, associada ao disposto no n.º 2 do artigo 11º da Directiva AAE - que permite estabelecer procedimentos coordenados ou conjuntos para evitar a dupla avaliação - significa que não existe qualquer obstáculo jurídico ao estabelecimento de um procedimento único de avaliação ao nível da programação.

É do interesse das autoridades analisar a aplicação da Directiva AAE e envolver o mais rapidamente possível as autoridades ambientais, de modo a evitar atrasos na conclusão dos programas operacionais e de desenvolvimento rural. A avaliação e programação devem ter início quase em simultâneo e cada um deve informar o outro de forma iterativa. O relatório ambiental exigido no caso da AAE deverá ser completado à medida da elaboração do programa de modo que a concepção do programa possa beneficiar da melhor compreensão dos efeitos prováveis. É necessário assegurar uma cooperação estreita entre a equipa de programação e a equipa de avaliação (caso estas actividades não estejam concentradas numa única equipa).

As autoridades são, nomeadamente, aconselhadas a reflectir, desde o primeiro momento, sobre as exigências em matéria de consulta atempada e efectiva do público, bem como sobre a forma como se propõem realizar tal consulta. Se a questão não for estudada numa fase suficientemente precoce do processo de planeamento poderá gerar atrasos numa fase adiantada da avaliação, quando o tempo poderá ser escasso. A experiência, por exemplo, na Alemanha e Grã-Bretanha, no período de 2001–2006, mostra que a consulta pode ser realizada respeitando os prazos. Se a avaliação for planeada de forma cuidada, é possível realizar uma avaliação ambiental em conformidade com a Directiva 2001/42/CE sem prolongar indevidamente o processo de planeamento. Desde que os interesses ambientais sejam adequadamente representados nos acordos de parceria, as questões ambientais podem ser abordadas e documentadas (e integrada a possibilidade de alcançar resultados ambientais positivos) na fase de elaboração do programa.

O relatório ambiental é uma ferramenta importante para integrar as considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas. Deve conter a informação que pode razoavelmente ser exigida, tendo em conta, nomeadamente, o conteúdo e grau de pormenor do plano ou programa. Isto significa que, no relatório sobre um plano geral, poderão não ser necessárias informações e análises muito pormenorizadas, enquanto que, no caso dos planos ou programas que contenham um nível de detalhe mais elevado, poderá ser necessária uma análise mais aprofundada. Por outras palavras, desde que cumpram os requisitos do anexo I,

¹⁷ O anexo 3 do documento de trabalho sobre a avaliação *ex-ante* das intervenções de fundos estruturais dá orientações sobre os procedimentos aplicáveis à avaliação *ex-ante* e à avaliação ambiental estratégica e pode ser consultado no seguinte endereço: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

os relatórios ambientais devem ser proporcionais à natureza do plano ou programa a que dizem respeito.

Caso seja realizada no âmbito de um plano estratégico (QREN, Plano Estratégico Nacional), a AAE analisará as grandes áreas propostas para efeitos de apoio, de modo a assegurar que, na medida do possível, se convertam em programas e medidas benéficas para o ambiente. A nível de programas, a AAE terá um grau de pormenor mais elevado. A avaliação deverá estabelecer a ligação entre a descrição do ambiente e os tipos de efeitos susceptíveis de resultar das medidas propostas, de modo a demonstrar claramente de que forma a acção apoiada pelos fundos poderá afectar o ambiente. Independentemente do tipo de plano ou programa, a validade e solidez dos indicadores escolhidos deverão ser ditados pela experiência e ser cuidadosamente seleccionados, de modo a, com o decorrer do tempo, demonstrar os benefícios ambientais oferecidos pelas medidas dos programas e permitir, não apenas, controlar a sua realização de forma satisfatória, mas também identificar e, se for caso disso, remediar os efeitos adversos imprevistos.

Os programas operacionais e os programas de desenvolvimento rural poderão contribuir para uma série de medidas eventuais, que não serão todas projectos na acepção da directiva. Nesse caso, faz pouco sentido tentar restringir a AAE aos elementos do programa relacionados com o projecto. Com efeito, esta medida poderá constituir uma violação da directiva. O objectivo da AAE é melhorar o planeamento, pelo que faz mais sentido realizar uma avaliação de todo o programa (com a abordagem adequada de cada um dos aspectos) do que tentar introduzir distinções artificiais susceptíveis de distorcer a avaliação.

Enquanto que a AAE contribui para otimizar a contribuição dos programas para o desenvolvimento sustentável, nos casos em que não é exigida qualquer AAE, o desafio consiste em formular, aplicar e avaliar os programas à luz das necessidades de desenvolvimento sustentável e identificar formas de integrar os princípios de desenvolvimento sustentável nos projectos, de modo a acrescentar valor, não apenas ao nível dos resultados e dos impactos, mas também dos objectivos de desenvolvimento mais abrangentes do programa. Neste caso, a avaliação *ex ante* deverá considerar as implicações ambientais das propostas. Há exemplos de projectos a título do Fundo Social Europeu no âmbito do actual período da programação que incorporaram esses princípios com sucesso¹⁸.

Muitas autoridades deverão poder aproveitar a experiência prévia adquirida em matéria de avaliação ambiental para o próximo período da programação, outras há que poderão considerar necessário desenvolver mais competências. Entre outras fontes de informação, para obtenção de orientações práticas sobre a aplicação da AAE no contexto da política de coesão, consultar o manual produzido em princípios de 2006 pela Greening Regional Development Programmes Network (GRDP)¹⁹.

¹⁸ Macleod C, (2005), *Integrating Sustainable Development into Structural Funds Programmes: An Evaluation of the Scottish Experience*. *European Environment*, **15**, 313-331.

¹⁹ GRDP, *Handbook on SEA for Cohesion Policy*, Fevereiro de 2006.

7. CONCLUSÃO

As avaliações ambientais *ex ante* realizadas durante o actual período de programação até 2006 parecem ter tido uma influência benéfica na concepção dos programas a título dos fundos estruturais, graças a uma abordagem mais estruturada, quando comparada com o período precedente (até 2000). Assim, as avaliações foram além da simples definição de objectivos específicos e tiveram igualmente em conta as questões subjacentes (caso se trate dos objectivos certos) e a melhor forma de os atingir. É muito importante que a avaliação *ex ante* possa estabelecer uma relação clara entre os resultados, os dados de entrada e os impactos, bem como as relações de causalidade existentes. Os requisitos de avaliação do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 contribuíram claramente para promover uma cultura e uma capacidade de avaliação nos Estados-Membros. Nalguns casos, haviam sido realizadas muito poucas avaliações, antes da introdução de um grande número de pedidos de apoio a título dos fundos estruturais.

A lição geral a tirar da experiência adquirida é que um sistema de avaliação bem organizado e dotado dos recursos adequados, apoiado em estruturas apropriadas e numa abordagem e em objectivos claros, constitui um importante instrumento de maximização das vantagens do financiamento comunitário. As avaliações realizadas numa fase precoce do planeamento, por avaliadores experientes, centradas nas questões pertinentes e com o envolvimento das principais partes interessadas poderão dar origem a uma abordagem equilibrada do desenvolvimento sustentável, que tenha em consideração o interesse das várias partes e permita criar oportunidades ambientais. Nada indica que a decisão de isentar o período de programação de 2000-2006 da realização de AAE tenha tido impactos negativos no ambiente, uma vez que era obrigatório realizar uma avaliação ambiental *ex ante* separada. No período da programação de 2007-2013, esta avaliação separada será efectivamente substituída pela AAE, que se tornará num importante instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e que, por sua vez, beneficiará da experiência adquirida no período de programação de 2000-2006 em matéria de avaliação.