

**Parecer do Comité das Regiões Europeu — Reexame da aplicação da política ambiental**

(2018/C 054/05)

**Relator:** Andrew Varah Cooper (UK-AE), membro do Conselho Distrital de Kirklees

**Texto de referência:** Comunicação da Comissão Europeia — Tirar o melhor partido das políticas ambientais da UE através de um reexame periódico da sua aplicação

COM(2016) 316 final

**RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS**

## O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

**A. Observações gerais**

1. concorda com a ideia de que o reexame da aplicação da política ambiental («reexame») visa melhorar os conhecimentos comuns sobre as lacunas existentes na aplicação das políticas e do direito ambiental da UE em cada Estado-Membro, fornecer novas soluções complementares à aplicação da lei, resolver as causas profundas e muitas vezes intersetoriais subjacentes a essas lacunas e estimular o intercâmbio de boas práticas;
2. assinala que o pacote «Reexame da aplicação da política ambiental», publicado em fevereiro de 2017 <sup>(1)</sup>, proporciona a primeira panorâmica geral sobre a forma como as políticas e a legislação ambientais da UE são aplicadas concretamente nos Estados-Membros, com vinte e oito relatórios por país. O reexame comprova que as políticas ambientais funcionam, mas que existem grandes lacunas em termos de coerência no modo como estas regras e políticas são aplicadas em toda a Europa;
3. salienta que o êxito da aplicação da política ambiental da UE exige uma cooperação estreita entre todos os níveis de governação, desde o nível local até ao nível da UE; congratula-se, pois, com o facto de a Comunicação da Comissão referir explicitamente a cooperação com o Comité das Regiões, mas assinala a necessidade de mais progressos em muitos Estados-Membros para assegurar a participação efetiva dos órgãos de poder local e regional no reexame e na melhoria da aplicação;
4. insta a Comissão Europeia e os Estados-Membros a aproveitar da melhor forma o reexame para garantir que as considerações ambientais são tidas em conta nas prioridades macroeconómicas do Semestre Europeu e promover a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável inscritos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
5. sublinha a necessidade de um diálogo estruturado sobre a aplicação com cada Estado-Membro durante 2017 e 2018 e de um envolvimento adequado dos órgãos de poder local e regional, a fim de refletir sobre a forma de tratar as questões estruturais e as necessidades individuais dos Estados-Membros;
6. recomenda que a Comissão Europeia seja mais incisiva no reexame e reforce a comparabilidade entre os Estados-Membros. A Comissão Europeia deve fornecer uma imagem transparente, de fácil compreensão, dos progressos realizados nos principais desafios em matéria de aplicação pelos diferentes Estados-Membros na próxima ronda de reexame, não devendo tal resultar na elaboração de relatórios suplementares pelos Estados-Membros, regiões ou municípios;
7. insta a Comissão Europeia e os Estados-Membros a continuar a reforçar o papel da rede IMPEL e a desenvolver as redes IMPEL nacionais que contam com a participação de peritos dos órgãos de poder local e regional no intercâmbio de boas práticas <sup>(2)</sup>;

<sup>(1)</sup> Todos os documentos estão disponíveis em: [http://ec.europa.eu/environment/eir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm)

<sup>(2)</sup> A rede IMPEL é a rede europeia para a implementação e a execução da legislação ambiental. Opera em todos os Estados-Membros da UE.

8. considera que, na medida do possível e do razoável, o processo de reexame se deve inscrever nos mecanismos de avaliação existentes também relacionados com a aplicação da legislação da UE, nomeadamente o projeto «Make it Work», as atividades da rede IMPEL e o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT);

9. congratula-se com a Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente <sup>(3)</sup> e aguarda com interesse a publicação das orientações para a aplicação da legislação ambiental enquanto nova iniciativa específica da Comissão Europeia, em 2017, destinada a apoiar uma melhor aplicação do direito ambiental <sup>(4)</sup>;

10. apoia o relatório da Comissão Europeia sobre «Ações para o reforço da comunicação no domínio do ambiente» <sup>(5)</sup>, em resultado do balanço da qualidade do acompanhamento e da comunicação de informações no âmbito da política ambiental da UE <sup>(6)</sup>, para o qual o CR contribuiu com o parecer de prospetiva COR-2015-05660-00-00-AC-TRA; reitera o seu apelo para uma abordagem horizontal pela Comissão Europeia da monitorização e prestação de informações ambientais e, por conseguinte, espera que a Comissão Europeia aplique as ações 1 e 2 do relatório, propondo alterações legislativas às obrigações de comunicação definidas em atos legislativos existentes ou novos, com o objetivo prosseguir a harmonização e a simplificação dessas obrigações;

#### **B. Papel do CR no ciclo político do reexame da aplicação da política ambiental no contexto interinstitucional**

11. propõe à Comissão Europeia uma cooperação estreita e estruturada durante todo o ciclo do reexame, incluindo as atividades da Plataforma Técnica Conjunta de Cooperação em matéria de Ambiente <sup>(7)</sup>, centrando-se nos diferentes desafios estruturais em matéria de aplicação enfrentados pelos órgãos de poder local e regional e nas respetivas soluções, tal como sublinhado na secção D do parecer. Tal implica igualmente explorar formas de o CR contribuir para fundamentar os relatórios específicos por país do reexame e as orientações para os Estados-Membros, proporcionando uma dimensão territorial, tendo em conta a experiência adquirida com os contributos que deu para o ciclo de governação da Estratégia Europa 2020 através da avaliação regular do Semestre Europeu a partir de uma perspetiva local e regional;

12. congratula-se com o facto de a Comissão Europeia indicar na comunicação que o reexame complementa os esforços atuais em matéria de aplicação, como o controlo da conformidade e os procedimentos de infração;

13. considera importante avaliar o processo de reexame, após dois ciclos (quatro anos), em termos de eficácia do mecanismo;

14. considera que o reexame constitui uma oportunidade de cooperação específica entre o CR e o Parlamento Europeu, com trocas de pontos de vista sobre os desafios e as soluções em matéria de aplicação do direito ambiental da UE, reunindo os interesses do legislador e a experiência dos decisores das autoridades de execução. O Comité convida o Parlamento Europeu a cooperar estreitamente nas duas questões debatidas pela Comissão ENVI (o reexame e os principais desafios em matéria de aplicação e as causas profundas identificadas) e nos futuros relatórios pertinentes do Parlamento Europeu sobre a aplicação, incluindo através de reuniões conjuntas entre a Comissão ENVE do CR e a Comissão ENVI do PE sobre essas questões;

15. sublinha a disponibilidade para contribuir para futuros debates sobre o reexame lançados pelo Conselho, reuniões informais dos ministros do Ambiente ou outras atividades da Presidência do Conselho relacionadas com o reexame; disponibiliza o seu apoio durante a preparação desses debates e atividades, em particular através de pareceres específicos do CR solicitados pelas presidências do Conselho e de reuniões da Plataforma Técnica Conjunta de Cooperação em matéria de Ambiente do CR e da CE;

16. propõe que se explore a possibilidade de organizar reuniões sobre questões específicas em estreita cooperação com os órgãos de poder local e regional e as representações nacionais da Comissão Europeia e do PE em diferentes partes do território da UE. Tais eventos serviriam para debater os desafios locais específicos da aplicação e poderiam, assim, contribuir para os relatórios por país;

<sup>(3)</sup> C(2017) 2616 final

<sup>(4)</sup> CdR 5660/2015

<sup>(5)</sup> COM(2017) 312 final

<sup>(6)</sup> SWD(2017) 230 final

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/legal/platform\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/legal/platform_en.htm)

### **C. *Novos domínios de intervenção***

17. lamenta que a Comissão Europeia tenha limitado o foco inicial do reexame aos domínios da gestão de resíduos, proteção da natureza e da biodiversidade, qualidade do ar, poluição sonora e gestão e qualidade dos recursos hídricos<sup>(8)</sup>;

18. insta a Comissão Europeia a conferir destaque às alterações climáticas na próxima ronda do reexame e a incluir a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas, assegurando a compatibilidade com as disposições da governação da União da Energia; recorda o papel fundamental dos órgãos de poder local e regional na luta contra as alterações climáticas e incentiva, neste contexto, a definição e atribuição de metas em matéria de alterações climáticas ao nível local e regional, para além dos contributos determinados a nível nacional, enquanto vertente importante das obrigações assumidas neste domínio em Paris;

19. sublinha a necessidade de incluir a aplicação da Diretiva Emissões Industriais na próxima ronda do reexame. Neste contexto, a rede IMPEL deveria desempenhar um papel mais importante no processo, a fim de apoiar a compilação de casos de boas práticas até 2019;

20. recomenda igualmente a integração da política da UE em matéria de substâncias químicas, um dos pilares da política ambiental europeia. O reexame da aplicação da política ambiental deve destacar as lacunas e as experiências positivas de registo, avaliação e autorização de substâncias químicas;

### **D. *Causas profundas da aplicação deficiente das políticas***

21. congratula-se com a intenção da Comissão Europeia de melhorar os conhecimentos específicos de cada país sobre a qualidade e a governação da administração pública e a repartição de competências em matéria de aplicação do direito ambiental da UE entre os órgãos de poder local, regional e nacional;

22. assinala que, para além de análises mais completas das lacunas na aplicação observadas nos setores ambientais tradicionais, o reexame contém, pela primeira vez no domínio do ambiente, conclusões preliminares sobre as possíveis causas profundas da aplicação deficiente;

23. recomenda que os reexames da aplicação da política ambiental se centrem na coordenação ineficaz entre os órgãos de poder local, regional e nacional, a fim de resolver a repartição pouco clara das competências e responsabilidades, a falta de capacidades administrativas, o financiamento e a utilização insuficientes dos instrumentos de mercado, a falta de integração e coerência das políticas, a falta de conhecimentos e de dados e os mecanismos desadequados de garantia da conformidade<sup>(9)</sup>;

### **Coordenação eficaz entre os órgãos de poder local, regional e nacional**

24. insta a Comissão Europeia a elaborar uma metodologia comum para os diálogos sobre o reexame e a fornecer orientações com vista a garantir a plena participação dos órgãos de poder local e regional em todo o processo;

25. assinala a correlação entre a melhoria da aplicação e a melhoria da legislação: os instrumentos utilizados pela UE, a coerência e a consistência da legislação da UE e os encargos administrativos devem igualmente ser analisados caso os objetivos da política ambiental não estejam a ser cumpridos;

26. solicita aos Estados-Membros que facilitem a realização de reexames locais e regionais da aplicação da política ambiental que correspondam aos reexames nacionais;

27. recomenda que os Estados-Membros estreitem os contactos com os órgãos de poder local e regional, logo nas fases de elaboração e transposição jurídica das políticas, tal como encorajado no 7.º PAA, por exemplo, no quadro de equipas verticais que se ocupem de dossiês intergovernamentais;

<sup>(8)</sup> Para uma síntese detalhada dos resultados nos diferentes domínios de intervenção, consultar: Nota de informação 03/2017 do EPRS (Serviço de Estudos do Parlamento Europeu) sobre o reexame da aplicação da política ambiental, elaborado a pedido do CR no quadro do acordo de cooperação entre o Parlamento e o CR.

<sup>(9)</sup> Ver também o relatório do estudo do CR, de setembro de 2017, sobre uma «Governação do ambiente eficaz e a vários níveis para uma melhor aplicação da legislação ambiental da UE», levado a cabo por Milieu Ltd. e disponível em <http://cor.europa.eu/pt/documentation/studies/Pages/studies.aspx>

28. sublinha a necessidade de os Estados-Membros continuarem a desenvolver mecanismos que melhorem a eficácia da coordenação vertical, incluindo uma repartição clara das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo;

29. insta os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional a reduzir a fragmentação, nomeadamente adotando novas medidas como a introdução de licenças ambientais integradas que agreguem as diferentes licenças ambientais setoriais e a racionalização dos processos da AIA e da AAE <sup>(10)</sup>;

### **Reforçar as capacidades administrativas para a aplicação da política ambiental**

30. salienta, como confirmado pelo reexame, que há falta de recursos financeiros, humanos e técnicos para a aplicação adequada da legislação ambiental da UE em muitos órgãos de poder local e regional, e que em especial os municípios mais pequenos têm muitas vezes recursos limitados para desenvolver os seus próprios conhecimentos técnicos sobre os requisitos legais; sublinha, por conseguinte, que cumpre reforçar a assistência da UE quer diretamente, quer incentivando os Estados-Membros a apoiar a cooperação horizontal dos órgãos de poder local e regional (nos Estados-Membros e além-fronteiras), a fim de agregar projetos, trocar boas práticas e desenvolver processos e procedimentos comuns;

31. insta os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional a garantir que os recursos financeiros e humanos atribuídos às administrações locais e regionais responsáveis pelo ambiente são consentâneos com as suas tarefas (transferidas);

32. incentiva a Comissão Europeia a disponibilizar orientações da UE em mais línguas e os Estados-Membros a elaborar normas, modelos, listas de verificação e programas de formação comuns, em cooperação com os órgãos de poder local e regional, a fim de assegurar a coerência na aplicação e comunicação de informações;

33. solicita aos órgãos de poder local e regional que analisem a qualidade dos procedimentos, racionalizem a concessão de licenças ambientais e agreguem os recursos de todos os serviços, obtendo, assim, economias de escala e resolvendo problemas ambientais transversais às fronteiras administrativas e aproveitando o conjunto de instrumentos da UE para uma administração pública de qualidade <sup>(11)</sup>;

34. convida a Comissão Europeia, os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional a promover o envolvimento de peritos locais e regionais na rede IMPEL e no futuro instrumento de reexame entre pares;

35. solicita à Comissão Europeia e, em particular, aos Estados-Membros que associem peritos locais e regionais à elaboração das orientações da UE e das orientações nacionais afins a bem de uma maior clareza e flexibilidade na sua aplicação;

36. insta a Comissão Europeia a dotar esse novo instrumento de orçamento suficiente. A Comissão deve também garantir a sua complementaridade com as atividades entre pares levadas a cabo pela rede IMPEL e com o intercâmbio sobre questões ambientais entre as autoridades de gestão ao abrigo do instrumento TAIEX REGIO PEER 2 PEER;

### **Melhor utilização do financiamento europeu para a aplicação do acervo ambiental**

37. insta os órgãos de poder local e regional a, com o apoio dos Estados-Membros, recorrer à assistência técnica ao abrigo do objetivo temático 11 dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), a fim de reforçarem as capacidades institucionais e administrativas dos seus serviços ambientais e a sua capacidade de absorver o financiamento dos FEEI, nomeadamente no que se refere a infraestruturas ambientais de grande escala (objetivo 6). Encoraja igualmente a utilização do programa da UE de apoio às reformas estruturais para melhorar a sua gestão do ambiente;

38. concorda com a ideia de mais Estados-Membros criarem redes de peritos das autoridades de gestão da política de coesão dedicadas ao fomento de investimentos ambientais;

39. estima que, quando dos preparativos para o próximo QFP, a UE deve analisar plenamente as alternativas para reforçar o financiamento europeu da aplicação da legislação ambiental, incluindo a opção de reservar uma determinada percentagem para o efeito;

<sup>(10)</sup> Avaliação do impacto ambiental (AIA) e avaliação ambiental estratégica (AAE).

<sup>(11)</sup> Comissão Europeia, 2015: «Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners» [Administração pública de qualidade — Conjunto de instrumentos para profissionais].

### **Integração e coerência das políticas**

40. reconhece que a falta de integração das preocupações ambientais noutras políticas constitui outra causa profunda de uma aplicação deficiente do direito ambiental, pelo que relembra a necessidade de integrar os principais objetivos em matéria de ambiente e alterações climáticas em todo o leque de atividades da UE;
41. solicita aos órgãos de poder local e regional que assegurem uma coordenação adequada ao nível político e estratégico, adotando estratégias locais e regionais de desenvolvimento sustentável, bem como garantindo a integração atempada das preocupações ambientais no seu ordenamento do território, a fim de reduzir os conflitos. Insta igualmente a uma integração adequada das preocupações ambientais numa fase precoce mediante a aplicação de AAE;
42. incentiva os órgãos de poder local e regional a promover acordos setoriais voluntários com os principais setores industriais ou «contratos» entre as autoridades públicas e as partes interessadas da sociedade, a fim de fornecer informações, identificar problemas e encontrar soluções;
43. sublinha o facto de a UE dever aplicar políticas mais fortes e eficazes baseadas nas fontes em muitos domínios da política ambiental, sem as quais continuará a ser impossível cumprir vários atos legislativos da UE sobre normas de qualidade ambiental a nível local e regional;
44. insta a Comissão Europeia e os Estados-Membros a prestar mais assistência aos órgãos de poder local e regional competentes no cumprimento dessas normas e metas;
45. solicita à Comissão Europeia que colabore com as autoridades nacionais pertinentes, o Comité das Regiões Europeu, o Pacto de Autarcas da UE, o Pacto Global de Autarcas para o Clima e Energia e o ICLEI para desenvolver o conceito e as metodologias para a introdução dos contributos previstos determinados a nível local e regional, contribuindo, assim, para as metas em matéria de alterações climáticas acordadas no âmbito do Acordo de Paris da COP21. Os órgãos de poder local e regional pioneiros seriam inicialmente envolvidos, a título voluntário, numa «prova de conceito»;

### **Maior acessibilidade a conhecimentos e dados**

46. estima que a disponibilidade limitada de dados ainda provoca problemas de aplicação em diferentes níveis de governação em muitos Estados-Membros e que os órgãos de poder local e regional podem desempenhar um papel fundamental na compilação de conhecimentos e de dados e na prestação de informações ao público, fomentando uma maior sensibilização junto dos cidadãos;
47. congratula-se com o facto de a avaliação da aplicação da legislação ambiental dever assentar nos dados disponíveis, contribuindo assim para melhorar a sua utilização e cruzamento e melhorar a sua acessibilidade, nomeadamente para os órgãos de poder local e regional;
48. apoia um debate estruturado sobre a repartição adequada das responsabilidades e dos recursos dos Estados-Membros entre os municípios, as regiões e o nível nacional, a fim de garantir a coerência, a eficácia e a fiabilidade dos relatórios e dos indicadores sobre a situação do ambiente;
49. insta os Estados-Membros, em cooperação com os órgãos de poder local e regional competentes, a continuar a desenvolver quadros estruturados de aplicação da legislação e informação (SIIF) para toda a legislação essencial da UE em matéria de ambiente;
50. solicita à Comissão Europeia que assegure que os Estados-Membros e os respetivos órgãos de poder local e regional aplicam devidamente os requisitos mínimos previstos na Diretiva relativa ao acesso à informação;
51. incentiva os órgãos de poder local e regional a desenvolver uma política ativa de informação. Tal política deve ser recíproca (incluindo mecanismos de resposta) e fornecer informações mais orientadas para os cidadãos, tal como instrumentos em linha baseados em mapas, aplicações e campanhas educativas;
52. apoia o envolvimento de ONG na recolha de informações sobre o ambiente e na sua divulgação aos cidadãos, bem como o recurso a projetos científicos de base cidadã de recolha de informações sobre o ambiente;

53. insta a Comissão Europeia e os Estados-Membros a apoiar os órgãos de poder no lançamento de soluções em linha e da administração em linha, a fim de melhorar o seu controlo e a comunicação de informações no domínio do ambiente, por exemplo, através do Plano de ação (2016-2020) para a administração pública em linha, do programa LIFE, do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) e do programa Horizonte 2020, assim como no contexto do lançamento do Reportnet 2.0 pela Agência Europeia do Ambiente<sup>(12)</sup>;

54. preconiza que todos os níveis envidem esforços para assegurar a partilha de dados eletrónicos sobre o ambiente e o desenvolvimento contínuo da iniciativa INSPIRE<sup>(13)</sup>, bem como que se reforce a participação dos órgãos de poder local e regional na INSPIRE;

#### **Mecanismo adequado de garantia da conformidade**

55. manifesta-se inquieto por o reexame indicar que o controlo da conformidade e a execução serem muitas vezes motivo de preocupação, devido a sanções e interações insuficientes entre inspetores e procuradores. Os órgãos de poder local e regional podem deparar-se com problemas na interpretação e integração de disposições incoerentes da UE quando levam a cabo atividades de garantia da conformidade. Muitas administrações locais são demasiadamente pequenas para assegurarem uma execução profissional do direito ambiental;

56. solicita aos órgãos de poder local e regional que assegurem uma designação e atribuição claras das competências e o profissionalismo das autoridades competentes, desenvolvam uma coordenação eficaz com os órgãos de poder nacionais (ou seja, polícia, autoridades aduaneiras, serviços dos ministérios públicos) e analisem a possibilidade de criar agências regionais conjuntas de execução da legislação ambiental no caso de os seus poderes serem limitados em matéria de inspeção;

57. insta os órgãos de poder local, regional e nacional a seguir uma abordagem baseada nos riscos para garantir a conformidade, assegurando uma combinação otimizada de controlo, promoção e execução e definindo melhor as prioridades para a utilização dos seus recursos limitados;

58. incentiva os órgãos de poder local e regional, dada a sua proximidade às empresas e aos cidadãos, a realizar atividades de promoção da conformidade, que envolvam a cooperação com os cidadãos, as ONG pertinentes e as comunidades empresariais reguladas;

59. solicita aos Estados-Membros e aos órgãos de poder local e regional que adotem medidas rápidas de execução e sanções proporcionadas e dissuasoras aplicáveis a infrações ao direito ambiental da UE, aplicando, consequentemente, a Diretiva 2008/99/CE relativa à proteção do ambiente através do direito penal;

60. insta os órgãos de poder local, regional e nacional a combater a corrupção e a assegurar o bom funcionamento dos sistemas judiciais no domínio do ambiente, defendendo os direitos processuais conferidos aos cidadãos pela legislação ambiental da UE<sup>(14)</sup>;

61. apoia todas as iniciativas dos órgãos de poder regional e nacional e das associações de órgãos de poder local no sentido de reforçarem os seus conhecimentos mediante o intercâmbio de boas práticas desenvolvidas por redes europeias, como a rede IMPEL, a rede europeia de procuradores para o ambiente e a rede de agentes de polícia que incide sobre a luta contra a criminalidade ambiental;

62. insta a Comissão Europeia e os Estados-Membros a continuar a reforçar o papel da rede IMPEL e a desenvolver as redes IMPEL nacionais que contam com a participação de peritos dos órgãos de poder local e regional no intercâmbio de boas práticas.

Bruxelas, 10 de outubro de 2017.

O Presidente  
do Comité das Regiões Europeu

Karl-Heinz LAMBERTZ

<sup>(12)</sup> Ação 3 do COM(2017) 312 final.

<sup>(13)</sup> Diretiva 2007/2/CE.

<sup>(14)</sup> A eficácia global dos sistemas judiciais nacionais é tratada pelo Painel de Avaliação da Justiça na UE e pelo Semestre Europeu ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_effective-justice-systems\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en.pdf)).