

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Aplicação da legislação ambiental da UE: qualidade do ar, água e resíduos»

(parecer exploratório)

(2019/C 110/06)

Relator: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Parlamento Europeu, 3.5.2018
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
	Parecer exploratório
Decisão da Mesa	17.4.2018 (na previsão de consulta)
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	27.11.2018
Adoção em plenária	12.12.2018
Reunião plenária n.º	539
Resultado da votação	117/2/6
(votos a favor/votos contra/abstêncio-	
ções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com o objetivo do reexame da aplicação da política ambiental da União Europeia (UE), que consiste em apresentar um panorama completo da situação de cada Estado-Membro e evidenciar as principais lacunas na aplicação, a nível nacional, da legislação ambiental da UE, assim como em recomendar medidas de correção e apoiar os Estados-Membros que registam atrasos na aplicação dessa legislação, nomeadamente por meio de um novo instrumento de assistência técnica entre pares.

1.2. Contudo, no seu parecer sobre este tema⁽¹⁾, o CESE entende que o reexame da aplicação da política ambiental da UE revela que a aplicação deficiente, fragmentada e díspar da legislação ambiental da UE constitui um grave problema em muitos Estados-Membros. Atualmente como no passado, além das causas profundas da aplicação deficiente detetadas no reexame da aplicação da política ambiental, parece haver ainda uma falta de vontade política dos governos de muitos Estados-Membros em fazer da melhoria substancial da aplicação uma prioridade e em disponibilizar recursos suficientes para esse fim (através do Quadro Financeiro Plurianual — QFP). O CESE recorda, por conseguinte, que a aplicação adequada do acervo da UE em matéria de ambiente é do interesse dos cidadãos europeus e oferece verdadeiras vantagens económicas e sociais.

1.3. Do mesmo modo, o CESE reafirma que a aplicação efetiva das medidas de proteção do ambiente depende em parte da atribuição de um papel ativo à sociedade civil — empregadores, trabalhadores e outros representantes da sociedade —, tal como sustentado no parecer supramencionado⁽²⁾. Por conseguinte, o CESE reitera o seu apelo para uma maior e mais estruturada participação da sociedade civil, que poderia reforçar os processos de reexame. Para o CESE, as organizações da sociedade civil a nível nacional devem ter a oportunidade de contribuir, com os seus conhecimentos e competências, para os relatórios por país, assim como para os diálogos estruturados nacionais e o seu seguimento. Por esse motivo, o CESE disponibiliza-se para facilitar o diálogo da sociedade civil a nível da UE no quadro de uma economia verdadeiramente sustentável e circular.

1.4. No seu parecer sobre o plano de ação da UE para melhorar a conformidade e a governação em matéria de ambiente⁽³⁾, o CESE reitera que as lacunas atuais estão a minar a confiança dos cidadãos na eficácia da legislação da UE e

⁽¹⁾ Parecer — Reexame da aplicação da política ambiental da UE (JO C 345 de 13.10.2017, p. 114).

⁽²⁾ Ver nota de rodapé n.º 1.

⁽³⁾ Parecer — Ações da UE para melhorar a conformidade e a governação em matéria de ambiente (JO C 283 de 10.8.2018, p. 83).

renova o seu apelo aos Estados-Membros e à Comissão para que canalizem fundos significativos para a contratação de pessoal suplementar, a fim de monitorizar a aplicação da governação e da legislação ambientais.

1.5. O CESE sublinha que, em alguns casos, é também necessário realizar investimentos ambientais, sensibilizar o público ou dispor de cadeias fortes de controlo da aplicação das regras; além disso, não obstante haver já inspetores ambientais, a UE e os seus Estados-Membros precisam igualmente de juízes e magistrados especializados.

1.6. O CESE recorda também, tal como referido no seu parecer⁽⁴⁾, que, para além das ações junto dos Estados-Membros e do público em causa destinadas a comunicar as regras a respeitar e a sensibilizar para as mesmas, a Comissão, na sua qualidade de «guardiã do Tratado», deve tomar medidas em matéria de monitorização e controlo da aplicação ao nível da UE. O plano de ação⁽⁵⁾ não aborda determinadas razões da falta de conformidade com as regras, como por exemplo o oportunismo e a falta de vontade política. Embora o apoio dos Estados-Membros seja necessário, o CESE assinala uma vez mais que a estratégia para melhorar a conformidade com a legislação em matéria de ambiente não se pode restringir às medidas não vinculativas deste plano de ação.

1.7. Tanto o reexame da aplicação da política ambiental da UE como o plano de ação supracitado seguem um ciclo de dois anos. O CESE salienta, assim, que deveria desempenhar um papel ativo no seguimento e na atualização regular do conteúdo dos mesmos, para fazer ouvir a voz da sociedade civil no processo de melhoria contínua das políticas ambientais da UE.

1.8. Além disso, tal como o demonstram diversos documentos da Comissão Europeia, uma vez que muitas lacunas se devem a um nível insuficiente de cooperação entre os vários níveis de governação (nacional, regional, local) responsáveis pela aplicação da legislação ambiental, o CESE apela igualmente à UE para que integre a sociedade civil no seguimento e na avaliação contínua da aplicação desta legislação.

1.9. Os cidadãos da UE consideram que a proteção do ambiente é crucial; no entanto, a sua maioria entende que a UE e os governos nacionais não fazem o suficiente para proteger o ambiente. Por conseguinte, o Conselho, o Parlamento e a Comissão devem trabalhar mais estreitamente, com a ajuda do CESE, para responder às expectativas dos cidadãos. Mais concretamente, esta ambição poderia traduzir-se num pedido, ao CESE, de elaboração de um parecer exploratório sobre o modo como a sociedade civil poderia dar um maior contributo para a elaboração e a aplicação da legislação ambiental da UE.

1.10. Para já, o CESE solicita à Comissão que partilhe a lista que identifica, no âmbito do reexame da aplicação da política ambiental da UE, todas as lacunas detetadas em cada Estado-Membro na aplicação da legislação ambiental da UE nos domínios da qualidade do ar, da água e dos resíduos. Esta lista deve basear-se, em parte, nas indicações dadas à Comissão e na consulta à sociedade civil organizada. Convida ainda a Comissão a definir soluções para colmatar estas lacunas e a pô-las, posteriormente, em prática. O CESE, com os meios e capacidades de que dispõe, está disposto a contribuir para este processo de definição e a participar na avaliação da futura aplicação dessas soluções.

1.11. O CESE considera que a Comissão deveria propor legislação, facilitar e apoiar a aplicação das leis, mas também providenciar para que os textos em vigor sejam mais coerentes e mais alinhados com os progressos científicos e os compromissos internacionais que visam proteger a saúde das populações e restabelecer o bom funcionamento dos ecossistemas, sem os quais o desenvolvimento económico e a justiça social não são possíveis. Em particular, a aplicação da legislação ambiental é essencial para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas e a aplicação dos acordos em matéria climática. O CESE chama, pois, a atenção das autoridades competentes para os diversos exemplos de melhoria da legislação ambiental nos domínios da qualidade do ar, da água e dos resíduos, que figuram no presente parecer.

1.12. Por último, seguindo o exemplo da recente proposta de diretiva relativa ao plástico de utilização única, afigura-se que o nível elevado de aceitação das medidas propostas se deve às ações de informação e às campanhas mediáticas levadas a cabo sobre a poluição dos oceanos com plásticos, que sensibilizaram os cidadãos para este problema. O CESE considera que o mesmo acontece relativamente a muitas outras medidas suscetíveis de oferecer aos habitantes da UE condições de vida saudáveis, de permitir a adaptação às alterações climáticas e de pôr fim à perda de biodiversidade. O CESE reafirma, a este respeito, a necessidade de uma participação empenhada da sociedade civil em prol de uma educação da população e espera que as autoridades europeias, nacionais e locais intensifiquem os seus esforços de sensibilização dos cidadãos e dos decisores públicos e privados (em particular as pequenas e médias empresas e as pequenas e médias indústrias) para estes grandes desafios do século XXI.

2. Observações na generalidade

2.1. O CESE saúda que o Parlamento Europeu lhe tenha solicitado este parecer exploratório sobre a aplicação da legislação ambiental da UE nos domínios da qualidade do ar, da água e dos resíduos, manifestando assim a sua disponibilidade de cooperação.

⁽⁴⁾ Ver nota de rodapé n.º 3.

⁽⁵⁾ COM (2018) 10 final.

2.2. A aplicação da legislação ambiental da UE nos domínios da qualidade do ar, da água e dos resíduos tem especial relevância para a proteção dos ecossistemas, mas abre também as portas a novas oportunidades económicas e a progressos favoráveis à saúde dos cidadãos europeus. Esta aplicação não levanta só a questão da transposição das diretrizes para o direito nacional — que é apenas uma primeira etapa —, mas também implica a instituição dos órgãos de poder público necessários ou a disponibilização dos meios existentes em termos de recursos humanos, de competências e de responsabilidades, de conhecimentos técnicos e de recursos financeiros. Em muitos casos, são necessários investimentos ambientais, públicos e/ou privados (por exemplo, para o tratamento da água e dos resíduos) e, noutros casos, as atividades com impacto ambiental negativo têm de ser regulamentadas (por exemplo, para preservar a qualidade do ar).

2.3. A melhoria da aplicação da legislação ambiental da UE deveria tornar-se uma prioridade em todos os Estados-Membros e os órgãos de poder público responsáveis por estas questões deveriam ser reforçados. Em vários pareceres anteriores, o CESE já havia formulado recomendações neste sentido e, em termos mais gerais, sobre a aplicação da legislação ambiental da UE em vigor nos domínios da qualidade do ar, da água e dos resíduos. Por conseguinte, remete para esses pareceres que abordaram individualmente os temas da qualidade do ar⁽⁶⁾, da água⁽⁷⁾ e dos resíduos⁽⁸⁾.

2.4. Além destes pareceres de natureza temática, convém igualmente chamar a atenção para os pareceres do CESE de âmbito mais geral que contêm também recomendações que podem dar resposta à presente consulta, tais como pareceres sobre o acesso à justiça⁽⁹⁾ ou a aplicação da política ambiental e a governação em matéria de ambiente⁽¹⁰⁾ e a proteção dos interesses coletivos dos consumidores⁽¹¹⁾, pareceres de caráter estratégico⁽¹²⁾ ou pareceres cujo âmbito geográfico vai além do território da UE e abordam, nomeadamente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁽¹³⁾, acordos de comércio livre⁽¹⁴⁾ ou o clima⁽¹⁵⁾.

2.5. Além da aplicação do direito vigente, que facilita o estabelecimento de um mercado único, propício a uma concorrência livre e isenta de distorções, digno da confiança dos cidadãos, sejam estes produtores ou consumidores — um direito suscetível de assegurar o respeito de normas elevadas de qualidade e de segurança em matéria de proteção das populações e do ambiente —, afigura-se indispensável colmatar as lacunas da legislação atual, velando, simultaneamente, por que a UE, no quadro das negociações comerciais bilaterais ou multilaterais, assegure sistematicamente normas equivalentes nos domínios social e ambiental para os produtos importados.

2.6. Neste contexto, há que encarar o conjunto das observações, recomendações e conclusões apresentadas no presente parecer exploratório não como um risco, mas como uma oportunidade de orientação das nossas atividades, por forma a gerar vantagens competitivas ou cooperativas, que tenham sentido e futuro, nos domínios económico, social e ambiental.

2.7. Para concluir, refira-se que, quer se trate das políticas relativas ao ar, à água ou aos resíduos, é necessário evitar disparidades entre os Estados-Membros na aplicação do direito europeu, sob pena de criar distorções de concorrência, desigualdades em termos ambientais e sociais ou ainda fronteiras artificiais que dificultem a gestão de recursos que são comuns e, na sua essência, transnacionais. Assim, a fim de reforçar as políticas existentes e as que possam vir a ser introduzidas no futuro, a UE deve adotar medidas tendentes a uma harmonização em matéria de impostos sobre a poluição e os recursos e dar resposta à necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos existentes em função das externalidades a

⁽⁶⁾ Parecer — Programa Ar Limpo para a Europa (JO C 451 de 16.12.2014, p. 134) e Parecer — Eliminar o amianto na UE (JO C 251 de 31.7.2015, p. 13).

⁽⁷⁾ Parecer — Um plano de ação para a natureza, a população e a economia, JO C 129 de 11.4.2018, p. 90; Parecer — Governação internacional dos oceanos: uma agenda para o futuro dos nossos oceanos, JO C 209 de 30.6.2017, p. 60, e Parecer — Qualidade da água destinada ao consumo humano (JO C 367 de 10.10.2018, p. 107).

⁽⁸⁾ Parecer — Restrições a substâncias perigosas (RSP) (JO C 345 de 13.10.2017, p. 110); Parecer — Relação entre as legislações relativas aos produtos químicos, aos produtos e aos resíduos (JO C 283 de 10.8.2018, p. 56); Parecer — Estratégia para os Plásticos na Economia Circular (incluindo o tratamento dos resíduos provenientes dos navios) (JO C 283 de 10.8.2018, p. 61); Parecer — Produção de energia a partir de resíduos na economia circular (JO C 345 de 13.10.2017, p. 102); e Parecer — Pacote de medidas relativas à economia circular (JO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

⁽⁹⁾ Parecer — Acesso à justiça a nível nacional no âmbito de medidas de aplicação da legislação ambiental da UE (JO C 129 de 11.4.2018, p. 65).

⁽¹⁰⁾ Ver notas de rodapé n.os 1 e 3.

⁽¹¹⁾ Parecer — Novo Acordo para os Consumidores (JO C 440 de 6.12.2018, p. 66).

⁽¹²⁾ Parecer — A transição para um futuro mais sustentável na Europa — uma estratégia para 2050 (JO C 81 de 2.3.2018, p. 44) e Parecer — Novos modelos económicos sustentáveis (JO C 81 de 2.3.2018, p. 57).

⁽¹³⁾ Parecer — A Agenda 2030 — Uma União Europeia empenhada no desenvolvimento sustentável a nível mundial, adotado em 20 de outubro de 2016 (JO C 34 de 2.2.2017, p. 58) e Parecer — O papel fundamental do comércio e do investimento no cumprimento e na implementação dos ODS (JO C 129 de 11.4.2018, p. 27).

⁽¹⁴⁾ Parecer — Capítulos sobre comércio e desenvolvimento sustentável nos acordos de comércio livre da UE (JO C 227 de 28.6.2018, p. 27).

⁽¹⁵⁾ Parecer — Protocolo de Paris — Um roteiro para o combate às alterações climáticas ao nível mundial para além de 2020 (JO C 383 de 17.11.2015, p. 74) e Parecer — Justiça climática (JO C 81 de 2.3.2018, p. 22).

cobrir. As políticas ambientais não devem continuar a servir de variável de ajustamento, mas sim tornar-se uma alavanca fundamental para uma reorientação estratégica das atividades humanas, artesanais, agrícolas e industriais na UE e, por efeito de contágio positivo, impor-se igualmente noutras regiões onde se encontram os seus parceiros políticos e comerciais.

3. Observações na especialidade

3.1. Aplicação da legislação ambiental da UE relativa à qualidade do ar

Juntamente com a água, a natureza e os resíduos, a qualidade do ar é um dos setores com o número mais elevado de infrações. Em maio de 2018, a Comissão intensificou os esforços para garantir a aplicação da legislação em seis Estados-Membros que violaram as regras da UE em matéria de qualidade do ar, intentando uma ação contra estes junto do Tribunal de Justiça⁽¹⁶⁾. O CESE reconhece que a Comissão está a levar a cabo neste momento um balanço de qualidade da Diretiva Qualidade do Ar, para avaliar o desempenho das diretivas relativas à qualidade do ar ambiente no período de 2008-2018. Os esforços para melhorar a aplicação da legislação em matéria de qualidade do ar exterior, em particular, contribuiriam para a concretização do ODS n.º 11 consagrado às cidades sustentáveis.

No que diz respeito à qualidade do ar, há também que ter presente que a poluição atmosférica tem consequências a três níveis:

- 1) na saúde, de tal forma que a poluição do ar interior e exterior continua a constituir um fator de risco importante na União Europeia⁽¹⁷⁾ e no resto do mundo. Trata-se mesmo do principal risco para a saúde e o ambiente a nível mundial⁽¹⁸⁾, sendo responsável por 6,5 milhões de mortes prematuras por ano, e representa um custo elevado para a sociedade, os sistemas de saúde, a economia e todas as pessoas cuja saúde é afetada por estes fatores. Um relatório recente do Tribunal de Contas Europeu sobre a poluição do ar estima que o número de mortes prematuras seja de cerca de 400 000 por ano, assinalando que a saúde dos cidadãos europeus ainda não é suficientemente protegida e que a ação da UE não produziu os efeitos esperados.
- 2) na biodiversidade (impacto nas culturas, florestas, etc.);
- 3) no edificado existente e, naturalmente, no património edificado histórico, que está associado às atividades turísticas.

3.1.1. Ar interior

- a) A fim de melhorar a qualidade do ar interior, deveriam ser disponibilizadas ao consumidor, através da rotulagem, informações sobre as emissões dos produtos que este adquire, quer se trate de materiais de construção, produtos de decoração, mobiliário ou de outros produtos de uso doméstico. Para tal, e após efetuar uma comparação das legislações dos Estados-Membros, a UE deve dotar-se de um quadro coerente baseado nas boas práticas atuais.
- b) Deveria ser imposta a obrigação de realizar regularmente manutenção e inspeções à qualidade da ventilação dos edifícios, passada a fase de construção e de entrega dos mesmos. Esta monitorização a longo prazo do estado dos edifícios teria, sem dúvida, um impacto positivo não só no domínio da saúde, mas também no domínio da energia.
- c) Com vista a proteger os grupos mais vulneráveis da população, incluindo adultos e crianças cujo aparelho respiratório se encontra fragilizado ou ainda não está totalmente desenvolvido e que, portanto, necessitam de uma melhor qualidade do ar, importa, além disso, executar planos de ação para promover essa melhoria nos estabelecimentos que recebem público, em especial crianças.
- d) Por último, seria útil harmonizar as práticas de purificação do ar. A UE deveria definir critérios para medir a eficácia e a inocuidade dessas práticas, nomeadamente a fim de evitar quaisquer derivas comerciais, ou até mesmo sanitárias, induzidas pela relativa ausência de regras que se verifica atualmente.

3.1.2. Ar exterior

- a) Para promover uma melhor qualidade do ar e reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições europeias, é necessário, além de uma aplicação mais rigorosa da legislação em vigor e da imposição de sanções mais severas em caso de incumprimento, que as normas estabelecidas nas diretivas europeias passem a refletir as recomendações em falta da Organização Mundial de Saúde (OMS) quando estas últimas contribuírem para uma melhor proteção da saúde das populações.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_pt.htm

⁽¹⁷⁾ De acordo com a Agência Europeia do Ambiente.

⁽¹⁸⁾ De acordo com a OMS.

- b) Atualmente, apenas as partículas PM₁₀ e PM_{2,5} são objeto de vigilância (escala micrométrica). Contudo, no que diz respeito à saúde, algumas partículas ultrafinas têm muito mais efeitos sobre a saúde (escala nanométrica), dado que penetram muito mais profundamente no corpo humano e podem acumular-se nos órgãos vitais. Por conseguinte, é necessário que a legislação europeia tenha em conta esta realidade e preveja a monitorização obrigatória da concentração de partículas ultrafinas, para que a sua presença no ar possa ser também progressivamente reduzida.
- c) O mesmo deveria aplicar-se aos hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (HAP) e a diversos outros poluentes que ainda não são objeto de monitorização, nomeadamente os que são gerados pelos incineradores, transportes por via naveável, veículos terrestres, máquinas de estaleiros, etc., tanto mais que o avanço contínuo do conhecimento científico e das capacidades técnicas permite criar, desde já, condições para se alcançar uma melhor proteção da saúde e dos ecossistemas.
- d) Nesse sentido, a Diretiva Limites Nacionais de Emissão (LNE) ⁽¹⁹⁾ é fundamental para que os Estados-Membros reduzam as suas emissões de poluentes atmosféricos. No entanto, apenas propõe medidas indicativas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, para que os Estados-Membros cumpram os compromissos de redução de emissões. A flexibilidade de aplicação concedida torna esta legislação muito fraca.
- e) Outro aspeto que pode ser melhorado prende-se com o facto de a diretiva não propor um objetivo de redução das emissões de metano, um poluente atmosférico fundamental, na medida em que é precursor de ozono, bem como um gás com poderoso efeito de estufa.
- f) A fim de assegurar uma harmonização das diferentes legislações europeias, deveriam ser introduzidos objetivos ao abrigo da política agrícola comum (PAC) em relação à poluição do ar proveniente do setor agrícola. A título de exemplo, refira-se que este setor é responsável por mais de 95 % das emissões de amoníaco, um poluente abrangido pela Diretiva LNE. Para que os Estados-Membros atinjam os respetivos objetivos de redução neste domínio, a PAC deveria oferecer instrumentos adequados.
- g) Recorde-se que, atualmente, a quantificação dos poluentes se baseia no seu peso (em µg/m³), apesar de, há vários anos, os toxicólogos sublinharem, nas reuniões científicas, que seria preferível uma quantificação baseada no número de partículas. Tal abordagem tem ainda mais sentido se atendermos à importância da análise dos elementos ultrafinos que respiramos ⁽²⁰⁾.

3.2. Aplicação da legislação ambiental da UE no domínio da água

No que diz respeito à água, saliente-se desde já que, embora a diretiva-quadro neste domínio seja, em termos gerais, satisfatória, a sua execução continua a ser insatisfatória, e que a maioria dos Estados-Membros não concretizou o objetivo do «bom estado ambiental», fixado para 2015. O mesmo acontece com a rede Natura 2000, devido ao fracasso generalizado do instrumento contratual. É possível introduzir diversas melhorias e inovações, ligadas nomeadamente aos progressos científicos relativos, por um lado, ao funcionamento dos solos e, por outro, à dispersão e à interação de determinados poluentes. Esta questão será examinada *infra*. Maiores progressos na aplicação da legislação da UE no domínio da água contribuirão para a consecução de vários objetivos relacionados com o ODS n.º 6, relativo à água potável e ao saneamento.

Um dos domínios mais críticos relacionados com a água é a execução da Diretiva Tratamento de Águas Residuais Urbanas, onde existem profundas diferenças entre os Estados-Membros em termos de conformidade, devido a uma combinação de questões de governação e financiamento. Embora a Comissão tenha envidado grandes esforços neste sentido no âmbito do seu atual mandato, continuam a existir necessidades consideráveis de financiamento neste domínio, bem como problemas por resolver relacionados com a governação. Com base na experiência comprovada da gestão dos resíduos sólidos, cabe explorar novas formas de responsabilizar os produtores pelo financiamento do tratamento suplementar de águas residuais a fim de captar poluentes emergentes, como os produtos farmacêuticos e os microplásticos.

3.2.1. Águas de superfície

- a) A fim de melhorar a situação das águas de superfície, e também para evitar retrocessos na legislação e na governação em matéria de ambiente, seria preferível estabelecer definições para certos conceitos como, por exemplo, «continuidade ecológica», «curso de água» e «zona húmida». É indispensável, por exemplo, que as regras de caracterização das zonas húmidas sejam definidas de modo preciso a nível europeu, sabendo que a abordagem única assente na finalidade da proteção é demasiado complexa para ser transposta de modo viável para o ordenamento jurídico interno, pelo menos, em certos Estados-Membros.
- b) Será igualmente útil dispor de um quadro unificado que permita que as avaliações sejam conduzidas de forma clara e com a participação de todos os atores a que a aplicação da legislação diz respeito.

⁽¹⁹⁾ Diretiva LNE.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>

c) No que respeita tanto às nanopartículas, como, por exemplo, as que são geradas pelas indústrias têxteis e agroalimentares, como aos perturbadores endócrinos, por exemplo os que têm origem na indústria farmacêutica e na agricultura, cumpre reduzir na fonte a sua difusão no ambiente e estabelecer limites, a observar rigorosamente, para as respetivas concentrações nas águas de superfície e subterrâneas, tendo em conta o seu impacto nos ecossistemas, e em especial nas cadeias alimentares, incluindo nos seres humanos. Para este fim, a UE deve dotar-se dos meios necessários para determinar os limiares também a mais longo prazo, tendo em conta o «efeito cocktail» entre estas substâncias, as diversas substâncias que já são objeto de monitorização e os respetivos subprodutos de degradação.

3.2.2. Águas subterrâneas

- a) No que respeita à legislação sobre a água, as disposições relativas à recuperação dos custos induzidos pelas diferentes categorias de utilizadores, à internalização dos custos externos e a uma tarifação em função dos custos — tais como as que são previstas na Diretiva que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água ⁽²¹⁾ — não são suficientemente vinculativas nem precisas para produzirem um efeito suficiente.
- b) Com as alterações climáticas, a recarga dos aquíferos subterrâneos pode tornar-se problemática, tanto mais que, em certas zonas, as práticas urbanísticas ou agrícolas conduzem a uma forma indesejável de rutura do ciclo da água, provocada por solos impermeabilizados ou com uma atividade biológica demasiado fraca, que favorecem o escoamento superficial, a erosão e as correntes de lama, em detrimento da infiltração, da depuração e do armazenamento naturais. Para evitar o agravamento destes fenómenos, a UE deve finalmente adotar legislação que favoreça os solos vivos, a qual terá também a vantagem de dar resposta aos problemas da qualidade e da quantidade da água disponível para os ecossistemas e para o consumo humano, bem como para as atividades agrícolas e industriais.
- c) Tendo em conta o papel das florestas e das sebes — e, em menor medida, dos prados permanentes e dos solos cultivados a longo prazo sem lavoura —, na geração de chuva por evapotranspiração, bem como na filtração, na depuração e no armazenamento de água nos solos e nos lençóis freáticos, estes deveriam merecer uma maior atenção da nossa parte e, na medida do possível, estar presentes e repartidos pelo conjunto do território europeu, tanto mais que representam uma ajuda não negligenciável para outros seres vivos, incluindo numerosos auxiliares de cultivo, face a picos de calor e a outros fenómenos climáticos extremos, que são cada vez mais frequentes.

3.2.3. Diretiva que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água

Na ótica de uma melhor aplicação da Diretiva-Quadro da Água, recomenda-se a alteração do texto da diretiva no que respeita a certos aspetos referidos, em parte, anteriormente, incidindo sobre os seguintes pontos:

- a) A referência ao estatuto da água no primeiro considerando, «[a] água não é um produto comercial como outro qualquer», deveria ser substituída por «[a] água não é um produto comercial».
- b) A aplicação dos princípios da prevenção e da precaução exige, tendo em conta o estado das águas na Europa, a supressão de todas as derrogações, como, por exemplo, as que são previstas no artigo 4.º, n.º 5, ou no artigo 7.º, n.º 4.
- c) Em virtude do estado das águas, deve ser exigida uma avaliação de impacto ambiental para todos os projetos suscetíveis de afetar os recursos hídricos e os meios aquáticos. Por conseguinte, a referência ao procedimento de avaliação de risco simplificado (artigo 16.º) deve ser suprimida.
- d) O princípio do poluidor-pagador deve ser revisto, nomeadamente no que respeita às suas modalidades de aplicação, mediante:
 - uma reformulação do artigo 9.º, substituindo o texto «Os Estados-Membros terão em conta o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos, mesmo em termos ambientais e de recursos, tomando em consideração a análise económica efetuada de acordo com o anexo III e, sobretudo, segundo o princípio do poluidor-pagador» por «Os Estados-Membros aplicam o princípio da recuperação dos custos diretos e indiretos ligados ao impacto das atividades humanas nos recursos hídricos em conformidade com o princípio do poluidor-pagador»,
 - supressão das exceções previstas no artigo 9.º, n.º 4,
 - aditamento de todos os setores, especificando os três domínios (agricultura, indústria e agregados familiares), em relação aos quais os Estados estabelecem regras com vista a suprimir a externalização dos custos. Um relatório anual especificaria, por setor, as modalidades de execução deste processo.
- e) Todas as formulações do tipo «devem garantir que» devem ser substituídas por uma obrigação real (por exemplo, no artigo 11.º, n.º 5, ou no artigo 14.º, n.º 1).
- f) Afigura-se igualmente necessário reduzir os limiares relativos à concentração de poluentes, inclusivamente em articulação com outras diretivas (como as diretivas relativas aos nitratos, aos produtos químicos, etc.), e atualizar a lista de substâncias prioritárias (integrando, por exemplo, os compostos perfluorados, as nanotecnologias, etc.).

⁽²¹⁾ Diretiva-Quadro da Água.

g) É necessário promover uma maior participação do público (artigo 14.º), sobretudo no que respeita ao planeamento. Tal participação deve ser alargada aos programas de medidas básicas e complementares, bem como a todos os controlos administrativos prévios.

h) No que se refere ao contencioso (artigo 23.º), é necessário acrescentar que, ao abrigo da Convenção de Aarhus, os Estados devem estabelecer regras e procedimentos que favoreçam o acesso do público ao contencioso no domínio da água.

3.3. Aplicação da legislação ambiental da UE no domínio dos resíduos

A avaliação de impacto subjacente à legislação recentemente adotada no domínio dos resíduos identificou vários problemas relacionados com a aplicação: problemas jurídicos/regulamentares, bem como relacionados com a governação e a sensibilização. As lacunas na aplicação da Diretiva-Quadro dos Resíduos devem-se frequentemente à falta de instrumentos económicos, por exemplo os que tornam a reciclagem mais atrativa do que a deposição em aterro. No entanto, a criação desses instrumentos económicos pode ser problemática para os municípios. Os órgãos de poder local não possuem, frequentemente, capacidade para traduzir as medidas e os instrumentos da UE a nível local, o que aponta para um problema de governação. A aplicação da legislação é também um problema grave em vários Estados-Membros. O CESE reconhece que a Comissão tem trabalhado, nos últimos anos, com os Estados-Membros para abordar estas lacunas na aplicação, por exemplo prestando apoio técnico e fornecendo orientações específicas sobre o que tem de ser alterado através dos dois exercícios de promoção da conformidade levados a cabo em 2012 e em 2015.

As propostas legislativas recentemente adotadas no domínio dos resíduos deverão resolver alguns dos problemas relacionados com a aplicação e contribuir para o ODS n.º 12 relativo ao consumo e à produção sustentáveis, mas as questões relacionadas com a governação e a garantia da aplicação ainda têm de ser abordadas a nível nacional. O CESE, juntamente com a Comissão, criou a Plataforma Europeia das Partes Interessadas para a Economia Circular, que já obteve resultados significativos ao facilitar a recolha, o intercâmbio e a divulgação de conhecimentos especializados e de boas práticas junto das diversas partes interessadas. Esta plataforma é um instrumento fundamental ao qual se deve recorrer com mais frequência para incentivar a aplicação da legislação da UE neste domínio.

3.3.1. Prevenção de resíduos

- a) A revisão recente da política no domínio dos resíduos ⁽²²⁾ constitui a ocasião para apoiar firmemente medidas destinadas a reduzir na fonte as nossas necessidades (inclusive as de matérias-primas primárias e secundárias), bem como a criação de futuros resíduos, em particular de resíduos de natureza perigosa para os ecossistemas e a saúde humana, o que significa que é necessário refletir sobre a adequação das nossas necessidades e daí que produzimos, e o modo de conceber os produtos, de prolongar a sua longevidade e de os transformar posteriormente com a mínima perda possível de material, já que esta tem um impacto geral no ambiente, na soberania energética e na sustentabilidade económica.
- b) Para que possamos falar de «materiais sustentáveis», mais do que de «resíduos», e de uma economia circular, é necessário eliminar, logo na fase de conceção dos produtos, os componentes que apresentem uma toxicidade ou uma perigosidade suscetível de dificultar uma futura fase de reciclagem.
- c) Em matéria de embalagens, deveria prevalecer a sobriedade e adotar-se medidas, da forma mais gradual e vinculativa possível, com vista a evitar distorções da concorrência em relação aos diferentes sistemas de retoma e reutilização, já existentes ou a desenvolver.
- d) A prevenção de resíduos passa também pela capacidade das nossas sociedades de reutilizarem e repararem o que produzimos. Para tal, é necessária uma legislação europeia ambiciosa, que fixe objetivos vinculativos, em vez de se limitar a medidas de caráter voluntário.
- e) A fim de dissociar o desenvolvimento económico do consumo de recursos naturais e do impacto ambiental daí decorrente, é necessário que a UE estabeleça objetivos mais ambiciosos a fim de tornar mais eficaz a utilização dos recursos nos sistemas de produção europeus.

3.3.2. Gestão de resíduos

- a) Para conquistar e conservar a confiança da população, incluindo dos produtores e dos consumidores, é importante que a economia circular — andando a par dos mais modernos conhecimentos científicos — se salvaguarde de quaisquer escândalos futuros, nomeadamente no domínio da saúde, eventualmente relacionados com a concentração ou a dispersão de substâncias poluentes nos materiais reciclados (por exemplo, bromo ou perturbadores endócrinos) ou no ambiente (nanomateriais ou micropolásticos).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm

- b) Tais esforços terão ainda mais credibilidade e eficácia se, com vista a aumentar a taxa de reciclagem de todos os tipos de materiais, for implantado um sistema de rastreio dos seus componentes desde a fase de produção, sendo garantida a maior transparência possível até chegarem ao consumidor.
- c) Por conseguinte, na União Europeia, deve aplicar-se aos materiais reciclados ou virgens o mesmo nível de proteção que é aplicado em relação à saúde humana ou ao ambiente. No que concerne aos materiais recicláveis, não deveria ser possível a utilização prolongada de produtos químicos perigosos em concentrações mais elevadas. Por conseguinte, aquando do estabelecimento de restrições e da fixação de limites para os produtos químicos no âmbito do Regulamento REACH⁽²³⁾, a Agência Europeia dos Produtos Químicos deverá fixar os mesmos limites para os materiais reciclados. Os materiais que não respeitem esses limites devem ser objeto de um tratamento através do qual a substância será retirada ou considerada inadequada para reutilização ou reciclagem.
- d) Além de promover a conceção ecológica, a que deveriam estar sujeitos os telemóveis inteligentes, bem como outros produtos elétricos e eletrónicos, a UE deve desenvolver e assumir uma política de gestão dos seus resíduos digna desse nome no seu território, em vez de deixar que estes sejam exportados para o estrangeiro.
- e) Tendo em consideração a análise do ciclo de vida, todas as opções de reciclagem são preferíveis à incineração (nomeadamente devido à energia incorporada, por exemplo, nos plásticos), exceto para a madeira, em alguns casos especiais, e também para alguns detritos/resíduos perigosos. A incineração, tal como a deposição em aterro, deve ser progressivamente suprimida, cabendo fixar objetivos ambiciosos nesse sentido.

Bruxelas, 12 de dezembro de 2018.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Luca JAHIER

⁽²³⁾ Regulamento REACH — Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 396 de 30.12.2006, p. 1, retificado pelo JO L 136 de 29.5.2007, p. 3).