

375X0436

25. 7. 75

Jornal Oficial das Comunidades Europeias

Nº L 194/1

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 3 de Março de 1975****Relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente**

(75/436/Euratom, CECA, CEE)

O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica,

Tendo em conta o projecto de recomendação apresentado pela Comissão,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu ⁽¹⁾,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social ⁽²⁾;

Considerando que, no âmbito da Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, de 22 de Novembro de 1973, relativa a um programa de acções das Comunidades Europeias em matéria de ambiente ⁽³⁾, foi adoptado o princípio dito do «poluidor-pagador»;

Considerando que convém, com efeito, imputar os custos ligados à protecção do ambiente contra a poluição, de acordo com os mesmos princípios em toda a Comunidade a fim de evitar a criação, nas trocas comerciais e na concorrência, de distorções incompatíveis com o bom funcionamento do

mercado comum e com o objectivo de expansão económica equilibrada prosseguido pela Comunidade, e a fim de promover os objectivos do programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente;

Considerando que, para facilitar a aplicação do referido princípio é necessário que as Comunidades Europeias e os Estados-membros o definam mais claramente, estabelecendo as modalidades da sua aplicação bem como certas excepções que possam ser introduzidas, tendo em conta as dificuldades de aplicação deste princípio ou a interferência de outras políticas com a política de protecção do ambiente;

RECOMENDA, na acepção do Tratado CEE, aos Estados-membros que dêem cumprimento, no que diz respeito à afectação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente, aos princípios e às modalidades de aplicação constantes da comunicação da Comissão anexa à presente Recomendação.

Feito em Bruxelas em 3 de Março de 1975

Pelo Conselho

O Presidente

J. KEATING

(1) JO nº C 76 de 3. 7. 1974, p. 31.

(2) JO nº C 116 de 30. 9. 1974, p. 35.

(3) JO nº C 112 de 20. 12. 1973, p. 1.

ANEXO

Comunicação da Comissão ao Conselho relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente**Princípios e modalidades de aplicação**

1. No âmbito da Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, de 22 de Novembro de 1973, relativa a um programa de acção das Comunidades europeias em matéria de ambiente, foi adoptado o princípio do «poluidor-pagador». O programa de acção prevê que a Comissão transmita ao Conselho uma proposta relativa à aplicação deste princípio, incluindo as eventuais excepções.

A imputação aos poluidores dos custos da luta contra a poluição que eles provoquem incentiva-os a reduzir esta última e a procurar produtos ou tecnologias menos poluentes, permitindo deste modo uma utilização mais racional dos recursos do ambiente; além disso, obedece aos critérios de eficácia e equidade.

A fim de evitar que as distorções de concorrência afectem as trocas comerciais e a localização dos investimentos, o que seria incompatível com o bom funcionamento do mercado comum, convém imputar os custos ligados à protecção do ambiente contra a poluição, de acordo com os mesmos princípios em toda a Comunidade.

2. Com este fim, tanto as Comunidades Europeias a nível comunitário, como os Estados-membros nas suas legislações nacionais, em matéria de protecção do ambiente devem aplicar o princípio do «poluidor-pagador», de acordo com o qual as pessoas singulares ou colectivas, de direito privado ou público, responsáveis por uma poluição, devem pagar as despesas das medidas necessárias para evitar essa poluição ou para a reduzir, a fim de respeitar as normas e as medidas equivalentes, permitindo atingir os objectivos de qualidade ou, quando tais objectivos não existam, a fim de respeitar as normas e as medidas equivalentes fixadas pelos poderes públicos⁽¹⁾.

A protecção do ambiente não deve, pois, em princípio ser assegurada por políticas baseadas na concessão de auxílios e que transfiram para a colectividade o encargo da luta contra a poluição.

3. O «poluidor» é aquele que degrada directa ou indirectamente o ambiente ou cria condições que levam à sua degradação⁽²⁾.

Se a determinação do poluidor se revelar impossível ou muito difícil e, por conseguinte, arbitrária, e no caso da po-

lução do ambiente ser o resultado, quer da conjugação simultânea de várias causas — poluição cumulativa⁽³⁾ — quer da sucessão de várias dessas causas — cadeias de poluidores⁽⁴⁾ — os custos da luta antipoluição devem ser imputados aos pontos — por exemplo da cadeia ou da poluição cumulativa — e por meios legislativos ou administrativos que ofereçam a melhor solução nos planos administrativo e económico, e que contribuam da maneira mais eficaz, para a melhoria do ambiente.

No caso de poluições em cadeia, a imputação dos custos pode, pois, fazer-se no ponto onde o número dos operadores é o mais fraco possível e o mais fácil de controlar, ou então onde contribua mais eficazmente para a melhoria do ambiente e onde sejam evitadas as distorções de concorrência.

4. Na aplicação do princípio do «poluidor-pagador», os principais instrumentos à disposição dos poderes públicos para evitar a poluição são as normas e as taxas. É possível prever a aplicação conjugada destes.

a) Entre as normas, podem distinguir-se:

- i) As «normas de qualidade do ambiente» que prescrevam, através de instrumentos jurídicos coercivos, os níveis de poluição ou de perturbações a não ultrapassar num meio ou parte de meio considerado;
- ii) As «normas de produtos» (sendo a palavra «produto» utilizada aqui na sua acepção mais lata) que:
 - fixem limites no que respeita aos níveis de poluentes ou aspectos nocivos a não ultrapassar na composição ou nas emissões de um produto,
 - ou,
 - especifiquem as propriedades ou as características de concepção de um produto,
 - ou,
 - digam respeito às modalidades de utilização⁽⁵⁾ de um produto;

Quando for adequado, as normas de produtos podem incluir especificações relativas aos métodos de

(1) Enquanto um tal nível não é estabelecido pelo poderes públicos, as medidas tomadas por estes últimos para evitar a poluição devem ser igualmente respeitadas pelos poluidores, em aplicação do princípio «poluidor-pagador».

(2) A noção de poluidor, tal como é definida nesta frase não afecta as disposições relativas à responsabilidade civil.

(3) Por exemplo, no caso de uma aglomeração onde vários poluidores são simultaneamente responsáveis pela poluição do ar por SO₂ tais como lares, utilizadores de veículos a motor e instalações industriais.

(4) Por exemplo, no caso da poluição do ambiente por gás de escape de veículos a motor, estão na origem da poluição atmosférica não só o utente do veículo, mas também os fabricantes desse veículo e do carburante.

(5) Tais modalidades de utilização ou especificações podem igualmente ser objecto de «códigos de práticas».

ensaio, ao acondicionamento, à marcação e etiquetagem dos produtos;

iii) As normas para instalações fixas, chamadas por vezes «normas de procedimento» que compreendem:

a) As «normas de emissão» que fixam os níveis de poluentes ou perturbações a não ultrapassar nas emissões provenientes de instalações fixas;

b) As «normas de concepção ou de construção de instalações fixas» que determinam as especificações a observar na concepção e construção de instalações fixas tendo em vista proteger o ambiente;

c) As «normas de exploração» que determinam as especificações⁽⁹⁾ a observar na exploração das instalações fixas, tendo em vista proteger o ambiente;

b) A taxa tem por objectivo incitar o poluidor a tomar por si próprio, pelo menor custo, as medidas necessárias para reduzir a poluição de que é autor (função de incentivo) e/ou fazer com que suporte a sua quota-parte das despesas das medidas colectivas, como por exemplo, as despesas de depuração (função de redistribuição). A taxa deve ser imposta segundo o grau de poluição emitido, com base num procedimento administrativo adequado.

A taxa deve ser estabelecida de modo a desempenhar principalmente a sua função de incentivo.

Uma vez que a taxa tem sobretudo uma função de redistribuição, deve, no âmbito das medidas acima referidas, ser estabelecida pelo menos de modo a que para uma dada região e/ou para um dado objectivo de qualidade, o montante global da taxa seja igual à soma dos encargos colectivos de eliminação das perturbações.

O produto da taxa ser utilizado quer para o financiamento das medidas tomadas pelos poderes públicos, quer para contribuir para o financiamento de instalações realizadas por poluidores individuais na medida em que estes prestem um serviço especial à colectividade reduzindo, por pedido específico dos poderes públicos, as suas poluições para além do nível fixado pelas autoridades competentes. Neste último caso, a contribuição concedida ao financiamento deve compensar apenas os serviços assim prestados por estes poluidores à colectividade.

Além disso, o produto das taxas pode, na observância dos artigos 92^o e seguintes do Tratado CEE, ser destinado a financiar as instalações de poluidores individuais para proteger o ambiente, tendo em conta o objectivo que representa a redução enérgica das perturbações existentes. Neste caso, estas medidas de financiamento devem ser integradas num programa de financiamento plurianual elaborado pelas autoridades competentes.

(1) Tais modalidades de utilização ou especificações podem igualmente ser objecto de «códigos de práticas».

No caso em que o produto das taxas ultrapasse o total das despesas efectuadas pelos poderes públicos em aplicação dos dois parágrafos anteriores, o excedente deve ser utilizado de preferência por cada Governo no âmbito da sua política de ambiente; contudo, este excedente não podia ser utilizado para a concessão de auxílios se não nas condições previstas acima nos n.ºs 6 e 7.

Convém que a Comunidade se esforce por uniformizar tanto quanto possível os métodos de cálculo utilizados pelos Estados-membros para fixar as taxas;

c) A fim de evitar as distorções de concorrência que afectam as trocas e a localização dos investimentos na Comunidade será certamente necessário atingir, no plano comunitário, uma maior harmonização de diferentes instrumentos quando aplicados em casos similares.

Enquanto tal não for feito, a questão da imputação dos custos da luta contra a poluição não será resolvida completamente no plano comunitário. A presente comunicação da Comissão não é apenas um primeiro passo na aplicação do princípio do «poluidor-pagador». Este primeiro passo deve ser seguido tão rapidamente quanto possível por uma harmonização, na Comunidade, dos instrumentos de aplicação do referido princípio quando aplicados em casos similares como, aliás, está indicado no terceiro parágrafo do n.º 8.

5. Os poluidores são obrigados a suportar, de acordo com instrumentos utilizados e sem prejuízo de eventuais indemnizações devidas, com base no direito nacional ou internacional, e/ou de uma regulamentação a elaborar na Comunidade:

a) As despesas correspondentes às medidas que tomarem para lutar contra a poluição (investimentos em equipamento e material antipoluição, execução de novos processos, despesas de funcionamento de instalações antipoluição etc), mesmo quando estas medidas vão mais longe do que as normas impostas pelos poderes públicos;

b) as taxas.

Os custos a suportar pelos poluidores no âmbito da aplicação do princípio do «poluidor-pagador» deviam englobar todas as despesas necessárias para atingir um objectivo de qualidade do ambiente, incluindo os custos administrativos directamente ligados à execução das medidas antipoluição.

As despesas de construção, de compra e de funcionamento das instalações de vigilância e de controlo da poluição, realizadas pelos poderes públicos podem, pelo contrário, estar a cargo destes últimos.

6. Podem justificar-se, em casos limitados, excepções à aplicação do princípio do «poluidor-pagador»:

a) Quando a aplicação imediata de normas muito coercivas ou em que a imputação de taxas importantes forem susceptíveis de provocar perturbações económicas graves, a integração rápida do custo da luta antipoluição nos custos de produção corre o risco de fazer surgir

custos sociais mais elevados. Deste modo, pode revelar-se necessário:

- conceder a certos poluidores um prazo limitado para adaptar os seus produtos ou os seus processos de produção às novas normas,
- e/ou
- conceder auxílios limitados no tempo e eventualmente de carácter degressivo.

Tais medidas só podem, em qualquer caso, aplicar-se às instalações de produção existentes ⁽¹⁾ assim como aos produtos existentes;

- b) Quando, no âmbito de outras políticas (por exemplo, política regional, industrial, social e política agrícola, política de investigação e de desenvolvimento científico), os investimentos que tenham efeito sobre a protecção do ambiente, beneficiem de auxílios destinados a resolver certos problemas estruturais de natureza industrial, agrícola ou regional.

Os auxílios das alíneas a) e b) só podem, evidentemente, ser concedidos pelos Estados-membros no respeito das disposições em matéria de auxílios de Estado previstos nos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e, nomeadamente, os artigos 92º e seguintes do Tratado CEE. Na aplicação dos artigos 92º e seguintes do Tratado CEE a estes auxílios, serão tidas em conta as necessidades a que tais auxílios correspondem em matéria de ambiente.

7. Não são considerados contrários ao princípio do «poluidor-pagador» ⁽²⁾.

- a) As contribuições financeiras que sejam eventualmente concedidas às colectividades locais para construir e gerir as instalações públicas de protecção do ambiente, cujas despesas não possam de imediato ser totalmente cober-

tas pelas taxas dos poluidores que utilizem estas instalações. Na medida em que, além dos resíduos domésticos, estas instalações tratem outros efluentes, os serviços assim prestados às empresas devem-lhes ser facturados de modo a reflectir os custos reais desses tratamentos;

- b) Os financiamentos destinados a compensar os encargos especialmente onerosos que sejam impostos a certos poluidores para obter um grau de pureza excepcional do ambiente;
- c) As contribuições concedidas com o fim de estimular os esforços de investigação e desenvolvimento, tendo em conta a aplicação de técnicas, de processos de fabrico ou de produtos menos poluentes.

8. Na execução das suas tarefas no âmbito da política de ambiente da Comunidade, a Comissão dará cumprimento, em especial às definições e modalidades de aplicação do princípio do «poluidor-pagador» acima referidas.

A Comissão pede ao Conselho que tome nota destas definições e modalidades de aplicação e que recomende aos Estados-membros que lhes dêem cumprimento nas suas legislações e actos administrativos que impliquem a imputação de custos em matéria de ambiente.

A Comissão submeterá posteriormente ao Conselho todas as propostas necessárias no domínio em questão, no que respeita, nomeadamente, à harmonização dos instrumentos de gestão do princípio do «poluidor-pagador» e à sua aplicação específica aos problemas de poluição transfronteira.

Cada Estado-membro aplica o princípio do «poluidor-pagador» em relação a todas as formas de poluição no interior do seu país indistintamente do país que é afectado pela poluição.

⁽¹⁾ O alargamento ou a transferência de instalações existentes são considerados como criações de novas instalações na medida em que o alargamento ou a transferência em questão impliquem um aumento da capacidade de produção.

⁽²⁾ Esta lista pode ser modificada pelo Conselho, sobre proposta da Comissão.