



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.10.2002
COM(2002) 586 final

2000/0331 (COD)

PARECER DA COMISSÃO

**nos termos do nº 2, terceiro parágrafo, alínea c), do artigo 251º do Tratado CE,
sobre as alterações do Parlamento Europeu
à posição comum do Conselho respeitante à
proposta de**

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que prevê a participação do público na elaboração de certos planos e programas
relativos ao ambiente e que altera, no que respeita à participação do público e ao acesso
à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho**

**QUE ALTERA A PROPOSTA DA COMISSÃO
nos termos do nº 2 do artigo 250º do Tratado CE**

PARECER DA COMISSÃO

**nos termos do nº 2, terceiro parágrafo, alínea c), do artigo 251º do Tratado CE,
sobre as alterações do Parlamento Europeu
à posição comum do Conselho respeitante à
proposta de**

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que prevê a participação do público na elaboração de certos planos e programas
relativos ao ambiente e que altera, no que respeita à participação do público e ao acesso
à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho**

1. INTRODUÇÃO

O nº 2, terceiro parágrafo, alínea c), do artigo 251º do Tratado CE prevê que a Comissão se pronuncie sobre as alterações propostas pelo Parlamento Europeu em segunda leitura. A Comissão apresenta seguidamente o seu parecer sobre as 19 alterações propostas pelo Parlamento.

2. HISTORIAL

- Data de apresentação da proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho (COM(2000) 839 final – 2000/0331(COD)): 18 de Janeiro de 2001
- Data do parecer do Parlamento Europeu em primeira leitura: 23 de Outubro de 2001
- Data do parecer do Comité Económico e Social: 30 de Maio de 2001
- Data do parecer do Comité das Regiões: 14 de Junho de 2001
- Data de adopção, pela Comissão, da sua proposta alterada (COM(2001) 779 final – 2000/0331 (COD)): 12 de Dezembro de 2001
- Data de adopção da posição comum do Conselho: 25 de Abril de 2002
- Data de recepção da posição comum pelo Parlamento Europeu: 30 de Maio de 2002
- Data do parecer da Comissão sobre a posição comum: 27 de Maio de 2002

Em 5 de Setembro de 2002, o Parlamento Europeu adoptou, em segunda leitura, 19 alterações. A maioria das alterações visa alargar o âmbito e os termos da participação do público e, em parte, o acesso à justiça a ela associado, relativamente à posição comum. Nalgumas partes, as alterações pretendem reforçar a proposta da Comissão e reflectir melhor a Convenção de Aarhus, ou retomam disposições existentes noutra legislação.

3. OBJECTIVO DA PROPOSTA

A directiva, uma vez adoptada, contribuirá para implementar a Convenção de Aarhus¹, no que respeita ao seu ‘segundo pilar’ relativo à participação do público no processo de tomada de decisões em matéria de ambiente. Além disso, outra legislação comunitária recente já incorpora os princípios da Convenção de Aarhus no que respeita à participação do público e a proposta relativa ao acesso às informações sobre ambiente encontra-se actualmente em processo de conciliação. As restantes propostas, que visam implementar plenamente o terceiro pilar e que versam sobre a aplicação da Convenção de Aarhus às instituições comunitárias, encontram-se em preparação nos serviços da Comissão.

A directiva proposta completa, ou altera, uma série de directivas existentes, introduzindo os requisitos de participação do público previstos na Convenção de Aarhus. A directiva destina-se a garantir que os procedimentos de base sejam coerentes em todos os Estados-Membros e em relação aos casos com uma dimensão transfronteiras. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, a proposta deixa para os Estados-Membros os detalhes processuais e a implementação das disposições flexíveis da Convenção de Aarhus.

Mais concretamente, a proposta:

- Formula requisitos para a participação do público na preparação de certos *planos e programas* a adoptar pelos Estados-Membros no âmbito das directivas no domínio do ambiente, nomeadamente as relativas aos resíduos, à gestão da qualidade do ar e à poluição por nitratos (*artigo 2º e Anexo I*). Tal contribui para a aplicação do *artigo 7º* da Convenção de Aarhus, no que respeita à participação do público na preparação de planos e programas relativos ao ambiente. De futuro, as novas propostas legislativas nesta matéria incorporarão logo à partida os requisitos de Aarhus. Outros instrumentos jurídicos recentemente adoptados já prevêm a participação do público na elaboração dos respectivos planos ou programas, como é o caso da Directiva 2001/42/CE, relativa à avaliação ambiental estratégica (*a Directiva “AAE”*)² e da Directiva-Quadro da Água (Directiva 2000/60/CE)³. O texto da posição comum clarifica que, na medida em que a participação do público estiver prevista nessas directivas, aplicar-se-ão as suas disposições.
- Altera a Directiva 85/337/CEE do Conselho relativa à avaliação do impacto ambiental (*Directiva AIA*)⁴ e a Directiva 96/61/CE do Conselho relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (*Directiva IPPC*)⁵, de modo a integrar plenamente os requisitos de participação do público previstos no *artigo 6º* da Convenção de Aarhus (*‘participação do público nas decisões sobre actividades específicas que possam ter um efeito significativo no ambiente’*). Ambas as directivas abrangem as actividades enumeradas no Anexo I da Convenção de Aarhus que podem ter efeitos significativos no ambiente. O projecto de directiva inclui igualmente disposições sobre o acesso à justiça no que respeita às decisões,

¹ Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UN/ECE) sobre a participação do público e o acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada pela Comunidade e os Estados-Membros em Junho de 1998, que entrou em vigor em Outubro de 2001.

² Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa aos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.

³ Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água.

⁴ 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.

⁵ Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição.

actos e omissões sujeitos às disposições relativas à participação do público em relação a esses projectos, em aplicação do nº 2 do artigo 9º da Convenção.

4. PARECER DA COMISSÃO SOBRE AS ALTERAÇÕES DO PARLAMENTO EUROPEU

Em 5 de Setembro de 2002, o Parlamento Europeu adoptou 19 alterações. A Comissão aceita 2 alterações na íntegra [alterações 15 e 19] e 4 no seu princípio [alterações 3, 4, 11 e 12], sujeitas a reformulação. As restantes alterações não podem ser aceites [alterações 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18].

4.1. Alterações aceites pela Comissão

A Comissão aceita a alteração **15**. A alteração diz respeito ao nº 3 do artigo 4º da posição comum, que altera o artigo 15º da Directiva IPPC. A alteração prevê uma participação do público na actualização das licenças IPPC mais ampla do que a posição comum. A Comissão não concordou com este ponto na posição comum, por entender que a formulação da questão da actualização das licenças cria insegurança jurídica. Confere uma ampla margem de manobra aos Estados-Membros e, em última análise, às autoridades competentes responsáveis pela actualização das licenças. O resultado serão práticas altamente divergentes e, eventualmente, a participação do público na actualização de licenças, que deve ser a regra, apenas se verificará nalguns casos. A alteração **15** torna obrigatória a participação do público, pelo menos nos casos mais relevantes de actualizações de licenças, que são os abrangidos pelo artigo 13º da Directiva IPPC. Apesar de a proposta da Comissão mencionar as actualizações de licenças enquanto tal, a alteração do Parlamento continua a ser conforme com o nº 10 do artigo 6º da Convenção de Aarhus.

A Comissão aceita a alteração **19** relativa ao Anexo II. A alteração introduz um aditamento no novo Anexo V da Directiva IPPC, tornando explícitas as fases de participação do público.

4.2. Alterações aceites no seu princípio pela Comissão

A Comissão aceita no seu princípio a alteração **3** relativa ao considerando 3, que refere que a participação efectiva do público contribui para “*o apoio do público às decisões tomadas*”. A Comissão aceita o aditamento desta referência. O considerando passa a ter a seguinte redacção:

Considerando 3

A efectiva participação do público na tomada de decisões permite ao público exprimir, e ao decisor tomar em consideração, as opiniões e preocupações que podem ser relevantes para essas decisões, aumentando assim a responsabilização e transparência do processo de tomada de decisões e contribuindo **para a sensibilização do público para as questões ambientais e para o seu apoio às decisões tomadas**.

A Comissão aceita, no seu princípio, a alteração **4** relativa ao considerando 6. Entre os objectivos da Convenção de Aarhus, a alteração menciona “garantir os direitos de participação do público em decisões *que têm efeito sobre o ambiente*”. A formulação do texto na posição comum era “...garantir os direitos de participação do público em *determinados tipos de decisões em matéria de ambiente*”. A Comissão aceita uma reformulação consonante com o texto do artigo 1º da Convenção relativo aos objectivos. A redacção passará a ser a seguinte:

Considerando 6

Um dos objectivos da Convenção **de Aarhus** é o de garantir os direitos de participação do público nas **tomadas de decisões sobre questões ambientais**, a fim de contribuir para a protecção do direito dos indivíduos de viverem num ambiente propício à sua saúde e bem-estar.

A alteração **11** pode ser aceite no seu princípio, sujeita a reformulação. A isenção, prevista na Directiva AIA (85/337/CEE), para os projectos que servem um objectivo de defesa nacional deixa de ter carácter geral para passar a ser decidida pelos Estados-Membros caso a caso. Esta alteração visa integrar o nº 1, alínea c), do artigo 6º da Convenção de Aarhus, o que é pertinente, dado que as actividades abrangidas pela Directiva AIA são actividades referidas no nº 1, alínea a), do artigo 6º e no Anexo I da Convenção de Aarhus. Para que a Comissão aceite a alteração, há que reformulá-la parcialmente de modo a remeter correctamente para a Directiva AIA e a reflectir melhor o texto da Convenção no contexto da presente directiva. Assim, a redacção mais adequada proposta é a seguinte:

Nº 1, alínea a), do artigo 3º (novo)

(nº 4 do artigo 1º da Directiva 85/337/CEE)

No artigo 1º, **o nº 4 passa a ter a seguinte redacção**: “Os Estados-Membros poderão decidir, avaliando caso a caso [...], não aplicar a presente directiva aos projectos que **servem os objectivos** de defesa nacional, se **considerarem que** essa aplicação **pode ter efeitos negativos nesses objectivos.**”

A Comissão aceita, no seu princípio, a alteração **12**, que acrescenta uma nova alínea b) ao nº 1 do artigo 3º. Esta alteração exige que sejam também fornecidas informações quando se tenha realizado uma outra forma de avaliação para a exclusão de um dado projecto do âmbito da Directiva AIA. No entanto, a alteração necessita de ser reformulada. Eis a redacção mais adequada:

Nº 1, alínea b), do artigo 3º (novo)

(nº 3 do artigo 2º da Directiva 85/337/CEE)

1B. No nº 3 do artigo 2º, as alíneas a) e b) passam a ter a seguinte redacção:

“(a) examinarão a conveniência de outras formas de avaliação;

(b) colocarão à disposição do público **em causa** as informações **obtidas por outras formas de avaliação referidas na alínea a), as informações** relativas à **decisão de** isenção [...] **e as razões pelas quais foi concedida.**”

4.3. Alterações rejeitadas pela Comissão

A Comissão não pode aceitar a alteração **1**, que introduz texto novo no considerando 2. A nova redacção do considerando não corresponde ao articulado da directiva.

Pelo mesmo motivo, a alteração **2** não pode ser aceite. Introduz um novo considerando, que, embora de relevância geral, não é necessário para justificar o texto da directiva.

A alteração 5, relativa ao considerando 9 sobre o acesso à justiça, refere não só o artigo 6º da Convenção de Aarhus, mas também “*outros artigos pertinentes*”. A Comissão não pode aceitar esta alteração, dado que os artigos relativos ao acesso à justiça apenas dizem respeito ao processo de tomada de decisões sobre os projectos abrangidos pelo artigo 6º da Convenção de Aarhus.

A Comissão não pode aceitar a alteração 6, que modifica o considerando 10 relativo à participação do público na preparação de planos e programas no domínio do ambiente. A alteração não reflecte os artigos da directiva proposta, que dizem respeito a planos e programas a elaborar no âmbito de certas directivas no domínio do ambiente.

A Comissão não pode aceitar as alterações 7 e 13. Estas alterações exigem que as autoridades públicas “*ao examinarem as observações e opiniões expressas pelo público*” ... “*se esforcem razoavelmente por responder ao público individual ou colectivamente, explicando as possíveis repercussões que a sua participação terá no assunto em causa*”, tanto no que respeita aos planos e programas (alteração 7 relativa ao artigo 2º) como no que respeita aos projectos com efeitos significativos no ambiente nos termos da Directiva AIA (85/337/CEE) (alteração 13 relativa ao artigo 3º). Relativamente aos planos e programas (alteração 7), a Comissão aceitou, no seu princípio, uma alteração paralela proposta em primeira leitura, estando o respectivo texto incorporado na posição comum. Assim, nos termos da posição comum, (...*os Estados-Membros devem assegurar que...*) a autoridade competente “*se esforce razoavelmente por informar o público sobre as decisões tomadas e as razões e considerações em que se baseiam as decisões*”. No que respeita à alteração 13, esta disposição já está prevista no artigo 9º da Directiva AIA. Uma maior exigência representa um fardo administrativo desproporcionado e uma duplicação de exigências.

A Comissão não pode aceitar a alteração 8, segundo a qual entre as modalidades de participação do público a estabelecer pelos Estados-Membros nos termos do artigo 2º, “*poderão figurar a oferta ao público de formação ou de financiamento de formação sobre o processo de tomada de decisões.*” Tal referência não se enquadra no texto do artigo 2º, onde se pretende que as “modalidades detalhadas” sejam de carácter prático. Além disso, a expressão “poderão figurar” não possui valor acrescentado no contexto da directiva.

A alteração 9, ao nº 4 do artigo 2º, diz respeito a uma eventual isenção do requisito de participação do público para os planos e programas “*que respondam às necessidades de defesa nacional*”. Embora o texto da posição comum esteja formulado de modo a estabelecer uma isenção generalizada, a alteração oferece aos Estados-Membros a possibilidade de decidirem, “*caso a caso, não aplicar o presente artigo aos planos e programas que respondam às necessidades de defesa nacional se essa aplicação puder ter repercussões negativas para os ditos planos e programas ou para decisões aprovados em situações de emergência civil*”. A Comissão não pode aceitar esta alteração. Embora a sua redacção se inspire no nº 1, alínea c), do artigo 6º da Convenção de Aarhus, essa disposição refere-se a projectos significativos do ponto de vista ambiental. A disposição da posição comum é redigida em paralelo com a Directiva 2001/42/CE relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (*Directiva AAE*). O texto deve ser mantido por uma questão de coerência entre ambas as directivas, cujo objecto são “planos e programas”. Além disso, no que respeita aos “planos e programas” isentos, a formulação é mais restritiva, visando os “*exclusivamente destinados a servir os interesses da defesa nacional*”. Acrescente-se ainda que, dada a natureza dos planos e programas abrangidos pela presente proposta, a disposição tem eventualmente uma relevância prática muito limitada.

A Comissão não pode aceitar a alteração **10**, que adita um novo nº 5-A ao artigo 2º. Esta disposição prevê o acesso à justiça no que respeita aos *planos e programas* sujeitos à participação do público no âmbito da directiva proposta. A posição comum prevê o acesso à justiça no que respeita aos projectos significativos do ponto de vista ambiental. Em relação aos *planos e programas*, o acesso à justiça não está expressamente previsto na Convenção de Aarhus nem na Directiva AAE. Prever o acesso à justiça no que respeita a um número limitado de planos e programas abrangidos pela presente directiva criaria uma situação juridicamente incoerente. Os serviços da Comissão estão a preparar uma proposta legislativa destinada a dar aplicação integral ao terceiro pilar da Convenção de Aarhus, no âmbito da qual o conteúdo da alteração poderá ser contemplado de um modo horizontal.

A Comissão não pode aceitar as alterações **14** e **16**. Nos termos destas alterações, as informações relativas a uma decisão tomada no âmbito das Directivas AIA (alteração 14) e IPPC (alteração 16) respectivamente devem igualmente incluir “*instruções práticas relativas ao procedimento de recurso ...*”. As alterações foram igualmente sugeridas na primeira leitura, tendo a Comissão concordado com o seu princípio. Consequentemente, a posição comum já determina que os Estados-Membros devem “*garantir que sejam postas à disposição do público informações relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e judicial*” (no artigo 10º-A da Directiva AIA e no artigo 15º-A da Directiva IPPC), uma formulação retirada da Convenção de Aarhus. Tendo em conta estas alterações já introduzidas, as alterações 14 e 16 são supérfluas e, eventualmente, suscitam confusão.

A Comissão não pode aceitar a alteração **17**, que reduz o prazo para a transposição da directiva de 2 anos para 12 meses a contar da data da sua entrada em vigor. A integração dos requisitos de participação do público nos processos administrativos poderá implicar a alteração das regras vigentes relativas aos diversos níveis de governo e de procedimentos. Considera-se, por conseguinte, que o prazo de 12 meses proposto é demasiado curto. A título de comparação, a Directiva AAE prevê um prazo de 3 anos.

A Comissão não pode aceitar a alteração **18**, que acrescenta mais uma alínea ao Anexo I, referente aos planos e programas abrangidos pela directiva. A alteração alarga consideravelmente o âmbito da directiva ao incluir “*outra legislação, planos e programas comunitários susceptíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente ou na saúde e bem-estar individuais ou colectivos, cuja aplicação deve ter em conta o artigo 6º do Tratado*”. Na medida em que o texto se refere à participação do público na preparação de legislação comunitária, a presente directiva não é o instrumento jurídico correcto. Além disso, na Convenção de Aarhus, o texto relativo à participação do público na preparação de legislação é formulado de um modo flexível (‘soft law’). No que respeita aos ‘*planos e programas*’, a alteração desvia-se consideravelmente da abordagem original, abrangendo planos e programas no domínio do ambiente claramente identificados. Não oferece segurança jurídica suficiente sobre quais os planos e programas abrangidos. Além disso, duplica eventualmente medidas de diferentes actos legislativos. Nomeadamente, nos termos da Directiva AAE (2001/42/CE), está prevista a participação do público em conformidade com a Convenção de Aarhus no que respeita aos planos e programas abrangidos.

5. CONCLUSÃO

Nos termos do nº 2 do artigo 250º do Tratado CE, a Comissão altera a sua proposta em conformidade com o atrás exposto.