

A verdadeira face da política “Legislar melhor” em matéria ambiental

Por: Grupo Avosetta¹



O Grupo Avosetta é composto por especialistas —juristas e académicos— da área ambiental representado quase todos os Estados-Membros que se têm dedicado ao estudo e análise da legislação ambiental na União Europeia.

O conceito de “Legislar Melhor”, tal como previsto pela Comissão, tem de ser consistente com as obrigações do Tratado, uma vez que uma prática administrativa não pode, de modo algum, prevalecer sobre o Tratado. Em dezembro de 2014, como parte da sua política de legislar melhor, a Comissão Europeia anunciou a intenção de reduzir significativamente uma série de importantes propostas legislativas ambientais já na calha. Os signatários da presente declaração, todos membros do grupo Avosetta, questionam tanto a legalidade como a substância da decisão da Comissão.

A estrutura democrática da UE é reconhecida como atípica. A Comissão Europeia é a única instituição da União que detém direito de iniciar o processo legislativo, submetendo propostas de legislação ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Graças ao seu monopólio da iniciativa legislativa, a Comissão é uma peça chave na estrutura institucional da UE e que, no passado, conseguiu promover uma abundante legislação abrangendo vastas temáticas. Pode-se, sem dúvida, argumentar que, mesmo sem um exército nem uma força policial, a UE se tornou uma potência mundial, devido ao seu processo legislativo dinâmico, com regras que se aplicam muito para além das fronteiras dos seus 28 Estados-Membros.

Mas este poder de iniciativa é também um poder para “congelar”, como podemos depreender dos recentes desenvolvimentos políticos em relação às questões ambientais. Em dezembro de 2014, a nova Comissão Juncker anunciou ao Parlamento Europeu o seu programa de trabalho para

¹ Versão original da Declaração disponível em <http://www.avosetta.org/>.

2015. O poder de iniciativa da Comissão estará exclusivamente focado na criação de oportunidades de emprego. Em relação à política ambiental não há uma única nova visão. Aqui, a Comissão limita-se a examinar a legislação em vigor e as propostas pendentes, perguntando se elas são "adequadas aos fins" ou se ainda são actuais.

Isto não é propriamente uma surpresa em relação ao programa de reajustamento, embora se esperasse que a Comissão reconsiderasse se o resultado do controlo de alguns dos actos jurídicos, escolhidos para reavaliação, fosse contraproducente. Por exemplo, o compromisso, sensível mas sustentado, entre os interesses ambientais e económicos alcançados nas leis de conservação da natureza da UE pode ser destruído, se as directivas Natura 2000 forem testadas em termos de eficiência económica.

A verdadeira surpresa reside, no entanto, no conteúdo da lista de propostas a retirar ou alterar. Existem desistências ou congelamento de iniciativas que interferem directamente com a substância de desenvolvimentos importantes, incluindo a economia circular e os novos limites nacionais de poluição atmosférica.

Os membros do Parlamento Europeu, 11 Estados-Membros e as organizações não-governamentais já reagiram fortemente, e puseram em causa a legitimidade do direito exclusivo de iniciativa da Comissão Europeia e o direito de revogar propostas já apresentadas para discussão. Como académicos e especialistas em direito ambiental e políticas ambientais, também nós desejamos expressar a nossa preocupação com estes desenvolvimentos. Se a Comissão quer ser “grande em coisas grandes” e “pequena em pequenas coisas”, onde posiciona ela as questões ambientais e de saúde?

Adeus à “economia circular” e aos compromissos de poluição do ar.

Uma das iniciativas, que a Comissão deseja afastar, diz respeito à “economia circular”, cujo objectivo é transformar resíduos em valiosas matérias-primas secundárias. Até agora, as políticas de gestão de resíduos têm sido bem sucedidas na EU, na medida em que havia um nível de proteção comum composto por diretivas que estabeleciam obrigações de reciclagem (para automóveis, resíduos eléctricos, embalagens, etc.). Em suma, a proposta de “economia circular” foi criada para aumentar os limiares de reciclagem em gamas mais alargadas de resíduos. Os benefícios esperados incluem a dissociação entre o vacilante crescimento económico da UE e o consumo de recursos naturais. Os efeitos seriam reduzir a dependência da UE em relação à importação de recursos naturais a partir de países terceiros, criando postos de trabalho e melhorando o estado do ambiente. Esta proposta legislativa será retirada alegando que não há “acordo previsível” entre os Estados membros e o Parlamento Europeu, e que a nova Comissão poderia fazer melhor. A Comissão pretende substituí-la por novas iniciativas no próximo ano.

A segunda proposta em perigo diz respeito a metas nacionais para redução dos poluentes atmosféricos, incluindo NOx e partículas finas, e está diretamente relacionada com os novos compromissos internacionais adotados no âmbito do Protocolo de Goteborg de 2012, acordado no âmbito da Convenção de Genebra de 1979 sobre Poluição Atmosférica de Longo Alcance. Apesar de ele já ter sido negociado há três anos, a Comissão pretende agora bloquear esta proposta, a fim de aproveitar a oportunidade para fundi-la melhor com outras iniciativas há muito esperadas sobre o pacote energia-clima para 2030. Ou não estaremos, na realidade, simplesmente a perder mais tempo outra vez? Temos que ter em mente que a poluição atmosférica continua a ser uma importante fonte de danos à saúde e ao ambiente, causando, de acordo com a avaliação de impacto da Comissão Europeia em 2013, 400 mil mortes prematuras por ano e danos económicos diretos que ascendem a €23000 milhões por ano. (€15000 milhões por dias de trabalho perdidos, €4000 milhões em custos de cuidados de saúde, €3000 milhões em perdas de rendimento agrícola e € 1000 milhões em danos a edifícios).

A decisão da Comissão de retirar estas propostas baseia-se no pressuposto de que os dois pacotes legislativos seriam irrealistas e demasiado pesados para a indústria. Mas, na verdade eles não são especialmente exigentes para o setor e poderiam mesmo criar empregos e estimular a inovação.

Por que não reiniciar a partir do zero?

Do ponto de vista jurídico, a decisão da Comissão levanta a questão de saber se as disposições do Tratado permitem que a Comissão Europeia retire tão facilmente propostas legislativas importantes que já foram discutidas no âmbito do Conselho de Ministros. Mais do que simplificar a legislação existente, seria de esperar que a nova Comissão estabelecesse um programa orientado para as áreas, onde os objectivos não foram ainda alcançados, e propusesse nova legislação. Há argumentos legais e políticos neste sentido.

Em primeiro lugar, tanto uma política progressiva de ar limpo como uma economia circular eficiente estavam entre os principais objectivos do 7º Programa de Ação União Europeia em matéria de Ambiente para 2020, que foi adotado em 20 de novembro de 2013 por uma decisão juridicamente vinculativa do Parlamento Europeu e do Conselho.

De um ponto de vista democrático, seria estranho que uma agência executiva pudesse afastar-se tão facilmente, e de forma tão significativa, dos objectivos políticos definidos pelo legislador da União em 2013. É evidente que as propostas da Comissão têm de estar em conformidade com um programa político adotado pelo legislador.

Em segundo lugar, uma ampla gama de objectivos e obrigações ambientais — o desenvolvimento sustentável, o nível elevado de proteção, as cláusulas de integração, os princípios de política e os direitos fundamentais — estão consagrados no Tratado da União Europeia, no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e na Carta dos Direitos Fundamentais, ocupando

portanto um lugar de destaque na hierarquia das normas da UE. Tanto o TFUE como a Carta exigem que a União assuma como objectivo um elevado nível de proteção ambiental e da saúde e o desenvolvimento sustentável está consagrado no artigo 3 n.º3 do TUE como um dos objectivos-chave da ordem jurídica Europeia, a par do mercado interno. O artigo 11.º do TFUE prevê que as exigências de proteção do ambiente sejam integradas na definição e execução das políticas e actividades da União. O conceito de “Legislar Melhor”, tal como previsto pela Comissão, tem de ser coerente com estas obrigações decorrentes do Tratado, uma vez que uma prática administrativa não pode, de modo algum, prevalecer sobre o Tratado.

Em terceiro lugar, ao retirar os dois pacotes legislativos neste momento, a Comissão envia uma imagem confusa de liderança ambiental da UE nas vésperas da conferência de Paris sobre as alterações climáticas.

Finalmente, desistir de uma política ambiental ambiciosa é contraproducente do ponto de vista do mercado interno. Resíduos e poluentes não respeitam as fronteiras dos Estados-Membros. Com efeito, a UE está mais bem colocada do que os Estados-Membros para estabelecer um quadro regulamentar comum para lidar com estas questões. E o que é mais, os estudos de impacto da própria Comissão destacam as oportunidades de negócio e de crescimento do emprego que os dois pacotes legislativos eram suscetíveis de criar: 180 mil novos postos de trabalho, fruto da “economia circular”, e cerca de €40 000 milhões por ano de benefícios decorrentes da poluição atmosférica reduzida, mais de 12 vezes os custos de redução da poluição.

Existe uma solução alternativa?

Como podem o Parlamento Europeu e o Conselho reativar o processo legislativo? Para começar, eles podem, de acordo com os Tratados, obrigar a Comissão a apresentar propostas legislativas para solucionar problemas específicos. Em segundo lugar, podem lembrar à Comissão que uma retirada definitiva das propostas existentes seria contrária ao princípio geral da cooperação leal.

Os subscritores acreditam que a decisão da Comissão, se for mantida, poderia minar o papel de liderança global da União Europeia num momento crítico de preparação para a reunião de 2015, sobre alterações climáticas, em Paris, e exortam o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu a usar as suas competências legais e políticas para assegurar que a Comissão reconsidere a sua decisão e reative as principais propostas ambientais que deseja retirar.

Prof. Alexandra Aragão, Universidade de Coimbra

Prof. Gyula Bandi, Pazmany Péter Universidade Católica Budapeste

Prof. Astrid Epiney, Université de Fribourg

Prof. Ole Kristian Fauchald, da Universidade de Oslo

Prof. Nathalie Herve-Fournerau, Université de Rennes

Prof. Barbara Iwanska, Jagellonian Universidade Cracóvia

Prof. Jerzy Jendroska, Centrum Prawa Ekologicznego, Wroclaw

Prof. Rajko Knez, Universidade de Maribor

Prof. Ludwig Krämer, da Universidade de Bremen

Prof. Luc Lavrysen, do Tribunal Constitucional, Bruxelas

Prof. Richard Macrory, University College London

Prof. Massimiliano Montini, Universidade de Siena

Prof. Lana Ofak, Universidade de Zagreb

Prof. Nicolas de Sadeleer, Facultés Universitaires Saint Louis, Bruxelas

Prof. Agustín García Ureta, Universidad del País Basco, em Bilbao

Prof. Hannes Veinla, Universidade de Tartu

Prof. Gerd Inverno, Universidade de Bremen

(Baseado no trabalho do Professor Nicolas de Sadeleer e da Professora Delphine Misonne, ambos de Facultés Universitaires Saint Louis, Bruxelas, Bélgica)