

## A proteção ambiental na União Européia

Antonio de Jesus da Rocha Freitas Júnior\*

A União Européia vem estabelecendo normas ambientais desde 1967, reconhecendo a importância e a amplitude da temática ambiental. A Diretiva 67/548 da CEE, de 1967, sobre classificação, etiquetado e embalagem de substâncias perigosas, é considerada pela doutrina como a primeira norma ambiental da então Comunidade Econômica Européia – CEE, atual União Européia. Mais tarde, durante o ano de 1970, promulgaram outras normas ambientais, como a Diretiva 70/157, de 6 de fevereiro, sobre níveis de ruídos, e a Diretiva 70/220, de 20 de março, sobre emissões de gases contaminantes por veículos a motor (1).

Sem embargo, os Tratados de Roma de 1957 pelos quais criou-se a Comunidade Econômica Européia - CEE não se referem de maneira explícita ao meio ambiente. Somente no momento em que se aprofundou a nível internacional a integração, é que a CEE passou a ditar normas sobre o tema (2).

Portanto, a preocupação ambiental não surge de maneira expressa nos começos da União Européia, senão mais tarde, durante o aprofundamento do processo de integração, pois nenhum dos três Tratados originários, o tratado que instituiu a Comunidade Econômica Européia - CEE, o tratado que instituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço - CECA e o tratado da Comunidade Européia da Energia Atômica - EURATOM, continham disposições explícitas sobre proteção ambiental (3).

Com efeito, depois de um primeiro momento em que se consideravam a preservação dos recursos naturais e as condições de vida como elementos integrantes de uma noção correta de desenvolvimento econômico (4), foi na Declaração de Chefes de Estado e de Governo de 1972, celebrada em Paris entre os dias 19 e 21 de outubro, na qual se

aprovou o processo de união econômica da então Comunidade Econômica Européia – CEE, onde afirmou-se:

La expansión económica que nos es un fin en sí misma, debe prioritariamente, permitir atenuar la disparidad de las condiciones de vida. Debe perseguirse con la participación de todos los agentes sociales. Debe traducirse en una mejora de la calidad, así como del nivel de vida. De acuerdo con el genio europeo, se otorgará una particular atención a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente, a fin de poner el progreso al servicio de los hombres (5).

O Conselho aprovou em 22 de novembro de 1972 o Primeiro Programa de Meio Ambiente, onde se afirmava a necessidade do desenvolvimento de uma política ambiental comunitária, que declarava em seus pontos 1 e 2 que conforme el artículo 2 del Tratado, es tarea de la CEE promover en la Comunidad un desarrollo armonioso de actividades económicas y una expansión continua y equilibrada, que ahora no puede imaginarse con ausencia de una campaña efectiva para combatir la polución y de una mejora en la calidad de vida y la protección del medio ambiente (6). Como o artigo 2º do Tratado não atribui potestades, surgiu a controvérsia sobre o fundamento jurídico para a competência comunitária sobre o meio ambiente, além da vontade e das declarações políticas (7). De maneira geral, as Diretivas ambientais promulgadas baseavam-se no artigo 100 e 235 do Tratado CEE.

Sobre os artigos 100 e 235 do tratado que instituiu a Comunidade Econômica Européia - CEE, escreve Enrique Alonso García:

El artículo 100 permitía y permite al Consejo adoptar, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que indican directamente en el establecimiento o funcionamiento del Mercado Común. El artículo 235 permitía y permite al Consejo, también por unanimidad y a propuesta de la Comisión previa consulta del Parlamento, adoptar las disposiciones pertinentes para lograr uno de los objetivos de la Comunidad en el funcionamiento del Mercado Común, cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria, sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto (8).

Com a aprovação do Ato Único Europeu - AUE, em dezembro de 1986 e com vigência a partir de 1º de julho de 1987, introduziu-se de maneira explícita a política ambiental comunitária, nos seus artigos 130 R a 130 T, ademais de contemplar a harmonização das normas ambientais como necessidade para a consecução do mercado comum em 1993, como se entende da interpretação do artigo 100 A, com relação ao artigo 8º A. Por fim, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias sentenciou estabelecendo o meio ambiente como interesse ou valor atendível juridicamente como limite ao comércio intercomunitário (9).

O Tratado de Maastricht modificou os dispositivos ambientais do Ato Único Europeu – AUE, trasladando esses dispositivos ao Título XVI (10). Com o Tratado de Amsterdam de 1997, firmado em 2 de outubro de 1997 e que entrou em vigor em 1º de maio de 1999, consolidaram-se todos os Tratados anteriores, isto é, o de Paris de 1951, os de Roma de 1957, o Ato Único Europeu de 1987 e o de Maastricht de 1992, de maneira que os artigos 130 R a 130 T transformaram-se nos atuais artigos 174 a 176, dentro do Título XIX do citado Tratado de Amsterdam (11).

Finalmente, o Tratado de Nice, firmado em 26 de fevereiro de 2001 e que entrou em vigor em 1 de fevereiro de 2003, altera o item 2 do artigo 175 do Tratado de Amsterdam, mas apenas na sua forma, não alterando seu conteúdo. De maneira que o Tratado de Amsterdam, nos seus artigos 174 a 176, com as alterações introduzidas pelo Tratado de Nice, são os dispositivos fundamentais de proteção ambiental da União Europeia. Os Estados-Membros devem adotar todas as medidas gerais ou particulares para assegurar o cumprimento dos dispositivos citados, de acordo com o artigo 10 (antigo artigo 5) do citado Tratado de Nice (12).

Assim, o artigo 2º do Tratado de Amsterdam determina como um dos objetivos do bloco o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável, ademais de um alto nível de proteção e melhora da qualidade do meio ambiente:

Art. 2. (antiguo artículo 2). La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente,

la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

Para conseguir esse objetivo, o citado Tratado determina no seu artigo 3º, inciso I, alínea "I", a criação de uma política ambiental:

Art. 3º. (antiguo artículo 3). Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

l) una política en el ámbito del medio ambiente;

Segundo o artigo 174.2 do supracitado Tratado, o objetivo da política ambiental comunitária é alcançar um nível de proteção elevado, considerando a diversidade de situações existentes nas diversas regiões do território da Comunidade, e tendo como base os princípios de cautela, de prevenção, de correção dos atentados ambientais preferentemente na fonte mesma, e o princípio do contaminador pagador. E conclui:

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.

Na elaboração da política ambiental comunitária, se terá em conta os dados científicos e técnicos disponíveis, as condições do meio ambiente nas diversas regiões comunitárias, as vantagens e desvantagens que possam resultar da ação ou da falta de ação, e o desenvolvimento econômico e social da Comunidade em seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões, de acordo com o artigo 174.3, do citado Tratado (13).

Os objetivos a alcançar com base nessas determinações para a política ambiental comunitária são: a conservação, proteção e melhora da qualidade do meio ambiente; a proteção da saúde das pessoas; a utilização prudente e racional dos recursos naturais e o fomento de medidas à escala internacional destinadas a fazer frente aos problemas regionais ou mundiais do meio ambiente, segundo o artigo 174.1, do referido Tratado.

Com relação ao objetivo de fomentar medidas à escala internacional destinadas a fazer frente aos problemas ambientais regionais e mundiais, o artigo 174.4 determina a cooperação comunitária com terceiros países e organizações internacionais competentes.

O artigo 175 do Tratado de Amsterdam determina a forma pela qual o Conselho deve tomar suas decisões sobre o tema ambiental, enquanto que o artigo 176 do mesmo dispõe sobre a possibilidade de que cada Estado-Membro dite normas para uma maior proteção ambiental, sempre que compatíveis com o citado Tratado e se notifique à Comissão (14).

Com relação às instituições comunitárias que tratam da matéria ambiental, isto é, a Direção Geral de Meio Ambiente da Comissão, o Comitê de Meio Ambiente do Parlamento Europeu e a Agência Europeia de Meio Ambiente, afirma o Professor Carlos de Miguel Perales:

La preocupación y atención de la UE por el medio ambiente también se manifiesta en su vertiente institucional. Así, existe la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión, responsable de la política ambiental en este órgano; el Comité de Medio Ambiente del Parlamento Europeo; y, por último, la Agencia Europea del Medio Ambiente, con sede en Copenhague, cuya misión es la de recoger y analizar información sobre cuestiones ambientales, sobre la base de la idea (totalmente correcta) de que la información es un elemento esencial si se quiere llevar a cabo una política ambiental eficaz y coherente (15).

Por fim cabe destacar que as normas básicas da União Europeia são os Regulamentos e as Diretivas, e que estas últimas são maioria com relação à matéria ambiental, e o motivo o encontramos na eficácia das Diretivas e na singularidade da problemática ambiental.

---

## Notas

01. Veja Enrique Alosa García em El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, na obra coletiva "El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria", Cuadernos de Estudios Europeos, vol. I, Madrid, Fundación Universidad Empresa, Ed. Civitas, 1993, p. 30.

02. Como afirma Carlos de Miguel Perales: La política ambiental es una cuestión relativamente nueva en el ámbito de la UE. El Tratado de Roma de 1957 por el que se creó la Comunidad Económica Europea no se refería de modo expreso al medio ambiente; sería con posterioridad, cuando la cuestión ambiental surge con fuerza a nivel internacional, que la CEE empezaría actuar en este ámbito. Cfr. Carlos de Miguel Perales em Derecho Español del Medio Ambiente, Madrid, Ed. Civitas, 2000, p. 65.

03. Nesse sentido escreve Ludwing Krämer: Conceptos como "ambiente", "protección ambiental" o "política ambiental" estaban ausentes en la versión original del Tratado de 1957. A pesar de ello, la Comunidad adoptó, incluso antes de 1987, numerosas medidas de protección ambiental, que pueden agruparse bajo la rúbrica general de "política ambiental comunitaria". De hecho, poco después de la entrada en vigor de los Tratados de Roma se puso de manifiesto que la creación de una Comunidad Económica Europea con un mercado común, en el que las fronteras nacionales ya no representarían fronteras económicas, hacía surgir la necesidad correlativa de mecanismos comunitarios de salvaguardia del hombre y del medio ambiente. De ahí que, desde la finalización del período transitorio para la construcción del mercado común, la CE se haya ido comprometiendo cada vez más en actividades de protección del medio ambiente. Cfr. Ludwing Krämer em Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea, tradução de Luciano Parejo Alfonso e Ángel Manuel Moreno Molina, Madrid, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid, Ed. Marcial Pons, 1999, pp. 13-14.

04. Veja CES (71) 2616 final, de 22 de julho de 1971 em [www.europa.eu.int/eur-lex/es/index.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/es/index.html).

05. Citado por Ludwing Krämer, op. cit., p. 14.

06. Sobre este período, escribe Carlos de Miguel Perales: A partir de 1972 la cuestión ambiental formará parte del cuerpo legal de la CEE, primero de modo indirecto (como medio para garantizar el mercado común), y después de modo directo, como política que 'per se' deba formar parte de los objetivos de la UE. Cfr. Carlos de Miguel Perales, op. cit., p. 65.

07. Desta maneira afirma o Professor José Juste Ruiz: En los Tratados constitutivos, no existía base jurídica precisa que postulara la implantación de una política comunitaria del medio ambiente. Este silencio de los Tratados se comprende fácilmente si se considera que, en los años cincuenta, los conceptos de "política del medio ambiente" o de "protección del medio ambiente", en el sentido que tienen hoy, no se conocían; por ello no es de extrañar que, durante los primeros años de su andadura, la Comunidad funcionara sin tomarlos en consideración. Cfr. José Juste Ruiz en Derecho Internacional del Medio Ambiente, op. cit., p. 429.

Veja, también, Enrique Alonso García, op. cit., pp. 31-32.

08. Veja Enrique Alonso García, op. cit., pp. 27-28.

09. Veja Enrique Alonso García, *Ibíd.*, p. 41.

10. O Tratado de Maastricht, também denominado Tratado da União Europeia - UE, foi firmado em 7 de fevereiro de 1992 e entrou em vigor em 1 de novembro de 1993, alterou a denominação Comunidade Econômica Europeia para Comunidade Europeia.

11. Veja Ludwing Krämer, op. cit., p. 13.

12. Veja o artigo 10 do Tratado de Amsterdam.

13. Veja o artigo 174 do Tratado de Amsterdam:

## TÍTULO XIX (antiguo título XVI) - Medio ambiente

### Artículo 174 (antiguo artículo 130 R)

1. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

— la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;

— la protección de la salud de las personas;

— la utilización prudente y racional de los recursos naturales;

— el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

2. La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio

ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control.

3. En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta:

— los datos científicos y técnicos disponibles;

— las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad;

— las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción;

— el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, que serán negociados y concluidos con arreglo al artículo 300.

El párrafo precedente se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.

14. Veja os artigos 175 e 176 do Tratado de Amsterdam:

Artículo 175 (antiguo artículo 130 S)

1. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174.

2. No obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 95, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:

a) disposiciones esencialmente de carácter fiscal;

b) las medidas que afecten a:

- la ordenación territorial;

- la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos;

- la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos;

c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

El Consejo, en las condiciones previstas en el primer párrafo, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.

3. En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse.

El Consejo adoptará, en las condiciones previstas en el apartado 1 o en el apartado 2, según el caso, las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas.

4. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.

5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de:

— excepciones de carácter temporal,

— apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161, o ambas posibilidades.

Artículo 176 (antiguo artículo 130 T)

Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 175 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión.

15. Veja Carlos de Miguel Perales, *op. cit.*, pp. 66-67

\* procurador federal com lotação no IBAMA/PI, doutor em Direito pela Universidade de Valencia (Espanha), membro da Asociación Derecho Ambiental Español

Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4447>> Acesso em: 29 ago. 2008.