

Recurso didáctico n.º 4

Ordenamento jurídico ambiental*

Iremos fazer, em seguida, uma breve análise das normas jurídicas mais importantes para a protecção do ambiente e que condicionam as opções do legislador ordinário. Para isso, começaremos por conhecer a denominada «Constituição do Ambiente», que é a expressão utilizada para designar as normas sobre ambiente que integram a Constituição Portuguesa (CRP). Depois vamos ver um pouco mais em pormenor a Lei de Bases da Política de Ambiente (LBPA), a qual enuncia os objectivos, os princípios e os instrumentos fundamentais para a protecção jurídica do ambiente em Portugal. Por fim, examinaremos o Direito Europeu Ambiental, em particular o direito europeu originário ou primário, pois a União Europeia tem uma influência crescente e determinante para a configuração das soluções adoptadas pela ordem jurídica portuguesa.

1) Constituição Portuguesa

Como vimos anteriormente, uma das características da ordem jurídica é a hierarquia, o que significa que as normas são ordenadas em função da sua posição hierárquica, com as normas que ocupam uma posição superior a influenciarem as condições em que as normas que ocupam posições inferiores podem produzir efeitos, nomeadamente, impedindo a sua vigência em caso de contradição.

Nesta hierarquia, a posição cimeira da ordem jurídica é ocupada pela Constituição. Esta integra as regras fundamentais relativas ao modo como a comunidade política se estrutura e organiza, assim como estabelece as condições em que o poder político deve ser exercido. Deste modo, a Constituição reflecte as opções que os residentes num determinado território fazem quanto às instituições que devem ser criadas para exercer o poder político soberano e ao modo como elas se devem relacionar; para além disso, numa sociedade democrática, a Constituição regula também as relações que são estabelecidas entre a sociedade e o Estado, nomeadamente, enunciando os direitos que os cidadãos podem fazer valer face ao poder político.

Em função do seu conteúdo, é possível falar em vários tipos de Constituições e, nomeadamente, é possível distinguir entre as constituições estatutárias ou orgânicas, que se limitam a enunciar as regras do jogo político, e as constituições programáticas ou doutrinárias, as quais, para além das regras relativas à organização política, também estabelecem regras para os domínios económico, social e cultural (Miranda, 1987, p. 23). À luz desta distinção, a Constituição Portuguesa deve classificar-se como uma constituição programática.

* Este texto é uma versão *draft*, não revista, pelo que pode conter algumas gralhas. A sua disponibilização destina-se apenas a servir de instrumento de apoio ao estudo pelas/os estudantes da unidade curricular de Introdução ao Direito do Ambiente. Não é permitida a sua utilização ou citação fora deste âmbito restrito.

A Constituição Portuguesa está dividida em quatro grandes partes:

- a primeira, é sobre os direitos e os deveres fundamentais, em que são enunciados os direitos, liberdades e garantias (direitos civis e políticos) e os direitos e os deveres económicos, sociais e culturais atribuídos aos cidadãos;
- a segunda parte respeita à organização económica, estabelecendo os princípios gerais orientadores da actividade económica;
- a terceira parte, é relativa à organização do poder político, indicando os órgãos de soberania e os princípios relativos à titularidade e ao exercício do poder;
- a última parte, é sobre a garantia e a revisão da Constituição, prevendo as regras relativas à fiscalização da constitucionalidade (ou seja, à conformidade das normas com a Constituição) e à competência e ao tempo da realização dos processos de revisão da Constituição.

Em função das condições históricas em que surgiu e do tempo da sua aprovação, a Constituição Portuguesa integrou os principais avanços internacionais verificados no reconhecimento de direitos fundamentais aos cidadãos e, nomeadamente, acolheu a terceira geração de direitos humanos, em que se integra o direito ao ambiente.

Assim, e desde logo, o artigo 9.º, al. e) indica como tarefa fundamental do Estado, a defesa da natureza e do ambiente, bem como a preservação dos recursos naturais.

Quanto à forma da concretização desta tarefa, a norma constitucional de referência é o artigo 66.º, que tem como epígrafe o «Ambiente e qualidade de vida», e está integrado no capítulo sobre os direitos e os deveres sociais. A redacção do n.º 1 do artigo 66.º não parece ser particularmente feliz: «todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender». Não é muito claro o que é um «ambiente de vida humano», pelo que a melhor interpretação (em articulação com a epígrafe) parece ser aquela que sugere uma ligação à qualidade de vida, entendida enquanto um estado de bem-estar físico, mental e social que deverá ser garantido aos seres humanos, sendo que a garantia desse bem-estar supõe que o ambiente que rodeia os humanos seja sadio e ecologicamente equilibrado.

Na redacção inicial da Constituição (1976), o artigo 66.º incluía um n.º 4 e nele era feita a única referência expressa à qualidade de vida, estabelecendo que o Estado deveria «promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses». No entanto, esta norma seria eliminada na revisão constitucional de 1992.

Ao estabelecer que «todos têm direito...», o artigo 66.º, n.º 1 procede ao reconhecimento de um direito subjectivo ao ambiente. Por direito subjectivo, entende-se o poder conferido pela ordem jurídica aos indivíduos para prosseguirem a defesa dos seus interesses protegidos (Castro Mendes, 1984, p. 158). Esta protecção dos interesses individuais implica que os outros estejam obrigados a

adoptar condutas que não ponham em causa esses interesses. Se não o fizerem, os titulares do direito subjectivo podem recorrer, por exemplo, às autoridades administrativas ou aos tribunais para sujeitarem os terceiros a uma mudança de comportamento ou ao ressarcimento compensatório pelos danos produzidas com as suas acções.

O reconhecimento deste direito subjectivo ao ambiente era particularmente claro na versão inicial da Constituição, pois o n.º 3 do artigo 66.º estabelecia que «o cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n.º 1 pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indemnização». Esta norma seria alterada na revisão constitucional de 1982, passando a sua redacção a ser a seguinte: «é conferido a todos o direito de promover, nos termos da lei, a prevenção ou a cessação dos factores de degradação do ambiente, bem como, em caso de lesão directa, o direito à correspondente indemnização».

Essa nova redacção do artigo 66.º, n.º 3, permitiu clarificar as duas dimensões que o direito ao ambiente pode assumir:

- a dimensão colectiva, em que o ambiente é perspectivado como um bem de todos, razão pela qual o Estado deve intervir para o proteger; ao mesmo tempo, os cidadãos têm acesso a instrumentos que lhes possibilitam actuar na defesa desse bem colectivo, mesmo não podendo invocar um interesse directo e pessoal que deva merecer protecção.
- a dimensão particular ou individual, em que os cidadãos podem invocar interesses pessoais directos sobre o ambiente que devem merecer protecção; deste modo, quando a sua esfera jurídica for atacada (por exemplo, sendo atingido o seu direito de propriedade ou o seu direito à saúde) eles terão ao seu dispor mecanismos que poderão utilizar para defender os respectivos direitos.

Na revisão constitucional de 1992, este n.º 3 também seria eliminado. Apesar disso, não se vê razão para argumentar que a Constituição deixou de reconhecer um direito subjectivo ao ambiente, nem que dimensão colectiva do direito ao ambiente impede a participação directa dos cidadãos na sua defesa, como é evidenciado, desde logo, pelo artigo 52.º, n.º 3/CRP e pelo reconhecimento do direito de acção popular.

O artigo 66.º, n.º 2, enumera um conjunto de medidas que o Estado deverá ter em conta para assegurar o direito ao ambiente. Como linha geral orientadora da acção estatal, a Revisão Constitucional de 1997 introduziu o princípio do desenvolvimento sustentável. Este princípio foi, na mesma altura, integrado no artigo 81.º, al. a), relativo às incumbências prioritárias do Estado no âmbito económico e social, passando a prever-se que a promoção do bem-estar social e económico e da qualidade de vida devem ser realizadas em conformidade com uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

Como a enumeração de medidas feita pelo artigo 66.º, n.º 2, não é apresentada como exemplificativa, podemos considerar que as medidas indicadas são consideradas prioritárias para a política

de defesa do ambiente. É o caso:

- do aproveitamento racional dos recursos naturais;
- da prevenção e do controlo da poluição;
- do ordenamento do território;
- da criação de áreas de protecção e conservação da natureza;
- da integração dos objectivos ambientais nas políticas sectoriais, incluindo a política fiscal;
- da cooperação com as autarquias locais; e,
- da promoção da educação ambiental.

O ambiente é igualmente referido noutras normas constitucionais, como o artigo 64.º, n.º 2, al. b), no qual se defende que o direito à protecção da saúde supõe a criação de condições ambientais que garantam uma vida saudável, ou como um elemento a ter em conta na definição e na implementação de várias políticas sectoriais (cfr. artigo 81.º, als. a), m) e n), artigo 90.º e artigo 93.º).

Para a protecção do ambiente é também muito relevante o artigo 52.º, o qual reconhece a todos, individual ou colectivamente, o direito de acção popular para promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial de infracções contra a preservação do ambiente. A regulamentação deste direito foi efectuada pela Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, a qual também regula o direito de participação procedimental.

A importância do reconhecimento constitucional e legal destes dois direitos (acção popular e participação procedimental) é que eles podem ser utilizados pelos indivíduos ou pelas organizações não-governamentais sem que tenham que demonstrar um interesse directo no caso¹, pelo que possibilita a intervenção para a protecção dos denominados «interesses difusos».

Os interesses difusos referem-se aos interesses que são partilhados por um conjunto de indivíduos em relação a certos bens públicos, caracterizando-se por apresentarem uma dupla dimensão: particular e colectiva. Ou seja, são interesses que pertencem a um indivíduo, mas que, simultaneamente, são partilhados com outros indivíduos.

Assim, os interesses difusos não podem ser confundidos com interesses subjectivos, nem com interesses colectivos. Não são interesses subjectivos porque não pertencem exclusivamente a um indivíduo, pois são partilhados por vários indivíduos. Por outro lado, também não são interesses colectivos porque apesar de serem partilhados por vários indivíduos, eles não são propriedade de um grupo cujos membros possam ser determinados (ou seja, não se pode dizer, em concreto, que o grupo constituído pelo A, B, C e D é o titular daquele interesse), nem nenhum deles pode invocar uma parte de um direito de propriedade sobre o bem público.

¹ Se existir esse interesse directo, o acesso aos tribunais e a participação no procedimento administrativo é garantido, desde logo, pelos princípios gerais do Estado de direito democrático e estão previstos nos artigos 20.º e 268.º da Constituição Portuguesa.

Ou seja, os interesses difusos referem-se a bens que são de todos, mas sobre os quais ninguém pode invocar um direito de propriedade, pelo que faltando a legitimidade directa para accionar os meios para a protecção desses interesses (a qual só existe para a protecção dos interesses que integram a esfera jurídica particular), é necessário que a lei reconheça expressamente a legitimidade de acção para a protecção desses interesses partilhados por vários indivíduos.

De acordo com Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, são titulares do direito de participação popular e do direito de acção popular em matéria ambiental (artigos 2.º e 3.º):

- os cidadãos, desde que estejam no gozo dos seus direitos civis e políticos;
- as associações e as fundações que tenham personalidade jurídica e incluam a defesa do ambiente nas suas atribuições ou objectivos estatutários, e desde que não exerçam qualquer tipo de actividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais; e,
- as autarquias locais, quanto a interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição.

O direito de participação popular assegura que os interessados possam participar nos procedimentos administrativos desenvolvidos pela Administração Pública sobre questões ambientais. Ele permite que os cidadãos possam recorrer a mecanismos como a audição pela Administração Pública aquando da elaboração dos instrumentos de planeamento ou da preparação de decisões sobre a localização e a realização de obras ou investimentos públicos com impacto sobre o ambiente, assim como, consultarem os estudos e os trabalhos preparatórios de obras ou de projectos de investimento, bem como, pedirem esclarecimentos sobre esses elementos ou apresentarem observações escritas.

O direito de acção popular pode ser concretizado através de uma acção popular administrativa ou de uma acção popular civil.

O direito de acção popular administrativa é utilizado quando está em causa uma intervenção ou um acto da administração pública. A legitimidade para propor e intervir em processos judiciais principais e cautelares para defesa do ambiente é reconhecida pelo artigo 9.º, n.º 2 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro).

Deste modo, os cidadãos ou as organizações não-governamentais de ambiente podem intervir judicialmente na apreciação da validade de contratos (artigo 40.º, n.º 1, al. b)/CPTA), para impugnar um acto administrativo (artigo 55.º, n.º 1, al. f)/CPTA), para pedir a condenação da administração pública à prática de um acto administrativo (artigo 68.º, n.º 1, al. d)/CPTA), para pedir a declaração de ilegalidade de normas ou da sua omissão (artigos 73.º, n.º 2 e 77.º, n.º 1/CPTA), para requerer uma intimação para a prestação de informações, consulta de processos, passagem de certidões ou para a protecção de direitos, liberdades e garantias (artigos 104.º e 109.º/CPTA) ou para solicitar a adopção

de providências cautelares (artigo 112.º/CPTA).

Por sua vez, a acção popular civil é dirigida contra particulares e a legitimidade para propor e intervir em acções e procedimentos cautelares de defesa do ambiente é reconhecida pelo artigo 31.º do Código de Processo Civil (aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho).

2) Lei de Bases da Política de Ambiente

Como se disse anteriormente, não existe um Código do Ambiente, ou seja, não existe um diploma legal que reúna as normas jurídicas fundamentais de ambiente e estabeleça a disciplina normativa da área. No entanto, a Lei de Bases da Política de Ambiente (LBPA), apesar de não fazer uma sistematização das normas jurídicas ambientais, desempenha uma função de enquadramento geral da protecção jurídica ambiental, uma vez que indica os princípios gerais e estabelece directrizes quanto ao modo como a protecção do ambiente deverá ser desenvolvida.

A competência para legislar sobre as «bases do sistema de protecção da natureza [e] do equilíbrio ecológico» pertence à Assembleia da República (cfr. artigo 165.º, n.º 1, al. g)/CRP), mas esta matéria integra a denominada «reserva relativa da competência legislativa», ou seja, embora a Assembleia da República tenha competência exclusiva para legislar sobre o assunto, o Governo também pode aprovar as bases sobre o ambiente, desde que seja autorizado para isso por uma autorização legislativa da Assembleia da República.

A Constituição Portuguesa estabelece que os decretos-lei que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos se devem subordinar às leis de bases (cfr. artigo 112.º, n.º 2/CRP), o que significa que um decreto-lei de desenvolvimento (cfr. artigo 198, n.º 1, al. c)/CRP) não pode estabelecer uma disciplina contrária àquela que resulta da lei de bases, sob pena de ilegalidade (desconformidade com a lei de bases) e inconstitucionalidade (desconformidade com a Constituição). Isto não impede, naturalmente, que a Assembleia da República por sua iniciativa, ou mediante autorização legislativa ao Governo, altere ou a revogue as normas da lei de bases; o que não é possível é que os decretos-lei que desenvolvem as bases gerais aprovem um regime contrário àquele que resulta da lei de bases.

A primeira lei de bases do ambiente foi aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, tendo esta sido revogada recentemente pela Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, a qual passou assim a definir as bases da política de ambiente.

A LBPA está estruturada em seis capítulos, com um total de 24 artigos. Comparativamente com a Lei n.º 11/87, verificamos uma redução no número de artigos que passaram para metade (anteriormente eram 52 artigos), uma certa melhoria conceptual, em particular, no que respeita aos princípios de direito, e uma melhor sistematização dos instrumentos da política de ambiente. Em traços gerais, pode-se dizer que a função estruturante da LBPA saiu reforçada. Dela foram retiradas

várias normas com orientações mais específicas, como aquelas que na Lei n.º 11/87 se referiam, por exemplo, à água, ao solo, à flora, aos resíduos ou à poluição, possibilitando assim que os princípios mais específicos sejam definidos nos respectivos regimes jurídicos², ao mesmo tempo que foram retiradas algumas normas sem dignidade para integrar um diploma deste tipo, como aquela que se referia ao Instituto Nacional do Ambiente.

No primeiro capítulo da LBPA, são indicados os objectivos da política de ambiente e os princípios materiais e de política pública ambientais.

Em relação aos objectivos, é estabelecido que a política de ambiente deverá ter como finalidade assegurar «o bem-estar e a melhoria progressiva da qualidade de vida dos cidadãos», através da promoção do desenvolvimento sustentável e da construção de «uma sociedade de baixo carbono e [de] uma economia “verde”, racional e eficiente na utilização dos recursos naturais» (artigo 2.º, n.º 1). A execução da política de ambiente é atribuída ao Estado, que a deve desenvolver «através da ação direta dos seus órgãos e agentes nos diversos níveis de decisão local, regional, nacional, europeia e internacional», cabendo-lhe ainda promover a mobilização e a coordenação «de todos os cidadãos e forças sociais» (artigo 2.º, n.º 2).

Os princípios gerais da política de ambiente já foram abordados anteriormente. O artigo 3.º indica oito princípios materiais: desenvolvimento sustentável, responsabilidade intra e intergeracional, prevenção, precaução, poluidor-pagador, utilizador-pagador, responsabilidade e recuperação. Por sua vez, o artigo 4.º apresenta cinco princípios de política pública: transversalidade e integração, conhecimento e ciência, educação ambiental e informação e participação.

Deste modo, a política de ambiente deverá garantir que a satisfação das necessidades colectivas não compromete a satisfação das necessidades das gerações futuras e que é assegurada uma distribuição justa de recursos entre todos (no presente). As exigências de protecção do ambiente deverão ser tidas em consideração pelas restantes políticas globais e sectoriais e deverá ser privilegiada uma intervenção preventiva que evite a produção de danos sobre o ambiente; e, sempre que alguém provoque danos ambientais, deverá assumir as consequências das suas acções sobre terceiros e suportar os respectivos custos, nomeadamente, com a recuperação do ambiente. A formulação e a execução da política de ambiente deverá contar com a participação dos cidadãos e das organizações não-governamentais e as soluções encontradas deverão ser concertadas com outros países e organizações internacionais. Para a existência de uma cidadania participativa, os cidadãos deverão adquirir competências ambientais, nomeadamente, através de políticas pedagógicas e da divulgação e da partilha de dados e estudos científicos sobre as questões ambientais.

O capítulo II da LBPA é relativo aos direitos e deveres ambientais, sendo constituído pelos artigos 5.º a 8.º

2 O que reforça a ideia de um Direito do Ambiente comum e de ramos especiais do Direito do Ambiente.

O artigo 5.º, n.º 1, embora se limite a reconhecer que todos têm direito ao ambiente e à qualidade de vida, coloca-nos logo algumas dificuldades interpretativas, pois estabelece que aquele reconhecimento deverá ser feito «nos termos constitucional e internacionalmente estabelecidos».

Se a referência à Constituição não coloca muitas problemas, a referência internacional já coloca algumas dúvidas. Qualquer norma internacional pode vigorar na ordem interna e pode ser invocada para garantir o direito ao ambiente? A resposta depende das situações, sendo que o artigo 8.º/CRP indica-nos as condições em que o direito internacional poderá vigorar na ordem interna:

- as normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português (n.º 1). Estas normas e princípios são aqueles que são generalizadamente aceites pela comunidade internacional e, por isso, todos os Estados estão obrigados a segui-los. Eles resultam do costume internacional e dos princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas (na formulação do artigo 38.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça), como é o caso do princípio da igualdade entre Estados ou do princípio da não-interferência nos assuntos internos doutro Estado. Estas normas são directamente aplicáveis e podem ser invocadas pelos particulares para a defesa dos seus direitos, não necessitando de ser transpostas para o direito interno.

- as normas constantes de convenções internacionais só são aplicáveis desde que tenham sido ratificadas ou aprovadas por Portugal, após a sua publicação no Diário da República e apenas enquanto Portugal estiver vinculado a essas convenções (n.º 2). Deste modo, todas as normas de convenções internacionais que não tenham sido ratificadas ou aprovadas e publicadas em Diário da República, não podem ser invocadas na ordem interna, mesmo que Portugal seja parte na convenção.

- as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, se isso estiver estabelecido nos respectivos tratados constitutivos (n.º 3); se isso acontecer podem ser invocadas pelos particulares na ordem interna, não carecendo de aprovação e publicação no Diário da República.

- as normas dos tratados que regem a União Europeia e as normas aprovadas pelas respectivas instituições são aplicáveis na ordem interna, nos termos das disposições comunitárias (n.º 4). Assim, a invocação destas normas na ordem interna depende, por exemplo, se integram um regulamento (em que são directamente aplicáveis na ordem interna) ou uma directiva (em que terão de ser transpostas para a ordem interna e só em casos muito específicos podem ser invocadas directamente).

Deste modo, e embora se possa argumentar que isso já resultaria dos princípios gerais de direito, o artigo 5.º mostra-nos que a configuração do direito ao ambiente e à qualidade de vida não resulta apenas das normas internas, mas que as normas internacionais também podem ser utilizadas para estabelecer o conteúdo em concreto do direito ao ambiente e dos instrumentos que podem ser utilizados para o defender.

Para a efectivação do direito ao ambiente, os artigos 6.º e 7.º indicam alguns dos direitos

procedimentais e processuais que os cidadãos podem utilizar.

Os direitos procedimentais são aqueles que permitem a intervenção e a participação no procedimento administrativo, o qual é uma «sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução» (cfr. artigo 1.º do Código de Procedimento Administrativo - CPA). Deste modo, o procedimento administrativo não é a mesma coisa que o processo administrativo, uma vez que este é, para o CPA, «o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo» (artigo 1.º, n.º 2). Como exemplo de um procedimento administrativo podemos indicar o conjunto de actos e formalidades que conduzem à atribuição de uma licença ambiental (cfr. artigo 9.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto). Quanto ao tipo de direitos procedimentais, o artigo 6.º indica, de forma exemplificativa, o direito de participação nas decisões relativas a procedimentos administrativos que possam ter impacto sobre o ambiente e na preparação de planos e programas ambientais, bem como, o direito de acesso à informação ambiental.

Quanto aos direitos processuais, são aqueles que garantem a tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos, ou seja, possibilitam o recurso aos instrumentos e aos mecanismos que asseguram a aplicação coactiva do direito e a resolução dos conflitos ou litígios, como é o caso dos tribunais. O artigo 7.º indica, em especial, os seguintes direitos processuais:

- o direito de acção para defesa dos direitos subjectivos;
- o direito de acção pública e de acção popular;
- o direito a pedir a cessação da actividade causadora de dano ambiental;
- o direito a pedir a reposição da situação anterior ao dano ambiental;
- o direito ao pagamento de indemnização pelos danos causados.

O reconhecimento do direito ao ambiente é acompanhado pela imposição a todos de um dever de proteger, preservar e respeitar o ambiente (artigo 8.º/LBPA).

No capítulo III da LBPA, os artigos 10.º e 11.º indicam-nos os componentes ambientais naturais e os componentes ambientais humanos.

Os componentes ambientais naturais correspondem aos recursos naturais, ou seja, aos elementos que têm uma existência independente dos seres humanos e em cuja produção a intervenção humana é inexistente ou pouco significativa. É o caso do ar, da luz, da água, do solo vivo e do subsolo, da flora e da fauna.

Quanto aos componentes ambientais humanos, são aqueles elementos que compõem o ambiente e que integram uma intervenção humana significativa na sua produção e que, por isso, não existiriam ou não teriam a configuração que têm se não fosse aquela intervenção humana. É o caso da paisagem e do património natural e construído.

Se a diferença entre os componentes ambientais naturais e humanos era relativamente clara

na anterior lei de bases, agora já não é tanto assim, uma vez que a paisagem, o património construído e os lugares que suportam os sistemas socioculturais foram incluídos nos componentes ambientais naturais. Por sua vez, como componentes ambientais humanos são indicados as alterações climáticas, os resíduos, o ruído e os produtos químicos. Em qualquer caso, em todos estes exemplos verifica-se uma intervenção humana.

A anterior lei de bases definia a paisagem como a «unidade geográfica, ecológica e estética resultante da acção do homem e da reacção da natureza, sendo primitiva quando a acção daquele é mínima e natural quando a acção humana é determinante» (artigo 5.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 11/87). Se se pode aceitar que a paisagem primitiva seja qualificada como componente ambiental natural, já parece menos compreensível essa classificação no caso da paisagem natural ou do património construído.

Deste modo, e para dar sentido à contraposição de componentes apresentadas pela LBPA, parece que só seriam componentes ambientais humanos aqueles em que se registaria um impacto potencialmente negativo sobre o ambiente, o que não parece um bom critério para fazer operar a distinção entre componentes. Na realidade, é duvidoso que a paisagem seja sempre algo positivo e merecedor de protecção, pois não só a apreciação estética é algo eminentemente subjectivo, como na paisagem primitiva (ou seja, em que acção humana é mínima) poderá não existir equilíbrio ecológico, pelo que poderá ser justificada uma intervenção humana para a corrigir. Por outro lado, a paisagem também pode reflectir uma intervenção negativa dos seres humanos, pelo que mesmo que mostre as «especificidades das diversas regiões» e contribua para a identidade nacional (artigo 10.º, al. f)/LBPA) poderá não justificar sempre uma intervenção especial para garantir a sua protecção. Por isso, é questionável a integração da paisagem e do património construído nos componentes ambientais naturais.

Por comparação com a anterior lei de bases, é nos componentes ambientais humanos que foram feitas maiores alterações. Na realidade, na Lei n.º 11/87 eram indicados como componentes ambientais humanos a paisagem, o património natural e construído, e a poluição. Como se disse, os dois primeiros foram agora integrados nos componentes ambientais naturais e foi eliminada qualquer referência à poluição.

A inclusão da poluição na lista de componentes foi sempre objecto de discussão, pois como ela afecta negativamente o ambiente, é vista como um mal e, portanto, como algo a evitar; deste modo, se a melhor atitude em relação aos componentes ambientais seria a sua protecção, isso já não seria assim no que respeita à poluição (Canotilho, 1998, p. 99). Embora este argumento pareça relevante, devemos ter em conta que a LBA configurava os componentes ambientais humanos como o resultado da actividade humana na configuração de um quadro específico da vida, pelo que eles deveriam ser «objecto de medidas disciplinadoras com vista à obtenção de uma melhoria da qualidade de vida» (cfr. artigo 17.º, n.º 1/LBA). Deste modo, a poluição era um componente a ter em

conta na definição e na execução da política ambiental, de modo a garantir os índices adequados de qualidade de vida; portanto, não era a poluição que se protegia, mas o ambiente e a qualidade de vida, o que só seria possível com a adopção de medidas que enfrentassem o problema do impacto da poluição sobre o ambiente.

É este o entendimento que devemos manter agora quando a LBPA indica as alterações climáticas, os resíduos, o ruído, os produtos químicos, biológicos e radioactivos, os organismos geneticamente modificados e as novas tecnologias como componentes ambientais humanos (artigo 11.º/LBPA). Este entendimento parece sair reforçado pelo facto do capítulo III ter a designação de «âmbito de aplicação da política de ambiente». Ou seja, refere os componentes que precisam de ser considerados quando se pretende estabelecer uma política de protecção do ambiente: uns não resultam da intervenção humana, enquanto outros são uma consequência dessa intervenção; em qualquer caso, nenhum deles deve ser ignorado quando se pretende implementar uma política de gestão dos recursos naturais que garanta a protecção do ambiente e a saúde e a qualidade de vida dos seres humanos.

A menção às alterações climáticas e aos organismos geneticamente modificados é significativa, em especial porque estamos a falar de dois problemas sobre os quais existe alguma disputa científica e política, pelo que a LBPA toma uma posição e adopta uma atitude preventiva ao indicar a necessidade de actuação sobre os factores que se estima estejam na base das alterações climáticas (como as emissões de dióxido de carbono) e de cautela perante as ameaças que podem surgir com a adopção generalizada de OGM.

Por fim, o capítulo V da LBPA indica os vários instrumentos da política de ambiente que devem ser utilizados para prevenir, reduzir ou eliminar os impactos ambientais negativos. São eles:

- a informação ambiental;
- os instrumentos de planeamento;
- os instrumentos económicos e financeiros;
- os instrumentos de avaliação ambiental;
- os instrumentos de licenciamento e autorização;
- os instrumentos de desempenho ambiental; e,
- os instrumentos de controlo, fiscalização e inspecção.

O artigo 22.º indica que estes instrumentos da política de ambiente não excluem os restantes instrumentos, como é o caso dos do ordenamento do território ou da política energética, pelo que devem estar articulados e conjugados. Esta norma acaba por ser um pouco redundante não só porque a enumeração feita pelo artigo 14.º é exemplificativa («nomeadamente»), como a articulação e a conjugação dos vários instrumentos é uma consequência necessária da aplicação do princípio da transversalidade e da integração.

3) Direito Europeu Ambiental

A influência das normas europeias sobre a regulação dos problemas ambientais aumentou consideravelmente nos últimos anos, de tal modo que se pode considerar que ela é determinante para o modo como se foram estruturando os direitos nacionais dos Estados-Membros em matéria de protecção ambiental.

Esta importância foi sendo adquirida progressivamente em resultado de uma maior sensibilização para os problemas ambientais, da percepção da ineficácia das soluções nacionais para a resolução de problemas que têm uma dimensão transnacional e da verificação do impacto que as políticas nacionais de protecção do ambiente podem ter sobre o funcionamento do mercado comum europeu, nomeadamente distorcendo a concorrência.

O processo formal de construção da União Europeia teve início com a celebração por seis Estados do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Paris, 1951). O objectivo era a criação de um mercado comum do carvão e do aço, de modo a garantir a expansão económica, o aumento do emprego e a melhoria do nível de vida das populações dos Estados-Membros. Para isso, as instituições deveriam velar, nomeadamente, para que fosse promovida «uma política de exploração racional dos recursos naturais, de forma a evitar o seu esgotamento imponderado» (cfr. artigo 3.º, al. d)).

A versão inicial do Tratado que criou a Comunidade Económica Europeia (Roma, 1957) era omissa sobre a política ambiental. Apesar de incluir um título sobre a política agrícola, esta tinha como objectivo criar as condições para o funcionamento e o desenvolvimento de um mercado comum de produtos agrícolas. Nesse sentido, a política agrícola comum visava o incremento da produtividade da agricultura, a garantia de um nível de vida equitativo para a população agrícola, a estabilização dos mercados e a segurança dos abastecimentos.

Em simultâneo com o Tratado de Roma, foi celebrado o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom, Roma, 1957). Esta tinha como missão permitir a formação e o crescimento da indústria nuclear europeia. Apesar disso, existia a preocupação em garantir «as condições de segurança necessárias à eliminação dos perigos que possam advir para a vida e a saúde das populações» (preâmbulo). Para isso, seria necessário estabelecer normas de segurança uniformes que permitissem a protecção sanitária da população e dos trabalhadores (cfr. artigo 2.º, al. b)), as quais deveria versar sobre as doses máximas permitidas de radiações ionizantes, os níveis máximos de exposição e contaminação e os princípios de vigilância médica dos trabalhadores (artigo 30.º). Por fim, ficou estabelecida a necessidade dos Estados-Membros efectuarem o controlo permanente do grau de radioactividade da atmosfera, das águas e dos solos, e de submeterem a parecer prévio favorável da Comissão a realização de experiências que pudessem afectar os territórios dos outros Estados-Membros.

O Acto Único Europeu (1985) ao proceder à primeira revisão destes três tratados, viria a aditar ao Tratado de Roma um título sobre a política ambiental, constituído pelos artigos 130.º-R a 130.º-T. Estes três artigos, cuja estrutura se manteve mais ou menos idêntica até aos nossos dias, enunciavam, nomeadamente, os objectivos que a política comunitária deveria procurar atingir neste domínio, assim como os princípios que a deveriam fundamentar. Em simultâneo, clarificava que a intervenção comunitária apenas teria lugar quando a mesma possibilitasse atingir os objectivos da política ambiental de um modo que não seria possível conseguir com a intervenção isolada dos Estados-Membros. Em qualquer caso, estes poderiam criar ou manter medidas de protecção reforçadas que não fossem incompatíveis com o Tratado e que, nomeadamente, não interferisse com o objectivo primordial da criação de um mercado comum.

O Tratado de Maastricht (1992) introduziu alterações profundas nos tratados comunitários, criando uma nova organização institucional, traduzida na aprovação do Tratado da União Europeia e na criação de estrutura constituída pelos denominados três pilares: a Comunidade Europeia, a Política Externa e de Segurança Comum e a política em matéria de Justiça e de Assuntos Internos (estes dois últimos de cariz intergovernamental).

No artigo B do Tratado da União Europeia previa-se como objectivo da União Europeia, «a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável», através da criação de um espaço sem fronteiras internas, do reforço da coesão económica e social e do estabelecimento de uma união monetária.

Por sua vez, o artigo 2.º do Tratado da Comunidade Europeia esclarecia que a missão da Comunidade Europeia seria a de promover «[...] um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente [...]», o que implicaria a existência de «uma política no domínio do ambiente» (artigo 3.º, n.º 1, al. k)).

Em 1997, foi aprovado o Tratado de Amesterdão. As questões ambientais passaram para o título XIX e, em função da remuneração do Tratado, ficaram integradas nos artigos 174.º a 176.º

Nos anexos ao Tratado de Amesterdão, foi incluída ainda uma declaração sobre a avaliação de impacte ambiental (Declaração n.º 12), na qual se registava que a Comissão Europeia se comprometia «a elaborar estudos de avaliação do impacto ambiental sempre que apresent[ass]e propostas susceptíveis de ter incidências significativas no ambiente».

O Tratado de Nice (2001) faria apenas uma pequena alteração na redacção do artigo 175.º, n.º 2, no qual são indicadas as matérias em que as medidas de acção têm de ser aprovadas por unanimidade pelo Conselho, em derrogação do habitual processo de decisão, como é o caso das medidas de ordenamento do território, de gestão dos recursos hídricos ou da afectação dos solos.

Por fim, o Tratado de Lisboa (2007) viria a alterar o Tratado da União Europeia (TUE) e a aprovar o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), passando estes dois tratados, a

partir da data da sua entrada em vigor (1 de Dezembro de 2009), a serem os instrumentos normativos fundamentais da União Europeia, que substituiu e sucedeu à Comunidade Europeia.

O artigo 3.º, n.º 3/TUE enuncia o empenho da União Europeia «no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente».

Nessa linha, a acção externa da União Europeia deverá assegurar um elevado grau de cooperação internacional que permita (artigo 21.º, n.º 2, als. *d*) e *f*)):

- «apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objectivo erradicar a pobreza»;
- «contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável».

Deste modo, em matéria ambiental, a União Europeia não procura apenas concertar as políticas dos Estados-Membros, mas pretende também assumir um papel internacional relevante na definição de soluções que garantam a protecção do ambiente a nível mundial.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia indica nos artigos 3.º e 4.º a repartição da competência legislativa entre a União e os Estados-Membros. Assim, é da competência exclusiva da União a matéria da conservação dos recursos biológicos do mar, no âmbito da política comum de pescas (artigo 3.º, n.º 1, al. *d*)), pelo que apenas ela poderá legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos. Quanto ao ambiente, é um domínio em que as competências são partilhadas entre a União e os Estados-Membros (artigo 4.º, n.º 2, al. *e*)).

O artigo 11.º do TFUE prevê o princípio da integração, ao estabelecer que as exigências em matéria de protecção do ambiente deverão integrar a definição e a execução das políticas e acções da União, com o objectivo especial de promover o desenvolvimento sustentável.

Por sua vez, o artigo 36.º do TFUE admite a possibilidade de proibições ou restrições quantitativas à importação e à exportação, em derrogação dos artigos 34.º e 35.º, quando as mesmas sejam justificadas, nomeadamente, para a protecção da saúde e da vida das pessoas e animais ou para a preservação das plantas.

Quanto às normas específicas relativas à política ambiental, elas estão agora previstas nos artigos 191.º a 193.º

Os objectivos que norteiam a política de ambiente na União Europeia estão associados à protecção do ambiente e da saúde das pessoas, a uma utilização prudente e racional dos recursos naturais, e à cooperação internacional para enfrentar os problemas ambientais regionais e mundiais (a este propósito, com o Tratado de Lisboa, passou a ser incluída uma menção especial às alterações

climáticas). Com a finalidade de alcançar estes objectivos, a política ambiental europeia deverá basear-se nos princípios da precaução, da prevenção, da correcção na fonte e do poluidor-pagador.

O artigo 191.º não esclarece qual é o conteúdo de cada um destes princípios, pelo que a delimitação do seu conteúdo fica a cargo do direito europeu derivado (directivas e regulamentos) e do intérprete e aplicador dessas normas.

Para conseguir obter um nível elevado de protecção ambiental no espaço europeu, a política europeia é prosseguida através da harmonização das políticas nacionais dos Estados-Membros. Isso não impede que, por razões excepcionais, possam ser permitidas aos Estados nacionais a adopção de medidas derogatórias. Ou que estes adoptem medidas de protecção reforçada.

A harmonização é conseguida não apenas através da concertação das opções políticas nacionais, mas também através da adopção de actos normativos pela União Europeia, nomeadamente, através da aprovação de regulamentos e de directivas (cfr. artigo 288.º/TFUE).

Os regulamentos e as directivas integram o denominado direito europeu derivado, ou seja, são actos jurídicos que desenvolvem e aplicam os princípios que resultam dos tratados europeus e dos actos jurídicos que os alteraram (o denominado direito europeu originário ou primário).

Os regulamentos são actos normativos que têm um carácter geral e abstracto e são aplicáveis directamente nas ordens jurídicas nacionais dos Estados-Membro. Por esse motivo, não carecem de qualquer acto de transposição nacional para que possam produzir efeitos, podendo ser invocados pelos particulares para satisfação das suas pretensões, após a sua entrada em vigor.

Por sua vez, as directivas são actos normativos dirigidos aos Estados, estabelecendo os objectivos e os resultados a alcançar com a regulação normativa, mas permitindo que estes escolham a forma e os meios para os alcançarem. Deste modo, os Estados nacionais têm que fazer a transposição das directivas para a ordem jurídica nacional através de um acto normativo interno (o qual tomará, em Portugal, normalmente, a forma de uma Lei ou de um Decreto-Lei).

Como tal, a directiva não é directamente aplicável na ordem jurídica nacional. No entanto, a jurisprudência europeia estabeleceu o princípio de que se o Estado-Membro não proceder à transposição da directiva no prazo previsto, ou se a fizer incorrectamente, esta goza de efeito directo, ou seja, os particulares têm a faculdade de invocar junto dos tribunais nacionais e europeus os direitos nela previstos contra o Estado faltoso (efeito directo vertical) ou contra outros particulares (efeito directo horizontal). Para isso, é necessário que a norma da directiva que invoquem seja clara e precisa, tenha um carácter incondicional e não esteja dependente de nenhuma outra disposição normativa para produzir efeitos.

Em matéria ambiental, o impacto legislativo europeu sobre o direito nacional tem sido muito significativo, sendo responsável pela configuração de alguns dos principais institutos actualmente em vigor, como é o caso da avaliação de impacte ambiental. Como exemplo dessa importância, podemos

referir o Regulamento (CE) n.º 2371/2002, do Conselho, de 20 de Dezembro de 2002, relativo à conservação e à exploração sustentável dos recursos haliêuticos no âmbito da Política Comum de Pescas (recorde-se que esta é agora uma matéria da competência exclusiva da União Europeia, cfr. artigo 3.º, n.º 1, al. d)/TFUE). Ou várias directivas, como a Directiva n.º 2011/92/UE, relativa à avaliação de impacte ambiental, a Directiva n.º 2001/42/CE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, a Directiva n.º 2003/4/CE, relativa ao acesso às informações sobre o ambiente, a Directiva n.º 2004/35/CE, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, a Directiva n.º 2010/75/UE, relativa à prevenção e ao controlo integrados da poluição ou a Directiva n.º 2008/99/CE, relativa à protecção do ambiente através do direito penal.

A liberdade que as directivas deixam aos Estados nacionais respeita apenas à forma e aos meios e não às soluções substantivas. Por isso, e tendo em conta que o processo da sua transposição para o direito interno poderá não ser o mais adequado, ele é susceptível de ser controlado pelas instituições europeias. Assim, e nos termos do artigo 258.º/TFUE, se a Comissão Europeia verificar que um Estado não cumpriu as suas obrigações, poderá recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia para que este aprecie a situação. Estas acções de incumprimento dos Estados podem versar sobre o não cumprimento do prazo previsto para a transposição da directiva (cfr., por exemplo, o Acórdão Comissão Europeia/República Checa, relativo à transposição da Directiva n.º 85/337/CEE) ou sobre a adequabilidade das soluções nacionais adoptadas face aos objectivos das directivas (cfr., por exemplo, o Acórdão Comissão Europeia/República Francesa, relativa à transposição da Directiva n.º 92/43/CEE).

A relação hierárquica entre o direito nacional e o direito europeu é objecto de discussão. A questão não é regulada pelos Tratados, mas a jurisprudência do Tribunal de Justiça estabeleceu o princípio do primado do direito europeu sobre o direito nacional. Assim, no entendimento do Tribunal de Justiça, qualquer norma de direito europeu originário (tratados) ou derivado (regulamentos ou directivas) tem prevalência sobre as normas nacionais de qualquer tipo (constitucionais ou ordinárias). O fundamento para este entendimento reside na verificação de que a União Europeia é um projecto comum de vários Estados, os quais aceitam uma limitação da sua soberania; e, uma vez que as normas europeias devem ser aplicadas simultaneamente em todos os Estados-Membros, não se poderia permitir que as disposições nacionais impedissem ou limitassem o seu carácter obrigatório e a sua aplicação uniforme em todo o espaço europeu.

No entanto, esta leitura do princípio do primado não é pacífica, particularmente no que respeita à relação entre as normas constitucionais internas e o direito europeu. Efectivamente, vários tribunais superiores dos Estados-Membros pronunciaram-se no sentido de não admitir que o direito europeu originário tenha um valor superior às constituições nacionais. E, por consequência, a apreciação não poderá ser distinta quanto ao direito europeu derivado.

Como vimos anteriormente, o artigo 8.º, n.º 4 da Constituição Portuguesa estabelece que «as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições [...] são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União [...]».

O que podemos retirar desta norma para esclarecer a relação hierárquica entre a Constituição Portuguesa e o direito europeu? Em primeiro lugar, o artigo 8.º da Constituição procede à recepção do direito europeu na ordem interna, pelo que é a Constituição quem estabelece as condições em que o direito europeu poderá vigorar, o que significa que este é hierarquicamente inferior. Depois, o princípio do primado do direito europeu é uma construção jurisprudencial, pelo que não se enquadra na expressão «nos termos definidos pelo direito da União» (para isso seria necessário que este fosse entendido num sentido muito lato). Logo, é possível concluir que face ao direito nacional, o direito europeu originário ou derivado não prevalece sobre a Constituição Portuguesa.

No entanto, na apreciação desta problemática temos de ter em conta que a construção europeia é um processo em desenvolvimento, em que os Estados nacionais progressiva e voluntariamente abdicam de parcelas significativas da soberania nacional (veja-se o processo de substituição das moedas nacionais por uma moeda única europeia), pelo que talvez seja de abandonar uma interpretação excessivamente rígida e imutável sobre a relação entre o direito europeu originário e a Constituição. Com efeito, devemos ter presente, por exemplo, que o artigo 8.º, n.º 4 resultou de uma alteração constitucional, pois a redacção inicial da Constituição era omissa sobre este assunto, pelo que é possível argumentar que o legislador constitucional foi “obrigado”, por força das circunstâncias, a reconhecer o valor e a dinâmica do direito europeu, procurando, por força de uma alteração formal, evitar uma incoerência sistémica, ao mesmo tempo que tentou proteger a sua influência sobre a ordem jurídica interna.

Como já se disse, a política de ambiente integra o conjunto de domínios em que existe uma partilha de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros. No caso de eventuais conflitos ou sobreposições de competências, a solução do TFUE é a de atribuir preponderância ao direito europeu, pois segundo o n.º 2 do artigo 2.º, apesar da competência ser partilhada, os Estados-Membros só exercem essa competência «na medida em que a União não tenha exercido a sua» e só a readquirem se a União a tiver deixado de exercer.

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2007), à qual o Tratado da União Europeia atribui um valor jurídico idêntico ao dos tratados (cfr. artigo 6.º, n.º 1), integra um conjunto de direitos, liberdades e princípios que devem ser reconhecidos a todos os indivíduos. Em certa medida, esta Carta reproduz os direitos e as liberdades que já resultavam de outros instrumentos internacionais de protecção dos direitos fundamentais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem ou a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o que foi aliás uma crítica que lhe foi dirigida durante a sua discussão e aprovação.

O ambiente merece uma referência no artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais, o qual

estabelece que todas as políticas da União Europeia deverão integrar um nível elevado de protecção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, o que deverá ser assegurado segundo o princípio do desenvolvimento sustentável. A redacção deste norma não facilita a extracção de um direito subjectivo ao ambiente que possa ser invocado pelos cidadãos europeus, embora pareça que permite que estes possam questionar as políticas europeias que coloquem em causa o ambiente e a sua qualidade ou que não se enquadrem no âmbito do princípio do desenvolvimento sustentável.

Nos últimos anos, as principais orientações da actual política ambiental europeia resultaram do sexto programa europeu de acção em matéria de ambiente, aprovado pela Decisão n.º 1600/2002/CE, de 22 de Julho de 2002.

Nos considerados iniciais defendia-se que a legislação é um elemento central para responder aos problemas ambientais, pelo que se considerava a sua aplicação integral e completa como um objectivo prioritário (considerando n.º 12; artigo 3.º), ao mesmo tempo que se previa que a abordagem política deveria focalizar-se mais na prevenção e na implementação do princípio da precaução (considerando n.º 5; artigo 2.º) e apoiar-se no princípio da integração (considerando n.º 13; artigo 1.º).

Os domínios de intervenção privilegiados pelo sexto programa eram as alterações climáticas, a natureza e a diversidade, o ambiente e saúde e qualidade de vida, os recursos naturais e os resíduos. Uma ideia transversal a esta intervenção era a de promover uma dissociação entre o crescimento económico e as pressões sobre o ambiente, de modo a que estas não aparecessem como uma consequência natural da necessidade de prosseguir o crescimento económico.

As alterações climáticas são consideradas o grande desafio dos próximos anos, pelo que se pretendia estabilizar as concentrações de gases com efeito de estufa na atmosfera, de modo a limitar o aumento de temperatura em 2 graus celsius. O combate à desertificação e à perda da biodiversidade eram uma prioridade que deveria ser alcançada através da protecção e do desenvolvimento dos sistemas naturais, dos *habitats* naturais e da flora e fauna selvagens. Para conseguir um elevado nível de qualidade de vida e de bem estar social seria necessário obter um desenvolvimento urbano sustentável e limitar a poluição a um nível que não provocasse efeitos nocivos na saúde das pessoas. Por fim, pretendia-se assegurar níveis de produção e consumo sustentáveis, através de uma melhor gestão dos recursos naturais e dos resíduos.

Para alcançar estes objectivos, a estratégia de acção europeia, para além de se basear na elaboração e aplicação do direito europeu e na integração do ambiente nas várias políticas sectoriais, deveria recorrer à internalização dos impactos negativos e positivos no ambiente através de um conjunto variado de instrumentos económicos e de instrumentos orientados para o mercado, como impostos, incentivos fiscais ou a reforma do sistema de subsídios, bem como, através da disponibilização e facilitação do acesso à informação pelos cidadãos, de modo a permitir-lhes uma escolha mais consciente e informada, como aquela que é possibilitada, por exemplo, pelos rótulos ecológicos.

Em 2013, e para vigorar até 2020, foi aprovado o Sétimo Programa de Acção em Matéria de Ambiente, através da Decisão n.º 1386/2013/UE, de 20 de Novembro de 2013.

Nos considerados iniciais da Decisão é reconhecido que «muitas das medidas e ações» lançadas no âmbito do Sexto Programa ainda estão por aplicar e que continuam a persistir «tendências insustentáveis» nos quatro domínios privilegiados (e indicados anteriormente), apesar dos resultados positivos que foram conseguidos. Por isso, defende-se uma maior empenhamento e determinação para alcançar os resultados previstos no programa.

O Sétimo Programa estabelece nove objectivos prioritários para a protecção do ambiente no espaço europeu (artigo 2.º, n.º 1 da Decisão n.º 1386/2013/UE):

- a protecção, conservação e reforço do capital natural da União Europeia;
- a criação de uma economia menos carbónica, que seja eficiente na utilização dos recursos, verde e competitiva;
- a protecção dos cidadãos contra pressões de carácter ambiental e de riscos para a saúde e o bem-estar;
- a melhoria da aplicação da legislação relativa ao ambiente;
- o aperfeiçoamento da base de conhecimentos e de dados da política de ambiente;
- a garantia de investimentos para a política relativa ao ambiente e ao clima e a abordagem das externalidades ambientais;
- a melhoria da integração e da coerência das políticas no domínio do ambiente;
- o aumento da sustentabilidade das cidades;
- o aumento da eficácia da União Europeia na resposta aos desafios internacionais em matéria de ambiente e clima.

Esta acção de protecção do ambiente deverá basear-se nos princípios da precaução, da prevenção, da correcção da poluição na fonte e do poluidor-pagador (artigo 2.º, n.º 2 da Decisão n.º 1386/2013/UE).

Jurisprudência (Tribunal de Justiça da União Europeia)

Acórdão Comissão Europeia vs. França, de 4 de Março de 2010, Proc. n.º C-241/08, <http://curia.europa.eu>, acedido a 26 de Outubro de 2010.

Acórdão Comissão Europeia vs. República Checa, de 10 de Junho de 2010, Proc. n.º C-378/09, <http://curia.europa.eu>, acedido a 26 de Outubro de 2010.

Bibliografia

Canotilho, José Joaquim Gomes (1998), Introdução ao Direito do Ambiente, Lisboa: Universidade Aberta.

Castro Mendes, João (1984), Introdução ao Estudo do Direito, Lisboa: Editora Danúbio.

Miranda, Jorge (1987), Manual de Direito Constitucional, Tomo II – Introdução à Teoria da Constituição, 2.ª Edição, revista (reimpressão), Coimbra: Coimbra Editora.