



Comissão Europeia

Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental

COM(2000) 66 final
9 de Fevereiro de 2000

(apresentado pela Comissão)

Direcção-Geral do Ambiente

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu.int>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000

ISBN 92-828-9183-6

© Comunidades Europeias, 2000

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Italy

IMPRESSO EM PAPEL BRANQUEADO SEM CLORO

ÍNDICE

Prefácio	5
Resumo	7
Anexo	9
1. Introdução	11
1.1. <i>Objectivo do presente livro branco</i>	11
1.2. <i>Estrutura do livro branco</i>	11
1.3. <i>Antecedentes e contexto institucional</i>	11
1.3.1. O livro verde sobre a reparação dos danos causados no ambiente	11
1.3.2. Posição do Parlamento Europeu	11
1.3.3. Parecer do Comité Económico e Social	11
1.3.4. Decisão da Comissão de elaborar um livro branco	12
1.3.5. Posições dos Estados-Membros	12
1.3.6. O processo de consultas	12
2. O que é a responsabilidade ambiental?	13
2.1. <i>O objectivo da responsabilidade ambiental</i>	13
2.2. <i>Tipos de danos ambientais a que a responsabilidade civil se adequa</i>	13
3. Razões que justificam um regime comunitário de responsabilidade ambiental e os seus efeitos previstos	14
3.1. <i>Implementação dos princípios ambientais essenciais do Tratado CE</i>	14
3.2. <i>Assegurar a descontaminação e a restauração do meio ambiente</i>	14
3.3. <i>Reforçar a implementação da legislação ambiental comunitária</i>	14
3.4. <i>Permitir uma melhor integração</i>	14
3.5. <i>Melhorar o funcionamento do mercado interno</i>	15
3.6. <i>Resultados esperados</i>	15
4. Características possíveis de um regime comunitário de responsabilidade ambiental	17
4.1. <i>Ausência de retroactividade</i>	17
4.2. <i>Âmbito do regime</i>	17
4.2.1. Danos a cobrir	17
4.2.2. Actividades abrangidas	18
4.3. <i>O tipo de responsabilidade, as causas de justificação permitidas e o ónus da prova</i>	19
4.4. <i>Quem deve ser responsável?</i>	20
4.5. <i>Critérios para os diferentes tipos de danos</i>	20
4.5.1. Danos causados à biodiversidade	21
4.5.2. Zonas contaminadas	22
4.5.3. Danos tradicionais	23
4.5.4. Relação com a directiva relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos	23
4.6. <i>Assegurar uma descontaminação e restauração efectivas do meio ambiente</i>	23
4.7. <i>Acesso à justiça</i>	23
4.7.1. «Abordagem em duas camadas»: o Estado deve ser responsável em primeiro lugar	24
4.7.2. Casos urgentes (acções inibitórias, custos da acção preventiva)	24
4.7.3. Assegurar conhecimentos especializados suficientes e evitar custos desnecessários	24
4.8. <i>Relação com as convenções internacionais</i>	24
4.9. <i>Segurança financeira</i>	25

5. Diferentes opções de acção comunitária	27
5.1. <i>A adesão da Comunidade à Convenção de Lugano</i>	27
5.2. <i>Um regime exclusivamente para os danos transfronteiriços</i>	27
5.3. <i>Orientação da acção dos Estados-Membros por uma recomendação comunitária</i>	28
5.4. <i>Uma directiva comunitária</i>	28
5.5. <i>Responsabilidade sectorial, nomeadamente na área da biotecnologia</i>	29
6. Subsidiariedade e proporcionalidade	30
7. O impacto económico global da responsabilidade ambiental a nível comunitário	31
8. Conclusão	33
Anexos	35
1. <i>Estudo dos sistemas de responsabilidade civil pela reparação dos danos causados ao ambiente</i>	35
2. <i>Aspectos económicos da responsabilidade civil e sistemas de indemnização solidária para reparação dos danos causados ao ambiente</i>	40
3. <i>Responsabilidade pelos danos ecológicos e avaliação dos danos ecológicos</i>	51
4. <i>Responsabilidade pelas zonas contaminadas</i>	54
5. <i>História e resumo do conteúdo da Convenção de Lugano</i>	58

PREFÁCIO

Nos últimos tempos, tem sido necessário fazer face a casos de danos ambientais graves resultantes de actividades humanas. O recente naufrágio do Erika provocou uma poluição generalizada da costa francesa e o sofrimento e a morte dolorosa de várias centenas de milhares de aves marinhas e outros animais. Este não foi, nem por sombras, o primeiro caso de derrame de petróleo no mar com consequências terríveis para o ambiente. Há alguns anos, uma catástrofe de natureza diferente ocorreu próximo da reserva natural de Doñana, no Sul de Espanha, quando a ruptura de uma barragem contendo um volume significativo de águas tóxicas provocou danos colossais no ambiente circundante, incluindo a inúmeras aves protegidas. Estes e outros acidentes semelhantes colocam a questão de saber quem deverá assumir os custos de descontaminação e reparação dos danos. Caberá à sociedade no seu conjunto, ou seja, ao contribuinte, pagar a factura, ou deverá ser o poluidor a pagá-la, nos casos em que possa ser identificado?

Por outro lado, no que respeita aos produtos geneticamente modificados, a opinião pública receia seriamente que estes possam afectar a saúde ou exercer efeitos negativos no ambiente. Estes receios suscitam uma chamada à responsabilidade das partes envolvidas.

Uma das formas de garantir uma maior prudência, com vista a evitar a ocorrência de danos ambientais, consiste em impor responsabilidades às partes cujas actividades encerram riscos de provocar esse tipo de danos. Isto significa que, quando uma tal actividade provoca efectivamente danos, a parte que exerce o seu controlo (o operador), que é o verdadeiro poluidor, deve assumir os custos da sua reparação.

O presente livro branco estabelece a estrutura de um futuro regime comunitário de responsabilidade ambiental que tem por objectivo aplicar o princípio do poluidor-pagador e descreve os principais elementos necessários para tornar um regime desse tipo eficaz e viável.

O regime proposto deverá abranger não só os danos causados às pessoas e aos bens e a poluição dos sítios como os danos provocados à natureza, em especial aos recursos naturais que são importantes na perspectiva da conservação da diversidade biológica na Comunidade (nomeadamente áreas e espécies protegidas pela rede Natura 2000). Os regimes de responsabilidade ambiental existentes até à data nos Estados-Membros da UE ainda não abordam este aspecto.

A responsabilidade pelos danos causados à natureza constitui uma condição prévia para fazer os operadores económicos sentir-se responsáveis pelos eventuais efeitos negativos das suas operações no ambiente enquanto tal. Até agora, os operadores parecem sentir essa responsabilidade em relação à saúde ou à propriedade alheias — relativamente às quais a responsabilidade ambiental já existe, sob diversas formas, ao nível nacional —, mas não em relação ao ambiente. Estes tendem a considerar o ambiente um «bem público» pelo qual o conjunto da sociedade, e não um indivíduo que lhe causou danos, deverá ser responsável. A responsabilidade constitui uma forma segura de permitir que as pessoas compreendam que são igualmente responsáveis pelas eventuais consequências dos seus actos na natureza. Esta mudança de atitude prevista deverá provocar um aumento do nível de prevenção e precaução.



RESUMO

O presente livro branco analisa diversas formas de configurar um regime comunitário de responsabilidade ambiental, tendo em vista melhorar a aplicação dos princípios ambientais consagrados no Tratado CE e a implementação do direito ambiental comunitário, bem como assegurar uma restauração adequada do ambiente. Entre os seus antecedentes incluem-se um livro verde da Comissão datado de 1993, uma audição conjunta com o Parlamento Europeu no mesmo ano, uma resolução do Parlamento solicitando uma directiva comunitária e um parecer do Comité Económico e Social, em 1994, e ainda uma decisão da Comissão, de Janeiro de 1997, no sentido de publicar um livro branco. Vários Estados-Membros expressaram o seu apoio a uma acção comunitária neste domínio, incluindo alguns comentários recentes sobre a necessidade de tratar a questão da responsabilidade civil em relação aos organismos geneticamente modificados (OGM). Ao longo da elaboração do livro branco, foram realizadas consultas às partes interessadas.

A responsabilidade ambiental obriga o causador dos danos ambientais (o poluidor) a pagar a reparação dos danos que causou. A responsabilidade só é eficaz quando os poluidores podem ser identificados, os danos são quantificáveis e é possível demonstrar o nexo causal. Não é, por conseguinte, apropriada para a poluição difusa oriunda de fontes numerosas. Entre as razões para a introdução de um regime comunitário de responsabilidade civil contam-se a melhor aplicação dos princípios ambientais fundamentais (poluidor-pagador, de prevenção e de precaução) e da legislação ambiental comunitária, a necessidade de assegurar a descontaminação e a restauração do ambiente, a melhor integração do ambiente nas demais áreas políticas e o melhor funcionamento do mercado interno. A responsabilidade civil deverá reforçar os incentivos para um comportamento mais responsável por parte das empresas, exercendo assim um efeito preventivo, embora muita coisa dependa do contexto e das especificações do dito regime.

O livro branco descreve as possíveis características principais de um regime comunitário, entre as quais a ausência de retroactividade (aplicação limitada aos danos futuros); a cobertura tanto dos danos ambientais (contaminação de locais e danos causados à biodiversidade) como dos danos tradicionais (danos a pessoas e bens); um âmbito de aplicação fechado ligado à legislação ambiental comunitária: as zonas contaminadas e os danos tradicionais apenas serão abrangidos se forem causados por uma actividade perigosa ou potencialmente perigosa regulamentada pela Comunidade; os danos causados à biodiversidade referem-se apenas às áreas protegidas ao abrigo da rede Natura 2000; responsabilidade estrita para os danos causados por actividades intrinsecamente perigosas, responsabilidade baseada na culpa para os danos causados à biodiversidade por uma actividade não perigosa ⁽¹⁾; causas de justificação comumente aceites, algum alívio do ónus da prova do queixoso e alguma redução equitativa para os arguidos; responsabilidade centrada no operador que controla a actividade causadora dos danos; critérios para avaliar e tratar os diferentes tipos de danos; obrigação de gastar a compensação paga pelo poluidor na restauração do ambiente; introdução de um maior acesso à justiça nos casos de danos ambientais; coordenação com as convenções internacionais; segurança financeira para as potenciais responsabilidades, trabalho com os mercados.

São apresentadas e avaliadas diversas opções de acção comunitária: a adesão da Comunidade à Convenção de Lugano do Conselho da Europa; um regime que abranja apenas os danos transfronteiriços; uma recomendação da Comunidade para orientar a acção dos Estados-Membros; uma directiva comunitária e, finalmente, um regime sectorial centrado na biotecnologia. São expostos os argumentos a favor e contra cada uma destas opções, sendo a directiva comunitária considerada como a opção mais coerente. Uma iniciativa comunitária neste domínio justifica-se em termos de subsidiariedade e de proporcionalidade, por razões que incluem a insuficiência dos regimes separados dos Estados-Membros quando se trata de abordar todos os aspectos dos danos ambientais, o efeito integrador da aplicação comum através do direito comunitário e a flexibilidade de um regime-quadro comunitário que fixe objectivos e resultados, deixando ao mesmo tempo ao cuidado dos Estados-Membros a escolha das formas e dos instrumentos para os alcançar. O impacto de um regime comunitário de responsabilidade na competitividade da indústria da UE a nível

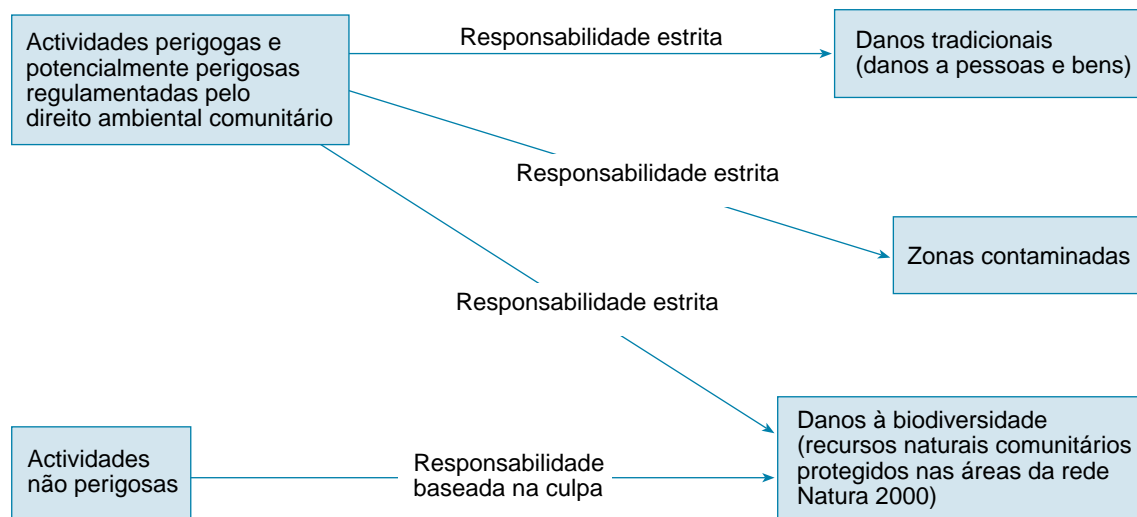
⁽¹⁾ Ver perspectiva esquemática do possível âmbito de aplicação do regime no anexo ao presente resumo.

externo será provavelmente limitado. Os dados sobre os regimes de responsabilidade existentes foram analisados e sugerem que o seu impacto na competitividade da indústria nacional não foi desproporcionado. Os efeitos nas PME e nos serviços financeiros e a importante questão da cobertura por seguro dos elementos essenciais do regime são igualmente abordados. A eficácia de qualquer regime jurídico de responsabilidade exige um sistema de segurança financeira exequível, baseado na transparência e na segurança jurídica no que diz respeito à responsabilidade civil. O regime deverá ser concebido de modo a minimizar as custas de transacção.

O livro branco conclui que a opção mais apropriada seria uma directiva-quadro que estabeleça uma responsabilidade estrita para os danos causados por actividades perigosas regulamentadas pelo direito comunitário, com causas de justificação, abrangendo tanto os danos tradicionais como os danos ambientais, e uma responsabilidade baseada na culpa para os danos causados à biodiversidade por actividades não perigosas. Os pormenores de uma tal directiva deverão ser objecto de uma maior elaboração, tendo em conta as consultas realizadas. As instituições comunitárias e as partes interessadas são convidadas a debater o livro branco e a apresentar os respectivos comentários até 1 de Julho de 2000.

ANEXO

POSSÍVEL ÂMBITO DE APLICAÇÃO DE UM REGIME COMUNITÁRIO DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL





1. INTRODUÇÃO

1.1. OBJECTIVO DO PRESENTE LIVRO BRANCO

Nos termos do n.º 2 do artigo 174.º do Tratado CE:

«A política da Comunidade no domínio do ambiente (...) basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.»

O objectivo do presente livro branco consiste em analisar a melhor forma de permitir que o princípio do poluidor-pagador sirva estes objectivos de política ambiental comunitária, tendo em conta que a prevenção dos danos ambientais é a principal finalidade desta política.

Neste contexto, o presente livro branco analisa a melhor forma de configurar um regime comunitário de responsabilidade ambiental, de modo a melhorar a aplicação dos princípios ambientais consignados no Tratado CE, e assegurar a reparação dos danos causados ao ambiente. O livro branco também analisa o modo como um regime comunitário de responsabilidade ambiental poderá contribuir para melhorar a aplicação do direito ambiental comunitário e examina os possíveis efeitos económicos de uma tal acção comunitária.

1.2. ESTRUTURA DO LIVRO BRANCO

Após uma parte introdutória contendo algumas informações contextuais e uma explicação do objectivo da responsabilidade ambiental, nas secções 1 e 2, o livro branco apresenta as razões que justificam a adopção de um regime comunitário na secção 3. A secção 4 contém algumas características possíveis desse regime e a secção 5 analisa e compara diferentes opções para a sua adopção. Enquanto a secção 6 considera a questão da subsidiariedade e da proporcionalidade, a secção 7 analisa o impacto económico de um regime comunitário de responsabilidade ambiental. Por último, a secção 8, formula uma conclusão e apresenta os próximos passos nesta matéria.

1.3. ANTECEDENTES E CONTEXTO INSTITUCIONAL

1.3.1. O livro verde sobre a reparação dos danos causados no ambiente

Em Maio de 1993, a Comissão publicou o livro verde sobre a reparação dos danos causados no ambiente ⁽²⁾. Na sequência dessa publicação, foram apresentados mais de 100 comentários pelos Estados-Membros, a indústria, os grupos ambientalistas e outras partes interessadas, e realizaram-se consultas contínuas. Em Novembro de 1993, o Parlamento e a Comissão realizaram uma audição pública conjunta.

1.3.2. Posição do Parlamento Europeu

Em Abril de 1994, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução instando a Comissão a apresentar «uma proposta de directiva que regula a responsabilidade relativa aos (futuros) danos causados ao ambiente» ⁽³⁾. Nessa resolução, o Parlamento aplicou pela primeira vez o n.º 2 do artigo 192.º (n.º 2 do ex-artigo 138.º-B) do Tratado CE, que lhe permite solicitar à Comissão que submeta à sua apreciação propostas legislativas. Desde então, a questão da responsabilidade ambiental foi levantada pelo Parlamento em diversas ocasiões, tais como os programas de trabalho anuais da Comissão, em perguntas parlamentares e em cartas à Comissão.

No seu questionário aos candidatos a comissários, tendo em vista as audições dos mesmos, o Parlamento voltou a levantar esta questão e exprimiu mais uma vez a sua opinião de que é urgentemente necessária uma legislação comunitária neste domínio. O PE salientou, em especial, a necessidade de inserir disposições relativas à responsabilidade civil na legislação comunitária existente no domínio da biotecnologia.

1.3.3. Parecer do Comité Económico e Social

O Comité Económico e Social emitiu um parecer minucioso sobre o livro verde, em 23 de Fevereiro de 1994, no qual apoiava a acção comunitária em matéria de responsabilidade pe-

⁽²⁾ Comunicação de 14 de Maio de 1993 [COM (93) 47 final] apresentada ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social.

⁽³⁾ Resolução de 20 de Abril de 1994 (JO C 128, p. 165).

los danos causados ao ambiente, sugerindo que esta poderia assumir a forma de uma directiva-quadro baseada nos artigos 174.º e 175.º (ex-artigos 130.º-R e 130.º-S) do Tratado ⁽⁴⁾.

1.3.4. *Decisão da Comissão de elaborar um livro branco*

Após um debate de orientação realizado em 29 de Janeiro de 1997, Comissão decidiu, tendo em conta a necessidade de dar resposta à resolução do Parlamento Europeu que solicitava uma acção comunitária, que deveria ser elaborado um livro branco sobre a responsabilidade ambiental ⁽⁵⁾.

1.3.5. *Posições dos Estados-Membros*

Vários Estados-Membros expressaram, formal ou informalmente, um parecer favorável a respeito da acção comunitária no domínio da responsabilidade ambiental em geral (Áustria, Bélgica, Finlândia, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Suécia). Sabe-se que vários Estados-Membros aguardam as propostas da Comissão, antes de iniciarem o processo de adopção de legislação nacional neste domínio, especialmente no que diz respeito à responsabilidade pelos danos causados à biodiversidade. Além disso, a Áustria, a Bélgica, a Finlândia, a Alemanha, os Países Baixos, a Espanha e a Suécia declararam recentemente no Conselho que saúdam a intenção da Comissão de avaliar, no contexto do próximo livro branco sobre a responsabilidade ambiental, a questão da responsabilidade pelos danos ambientais ligados à libertação e colocação no mercado deliberadas de OGM. O Reino Unido solicitou recentemente à Comissão que considerasse, como questão prioritária, a viabilidade de um ou vários regimes de responsabilidade destinados a abranger a libertação e comercialização dos OGM, bem como os possíveis critérios para esses regimes. As posições dos outros Estados-Membros ainda não são claras.

1.3.6. *O processo de consultas*

Durante o processo de elaboração do livro branco, efectuaram-se consultas a peritos independentes oriundos dos Estados-Membros, a peritos nacionais dos Estados-Membros e às partes interessadas, muitas das quais também enviaram comentários por escrito relativos a documentos de trabalho informais que receberam no decurso deste processo. As opiniões expressadas foram muito diferenciadas, nomeadamente no que diz respeito à necessidade de uma acção comunitária. Encontra-se disponível, a pedido, um relatório resumido dos comentários das partes interessadas.

⁽⁴⁾ Parecer do CES de 23 de Fevereiro de 1994 (CES 226/94).

⁽⁵⁾ Foram realizados quatro estudos para efeitos da preparação de uma política comunitária nesta área. Estes estudos estão à disposição do público. A presente publicação insere resumos dos referidos estudos (anexos 1-4).

2. ***O QUE É A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL?***

2.1. ***O OBJECTIVO DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL***

A responsabilidade ambiental visa obrigar o causador de danos ambientais (o poluidor) a pagar a reparação dos danos que causou.

A regulamentação ambiental estabelece normas e procedimentos destinados a preservar o ambiente. Sem a responsabilidade civil, as consequências do incumprimento das normas e procedimentos existentes poderão ficar-se pelas meras sanções administrativas ou penais. Contudo, se a responsabilidade for adicionada à regulamentação, os potenciais poluidores também enfrentam a perspectiva de terem de pagar a reparação ou a compensação dos danos que causaram.

2.2. ***TIPOS DE DANOS AMBIENTAIS A QUE A RESPONSABILIDADE CIVIL SE ADEQUA***

Nem todas as formas de dano ambiental podem ser reparadas através da responsabilidade civil. Para que esta última seja eficaz, são necessárias as seguintes condições:

- existência de um (ou mais) actor(es) (poluidores) identificável(eis);
- o dano tem de ser concreto e quantificável; e
- é necessário estabelecer umnexo causal entre o dano e o(s) poluidor(es) identificado(s).

Por conseguinte, a responsabilidade civil pode ser aplicada, por exemplo, nos casos em que o dano resulte de acidentes industriais ou de uma poluição gradual causada pela libertação de substâncias ou resíduos perigosos para o ambiente por fontes identificáveis.

Contudo, a responsabilidade civil não é um instrumento adequado para lidar com a poluição de carácter disperso, difuso, em que é impossível relacionar os efeitos ambientais negativos com as actividades de determinados actores individuais. São exemplo disso os efeitos das alterações climáticas causadas pelas emissões de CO₂ e outros gases, a morte das florestas devido à chuva ácida e a poluição atmosférica resultante do tráfego automóvel.

3. **RAZÕES QUE JUSTIFICAM UM REGIME COMUNITÁRIO DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL E OS SEUS EFEITOS PREVISTOS**

3.1. **IMPLEMENTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS ESSENCIAIS DO TRATADO CE**

A responsabilidade ambiental é uma forma de implementar os principais princípios de política ambiental consagrados no Tratado CE (n.º 2 do artigo 174.º), sobretudo o princípio do poluidor-pagador. Se este princípio não for aplicado na cobertura dos custos da reparação dos danos ambientais, ou o ambiente fica sem reparação ou o Estado, e em última instância o contribuinte, tem de a pagar. Assim, um primeiro objectivo é tornar o poluidor responsável pelo dano que causou. Se os poluidores tiverem de pagar pelos danos causados, reduzirão a poluição até ao ponto em que o custo marginal da sua atenuação seja superior à compensação que evitam pagar. Deste modo, a responsabilidade ambiental leva à prevenção dos danos e à internalização dos custos ambientais ⁽⁶⁾ Esta responsabilidade também poderá levar à aplicação de uma maior precaução, que terá como resultado uma prevenção dos riscos e dos danos, além de poder encorajar o investimento em investigação e desenvolvimento para aumentar os conhecimentos e melhorar as tecnologias.

3.2. **ASSEGURAR A DESCONTAMINAÇÃO E A RESTAURAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Para tornar o princípio do poluidor-pagador verdadeiramente operacional, os Estados-Membros devem assegurar uma descontaminação e restauração ou substituição efectivas do ambiente, nos casos em que exista um poluidor responsável, velando por que a compensação que este tem de pagar seja utilizada de forma adequada e eficaz para esse efeito.

3.3. **REFORÇAR A IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL COMUNITÁRIA**

Se a responsabilidade civil exercer o efeito preventivo atrás descrito e a reparação for assegurada quando os danos se verificarem, deverá melhorar igualmente o cumprimento da legislação ambiental comunitária. Por conseguinte, a ligação entre as disposições do regime comunitário de responsabilidade civil e a legislação ambiental existente assume grande importância. Embora a maioria dos Estados-Membros tenha introduzido leis nacionais para lidar com a responsabilidade estrita dos danos causados por actividades que são de algum modo perigosas para o ambiente, estas leis possuem âmbitos muito diferentes e muitas vezes não abrangem de forma coerente todos os danos causados pelas actividades contêm reconhecidamente um risco para o ambiente. Além disso, estes regimes de responsabilidade apenas são operacionais quando se trata de danos à saúde humana ou ao património, ou de zonas contaminadas. Em geral, não são aplicados aos danos aos recursos naturais. É, pois, importante, que um regime comunitário de responsabilidade ambiental também abranja os danos infligidos aos recursos naturais, pelo menos aqueles que já se encontram protegidos pelo direito comunitário, nomeadamente ao abrigo das directivas «Aves» e «Habitats», nas áreas designadas da rede Natura 2000 ⁽⁷⁾. Os Estados-Membros deverão assegurar a reparação dos danos causados nestes recursos naturais protegidos, aconteça o que acontecer, mesmo nos casos em que um regime de responsabilidade não possa ser aplicado (por exemplo, se o poluidor não puder ser identificado), uma vez que se trata de uma obrigação imposta pela Directiva «Habitats». Os efeitos preventivos da responsabilidade civil deverão, por sua vez, ter um efeito de «estímulo» numa União alargada, facilitando assim a aplicação das regras ambientais pelos novos Estados-Membros.

3.4. **PERMITIR UMA MELHOR INTEGRAÇÃO**

O Tratado de Amesterdão introduziu, no artigo 6.º do Tratado CE, o princípio de que as

⁽⁶⁾ A internalização dos custos ambientais significa que os custos de prevenir e reparar a poluição do ambiente serão pagos directamente pelas partes responsáveis pelos danos e não financiados pela sociedade em geral.

⁽⁷⁾ Directiva 79/409/CEE do Conselho relativa à conservação das aves selvagens, JO L 103, p. 1, e Directiva 92/43/CEE do Conselho relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, JO L 206, p. 7.

exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das outras políticas e acções da Comunidade. Um regime comunitário de responsabilidade ambiental que abranja todas as actividades regulamentadas pela comunidade que impliquem um risco para o ambiente (ver actividades que devem ser abrangidas no número 4.2.2) permitirá uma melhor integração das considerações ambientais nos diferentes sectores envolvidos através da internalização dos custos ambientais.

3.5. *MELHORAR O FUNCIONAMENTO DO MERCADO INTERNO*

Mesmo que os principais objectivos de um regime comunitário sejam de natureza ambiental, ele também pode contribuir para criar uma situação de igualdade nas condições de concorrência no mercado interno. Este aspecto é importante, uma vez que a maior parte do comércio da União Europeia tem lugar no mercado interno, ou seja, o comércio intra-UE é mais importante para os Estados-Membros do que o comércio extra-UE e, por conseguinte, as diferenças de quadro legal e de custos que as empresas enfrentam no mercado interno têm mais importância do que as diferenças em relação a países terceiros.

Actualmente, a existência de qualquer problema de concorrência no mercado interno suscitado pelas diferenças nas abordagens à responsabilidade ambiental dos diversos Estados-Membros ainda é pouco clara. Isto poderá dever-se ao facto de os sistemas nacionais de responsabilidade ambiental serem relativamente novos na UE e ainda não estarem totalmente operacionais.

Contudo, a maioria dos regimes de responsabilidade ambiental existentes nos Estados-Membros não abrange os danos causados à biodiversidade. É concebível que o impacto económico destes últimos possa ser significativamente maior do que o impacto resultante das leis de responsabilidade civil nacionais existentes e atingir limiares em que as preocupações com a competitividade das empresas estabelecidas num Estado-Membro tornem recomendável que as autoridades nacionais

aguardem uma iniciativa comunitária e se abstenham de impor unilateralmente a responsabilidade civil em relação à biodiversidade. Sendo assim, isto também justificaria a acção da União Europeia com base na necessidade de assegurar uma igualdade nas condições de concorrência no mercado interno.

As considerações anteriores sugerem que um regime comunitário de responsabilidade civil também deverá ser concebido tendo em vista a minimização dos possíveis impactos na competitividade da indústria da UE a nível externo ⁽⁸⁾ — uma questão que é especificamente analisada na secção 7. Esta é uma das razões para se aplicar uma abordagem gradual na introdução de um regime comunitário (ver também a secção 6).

3.6. *RESULTADOS ESPERADOS*

Resulta daquilo que é dito no número 3.1 sobre a implementação dos princípios do poluidor-pagador, de prevenção e de precaução, que se espera que a responsabilidade civil gere incentivos para um comportamento mais responsável por parte das empresas. Contudo, é necessário que várias condições sejam preenchidas para que este efeito ocorra. Por exemplo, a experiência com a legislação do Superfund dos Estados Unidos (responsabilidade pela limpeza das zonas contaminadas) mostra a necessidade de evitar quaisquer possibilidades de contornar a responsabilidade civil por meio da transferência das actividades perigosas para empresas pouco capitalizadas, que se tornem insolventes em caso de danos significativos. Se as empresas conseguirem proteger-se contra os riscos da responsabilidade civil por meio de seguros, não tenderão a recorrer a esta via perversa. A disponibilidade de segurança financeira, por exemplo através de seguros, é, por conseguinte, importante para assegurar a eficácia da responsabilidade civil em termos ambientais, uma preocupação que é analisada na secção 4.9. A eficácia de qualquer regime de responsabilidade ambiental exige um sistema

⁽⁸⁾ É de salientar a este respeito que, no quadro da legislação de responsabilidade ambiental, que também se aplica aos danos causados aos recursos naturais, os EUA aplicam impostos ajustados consoante as fronteiras aos sectores mais sensíveis, ou seja, as indústrias petrolífera e química.

de segurança financeira exequível, o que significa que a segurança financeira deverá estar disponível em relação aos principais elementos constituintes do regime. Além disso, a eficácia da responsabilidade pelos danos ambientais (contrariamente aos danos tradicionais) depende da capacidade que as autoridades administrativas e judiciais tenham de tratar os processo de forma expedita, bem como da existência de meios adequados de acesso à justiça à disposição da população.

O efeito global da responsabilidade civil depende, pois, do contexto mais amplo e da concepção específica do regime de responsabilidade.

4. CARACTERÍSTICAS POSSÍVEIS DE UM REGIME COMUNITÁRIO DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

A presente secção oferece uma descrição das possíveis características principais de um regime comunitário. Todos ou alguns destes elementos terão de ser tidos em conta, dependendo da opção escolhida para a tomada de novas medidas (ver secção 5).

4.1. AUSÊNCIA DE RETROACTIVIDADE

Por motivos de segurança jurídica e legítima confiança, o regime comunitário apenas deverá funcionar prospectivamente. Os danos que forem conhecidos após a entrada em vigor do regime comunitário deverão estar abrangidos, a menos que o acto ou omissão que os originou tenha tido lugar antes dessa entrada em vigor. O tratamento da poluição herdada do passado deverá ficar ao cuidado dos Estados-Membros. Estes poderão criar, por exemplo, mecanismos de financiamento para tratar as zonas contaminadas existentes, ou os danos causados à biodiversidade, da maneira que melhor se adequar à sua situação nacional, tendo em conta elementos como o número de zonas nessas condições, a natureza da poluição e os custos da sua limpeza ou restauração. Para que o princípio da ausência de retroactividade seja aplicado de uma forma harmonizada, haverá que definir o conceito de «poluição passada» numa fase posterior.

São de prever algumas custas de transacção associadas à litigação respeitante ao ponto de separação entre aquilo que deverá ser considerado como poluição passada e a poluição abrangida pelo regime. Todavia, um sistema retroactivo teria impactos económicos significativamente mais elevados.

4.2. ÂMBITO DO REGIME

O âmbito do regime tem de ser abordado de dois ângulos diferentes: primeiro, os tipos de danos a cobrir e, segundo, as actividades que dão origem a esses danos e que devem ser abrangidas. Os parágrafos seguintes expõem o modo como esta questão poderá ser resolvida.

4.2.1. Danos a cobrir

Danos ambientais

Uma vez que o regime diz respeito à *responsabilidade ambiental*, os danos ambientais deverão estar abrangidos. Ora isto não é, à partida, tão evidente como poderá parecer: várias leis nacionais designadas por «lei da responsabilidade ambiental» (ou por nomes semelhantes) tratam de tipos de danos tradicionais, tais como os danos pessoais ou patrimoniais, e não com os danos causados ao ambiente em si mesmo. Os danos são abrangidos por essas leis, se forem causados por actividades consideradas perigosas para o ambiente, ou se forem causados por efeitos que originem danos (tradicionais) por intermédio do ambiente (por exemplo, poluição do ar ou da água). São exemplos dessa legislação a lei alemã da responsabilidade ambiental, de 1990, e a lei dinamarquesa das compensações por danos ambientais, de 1994. Em algumas outras leis nacionais, a degradação do ambiente também se encontra abrangida, juntamente com os danos tradicionais, mas raramente são apresentadas quaisquer outras regras para especificar este conceito.

No presente livro branco, dois tipos diferentes de danos são reunidos sob a designação de «*danos ambientais*», devendo ambos ser abrangidos por um regime comunitário, nomeadamente:

- a) *danos causados à biodiversidade;*
- b) *danos sob a forma de contaminação de locais.*

A maioria dos Estados-Membros ainda não começou a abranger explicitamente os danos causados à biodiversidade nos seus regimes de responsabilidade ambiental. Contudo, todos os Estados-Membros possuem leis ou programas para tratar da responsabilidade pelas zonas contaminadas. Na sua maioria, são leis administrativas que visam assegurar a descontaminação das zonas poluídas a expensas do poluidor (e/ou de outros).

Danos tradicionais

Para uma abordagem coerente é importante abranger também os danos tradicionais, como os danos a pessoas e bens, caso tenham sido

causados por uma actividade perigosa abrangida pelo âmbito de aplicação do regime, uma vez que, em muitos casos, os danos tradicionais e os danos ambientais resultam de um mesmo acontecimento. Cobrir apenas os danos ambientais com o regime comunitário e deixar a responsabilidade pelos danos tradicionais inteiramente aos Estados-Membros poderia originar resultados injustos (por exemplo, nenhuma reparação ou uma reparação menor para os danos pessoais do que para os danos ambientais causados pelo mesmíssimo incidente). Além disso, a saúde humana — um importante objectivo político por direito próprio — é um interesse estreitamente interligado com a protecção do ambiente: o n.º 1 do artigo 174.º do Tratado CE determina que a política da Comunidade no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução (entre outras coisas) do objectivo da protecção da saúde das pessoas.

4.2.2. *Actividades abrangidas*

O objectivo de quase todos os regimes nacionais de responsabilidade ambiental é cobrir as actividades ⁽⁹⁾ que contêm um risco intrínseco de causar danos. Muitas dessas actividades encontram-se presentemente regulamentadas pela legislação comunitária no domínio do ambiente, ou por legislação comunitária que possui um objectivo ambiental a par dos seus outros objectivos.

Para ser coerente, o quadro do regime de responsabilidade tem de estar ligado à legislação comunitária relevante em matéria de protecção do ambiente. Além de assegurar a restauração do ambiente em casos em que, actualmente, esta não é possível, o regime de responsabilidade também forneceria, deste modo, incentivos adicionais para uma correcta observância das leis nacionais que transpõem a legislação ambiental comunitária. Uma infracção a essa legislação incorreria não só em sanções administrativas ou penais, mas também, se ocorressem danos, numa obrigação imposta ao causador (poluidor) de reparar os danos ou pagar uma compensação pelo valor perdido do pa-

trimónio danificado. Esta abordagem de âmbito fechado, associada à legislação comunitária existente, tem além do mais a vantagem de assegurar um nível óptimo de segurança jurídica.

As actividades a abranger, no que diz respeito aos danos pessoais ou patrimoniais e às zonas contaminadas, poderiam ser as que estão regulamentadas nas seguintes categorias de legislação comunitária: legislação contendo limites de descarga ou de emissão para as substâncias perigosas presentes na água ou na atmosfera; legislação que trata das substâncias e preparações perigosas tendo (também) em vista a protecção do ambiente; legislação com o objectivo de prevenir e controlar os riscos de acidentes e de poluição, nomeadamente a Directiva IPPC (integrated pollution prevention and control) e a Directiva Seveso II, alterada; legislação relativa à produção, manipulação, tratamento, valorização, reciclagem, redução, armazenamento, transporte, transferências transfronteiras e eliminação dos resíduos perigosos e outros; legislação no domínio da biotecnologia e legislação no domínio do transporte de substâncias perigosas. Na configuração futura de uma iniciativa comunitária, será necessário definir o âmbito das actividades com maior precisão, estabelecendo, por exemplo, uma lista de todos os actos da legislação comunitária relevante com os quais o regime de responsabilidade civil deveria ser ligado. Além disso, algumas destas actividades, como as referentes aos organismos geneticamente modificados (OGM), não são perigosas em si mesmas, mas têm potencialidades para, em determinadas circunstâncias, causarem danos à saúde ou ambientais significativos. Isto poderia acontecer, por exemplo, em caso de fuga de uma instalação de confinamento de alto nível ou em relação aos resultados imprevistos de uma libertação deliberada. Por este motivo, considera-se adequado que tais actividades sejam incluídas no âmbito de um regime de responsabilidade civil a nível comunitário. Nestes casos, a definição precisa do regime, por exemplo, as causas de justificação que deverão ser permitidas, poderá não ser a mesma para todas as actividades relacionadas com os OGM, mas poderão ter de ser diferenciadas de acordo com a legislação pertinente e as actividades envolvidas.

⁽⁹⁾ No presente documento, a manipulação de substâncias que possuem esse risco intrínseco também está incluída na referência a actividades (perigosas).

Um factor importante a ter em conta no que diz respeito aos danos causados à biodiversidade é a existência de uma legislação comunitária específica destinada a conservar a biodiversidade, nomeadamente a Directiva «Aves» e a Directiva «Habitats». Estas directivas estabelecem um regime, a implementar através da rede Natura 2000, de protecção especial dos recursos naturais, nomeadamente os que são importantes para a conservação da biodiversidade. Elas contêm, nomeadamente, exigências de que os danos significativos aos recursos naturais protegidos sejam reparados. Os Estados-Membros são os destinatários dessas obrigações. O regime de responsabilidade ambiental forneceria o instrumento para obrigar o poluidor a pagar pela reparação desses danos. Uma vez que o objectivo das duas directivas é a protecção dos recursos naturais em questão, *independentemente da actividade que lhes causou os danos*, e dado esses recursos serem vulneráveis e também poderem, por conseguinte, ser danificados com bastante facilidade por outras actividades para além das intrinsecamente perigosas, um regime de responsabilidade aplicável aos danos causados à biodiversidade deveria abranger igualmente outras actividades, para além das perigosas, que causam danos significativos nas áreas protegidas ao abrigo da rede Natura 2000. Contudo, o tipo de responsabilidade, neste caso, deverá ser diferente da responsabilidade aplicável aos danos causados por actividades perigosas, como é explicado no número 4.3.

4.3. O TIPO DE RESPONSABILIDADE, AS CAUSAS DE JUSTIFICAÇÃO PERMITIDAS E O ÓNUS DA PROVA

A responsabilidade estrita significa que não é necessário determinar a culpa do agente, mas apenas o facto de o acto (ou omissão) ter causado o dano. À primeira vista, a responsabilidade baseada na culpa ⁽¹⁰⁾ poderá parecer mais eficiente do ponto de vista económico do que a responsabilidade estrita, visto que os incentivos para as despesas de atenuação não excedem os benefícios da redução das emissões.

⁽¹⁰⁾ A responsabilidade baseada na culpa existe quando um operador age de forma incorrecta intencionalmente, por negligência ou por falta de cuidado. Tal acto (ou omissão) pode envolver o incumprimento de normas jurídicas ou das condições de uma licença ou pode assumir qualquer outra forma.

Todavia, os regimes de responsabilidade ambiental nacionais e internacionais mais recentes tendem a ser baseados no princípio da responsabilidade estrita, porque se parte do princípio de que é mais fácil atingir os objectivos ambientais dessa forma. Uma das razões para que isto aconteça é a grande dificuldade que os queixosos têm de provar a culpa do arguido nos processos de responsabilidade ambiental. Outra razão é a convicção de que deve ser a pessoa que exerce uma actividade intrinsecamente perigosa a suportar o risco de a sua actividade poder causar danos, e não a vítima ou a sociedade em geral. Estas razões militam a favor de um regime comunitário baseado, regra geral, na responsabilidade estrita. Tal como é referido no número 4.2.2, os danos causados à biodiversidade deveriam ser abrangidos pela responsabilidade ambiental, quer fossem causados por uma actividade perigosa, quer não. Propõe-se, todavia, que seja aplicado uma responsabilidade baseada na culpa em vez da responsabilidade estrita a esses danos *se estes forem causados por uma actividade não perigosa*. As actividades realizadas em conformidade com as medidas de implementação das directivas «Aves» e «Habitats» que visam salvaguardar a biodiversidade não suscitariam a responsabilidade civil da pessoa que exerce a actividade, a não ser se houver culpa. Essas actividades podem realizar-se, por exemplo ao abrigo de um contrato agro-ambiental em conformidade com o Regulamento do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural ⁽¹¹⁾. O Estado será responsável pela reparação ou pela compensação dos danos causados à biodiversidade por uma actividade não perigosa, caso a culpa do seu causador não possa ser provada.

No quadro de um regime de responsabilidade ambiental, haveria que assegurar a coerência com outras políticas comunitárias e com as medidas que aplicam essas políticas.

A eficácia de um regime de responsabilidade depende não só do carácter básico do regime, mas também de elementos como as causas de justificação permitidas e a divisão do ónus de prova. Os efeitos positivos da responsabilidade estrita não deverão, portanto, ser prejudicados

⁽¹¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1257/99 do Conselho (JO L160, p. 80).

pela permissão de demasiadas causas de justificação, ou pela imposição de um ónus da prova impossível ao queixoso.

Causas de justificação

As causas de justificação comumente aceites deverão ser permitidas, como o caso de força maior, a contribuição para os danos ou o consentimento por parte do queixoso e a intervenção de terceiros (um exemplo desta última causa de justificação é o caso em que um operador causou danos através de uma actividade realizada em obediência a uma ordem compulsiva dada por uma autoridade pública) ⁽¹²⁾.

Várias partes interessadas, em especial os operadores económicos, expressaram o ponto de vista de que também deveria ser permitida uma causa de justificação em relação aos danos causados por emissões para o ambiente autorizadas nas regulamentações comunitárias, devido ao estado da arte e/ou como risco de desenvolvimento. Por razões económicas, eles necessitam de previsibilidade no que se refere às suas responsabilidades em relação a terceiros, mas a ocorrência e a extensão destas responsabilidades estão de qualquer modo sujeitas a uma evolução contínua (por exemplo, alterações na legislação e na jurisprudência, progressos médicos, etc.). As causas de justificação como as aqui mencionadas não são normalmente autorizadas pelos regimes nacionais de responsabilidade ambiental em vigor nos Estados-Membros da UE.

As decisões sobre essas causas de justificação deverão ter em conta todos os impactos pertinentes, entre os quais os eventuais efeitos nas PME (ver igualmente a secção 7).

Ónus da prova

Nos processos relativos ao ambiente, o queixoso poderá ter mais dificuldade do que o arguido em provar factos respeitantes à ligação causal (ou à sua ausência) entre uma actividade realizada pelo arguido e os danos ocasionados. Por isso, vários regimes de responsabilidade

ambiental nacionais contêm disposições destinadas a aliviar o ónus da prova em relação à culpa ou à causalidade a favor do queixoso. O regime comunitário também poderá conter uma ou outra forma de alívio do ónus da prova tradicional, permitindo que seja definida com maior precisão numa fase posterior.

Aplicação da equidade

Poderão ocorrer determinadas circunstâncias que tornem injusto que o poluidor tenha de pagar totalmente a compensação pelos danos que causou. Poderá ser concedida alguma latitude ao tribunal (ou a qualquer outro organismo competente, designadamente um organismo de arbitragem) para que decida — por exemplo, nos casos em que o operador que causou os danos possa provar que estes foram inteira e exclusivamente provocados por emissões explicitamente autorizadas na licença de que é titular — que parte da compensação deverá ser paga pela autoridade que concede as licenças, em vez do poluidor. Seria ainda necessário definir outros critérios para uma tal disposição, por exemplo o de que o operador responsável tivesse feito todos os possíveis para evitar os danos.

4.4. QUEM DEVE SER RESPONSÁVEL?

A pessoa (ou pessoas) que exerce(m) o controlo de uma actividade (abrangida pela definição do âmbito) causadora do dano (isto é, o operador) deve ser a parte responsável ao abrigo de um regime comunitário de responsabilidade ambiental ⁽¹³⁾. Se a actividade é realizada por uma empresa sob a forma de pessoa colectiva, a responsabilidade é da pessoa colectiva e não dos gestores (decisores) ou outros empregados que possam ter participado na actividade. As entidades que concedem empréstimos sem exercer qualquer controlo operacional não deverão ser responsáveis.

4.5. CRITÉRIOS PARA OS DIFERENTES TIPOS DE DANOS

Há diferentes abordagens indicadas para lidar com os diferentes tipos de danos. Em relação aos danos causados à biodiversidade, não existem regras e critérios de responsabilidade em

⁽¹²⁾ Há determinados aspectos processuais que também podem ser relevantes com vista à contestação da responsabilidade, tais como a falta de jurisdição do tribunal que instaura o processo ou questões de limitação.

⁽¹³⁾ Contudo, os Estados-Membros também podem responsabilizar outras partes, com base no artigo 176.º do Tratado CE.

número significativo, sendo pois necessário desenvolvê-los. No que diz respeito à responsabilidade pelas zonas contaminadas, já existem leis e sistemas nacionais, mas são bastante diferentes entre si. Os danos tradicionais deverão ser tratados de forma coerente em relação às outras formas, ambientais, de danos, o que só poderá ser alcançado se as regras fundamentais forem as mesmas para cada tipo de danos.

4.5.1. Danos causados à biodiversidade

Dado que esta área não está geralmente abrangida pelas regras de responsabilidade civil dos Estados-Membros, um regime de responsabilidade comunitário poderia dar início à cobertura deste tipo de danos, dentro dos limites da legislação comunitária existente em matéria de biodiversidade.

Que danos causados à biodiversidade deverão ser cobertos?

Os danos causados à biodiversidade, que esteja protegida nas áreas da rede Natura 2000, com base nas directivas relativas aos habitats e às aves selvagens, deverão ser cobertos. Tais danos poderiam assumir a forma de danos aos habitats, à fauna selvagem ou a espécies de plantas, como se define nos anexos às directivas em questão.

Quando devem os danos causados à biodiversidade ser cobertos?

Deverá existir um *limiar mínimo* para desencadear o regime: *só os danos significativos* devem ser cobertos. Os critérios para determinar este limiar deverão ser obtidos, em primeiro lugar, a partir da interpretação deste conceito no contexto da Directiva «Habitats» ⁽¹⁴⁾.

Como avaliar os danos causados à biodiversidade e assegurar a sua reparação a custos razoáveis?

A avaliação económica dos danos causados à biodiversidade assume uma importância especial nos casos em que os danos são irreparáveis. Contudo, mesmo que a reparação dos da-

nos seja exequível, também têm de existir critérios de avaliação para o recurso natural danificado, a fim de evitar que os custos da sua restauração sejam desproporcionados. Terá de ser realizada uma análise de custo-benefício ou uma análise de razoabilidade, caso a caso. O ponto de partida para uma tal análise, nos casos em que a restauração é exequível, deverá ser os *custos de restauração* (incluindo os custos da avaliação dos danos). Para avaliar os benefícios do recurso natural ⁽¹⁵⁾, é necessário elaborar um sistema para o qual se poderá recolher inspiração em alguns sistemas existentes ou actualmente em desenvolvimento a nível regional (por exemplo, Andaluzia, Hessen).

Se a restauração não for tecnicamente possível, ou apenas o for parcialmente, a avaliação dos recursos naturais tem de basear-se nos custos de soluções alternativas, visando a instalação de recursos naturais equivalentes aos recursos naturais destruídos, de modo a restabelecer o nível de conservação da natureza e de biodiversidade incorporado na rede Natura 2000.

A avaliação dos recursos naturais poderá ser mais ou menos dispendiosa, consoante o método utilizado. Os métodos de avaliação económica, como a avaliação contingente, os custos de transporte e outras formas de técnicas de preferência revelada, que exigem a realização de questionários a um grande número de pessoas podem ser dispendiosos se forem efectuados em todos os casos. A utilização de técnicas de «transferência de benefícios» podem, todavia, reduzir os custos significativamente. O desenvolvimento de bases de dados sobre a transferência de benefícios, tais como o Inventário de Recursos para Avaliação Ambiental (EVRI), que contém material de avaliação relevante, é particularmente importante. Estas bases de dados podem ser utilizadas para contextualizar o problema e como uma fonte de avaliação directamente comparável.

Como assegurar um nível mínimo de restauração?

A restauração deverá visar a reposição do estado em que se encontrava o recurso natural antes

⁽¹⁴⁾ Em breve, será publicado um documento dos serviços da Comissão sobre a interpretação deste e de outros conceitos no contexto do artigo 6.º da Directiva «Habitats».

⁽¹⁵⁾ Por exemplo, a presença do pica-pau mediano (ver primeira página), uma espécie protegida ao abrigo da Directiva «Aves».

de ocorrer o dano. Para calcular esse estado, podem ser utilizados dados históricos e dados de referência (as características normais do recurso natural em causa). A reprodução da qualidade e da quantidade dos recursos naturais não será possível, na maioria das vezes, ou apenas será possível mediante custos extremos. Por conseguinte, o objectivo a atingir deverá ser antes o de repor os recursos danificados numa condição comparável, tendo igualmente em consideração factores como a função e a utilização futura presumível dos recursos danificados.

O impacto dos danos causados à biodiversidade nos custos de prevenção e restauração

Os danos causados à biodiversidade, na acepção do presente livro branco, apenas podem verificar-se nas zonas protegidas ao abrigo das directivas «Habitats» e «Aves», as quais, uma vez implantada a rede Natura 2000, deverão abranger até cerca de 10% do território comunitário. Nestas áreas apenas poderão ser realizadas actividades que não prejudiquem o ambiente. Isto significa que o grosso dos danos ambientais causados a estas zonas só poderá advir de instalações que desenvolvam actividades perigosas em localidades próximas. Contudo, estas instalações já se encontram abrangidas pelos outros pilares do regime proposto, que abordam os danos sob a forma de danos tradicionais e de contaminação de locais. Disto resulta que o único custo adicional para estas actividades, devido à cobertura da biodiversidade, é o referente à prevenção dos danos e à restauração da biodiversidade em conformidade com os critérios previstos no livro branco.

Uma vez que, como foi dito, não deverão ser desenvolvidas actividades perigosas nas áreas protegidas, os danos à biodiversidade que nelas ocorram só excepcionalmente serão causados por indústrias ou grandes instalações abrangidas pela Directiva IPPC, para as quais os custos e a competitividade constituem uma questão crucial. Assim, o impacto da responsabilidade pelos danos causados à biodiversidade será mínimo no caso destas indústrias. Por outro lado, as actividades não prejudiciais para o ambiente autorizadas nas áreas protegidas, pela sua própria natureza, internalizarão provavelmente de forma pouco onerosa os níveis desejados de prevenção e restauração.

4.5.2. Zonas contaminadas

A maioria dos Estados-Membros possui leis ou programas especiais para resolver o problema da limpeza das zonas contaminadas, tanto antigas como recentes. O regime comunitário deverá visar a aplicação dos princípios ambientais (poluidor-pagador, de prevenção e de precaução) à contaminação recente e com um certo nível de harmonização em matéria de normas e objectivos de limpeza. Nas zonas contaminadas, aplicar-se-á a abordagem em termos de actividades perigosas e o regime apenas será desencadeado se a contaminação for significativa. As zonas contaminadas incluem o solo, as águas superficiais e as águas subterrâneas. Sempre que uma área protegida ao abrigo da legislação relativa à biodiversidade faça parte de uma zona contaminada, o regime para os danos causados à biodiversidade aplicar-se-á a essa área, em complemento do regime para as zonas contaminadas. Isto poderá significar que a restauração dos recursos naturais afectados tem de ser realizada depois da descontaminação da zona em causa.

Normas de limpeza

Trata-se de normas para avaliar e decidir *se é ou não necessário limpar uma zona contaminada*. Tal como acontece com a biodiversidade, só os danos significativos serão cobertos nesta área. O principal critério qualitativo para este efeito será o seguinte: a contaminação suscita uma ameaça grave para o Homem e o ambiente?

Objectivos da limpeza

Estes objectivos devem definir a *qualidade do solo e da água da zona que deve ser mantida ou restaurada*. O principal objectivo deverá ser o de eliminar toda e qualquer ameaça grave para o Homem e o ambiente. Os limiares aceitáveis seriam determinados de acordo com as melhores técnicas disponíveis em condições económica e tecnicamente viáveis (como no caso da Directiva IPPC). Outro objectivo deverá ser o de pôr o solo *em condições para uma utilização efectiva e plausível* dos terrenos. Estes objectivos qualitativos devem, sempre que possível, ser combinados com normas

numéricas quantificadas que indiquem a qualidade do solo e da água que deve ser obtida. Se a limpeza não for exequível, por razões económicas ou por razões técnicas, o confinamento total ou parcial poderá ser uma possibilidade.

4.5.3 Danos tradicionais

A definição de danos tradicionais, nomeadamente os danos a pessoas e bens e possivelmente as perdas económicas continuarão a ser da responsabilidade dos Estados-Membros. Todos os elementos do regime tratados no presente livro branco deverão, todavia, ser igualmente aplicados aos danos tradicionais, com excepção das regras específicas sobre o acesso à justiça (4.7) e dos critérios específicos para a reparação e a avaliação dos danos ambientais (4.5.1 e 4.5.2). No que se refere aos danos tradicionais, o regime comunitário não deverá introduzir um conceito de «danos significativos».

4.5.4 Relação com a directiva relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos ⁽¹⁶⁾

A directiva relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos trata dos danos a pessoas e bens (isto é, danos tradicionais) causados por um produto defeituoso, mas não abrange os danos ambientais. As sobreposições entre os dois regimes de responsabilidade não podem ser excluídos no domínio dos danos tradicionais. É o que poderá acontecer, por exemplo, quando os danos são causados por um produto que contenha substâncias perigosas e que seja um produto defeituoso devido a uma maior presença de substâncias químicas do que a permitida pela legislação comunitária em matéria de ambiente. Num caso desses, a directiva relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos deverá prevalecer como a legislação aplicável quando for exigida uma compensação por danos tradicionais ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Directiva 85/374/CEE do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos; JO 85 L 210, p. 29, alterada pela Directiva 99/34/CE; JO 99 L 141, p. 20.

⁽¹⁷⁾ A Comissão publicou recentemente um livro verde sobre a responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos, a fim de reunir informações sobre a aplicação efectiva da directiva e iniciar um debate sobre a eventual necessidade de uma revisão substancial da mesma.

4.6. ASSEGURAR UMA DESCONTAMINAÇÃO E RESTAURAÇÃO EFECTIVAS DO MEIO AMBIENTE

Uma obrigação comum aos danos causados à biodiversidade e à contaminação de locais deverá ser a de que a indemnização ou compensação paga pelo poluidor para a restauração ou limpeza terá de ser efectivamente gasta para esse efeito. Se a reparação dos danos não for, ou só for parcialmente, possível, por razões técnicas ou económicas (custo-benefício), a compensação correspondente ao valor dos danos não reparados deve ser gasta em projectos comparáveis de restauração ou melhoramento de recursos naturais protegidos. A determinação dos projectos comparáveis pelas autoridades competentes deverá depender de uma análise minuciosa dos benefícios ambientais obtidos.

4.7. ACESSO À JUSTIÇA

O processo de danos causados ao ambiente é diferente do processo de danos tradicionais, em que as vítimas têm o direito de apresentar queixa junto dos órgãos administrativos ou judiciais competentes com vista a salvaguardar os seus interesses privados. Dado que a protecção do ambiente é um interesse público, o Estado (incluindo outros sectores da governação) tem a primeira responsabilidade de agir se o ambiente sofrer danos, ou estiver ameaçado de os sofrer. Contudo, há limites para a disponibilidade dos recursos públicos para este efeito e é cada vez mais reconhecido que o público em geral se deveria sentir responsável pelo ambiente e ser capaz, em determinadas circunstâncias, de agir em sua defesa. A Comissão referiu-se à necessidade desse melhor acesso à justiça na sua Comunicação ao Conselho e ao Parlamento sobre a «Implementação da legislação comunitária em matéria de ambiente» ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ COM(96) 500 final. «O melhor acesso aos tribunais por parte das organizações não governamentais e dos indivíduos teria numerosos efeitos positivos no que diz respeito à implementação da legislação ambiental comunitária. Em primeiro lugar, tornará mais provável que, quando necessário, os processos individuais relativos a problemas de aplicação da legislação comunitária sejam resolvidos de acordo com os requisitos do direito comunitário. Em segundo lugar, e provavelmente com mais importância, terá um efeito geral de melhorar a aplicação prática e a execução do direito ambiental da Comunidade, em geral, uma vez que os agentes potencialmente responsáveis tenderão a cumprir os seus requisitos a fim de evitar a maior probabilidade de litigação» (p. 12).

Um importante instrumento jurídico neste domínio é a Convenção de Århus ⁽¹⁹⁾. Nela se incluem disposições específicas sobre o acesso à justiça que constituem uma base para diferentes acções por parte de indivíduos e de grupos de interesse público. Entre estas acções contam-se as seguintes: contestar uma decisão de uma autoridade pública em tribunal ou noutro órgão independente e imparcial criado por lei (o direito de controlo administrativo e judicial), solicitar medidas correctivas adequadas e eficazes, incluindo acções inibitórias, e contestar actos e omissões por parte de particulares e autoridades públicas que infrinjam o direito ambiental ⁽²⁰⁾. Um regime de responsabilidade ambiental comunitário poderá contribuir para a aplicação da Convenção no direito comunitário, de acordo com as orientações seguintes.

4.7.1. «Abordagem em duas camadas»: o Estado deve ser responsável em primeiro lugar

Os Estados-Membros devem estar sujeitos ao dever de serem os primeiros a assegurar a reparação dos danos causados à biodiversidade e a um dever de descontaminação (*primeira camada*), utilizando a compensação ou a indemnização pagas pelo poluidor. Deve considerar-se que os grupos de interesse público que promovem a protecção do ambiente (e preenchem os requisitos pertinentes nos termos do direito nacional) têm um interesse na tomada de decisões no domínio do ambiente ⁽²¹⁾. Em geral, os grupos de interesse público devem obter o direito de agir de forma subsidiária, isto é, apenas se o Estado não agir ou agir de forma inadequada (*segunda camada*). Esta abordagem deve ser aplicável ao controlo administrativo e judicial e às acções contra o poluidor.

4.7.2. Casos urgentes (acções inibitórias, custos da acção preventiva)

Nos casos urgentes, os grupos de interesse devem ter o direito de solicitar directamente ao

tribunal uma acção inibitória, a fim de obrigar o poluidor (potencial) a agir ou abster-se de agir, prevenir danos significativos ou evitar que sejam causados danos futuros no ambiente. Para este fim, devem ser autorizados a proceder judicialmente contra o alegado poluidor, sem terem de se dirigir primeiramente ao Estado. O direito de interpor uma acção para obtenção de medidas preventivas ou reparadoras pode visar a proibição de uma actividade prejudicial ou uma ordem contra o operador para que este previna os danos, antes ou depois de um incidente, ou para que desenvolva medidas de recuperação. Compete ao tribunal decidir se essa acção inibitória se justifica.

A possibilidade de apresentar pedidos de reembolso de custos razoáveis em que tenham incorrido na tomada de medidas preventivas urgentes (isto é, para evitar danos ou novos danos) deverá ser concedida, numa primeira instância, aos grupos de interesse, sem que estes tenham de pedir primeiramente que uma autoridade pública tome medidas.

4.7.3. Assegurar conhecimentos especializados suficientes e evitar custos desnecessários

Só os grupos de interesse que cumpram critérios qualitativos objectivos deverão ter a possibilidade de proceder judicialmente contra o Estado ou o poluidor. A restauração do ambiente deverá ser realizada em cooperação com as autoridades públicas e de uma forma optimizada e economicamente eficiente. A disponibilidade de conhecimentos especializados específicos e o envolvimento de peritos e cientistas independentes e reconhecidos poderá desempenhar um papel fundamental.

Uma vez que haverá inevitavelmente custos envolvidos na utilização dos direitos de acesso à justiça, valerá a pena investigar de que modo as *soluções extrajudiciais*, como a arbitragem ou a mediação, poderão ser utilizadas neste contexto. Essas soluções visam poupar tempo e despesas.

4.8. RELAÇÃO COM AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

Há um número crescente de convenções e protocolos internacionais que tratam da responsabilidade (ambiental) em diversos domínios. Há

⁽¹⁹⁾ Convenção das Nações Unidas/Comissão Económica para a Europa sobre o acesso à informação, a participação pública na tomada de decisões e o acesso à justiça em questões ambientais, que foi adoptada e assinada, também pela Comunidade, na quarta Conferência Ministerial realizada em Århus (Dinamarca), em 23-25 de Junho de 1998.

⁽²⁰⁾ Artigo 9.º da Convenção de Århus.

⁽²¹⁾ N.º 5 do artigo 2.º da Convenção de Århus.

muito que existe, por exemplo, um conjunto de convenções e protocolos respeitantes a danos causados pelas actividades nucleares e também no domínio da poluição marinha causada por hidrocarbonetos. Mais recentemente, foi estabelecida uma convenção sobre os danos causados pelo transporte marítimo de substâncias perigosas e tóxicas, a qual está a ser actualmente considerada pelos Estados-Membros tendo em vista a sua possível ratificação. Todas estas convenções são baseadas numa responsabilidade estrita, mas limitada, e no conceito de um segundo nível de compensação. No caso da poluição por hidrocarbonetos, o segundo nível é constituído por um fundo, conjuntamente mantido pelas empresas petrolíferas que para ele contribuem nos países importadores, que compensa — também até um determinado limite — as responsabilidades que ultrapassam a dos armadores dos navios. Tendo em conta os recentes acidentes de poluição marinha, deveria analisar-se se o regime internacional deverá ser complementado por medidas comunitárias. A Comissão irá elaborar uma comunicação sobre a segurança dos petroleiros (Junho de 2000) analisando, designadamente, a necessidade de um regime complementar comunitário relativo à responsabilidade pelos derrames petrolíferos. Serão examinadas as diferentes opções neste domínio, tomando em consideração o carácter específico do sector. De um modo mais geral, um futuro regime comunitário em matéria de responsabilidade ambiental terá de clarificar até que ponto existe margem para a aplicação desse regime nas áreas que já se encontrem cobertas pelo direito internacional.

4.9. *SEGURANÇA FINANCEIRA*

A cobertura por seguro é importante para garantir o cumprimento dos objectivos de um regime de responsabilidade ambiental.

Foi constatado que a responsabilidade estrita levava à criação de empresas-satélites, ou à delegação das actividades de produção arriscadas das empresas maiores em empresas mais pequenas, com o intuito de fugir à responsabilidade. Estas empresas mais pequenas, que carecem frequentemente dos recursos necessários para possuírem sistemas de gestão dos riscos tão eficazes como as empresas maiores do

mesmo ramo, tornam-se frequentemente responsáveis por uma percentagem mais elevada dos danos causados do que a sua dimensão permitiria suportar. Quando causam danos, também são menos susceptíveis de possuir os recursos financeiros para pagarem a reparação desses danos. A disponibilidade de seguros reduz os riscos a que as empresas estão expostas (transferindo-os em parte para as seguradoras). Deste modo, também seriam menos propensas a tentar fugir à responsabilidade⁽²²⁾.

A disponibilidade de seguros para os riscos ambientais e, em especial, para os danos causados aos recursos naturais, irá aumentar provavelmente, de forma gradual. Enquanto não existirem mais técnicas de medição geralmente aceites para quantificar os danos ambientais, a amplitude da responsabilidade será difícil de prever. Contudo, o cálculo de tarifas relacionadas com o risco é importante para a satisfação das responsabilidades financeiras previstas nos contratos dos seguros e as companhias de seguros são obrigadas a estabelecer disposições técnicas adequadas em todas as ocasiões. O desenvolvimento de critérios qualitativos e quantitativos fiáveis para o reconhecimento e a medição dos danos ambientais melhorará a segurança financeira à disposição do regime de responsabilidade e contribuirá para a sua viabilidade, mas isto não acontecerá de um dia para o outro e continuará, provavelmente, a ser dispendioso. Este facto justifica que se adopte uma abordagem cuidadosa no estabelecimento do regime de responsabilidade.

A fixação de um limite máximo para as indemnizações pelos danos causados aos recursos naturais poderá aumentar as possibilidades de um desenvolvimento rápido do mercado de seguros neste domínio, muito embora debilite a aplicação efectiva do princípio do poluidor-pagador.

Quando se analisa o mercado de seguros — sendo os seguros uma das formas possíveis de

⁽²²⁾ Por outro lado, uma empresa que tenha a possibilidade de fazer um seguro contra os danos que poderá potencialmente causar aos recursos naturais continua a ter interesse em comportar-se de forma responsável. Isto acontece porque, para obter uma apólice de seguro, uma empresa tem normalmente de passar por uma auditoria ambiental, é muitas vezes obrigada a possuir um sistema eficaz de gestão dos riscos e, se for necessário pagar uma indemnização de seguro, é frequentemente obrigada a suportar uma parte dos custos.

prover à segurança financeira, a par, por exemplo, das garantias bancárias, as reservas internas ou os sistemas de «pooling» sectoriais — verifica-se que a cobertura dos riscos de dano ambiental ainda se encontra relativamente pouco desenvolvida, embora estejam a ser realizados nítidos progressos em sectores do mercado de seguros especializados nesta área. Um exemplo é o desenvolvimento de novos tipos de apólices de seguros para cobrir os custos envolvidos na limpeza das zonas contaminadas nos Países Baixos.

A cobertura por seguro dos riscos de dano ambiental é essencial para a segurança financeira mas depende consideravelmente da segurança jurídica e da transparência proporcionadas pelo regime de responsabilidade. Todavia, os regimes de responsabilidade ambiental de quase todos os Estados-Membros ainda não instituíram a segurança financeira como requisito legal. Nos casos em que isso foi feito, nomeadamente na lei alemã da responsabilidade ambiental, a implementação da disposição em causa deparou com dificuldades, que até à data impediram a promulgação do necessário decreto regulamentador.

As preocupações dos sectores financeiros são uma das razões da abordagem gradual mencionada no presente documento (ver secção 6). A gama restrita de actividades perigosas, a limitação aos recursos naturais que já se encontram protegidos pelo direito comunitário existente e a limitação aos danos significativos são tudo aspectos que contribuem para tornar os riscos suscitados pelo regime mais calculáveis e manejáveis. Além disso, *o regime comunitário não deverá impor a obrigação de ter uma segurança financeira*, a fim de permitir a flexibilidade necessária enquanto ainda for necessário acumular experiência com o novo regime. A oferta de segurança financeira por parte dos sectores de seguros e bancário para os riscos resultantes do regime deverá ocorrer voluntariamente. A Comissão tenciona continuar os debates com estes sectores, a fim de estimular o futuro desenvolvimento de instrumentos específicos de garantia financeira.

5. DIFERENTES OPÇÕES DE ACÇÃO COMUNITÁRIA

Várias opções e instrumentos diferentes foram considerados no decurso do processo de desenvolvimento de uma abordagem à responsabilidade ambiental. Nesta secção descrevem-se os principais, bem como as respectivas vantagens e desvantagens.

5.1. A ADESÃO DA COMUNIDADE À CONVENÇÃO DE LUGANO

Em 1993, foi adoptada a Convenção do Conselho da Europa sobre a responsabilidade civil por danos resultantes de actividades perigosas para o ambiente. A Comissão e todos os Estados-Membros participaram nas negociações. A Convenção contém um regime de responsabilidade ambiental que abrange todos os tipos de danos (tanto os tradicionais, nomeadamente os danos causados a pessoas e bens, como a degradação do ambiente *per se*), quando causados por uma actividade perigosa. As actividades perigosas no domínio das substâncias perigosas, da biotecnologia e dos resíduos são objecto de uma definição mais aprofundada. O âmbito é aberto no sentido em que outras actividades, para além das que são explicitamente referidas, também poderão ser classificadas como perigosas. O público tem à sua disposição um resumo da história, do conteúdo e dos signatários desta convenção.

A adesão da Comunidade a esta convenção teria a vantagem de estar de acordo com o princípio da subsidiariedade a nível internacional (não deve ser estabelecida uma nova legislação comunitária se o problema em causa puder ser resolvido pela adesão da Comunidade a uma convenção internacional já existente). Além disso, a Convenção possui uma cobertura abrangente (todos os tipos de danos resultantes de actividades perigosas) e um âmbito amplo e aberto, que tem o mérito de apresentar um sistema coerente e de tratar os operadores de todas as actividades perigosas da mesma maneira. Seis Estados-Membros ⁽²³⁾ assinaram a Convenção e outros estão a considerar a possibilidade de o fazerem. Vários Estados-Mem-

bro ⁽²⁴⁾ já elaboraram legislação para aplicar a Convenção, ou estão em vias de preparar a ratificação. Porém, outros Estados-Membros ⁽²⁵⁾ não tencionam assiná-la nem ratificá-la. A Convenção também está aberta à adesão dos países da Europa Central e Oriental, incluindo países que não são membros do Conselho da Europa, para poder ter uma importante expansão internacional. A adesão da Comunidade poderia encorajar outros países a aderirem também.

Comparando o regime da Convenção de Lugano com os regimes de responsabilidade ambiental dos Estados-Membros, fica-se com a impressão geral de que a Convenção vai mais longe do que a maioria dos Estados-Membros, em alguns aspectos (nomeadamente no de abranger explicitamente os danos ambientais *per se*). O seu âmbito aberto de actividades perigosas também vai mais longe do que vários Estados-Membros, que possuem regimes com um âmbito fechado e mais limitado. Estes últimos Estados-Membros, e a maior parte da indústria, sentem que o âmbito da Convenção de Lugano é excessivamente amplo e proporciona muito pouca segurança jurídica, além de considerarem que as suas definições, especialmente no domínio dos danos ecológicos, são demasiado vagas. A convenção aborda efectivamente os danos ambientais, mas de forma bastante imprecisa. Por exemplo, não exige a adopção de medidas de reparação nem aponta critérios para a reparação ou para a avaliação económica de tais danos. Deste modo, se a adesão à convenção fosse considerada, seria necessário um instrumento jurídico comunitário que completasse o regime de Lugano, a fim de conferir maior clareza e precisão a esta nova área, no que diz respeito à responsabilidade.

5.2. UM REGIME EXCLUSIVAMENTE PARA OS DANOS TRANSFRONTEIRIÇOS

Os Estados-Membros estão cada vez mais conscientes dos danos causados através das suas fronteiras, em grande medida devido à sensibilidade pública à poluição proveniente de outro país. É provável que a consciência dos

⁽²³⁾ Finlândia, Grécia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.

⁽²⁴⁾ Áustria, Finlândia, Grécia, Países Baixos, Portugal.

⁽²⁵⁾ Dinamarca, Alemanha, Reino Unido.

problemas transfronteiriços aumente ainda mais com o progresso da aplicação da Directiva «Habitats» e da rede Natura 2000 e com a constatação de que muitas áreas protegidas ultrapassam as fronteiras entre Estados-Membros. Mesmo que a poluição e os danos imediatos a uma dessas áreas se restrinjam a um Estado-Membro, também podem vir a ter implicações para outros Estados-Membros, prejudicando, por exemplo, a integridade de uma espécie ou de um habitat no seu conjunto. A poluição dos rios ou dos lagos também assume frequentemente uma dimensão transfronteiriça.

O principal argumento utilizado a favor de um regime «exclusivamente transfronteiriço» é de que, em termos de subsidiariedade, não há argumentos suficientes para aplicar um regime de responsabilidade a problemas inteiramente circunscritos a um Estado-Membro, mas os problemas transfronteiriços são, na verdade, resolvidos de um modo mais eficaz a nível comunitário. As desvantagens advêm do facto de a adopção de um sistema exclusivamente aplicável a problemas transfronteiriços deixar um grave vazio no que respeita à responsabilidade pelos danos causados à biodiversidade, uma vez que estes ainda não estão cobertos pela maioria dos Estados-Membros. O importante objectivo de reforçar a aplicação da legislação ambiental comunitária não poderia ser atingido por um regime que, ao centrar-se apenas nos danos transfronteiriços, não abrangesse a maioria das potenciais infracções a essa legislação, nomeadamente todas as que tivessem lugar no interior de um Estado-Membro. Um sistema exclusivamente transfronteiriço levaria ainda a que os cidadãos fossem tratados de forma completamente diferente dentro do mesmo Estado-Membro, uma vez que aqueles que estivessem envolvidos num caso de danos transfronteiriços poderiam ser responsáveis por força do regime comunitário exclusivamente transfronteiriço, enquanto outros, que exercessem a mesma actividade no mesmo país, e causassem danos semelhantes, poderiam ficar em liberdade se o regime nacional não abrangesse o seu caso. Isto poderia até pôr em causa a legitimidade de um tal regime comunitário por força do princípio de igualdade de tratamento, tal como se encontra desenvolvido na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

5.3. *ORIENTAÇÃO DA ACÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS POR UMA RECOMENDAÇÃO COMUNITÁRIA*

Esta opção, por exemplo uma recomendação ligada à legislação comunitária existente com relevância neste domínio, poderia ter o apoio daqueles que não estão convencidos da necessidade de um documento juridicamente vinculativo. Podem considerar, por exemplo, que não existem provas suficientes de que as leis dos Estados-Membros não são suficientemente adequadas para lidar com os problemas ambientais relevantes. Uma recomendação, sendo um instrumento não vinculativo e sem mecanismos de execução, acarretaria menos custos para os operadores do que um instrumento vinculativo, mas também teria menos benefícios para o ambiente, designadamente em casos de danos transfronteiriços no interior da Comunidade. Os mesmos argumentos poderiam ser aplicados à utilização de acordos (voluntários) ambientais neste contexto.

5.4. *UMA DIRECTIVA COMUNITÁRIA*

As principais diferenças entre uma directiva comunitária e a adesão da Comunidade à Convenção de Lugano residem no facto de o âmbito de uma acção comunitária poder ser mais bem delimitado e o regime para os danos causados à biodiversidade mais bem desenvolvido, em harmonia com a legislação comunitária pertinente. Estas duas diferenças proporcionam maior segurança jurídica do que a convenção. É de notar que, mesmo que a Comunidade não adira à Convenção de Lugano, esta última pode constituir uma importante fonte de inspiração para uma futura directiva comunitária. No que se refere à aplicação de um regime de responsabilidade a países terceiros, é evidente que qualquer directiva comunitária relativa à responsabilidade ambiental seria tida em conta no processo de alargamento dos países candidatos à adesão à UE, ao mesmo tempo que a situação nestes países no que diz respeito à responsabilidade ambiental seria igualmente examinada.

Comparando este tipo de acção comunitária com as opções mais limitadas e não vinculativas descritas nos números 5.2 e 5.3, a primeira é a opção com maior valor acrescentado em termos de uma melhor aplicação dos princípios e legislação ambientais da UE, e de restauração efectiva do ambiente.

5.5. *RESPONSABILIDADE SECTORIAL, NOMEADAMENTE NA ÁREA DA BIOTECNOLOGIA*

Em diversas ocasiões, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão que inserisse disposições relativas à responsabilidade civil nas directivas existentes no domínio da biotecnologia. A opção mencionada no número 5.4 poderia ser posta em prática através da proposta de disposições neste domínio mais orientadas e aplicáveis a sectores específicos (por exemplo, biotecnologia), em vez de uma abordagem horizontal, abrangendo todas as actividades (potencialmente) perigosas de maneira igual.

Uma abordagem horizontal tem a vantagem de fornecer o quadro geral num único acto. Desde que as actividades abrangidas apresentem riscos ambientais semelhantes e suscitem questões económicas comparáveis, esta abordagem será não só mais consistente, mas também mais eficiente. Uma abordagem sectorial não asseguraria um sistema coerente ou uma aplicação igual dos princípios do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução a actividades que são comparáveis na medida em que apresentam um risco para o Homem e para o ambiente. Além disso, o objectivo de uma melhor aplicação de todos os actos da legislação ambiental comunitária não seria alcançado se as disposições relativas à responsabilidade apenas fossem introduzidas numa área de legislação específica. Finalmente, seria difícil explicar a um sector o porquê da sua escolha para ser objecto dessas disposições, ao contrário de outros sectores que apresentam riscos semelhantes. Por todas estas razões, deverá ser preferido um regime horizontal de responsabilidade ambiental.

6. **SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE**

O Tratado CE exige que a política comunitária no domínio do ambiente contribua para preservar, proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente, e para proteger a saúde das pessoas (n.º 1 do artigo 174.º). Esta política também deve visar um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. *Basear-se-á* nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador (n.º 2 do artigo 174.º). Todos estes princípios, que são, nos termos do Tratado (ver *itálico*) vinculativos para as instituições comunitárias, não estão a ser actualmente aplicados de forma óptima em toda a Comunidade. Uma das causas desta situação é a existência de uma lacuna nos regimes de responsabilidade ambiental da maioria dos Estados-Membros, no que diz respeito aos danos causados à biodiversidade (ver também, neste contexto, a secção 3).

Além disso, a legislação nacional não pode cobrir eficazmente as questões relativas aos danos ambientais transfronteiriços ocorridos na UE, os quais podem afectar, entre outros, os cursos de água e os habitats, muitos dos quais se estendem para além das fronteiras. Por conseguinte, afigura-se necessário um regime comunitário amplo que evite a adopção de soluções inadequadas para os danos transfronteiriços.

Os Estados-Membros utilizam instrumentos diferentes para implementar as suas regras de responsabilidade ambiental. Uns apoiam-se preferencialmente no direito administrativo ou público, enquanto outros recorrem em maior medida ao direito civil. Todos eles utilizam, porém, uma combinação dos dois. *Um regime comunitário deverá visar a fixação de objectivos e resultados, mas os Estados-Membros deverão escolher os meios e os instrumentos para os atingir.*

Também de acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, um regime comunitário — baseado no artigo 175.º do Tra-

tado — poderá ser um regime-quadro contendo requisitos mínimos essenciais, a completar ao longo do tempo com outros elementos que possam parecer necessários à luz da experiência reunida com a sua aplicação no período inicial (*abordagem gradual*).

Caso o instrumento para estabelecer o regime seja uma directiva, será assegurada uma aplicação coerente do sistema em toda a Comunidade, através da monitorização do direito comunitário por parte da Comissão e da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

7. O IMPACTO ECONÓMICO GLOBAL DA RESPONSABILIDADE AMBIENTAL A NÍVEL COMUNITÁRIO

Um regime comunitário de acordo com as orientações do livro branco diferiria em alguns aspectos significativos dos regimes existentes. Por conseguinte, a experiência passada é insuficiente para apoiar quaisquer opiniões bem fundamentadas sobre o impacto económico global do regime comunitário, incluindo o seu impacto na competitividade a nível externo. A Comissão continuará a sua investigação nesta área e lançará novos estudos sobre o impacto económico e ambiental da responsabilidade ambiental. Os resultados desses estudos serão objecto de uma avaliação profunda, adquirindo a devida importância na preparação das futuras iniciativas da Comissão neste domínio. Contudo, neste momento, os dados sobre os regimes de responsabilidade existentes oferecem um quadro analítico geral proveitoso.

Os dados disponíveis sobre o impacto global da regulamentação ambiental na competitividade da indústria sugerem que não é discernível qualquer impacto negativo significativo. Existem igualmente dados disponíveis sobre o impacto dos regimes de responsabilidade ambiental. Os custos totais anuais de descontaminação do Superfund dos EUA, retroactivo ⁽²⁶⁾, embora excluam os custos dos danos causados aos recursos naturais, representam cerca de 5% do montante total gasto por ano nos Estados Unidos para dar cumprimento a todos os regulamentos ambientais federais. Não existem valores globais das despesas do Superfund dos EUA com os danos causados aos recursos naturais. No que se refere aos regimes de responsabilidade ambiental em vigor nos Estados-Membros, os dados disponíveis sugerem que eles ainda não originaram quaisquer problemas significativos em matéria de competitividade.

Embora não tenhamos certezas a respeito dos efeitos de um regime de responsabilidade comunitário sobre a competitividade a nível externo, é necessário ter em conta que a maioria

dos países da OCDE possui legislação do mesmo tipo em matéria de responsabilidade ambiental.

Consequentemente, um regime comunitário de responsabilidade ambiental não equivalerá à adopção pela UE de uma norma unilateral de protecção do ambiente ⁽²⁷⁾.

Isto não significa que a competitividade internacional da indústria da União Europeia e, em especial, das indústrias orientadas para a exportação e dos sectores confrontados com uma concorrência significativa por parte das importações não devam ser salvaguardados por todos os meios possíveis. Existem formas de compensar os eventuais problemas de competitividade a nível externo que possam ser suscitados pelas diferenças nas normas de responsabilidade civil a nível internacional, compatíveis com as regras do comércio mundial.

Quanto às **PME**, cabe-lhes frequentemente uma percentagem mais elevada dos danos ambientais do que a sua dimensão permitiria suportar, possivelmente devido à falta de recursos. Desta perspectiva, poderão sentir um impacto mais substancial. Efeitos secundários indesejáveis, tais como um aumento da percentagem de danos causados pelas PME poderão ser atenuados por uma utilização mais direccionada dos mecanismos de apoio nacionais ou comunitários que visam facilitar a adopção de processos de produção mais limpos por parte das PME.

A abordagem à responsabilidade aqui proposta protege os operadores económicos do **sector financeiro** da responsabilidade, a menos que tenham responsabilidades operacionais. Os impactos negativos indesejáveis neste sector são, por conseguinte, pouco prováveis. Desde que seja assegurada a segurança jurídica no que diz respeito à responsabilidade e à transparência, o impacto, em especial no sector dos **seguros**,

⁽²⁶⁾ O livro branco é contrário à responsabilidade retroactiva que, sendo em tudo o resto igual, possui impactos maiores em termos de custos.

⁽²⁷⁾ Neste contexto, é conveniente assinalar que a maioria dos problemas de competitividade e deslocalização ocorrem entre países desenvolvidos e não entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos (conclusão confirmada no recente estudo da OMC sobre comércio e ambiente, *Special Studies, «Trade and the Environment»*, OMC 1999). Assim, uma vez que a maioria dos países da OCDE já dispõe de legislação do mesmo tipo no domínio da responsabilidade ambiental, é provável que o impacto de um regime comunitário de responsabilidade na competitividade externa seja limitado.

deverá revelar-se positivo com o tempo, à medida que se adquira experiência com o funcionamento do regime e surjam novos mercados para os produtos dos seguros.

O efeito da responsabilidade ambiental no emprego constitui igualmente uma questão importante. A investigação disponível sobre o impacto global da regulamentação em matéria de ambiente sugere que, embora os postos de trabalho possam aumentar ou diminuir em determinados sectores, o emprego total não será afectado de forma sistemática ⁽²⁸⁾.

Embora não existam estudos empíricos disponíveis sobre o impacto específico da responsabilidade ambiental no emprego, é evidente que poderão surgir certos impactos negativos quando as empresas substituírem actividades e processos que causam mais danos ao ambiente por outros mais ecológicos. Porém, é provável que este impacto seja contrabalançado. A essência económica da responsabilidade consiste em proporcionar incentivos a um aumento dos níveis de prevenção. É por conseguinte de prever que o emprego nos sectores que oferecem e utilizam tecnologias limpas e serviços afins beneficie da responsabilidade ambiental. À medida que se vai desenvolvendo um seguro contra os danos a recursos naturais também deverão ser criados mais postos de trabalho neste sector.

O conceito fundamental neste contexto é o desenvolvimento sustentável, tendo em conta, de forma equilibrada, as dimensões económica, social e ambiental.

Por último, há que recordar que a utilização de instrumentos políticos gera frequentemente custos, mesmo que estes produzam um benefício líquido. É por conseguinte necessário procurar uma minimização dos custos associada a objectivos previamente definidos.

No caso da responsabilidade civil, as custas de transacção, ou seja, os custos de alcançar e aplicar normas, é uma questão que merece uma análise específica. Podem ser referidos três casos a este respeito. Em primeiro lugar, o caso

dos EUA, onde a litigação está assumidamente mais disseminada do que na Europa, e onde as leis de responsabilidade civil têm implicado elevadas custas de transacção, principalmente custas judiciais, no elevado montante de 20% dos custos totais de execução e compensação. Em segundo lugar, em relação aos sistemas de responsabilidade ambiental estrita dos Estados-Membros, não há qualquer prova de que eles tenham dado origem a um aumento dos pedidos de indemnização ou das custas de transacção. Por último, existe na Comunidade a experiência da introdução da directiva relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos (ver nota de pé de página 9). Um relatório de estudo sobre o primeiro período de aplicação desta directiva não encontrou qualquer aumento significativo no número ou no padrão dos pedidos de indemnização apresentados. Poderá concluir-se deste facto que, quando se definirem as características de um regime de responsabilidade ambiental, é importante examinar as razões para as diferenças nas custas de transacção entre os diferentes sistemas, e evitar os elementos que iriam contribuir, em particular, para essas custas.

As regras relativas ao acesso directo à justiça por outras partes que não as autoridades públicas também deveriam ser avaliadas a esta luz. A aplicação de soluções extrajudiciais poderia ser benéfica neste contexto. As normas de descontaminação e de reparação também deveriam ser avaliadas tendo em conta os custos que poderão originar.

A fim de poderem estar em condições de lidar com a poluição histórica e com outras formas de poluição para as quais a responsabilidade civil não seria um instrumento adequado, por exemplo no caso dos danos difusos, ou nos casos em que não é possível identificar o poluidor, os Estados-Membros poderão recorrer — como alguns já fazem — a outros instrumentos, como as taxas de impacto impostas às actividades poluentes, ou a fundos estabelecidos a nível nacional ou regional.

⁽²⁸⁾ Ver, por exemplo, o estudo de referência «*Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real issues*», R. Repetto, World Resources Institute, Março de 1995.

8. CONCLUSÃO

O presente livro branco procurou avaliar diferentes opções de acção comunitária no domínio da responsabilidade ambiental. Com base na análise apresentada neste documento, a Comissão considera que a opção mais apropriada é uma directiva-quadro em matéria de responsabilidade ambiental, instituindo uma responsabilidade estrita — com causas de justificação — no que diz respeito aos danos tradicionais (nomeadamente os danos a pessoas e bens) e aos danos ambientais (contaminação de locais e danos à biodiversidade nas áreas incluídas na rede Natura 2000) causados por actividades perigosas regulamentadas a nível comunitário, e uma responsabilidade baseada na culpa em relação aos danos causados à biodiversidade por actividades não perigosas. Esta abordagem proporcionaria o meio mais eficaz de implementar os princípios ambientais consagrados no Tratado CE, em especial o princípio do poluidor-pagador.

Os pormenores dessa directiva-quadro deverão ser mais aprofundados, tendo em conta as consultas a realizar.

A Comissão convida o Parlamento Europeu, o Conselho, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, bem como as partes interessadas, a debaterem e comentarem o livro branco. Os comentários podem ser enviados à Comissão, para o seguinte endereço:

Direcção-Geral do Ambiente, Segurança Nuclear e Protecção Civil, Unidade Assuntos Jurídicos (DG ENV.B.3), Rue de la Loi, 200, B-1049 Bruxelas,

ou enviados por correio electrónico para

Carla.DEVRIES@cec.eu.int ou

Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int

antes de 1 de Julho de 2000.



Anexo 1

**ESTUDO DOS SISTEMAS
DE RESPONSABILIDADE CIVIL
PELA REPARAÇÃO DOS DANOS
CAUSADOS AO AMBIENTE**

RESUMO

McKenna & Co, Londres, Junho de 1996

INTRODUÇÃO

Este relatório final debruça-se sobre os sistemas de responsabilidade jurídica no que respeita à «reparação» dos danos ambientais, existentes em 19 países diferentes em Dezembro de 1995. Embora o mandato inicial se limitasse à análise da responsabilidade civil, as responsabilidades administrativa e penal também foram examinadas com alguma profundidade, a fim de proporcionar um panorama global representativo dos sistemas de «responsabilidade ambiental» existentes.

RESPONSABILIDADE CIVIL

Todos os países considerados possuem uma forma de responsabilidade civil clássica, baseada no princípio fundamental de que sempre que uma pessoa causa danos a outra com algum grau de culpa (normalmente negligência) esses danos devem ser compensados. Estas regras são expressas quer como parte integrante de um código civil, quer através do direito consuetudinário desenvolvido pela jurisprudência ou por diplomas legais que formalizam o direito consuetudinário. Os sistemas clássicos de responsabilidade civil foram desenvolvidos em vários países de modo a introduzir formas de responsabilidade estrita para os danos causados ao ambiente, nos casos, por exemplo, em que são empreendidas actividades perigosas.

Alguns países promulgaram leis específicas para instituir uma base para a reclamação de indemnizações pelos danos ambientais sofridos. Os primeiros países a tomarem esta medida foram a Noruega e a Suécia. Significativamente, os outros países escandinavos também já introduziram leis especiais de compensação civil por danos causados ao meio ambiente. A Alemanha, nomeadamente, também já possui uma tal lei e a Áustria deverá introduzir uma lei essencialmente baseada na Convenção de Lugano sobre a responsabi-

lidade civil por danos resultantes de actividades perigosas para o ambiente, de 1993. Muitas destas leis são recentes, pelo que a experiência quanto à sua utilização ainda é limitada. A legislação alemã tem sido particularmente subaproveitada.

As leis específicas de compensação ambiental impõem uma responsabilidade estrita e estão orientadas para as questões ambientais. Algumas delas são elaboradas para aplicação exclusiva a certas actividades ou instalações industriais. É o caso, por exemplo, das legislações dinamarquesa e alemã, que enumeram em anexo as indústrias às quais a legislação se aplica. Em contraste, as legislações finlandesa e sueca são aplicáveis a toda e qualquer actividade que cause danos ao ambiente.

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA E PENAL

A maior parte da regulamentação ambiental, nos países considerados, tanto em termos de quantidade de legislação como de medidas práticas, opera através do direito administrativo, o qual é sustentado pela disponibilidade de sanções penais envolvendo multas e/ou prisão, quando as regras são infringidas. Em alguns países, tais como os Países Baixos, também existem multas administrativas.

Uma característica comum é a utilização de licenças ou autorizações administrativas, mas os países diferem quanto à forma como tais sistemas foram desenvolvidos. Alguns países têm vários textos legislativos e organismos administrativos que controlam as actividades de determinadas indústrias ou sectores ambientais. Estes organismos funcionam frequentemente numa base federal, regional ou distrital. Outros países gerem esses sistemas sob a direcção de uma «agência de protecção do ambiente» a nível central, que exerce controlo sobre a maioria dos sectores do ambiente e a maior parte das actividades industriais, em coordenação com as autoridades locais. O Reino Unido está presentemente a fazer a transição de uma abordagem sectorial para uma direcção fundamentalmente assegurada pela Agência do Ambiente, embora as autoridades locais conservem algumas competências. A Dinamarca tem uma estrutura regulamentar semelhante, embora os municípios e os conselhos distritais pareçam ter mantido mais poderes em relação à autoridade central. A Finlândia possui uma agência de protecção do ambiente a nível central com 13 agências ambientais específicas a nível regional.

As sanções penais podem surgir em caso de violação de uma licença ou ordem administrativa, embora as situações mais graves sejam directamente consideradas como infracções penais por poluição. Alguns países como a Finlândia, Alemanha e Espanha introduziram actualmente conceitos amplos de infracção penal contra o ambiente nos seus códigos penais.

INDEMNIZAÇÃO CIVIL POR PERDAS E DANOS

A principal reparação do direito civil, comum a todos os países estudados é a compensação por meio de indemnizações por perdas e danos. O objectivo é compensar as pessoas por perdas ou danos que lhes tenham sido causados — isto é, tanto quanto possível, colocá-las na mesma situação em que estariam se os danos não se tivessem verificado. Os sistemas procuram, por conseguinte, avaliar o valor deste prejuízo em termos financeiros. Os prejuízos indemnizáveis estão, em geral, limitados aos danos pessoais, aos danos à propriedade e, muitas vezes, aos prejuízos puramente económicos. Deste modo, a maioria dos sistemas não permite uma compensação por danos puramente ecológicos. Isto não significa que nunca seja possível uma compensação quando ocorrem danos no solo, nas águas subterrâneas, na flora, na fauna, etc. A compensação, em tais circunstâncias, não se refere aos danos ecológicos mas sim a qualquer prejuízo que o proprietário ou o locatário tenham sofrido, por exemplo, devido à redução do valor da terra ou à perda de meios de subsistência. Normalmente, é possível reclamar uma indemnização relativa aos custos de limpeza.

Têm-se dado alguns passos no sentido da compensação por danos puramente ecológicos. Os EUA têm um sistema que permite a indemnização «por danos causados aos recursos naturais», a qual só pode, todavia, ser reclamada ou recebida por mandatários governamentais, não representando, por conseguinte, uma benesse inesperada para os particulares. Os tribunais ainda estão a desenvolver os métodos de avaliação e os limites dessas indemnizações por perdas e danos. Na Bélgica, os tribunais estão a utilizar o conceito de bens colectivos de modo a que os prejuízos ecológicos ou estéticos possam ser compensados. Em França e nos Países Baixos os grupos de acção ambiental têm algumas possibilidades de reclamar uma indemnização por perdas e danos relativamente ao interesse que desejam proteger. As indemnizações são concedidas com o fim de lhes permitir proceder a alguma forma de restauração, tal como o repovoamento de rios com peixes ou a limpeza de aves cobertas de crude.

Ao abrigo dos princípios do direito civil a maioria dos sistemas não impõe uma obrigação de utilização da indemnização recebida para restaurar o ambiente. Isto não está, todavia, isento de reservas. Vários sistemas de responsabilidade civil impõem uma obrigação de atenuar eventuais danos e isto pode incluir acções de limpeza. Além disso, em vários países, as autoridades administrativas podem ordenar ao queixoso que realize as operações de limpeza, exigindo efectivamente que a indemnização civil seja utilizada na restauração. Na Noruega, a indemnização é frequentemente paga às autoridades, a fim de lhes permitir realizar a limpeza. O particular lesado apenas receberá o dinheiro nos casos em que a limpeza não seja do interesse público.

PODERES ADMINISTRATIVOS

Todos os sistemas estudados utilizam uma forma qualquer de sistema administrativo para protecção do ambiente e é através desses sistemas, mais do que pelo recurso ao direito civil, que se realiza a maioria das acções para proteger e restaurar o ambiente. Os sistemas de licenciamento e monitorização fornecem informações às autoridades e detêm normalmente poderes consideráveis, quer para ordenar a reparação quer para a realizar e exigir o pagamento dos respectivos custos. Os poderes de que dispõem dependem frequentemente da legislação que os institui. A maioria dos países confere às autoridades competentes poderes para ordenarem a restauração ou procederem elas próprias à limpeza e reclamarem os custos posteriormente. No Luxemburgo, esses poderes apenas ficaram consagrados nos estatutos mais recentes. Nos Países Baixos, estes poderes são sustentados por taxas administrativas por incumprimento. Um outro poder existente, por exemplo, em Portugal, nos Países Baixos e em Itália é o de encerramento de fábricas que infrinjam as normas e estejam a causar poluição. Na Itália, também é possível ordenar a deslocação de fábricas.

LIMITES DAS INDEMNIZAÇÕES OU DOS CUSTOS DE LIMPEZA

Raramente estão estipulados valores máximos para as indemnizações ou para os custos de limpeza. A Alemanha fixou um limite teórico, na sua legislação civil ambiental para os danos a pessoas e bens, com um nível bastante elevado. A Áustria limita normalmente as indemnizações civis ao valor dos bens envolvidos. Os custos de limpeza apenas estão, em geral, limitados à medida em que são necessários e razoáveis, exigindo uma qualquer forma de avaliação dos custos e benefícios da reparação.

CRITÉRIOS DE REPARAÇÃO/RESTAURAÇÃO

Existem algumas diferenças de país para país no que se refere ao nível de restauração exigido. O sistema mais desenvolvido é o que funciona nos Países Baixos, onde o nível básico é a «multifuncionalidade», conceito que exige uma restauração adequada para todas as utilizações. O actual sistema é uma versão revista das bem conhecidas normas ABC. Em casos excepcionais, a multifuncionalidade não é exigida. A utilização presente do solo apenas é, regra geral, relevante para decidir se a limpeza deve ou não ser começada. Os EUA têm um sistema que exige que a limpeza seja feita até um nível semelhante à multifuncionalidade. Devido aos custos enormes que isto implica, há uma tendência para se imporem padrões menos rigorosos na prática. Alguns países estabelecem padrões elevados e absolutos, como é o caso da Dinamarca, da Finlândia e de Portugal, embora na prática estes não pareçam ser rigidamente cumpridos. Quanto aos restantes países, a maioria não possui padrões definidos a nível central, embora existam orientações e, na prática, a utilização final seja normalmente tomada em consideração.

ORDENS DE REPARAÇÃO OU DE PROIBIÇÃO

Na maioria dos países é possível solicitar a emissão de uma ordem, em casos urgentes, tendo em vista impedir uma actividade poluente ou exigir a adopção de medidas positivas de prevenção. Geralmente, essas ordens são emitidas pelo tribunal. Contudo, na Dinamarca, as autoridades administrativas têm alguns poderes para as emitir sem recurso aos tribunais. Na Alemanha, o nível de urgência exigido para justificar uma ordem deste tipo parece ser elevada, ao passo que na Itália tais ordens são pouco habituais em casos ambientais. O Reino Unido emprega um teste de «balanço de conveniência» o qual exige a avaliação das vantagens e desvantagens relativas para as partes. Se houver uma desvantagem significativa para uma das partes é possível recusar a emissão de uma tal ordem. O sistema sueco parece ser mais liberal, emitindo ordens de prevenção ou proibição sempre que surge um mero risco de poluição.

PESSOAS RESPONSÁVEIS

A norma geral é de que o poluidor é responsável. Normalmente, a pessoa responsável é um operador ou proprietário, embora a legislação específica possa denominar a pessoa responsável de forma mais precisa. As sanções penais, embora dirigidas a acções específicas, são em geral expressas de uma forma ampla em termos

da pessoa responsável. Em alguns casos, é designado um responsável principal e um secundário. Novas disposições tomadas no Reino Unido a respeito das zonas contaminadas torna o poluidor o principal responsável pela limpeza, responsabilidade que é transferida para o proprietário ou o locatário, caso não seja possível encontrar o poluidor. Os directores e gerentes podem ser responsabilizados, na maioria dos países, em especial no direito penal. Em alguns países, tais como a Finlândia, os Países Baixos, o Reino Unido, a Suécia, a Suíça e a Espanha, a responsabilidade de uma empresa-mãe é teoricamente possível sempre que ela exerça um controlo efectivo. Do mesmo modo, as instituições de crédito podem incorrer em responsabilidade através da execução de hipotecas ou do exercício de um controlo efectivo.

A CAUSALIDADE E O ÓNUS DA PROVA

Um obstáculo significativo comum nos casos ambientais dos países estudados é a prova do nexo de causalidade. Frequentemente, as questões são complexas, sendo necessárias provas técnicas e periciais de nível elevado. Isto pode constituir uma barreira significativa ao êxito dos queixosos que intentam acções judiciais a nível individual.

As regras básicas aplicáveis à maioria dos sistemas determinam que é ao queixoso que cabe suportar o ónus da prova. Normalmente, no direito civil, o queixoso deve demonstrar que é mais provável que tenha ocorrido uma determinada causa ou versão dos acontecimentos do que outras. Este nível de prova é frequentemente designado por «balanço das probabilidades» ou «probabilidade prevalecte». Alguns países, tais como a Bélgica, Portugal e a Islândia exigem níveis de prova mais elevados.

A inversão ou redução do ónus da prova é utilizada em vários dos países estudados. Normalmente, a inversão tem sido desenvolvida pelos tribunais e é utilizada em circunstâncias específicas. Alguns tribunais podem, por exemplo, inverter o ónus da prova quando estão em causa actividades particularmente perigosas ou quando, aparentemente, não existe qualquer explicação alternativa para a versão dos acontecimentos que o queixoso procura demonstrar. Na Alemanha, uma redução do ónus da prova do nexo de causalidade desenvolvida através da jurisprudência foi incluída na legislação relativa à responsabilidade ambiental. Esta apenas exige que o queixoso demonstre a capacidade da fábrica em questão para causar os danos. O arguido deve provar então que a verdadeira causa foi diferente.

ACESSO À JUSTIÇA

Existem algumas variações significativas quanto ao grau em que os indivíduos e, em especial, os grupos de interesse ambiental podem obter acesso aos tribunais para exigir a aplicação da legislação relativa à protecção e à restauração do ambiente.

DIREITO CIVIL

O princípio geral na maioria dos países estudados é o de que só alguém com um interesse directo, isto é, que tenha sofrido alguns danos ou perdas, pode reclamar uma compensação através de uma acção civil. Geralmente, portanto, os queixosos não têm quaisquer direitos em relação ao ambiente sem dono. Na Dinamarca, esses direitos são recusados aos indivíduos.

Dado não poderem demonstrar qualquer prejuízo directo, os grupos de interesse ambiental não podem, normalmente, instaurar acções civis. Em França, está contudo previsto que os indivíduos envolvidos podem designar um grupo de interesse que instaure uma acção nos tribunais civis, administrativos ou criminais. Nos termos de algumas leis italianas, os grupos de interesses reconhecidos podem intervir na avaliação das indemnizações civis. Portugal e os Países Baixos permitem que os grupos de interesses peçam directamente ao tribunal que emita ordens tendo em vista a protecção do ambiente.

No Luxemburgo, algumas leis começaram a conceder aos grupos de interesse o direito de agirem como partes civis. A abordagem norueguesa é interessante na medida em que, neste país, foi permitido que os grupos de interesse ambiental procedessem judicialmente em certos casos e é frequente os tribunais favorecerem mais essas acções do que as apresentadas por indivíduos. Além disso, nos Países Baixos e em França os tribunais têm concedido uma compensação aos grupos de interesse pelos custos em que tenham incorrido para restaurar o ambiente. Na Dinamarca, é possível reclamar os custos do repovoamento das águas com peixes, ao abrigo de legislação específica.

As normas mais liberais em matéria de direito de exercício de acção judicial parecem ser as da Irlanda, país onde os tribunais decidiram que, por definição, qualquer pessoa lesada tem direito a intentar uma acção. Este direito estende-se aos grupos de interesse.

DIREITO ADMINISTRATIVO

Em matéria de direito administrativo, os países estudados revelam diferenças consideráveis quanto ao direito

de os indivíduos e grupos de interesse contestarem as decisões e reclamarem a aplicação da lei. Os indivíduos só estão, na maioria dos casos, autorizados a contestar decisões administrativas nos tribunais quando os seus interesses ou direitos tiverem sido violados ou afectados de algum modo. Mais uma vez, a ampla norma irlandesa parece aplicar-se a qualquer pessoa ou grupo que conteste uma decisão administrativa.

O direito dos grupos de interesse a contestarem decisões administrativas é um pouco mais amplo do que aquele de que dispõem nos tribunais civis. É frequente ser exigido que o grupo em causa aja em relação ao interesse para cuja protecção tenha sido criado. Assim acontece nos Países Baixos e na Suíça. Outros países, tais como o Reino Unido, a Suécia, a Noruega e a Islândia exigem que o grupo de interesse demonstre um nível de interesse suficiente. No Reino Unido, os tribunais parecem estar a adoptar uma atitude cada vez mais liberal a este respeito. Em alguns dos países a legislação específica mesmo se os grupos de interesse devem ter esse direito ou não e a legislação italiana e dinamarquesa chegou ao ponto de inventariar os grupos de interesse aos quais é conferido esse direito.

DIREITO PENAL

As maiores disparidades entre países em matéria de direitos dos indivíduos e grupos de interesse verificam-se em relação ao direito penal. A Espanha, a França, o Reino Unido e a Áustria permitem queixas-crime. No Reino Unido, este direito tem sido utilizado pelos grupos de interesse ambiental e em França o direito está disponível para todos os grupos de interesse registados. Na Finlândia, as queixas-crime são possíveis, mas muito raras, e na Irlanda alguma legislação confere a «qualquer pessoa» o direito de instaurar uma acção judicial. Os direitos são diferentes no Luxemburgo e em Portugal. No Luxemburgo, um grupo de interesse pode intentar uma acção judicial se for capaz de demonstrar um interesse diferente do da comunidade em nome da qual o ministério público deve agir. Em Portugal, os grupos de interesse só podem agir como terceiros.

Os restantes países que não foram acima mencionados não permitem queixas-crime, mas admitem normalmente alguma forma de contestação ou queixa às autoridades contra uma decisão de não agir judicialmente. Normalmente, este direito, só está disponível para a vítima, embora na Itália os grupos de interesse registados o possam fazer.

SEGURANÇA FINANCEIRA

Quando um poluidor é insolvente ou não pode ser encontrado, não existe geralmente qualquer recurso civil à disposição do queixoso. A Suécia é o único país que tem um fundo de responsabilidade ambiental para este efeito. Do mesmo modo, se for necessário limpar uma zona e não for possível obrigar o poluidor a pagar, o financiamento das operações recai sobre as autoridades. Existem vários fundos específicos, por exemplo na Alemanha para a recuperação de zonas contaminadas, em França para compensação do ruído dos aeroportos, nos Países Baixos pela poluição atmosférica e entre as companhias petrolíferas para a limpeza da contaminação em antigas gasolinhas.

Os seguros obrigatórios são utilizados em vários dos países estudados, mas na maioria dos casos apenas em zonas específicas de alto risco. São exemplo disso as instalações nucleares, alguns locais registados (em França e na Alemanha) e os locais de tratamento de resíduos tóxicos e perigosos. A Suécia, porém, exige que todos os locais licenciados contribuam para o fundo de responsabilidade civil ambiental.

A maioria das apólices de seguro disponíveis nos mercados de seguros gerais estão limitadas aos danos súbitos e acidentais. Em alguns países (nomeadamente a Dinamarca, França, Itália, Países Baixos e Espanha) existem fundos de seguros comuns que abrangem os riscos de poluição, fornecendo uma cobertura especializada. Esses fundos, bem como algumas apólices disponibilizadas por determinadas companhias de seguros de países como a Alemanha, o Reino Unido, a Suécia, a Suíça e a Irlanda, proporcionam uma cobertura que se estende à poluição gradual.

Anexo 2

ASPECTOS ECONÓMICOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL E SISTEMAS DE INDEMNIZAÇÃO SOLIDÁRIA PARA REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS AO AMBIENTE

RESUMO DO RELATÓRIO

ERM Economics, Londres, Março de 1996

1. OBJECTIVOS E ABORDAGEM DO ESTUDO

O objectivo do presente estudo consistia em considerar as implicações económicas dos sistemas de responsabilidade ambiental e analisar o interesse económico de uma acção da União Europeia. Um estudo realizado em paralelo ⁽²⁹⁾ analisou os aspectos jurídicos.

Os sistemas de responsabilidade ambiental têm interesse devido a vários benefícios potenciais que podem proporcionar:

- podem proporcionar incentivos para prevenir ou reparar danos ambientais que não se encontram actualmente cobertos por outros instrumentos;
- podem indemnizar a vítima directamente;
- reforçam o princípio do poluidor-pagador;
- são, em algumas circunstâncias, mais eficientes do ponto de vista económico do que os instrumentos de regulamentação (comando e controlo) ou económicos.

A abordagem adoptada no presente estudo foi identificar, primeiramente, quais seriam, em princípio, os benefícios e os custos que um sistema de responsabilidade deveria ter, e examinar em seguida os dados empíricos disponíveis e os estudos de apoio. Por último, foram realizadas entrevistas a um pequeno número de empresas de sete sectores industriais de cada um dos cinco países estudados, quatro da UE e um da Europa Oriental. Foram também realizadas entrevistas com representantes de bancos e companhias de seguros nos cinco países.

Uma conclusão significativa do estudo é a ausência surpreendente de estudos anteriores sobre os aspectos económicos dos sistemas de responsabilidade ambien-

tal. Nenhum dos países da UE aqui estudados realizara estudos económicos empíricos sobre os custos ou os benefícios dos seus sistemas de responsabilidade, existentes ou futuros. Uma falta de análise empírica semelhante é evidente entre os principais agentes económicos; empresas, companhias de seguros e bancos. A investigação realizada para este estudo não conseguiu encontrar qualquer empresa ou associação industrial que tivesse quantificado totalmente o seu passivo ambiental existente e futuro ⁽³⁰⁾. A investigação também não revelou que os bancos ou companhias de seguros fossem capazes de quantificar os custos futuros com o mínimo pormenor.

Há muitas razões que justificam a debilidade da base empírica da adopção de políticas nesta área. Duas razões específicas são:

- os sistemas de responsabilidade ambiental são recentes na Europa, pelo que a experiência existente é muito reduzida;
- tal como acontece com a avaliação de outros sistemas de prevenção (por exemplo, policiamento, serviços de incêndio), o objectivo de actuação é evitar o acidente ou o prejuízo; este efeito é intrinsecamente não observável.

1.1. SISTEMAS DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL E OUTROS INSTRUMENTOS

A utilização de um sistema de responsabilidade ambiental foi comparada com tipos alternativos de instrumentos, isto é, instrumentos de regulamentação e económicos, utilizando vários critérios:

- eficiência económica no controlo da poluição;
- incentivos para a prevenção, reparação e desenvolvimento tecnológico futuro;
- custos de transacção ⁽³¹⁾;

Estes critérios foram utilizados para fornecer algumas indicações iniciais sobre a aplicabilidade relativa dos sistemas de responsabilidade ambiental a diferentes tipos de problemas ambientais.

⁽²⁹⁾ «Study of Civil Liability systems for Remedying Environmental Damage: Legal Study», McKenna & Co, 1996 (Estudo dos sistemas de responsabilidade civil para reparar os danos causados ao ambiente).

⁽³⁰⁾ Sabemos de que um pequeno número de empresas multinacionais adoptou disposições nas suas contas para algum ou para todo o seu passivo futuro previsível neste domínio.

⁽³¹⁾ Estes custos incluem custas legais, custos de administração, procedimentos de avaliação de risco, custos de monitorização e aplicação.

Os sistemas de responsabilidade ambiental funcionam melhor nos casos em que existe um nexo de causalidade claro, por exemplo nos danos causados por um acidente ou em que um único poluidor afecta uma única vítima. Os sistemas de responsabilidade ambiental podem ser eficientes devido à sua flexibilidade, uma vez que permitem que o poluidor escolha as acções menos dispendiosas ⁽³²⁾, mas estas escolhas podem ser dificultadas devido à incerteza da dimensão potencial da responsabilidade. A incerteza será tanto maior quando o nexo de causalidade não é claro e o valor dos danos é difícil de avaliar, como acontece com os danos ecológicos causados por poluição difusa.

Os instrumentos de regulamentação podem ser relativamente eficazes quando o nível de poluição socialmente óptimo é conhecido, existem diferenças pequenas nos custos marginais de atenuação e o regulador tem um bom acesso às informações sobre os custos de atenuação. Os instrumentos económicos podem ser eficazes quando os mercados subjacentes não são caracterizados por insuficiências e existem grandes variações nos custos do controlo da poluição suportados pelas empresas, pelo que o facto de se dar às empresas a liberdade de escolherem as suas opções de atenuação é susceptível de reduzir esses custos. Tanto os instrumentos de regulamentação como os instrumentos económicos exigem uma monitorização regular das actividades poluentes das empresas.

Quando se consideram estas características chega-se à conclusão de que um sistema de responsabilidade ambiental tem uma vantagem comparativa nos problemas de poluição accidental para a atmosfera, o solo e a água, de poluição gradual, em especial, no que respeita ao danos causados ao solo e à água, desde que o nexo de causalidade possa ser provado a custos razoáveis, e possivelmente também à contaminação histórica do solo (sob reserva de que as custas de transacção possam ser mantidas num nível baixo). Os sistemas de responsabilidade ambiental têm desvantagens comparativas no que diz respeito à poluição difusa (em especial para a atmosfera e possivelmente para a água), quando há múltiplos poluidores e danos múltiplos, e quando o nexo da causalidade é difícil de provar.

Existe uma complementaridade entre os sistemas de responsabilidade ambiental e outros instrumentos, uma vez que nenhum instrumento só por si é eficaz para todos os tipos de poluição. São exemplo disto os danos

ecológicos causados aos habitats naturais e ao ambiente sem dono, em que a vantagem comparativa depende do tipo de poluição e das suas fontes.

A eficiência dos instrumentos alternativos pode ser, em princípio, comparada através da análise dos custos que impõem aos poluidores e aos organismos de regulamentação para alcançar um objectivo ambiental desejado. Nos casos em que os instrumentos económicos são aplicáveis aos problemas de poluição, realizaram-se vários estudos empíricos que verificaram que esses instrumentos são economicamente mais eficientes do que a regulamentação, isto é, podem alcançar o mesmo objectivo ambiental com um custo mais baixo, e por vezes consideravelmente mais baixo. Infelizmente, não existem estudos empíricos sobre o desempenho dos sistemas de responsabilidade ambiental, em termos de custo-eficácia ou de eficiência em comparação com outros instrumentos.

2. OS CUSTOS DOS DANOS AMBIENTAIS

2.1. DANOS AMBIENTAIS

Na UE continuam a existir danos ambientais consideráveis por reparar, os quais poderiam, como ponto de partida, ser internalizados por um sistema de responsabilidade ambiental. Ao tentar determinar exactamente a amplitude destes danos, o presente estudo viu-se novamente confrontado com enormes insuficiências em matéria de dados. Nenhum país da UE possui dados suficientemente pormenorizados para poder produzir uma estimativa completa desses danos ambientais não reparados. Existem estimativas parciais para alguns tipos de poluição, mas os dados são muito escassos e extremamente variáveis. Utilizando uma abordagem por indicadores, estimámos que os custos anuais dos danos residuais paros Estados-Membros da UE podiam variar entre 4% e 7% do PIB ⁽³³⁾. Esta amplitude de variação resulta de três factores:

- os diferentes níveis de actividade poluente nos Estados-Membros;
- a sensibilidade e a concentração dos receptores;
- os diferentes níveis de protecção ambiental existente.

Uma abordagem comum da UE a um sistema de responsabilidade ambiental tem potencialidades para aplanar estas diferenças entre os níveis de protecção

⁽³²⁾ Esta é uma vantagem que partilham com os instrumentos económicos.

⁽³³⁾ Note-se que, se as indemnizações anuais tiverem um valor igualmente elevado, isso implica que uma estimativa de «conta ecológica» do crescimento do PIB seria negativa para a maioria dos países na maior parte dos anos.

ambiental existentes, embora seja complexo conceber um sistema que obtenha o mesmo efeito no âmbito de jurisdições diferentes, mesmo que não existissem variações na sensibilidade dos receptores.

A incerteza quanto ao nível e à distribuição dos danos, e a margem para discrepâncias nas avaliações entre diferentes poluidores, é claramente insatisfatória. Contudo, se fosse introduzido um sistema europeu de responsabilidade ambiental, os tribunais necessitariam de orientações sobre a aplicação dos métodos de avaliação dos danos. Um primeiro passo consistiria em elaborar um conjunto de orientações europeias para a aplicação de técnicas de estimativa dos danos, bem como um quadro para a avaliação do valor dos mesmos.

2.2. NÍVEIS ACTUAIS DE DESPESAS AMBIENTAIS

O estudo tentou cotejar os dados existentes sobre as despesas das indústrias europeias com a prevenção da poluição. Essa tarefa revestia-se de interesse por duas razões:

- porque é possível que as discrepâncias existentes entre os Estados-Membros da UE no tocante a essas despesas já estejam a afectar a concorrência;
- para avaliar a dimensão global das despesas actuais relativamente ao valor estimado dos danos residuais. Saber também até que ponto os encargos financeiros das empresas seriam significativamente aumentados, em relação às despesas actuais com a defesa do ambiente, se tais danos fossem internalizados através de um sistema de responsabilidade ambiental.

A fiabilidade dos dados é muito irregular, mas tende a indicar que existe uma discrepância entre os países no que se refere às despesas da indústria com a prevenção da poluição.

Os dados relativos à indústria mostram que, nos casos em que existe um sistema de responsabilidade ambiental, as empresas não conseguem separar os seus custos ambientais entre custos induzidos pelo sistema de responsabilidade ambiental e custos suportados por outras razões, por exemplo, o cumprimento da regulamentação ou as políticas ambientais da empresa. A maioria das actividades de prevenção é induzida pelos efeitos combinados de muitos factores.

Embora as empresas não sejam capazes de identificar claramente as despesas adicionais que podem ser originadas, no futuro, por sistemas de responsabilidade ambiental mais rigorosos, globalmente os custos da pro-

tecção do ambiente e as questões regulamentares continuam a ser uma das principais preocupações para a indústria. Em combinação com outras vertentes do sistema de protecção do ambiente, é de esperar que um quadro de responsabilidade estrita suscite um maior cuidado com a protecção do ambiente por parte das empresas.

Não é possível avaliar em que medida os diversos elementos de um sistema de responsabilidade mais rigoroso suscitariam a realização de maiores despesas com a prevenção, por parte da indústria.

2.3. O IMPACTO DE UM SISTEMA DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

No tocante aos problemas ambientais susceptíveis de serem tratados mais eficazmente por um sistema de responsabilidade civil, que parte dos danos ambientais poderá ser abrangida?

As estimativas da percentagem de danos ambientais para cada um dos meios receptores sugere que a percentagem de danos causados ao solo representa 10% a 40% dos danos totais. Outro indicador é a percentagem da poluição não difusa (isto é, de fontes pontuais) em relação à poluição difusa; essa percentagem ronda provavelmente 15%. Em relação à contaminação do solo, as emissões acidentais poderão causar apenas cerca de 15% dos danos, em comparação com os 85% causados pelas emissões contínuas (ver *secção 2.1*).

Se um sistema de responsabilidade ambiental for exclusivamente aplicado ao tipo de problemas a que se adequa melhor, só conseguirá internalizar uma pequena percentagem dos danos ambientais totais ⁽³⁴⁾, embora possa gerar incentivos mais amplos em termos de prevenção.

Um sistema de responsabilidade ambiental poderá ser aplicável a alguns problemas de poluição transfronteiras, tais como a poluição acidental da água, mas provavelmente não será aplicável a outros problemas transfronteiriços com origem em muitas fontes diferentes (por exemplo, a poluição atmosférica), em que é difícil determinar e provar que fonte causou (uma parte de) a poluição.

⁽³⁴⁾ É possível comparar esta conclusão com a estimativa para a Alemanha, cujo sistema de responsabilidade ambiental apenas internaliza cerca de 1% dos danos ambientais totais.

2.4. *COMPETITIVIDADE E CUSTOS DA RESPONSABILIDADE*

Sistemas de responsabilidade existentes

Parece pouco provável, de acordo com os resultados das entrevistas, que os sistemas de responsabilidade civil existentes nos Estados-Membros da UE estejam a criar qualquer distorção significativa do comércio. Nas entrevistas, nenhuma das empresas referiu que o sistema de responsabilidade ambiental fosse, em si mesmo, um problema. Isto não constitui surpresa, uma vez que os custos actuais do sistema de responsabilidade ambiental correspondem a uma percentagem insignificante do valor do produto e por isso têm pouca influência sobre as decisões actuais no que respeita à produção.

As diferenças de custos ambientais teriam de persistir a longo prazo, e ser previsível que continuassem, para influenciarem as decisões sobre a localização dos investimentos futuros. Além disso, a atitude das empresas multinacionais, que são o tipo de empresas que mais frequentemente encara as decisões de localização do investimento num contexto internacional, é aplicar os mesmos critérios ambientais a todos os países da UE onde operam, independentemente das diferenças em matéria de normas e legislação ambientais.

A maioria das empresas afirmou que as questões ambientais, em geral, eram um factor ponderado nas decisões de investimento, mas não necessariamente entre países. As empresas também estão preocupadas com a transparência na tomada de decisões e a existência de um ambiente regulamentar previsível.

Responsabilidade futura

Sem uma abordagem comum aos sistemas de responsabilidade ambiental na Europa, os custos da compensação dos danos podem variar no interior da UE.

Utilizou-se um modelo comercial de uma indústria competitiva fundamental, o grosso da indústria química, para simular os efeitos dos futuros sistemas de responsabilidade sobre a competitividade, através da análise do impacto de diferenças nos custos de até 2%, entre os diversos países. Os resultados das simulações mostraram que, a longo prazo, estas diferenças poderiam produzir alterações relativas nas quotas de mercado dos diversos países da União Europeia na ordem de -4% a +2%. Numa indústria como a química, que é muito competitiva e em que os produtos de várias fir-

mas são substitutos próximos uns dos outros, diferenças de custo relativamente pequenas podem ter efeitos bastante significativos na perda das quotas de mercado. Todavia, as ligações comerciais e as diferenças de custo relativamente a países terceiros são um factor importante — e talvez mais importante do que as diferenças de custo relacionadas com o ambiente entre Estados-Membros da UE e entre estes últimos e países terceiros — na alteração da posição competitiva relativa dos países da União Europeia face a países terceiros.

Na UE, o mercado interno eliminou uma série de entraves ao comércio e ao investimento. Existe igualmente uma maior semelhança no interior da União, em termos de disponibilidade de políticas económicas e de infra-estruturas, do que acontece com os países terceiros. Por conseguinte, seria de esperar que o impacto das diferenças dos custos ambientais fosse maior dentro da UE e criasse problemas de concorrência interna. No âmbito do presente estudo, todavia, não foi possível encontrar provas empíricas conclusivas a este respeito.

Em relação a outras indústrias analisadas no estudo (curtumes, farmacêutica, electrónica, extracção de hulha, papel e pasta de papel, madeireira), é provável que o impacto dos futuros sistemas de responsabilidade ambiental sobre a competitividade seja menor do que no caso da indústria química. Isto acontece porque as indústrias referidas são menos competitivas ou têm um menor volume de comércio do que a indústria química, ou ainda porque os custos de transporte representam uma percentagem mais elevada dos seus custos totais.

2.5. *OS BENEFÍCIOS DE UMA ACÇÃO COMUNITÁRIA*

Constatou-se que a base empírica da avaliação dos benefícios da acção comunitária era limitada devido à falta de dados. É, todavia, possível resumir os argumentos que justificam de uma forma geral a acção da UE.

Os sistemas de responsabilidade ambiental podem criar meios efectivos para remediar alguns tipos de danos ambientais, por exemplo, os danos acidentais com um nexo de causalidade clara, e gerar incentivos para a prevenção dos danos ambientais em geral. Inversamente, pode afirmar-se que, na ausência de um sistema de responsabilidade ambiental, os danos seriam maiores, pois as empresas não enfrentariam quaisquer potenciais pedidos de indemnização. Por conseguinte, um

sistema de responsabilidade pode ser mais um instrumento político a utilizar complementarmente aos instrumentos existentes.

Já existe disparidade nos sistemas de responsabilidade ambiental, bem como nas despesas ambientais, entre os diversos Estados-Membros da UE. As diferenças podem aumentar, por exemplo, se os países que manifestaram o seu desejo de assinar a Convenção de Lugano implementarem sistemas desse tipo e os outros países não o fizerem. A análise da competitividade forneceu apenas uma indicação geral quanto à possibilidade de as eventuais diferenças de custo virem a distorcer o comércio no futuro. Porém, as questões ambientais são um motivo importante de preocupação para as empresas de sectores ambientalmente sensíveis. As empresas desejam um nível de certeza na UE susceptível de promover o mercado único e facilitar a mobilidade. Neste contexto, a incerteza causada pela disparidade e variabilidade dos sistemas de responsabilidade civil dos diferentes países pode pesar mais nas decisões a longo prazo do que as diferenças de custo imediatas.

A questão da inclusão da poluição transfronteiras no âmbito de um sistema de responsabilidade ambiental depende do tipo de poluição. A maior parte da poluição transfronteiras é atmosférica, isto é, de carácter difuso e sem umnexo de causalidade claro, pelo que não se adequa à internalização através de um sistema de responsabilidade ambiental. Outros casos de poluição transfronteiras existentes, tais como os rios poluídos, as áreas de habitats arruinadas e o transporte de resíduos perigosos, podem ser passíveis de tratamento através de um sistema de responsabilidade ambiental. Contudo, também poderão ser tratados através de acordos bilaterais ou internacionais.

3. **RESPOSTA DOS AGENTES ECONÓMICOS**

3.1. **RESPOSTAS DAS EMPRESAS**

Os sistemas de responsabilidade existentes tiveram um impacto limitado sobre as despesas com a poluição ou o pagamento de indemnizações e não constituem, em si mesmos, grande motivo de preocupação para as empresas. Não houve um impacto claramente identificado sobre a concorrência. Contudo, devido ao problema da conjugação de efeitos, as empresas são, na sua maioria, incapazes de distinguir o impacto, sobre os seus custos, de um sistema de responsabilidade ambiental do de outras políticas ambientais.

Não é, portanto, de admirar que os custos de prevenção induzidos tenham parecido reduzidos e difíceis de detectar. Das empresas inquiridas, nenhuma fizera avaliações quantitativas do seu passivo ambiental ou quantificado a redução dos riscos devida às despesas com a prevenção. Do mesmo modo, não tinham avaliado as consequências dos futuros sistemas de responsabilidade e não conseguiam distinguir claramente os efeitos potenciais da maioria dos elementos políticos.

PME

A flexibilidade do sistema de responsabilidade ambiental, ao permitir que as empresas escolham os meios de prevenção, pode ser vantajosa para as PME. As pequenas e médias empresas também podem ser receptivas à transparência e à igualdade de oportunidades oferecidos por um sistema jurídico. Contudo, a maioria dos instrumentos de política ambiental, incluindo os sistemas de responsabilidade civil, podem ser mais pesados para as PME do que para as empresas grandes, em relação aos seus recursos financeiros.

As PME são mais vulneráveis aos riscos ambientais, dado não serem tão diversificadas como as empresas grandes e terem uma capacidade de gestão limitada em matéria de prevenção. Este facto torna-as mais expostas aos riscos de um incidente de poluição de grandes proporções. O prejuízo causado por um processo pode, conseqüentemente, criar um passivo ambiental significativo para uma pequena empresa.

O custo do cumprimento das normas complexas decorrentes de um sistema de responsabilidade ambiental, e o custo e a duração do possível litígio, tenderão a tornar-se custos fixos que sobrecarregarão mais pesadamente as PME.

Os limites da responsabilidade, se forem fixados em relação às actividades das grandes empresas, serão insustentáveis para as pequenas empresas; terá, assim, de considerar-se um elemento relativo à dimensão na determinação desses limites, embora isto possa levar a que alguns danos fiquem por compensar. Este problema potencial seria exacerbado se as grandes empresas criassem pequenas empresas para limitar a sua exposição ao risco. Também poderá ser difícil fixar um limite a nível de toda a UE.

A possibilidade de aquisição de seguros é uma questão crucial para as PME, uma vez que elas dispõem de recursos financeiros limitados para cobrir os seus pró-

prios riscos. Os procedimentos de avaliação de risco realizados ou exigidos pelas companhias de seguros (e pelos bancos) seriam relativamente mais dispendiosos para as pequenas empresas do que para as empresas de grandes dimensões.

Os riscos da responsabilidade civil poderão levar os bancos a adoptar uma abordagem mais conservadora na avaliação do activo immobilizado como garantia para empréstimos, em especial se as companhias de seguros estabelecerem limites relativamente baixos à sua cobertura. Isto reduziria a capacidade de recurso ao crédito por parte das PME e teria como resultado menos investimento.

Dito isto, o impacto das PME sobre o meio ambiente pode ser proporcionalmente maior do que a dimensão das mesmas e o impacto colectivo das PME pode ser considerável. Por conseguinte, é difícil justificar que estas empresas fiquem totalmente isentas das regras da responsabilidade civil. Além disso, existem mecanismos compensatórios comunitários tais como as orientações comunitárias relativas ao auxílio estatal para fins ambientais. Estes mecanismos oferecem condições mais favoráveis às PME para as auxiliar a adaptarem-se às normas ambientais.

Atitudes das empresas perante os futuros sistemas de responsabilidade

No decurso das entrevistas com as empresas, discutiram-se as suas atitudes perante os sistemas de responsabilidade civil existentes e aqueles que poderão vir a existir no futuro. As entrevistas revelaram que a maioria das empresas inquiridas aceita o princípio do poluidor-pagador, mas não está disposta a pagar pelos danos causados por outras empresas; consequentemente, havia relutância em considerar a possibilidade de uma participação em fundos de indemnização comuns financiados pela indústria.

As empresas pretendiam também que fosse aplicado um critério de «conveniência de utilização» às normas de limpeza.

As empresas não querem:

- responsabilidade retroactiva;
- segurança financeira obrigatória;
- fundos de indemnização comuns (financiados pela indústria);
- responsabilidade estrita sem limites nem causas de justificação.

As entrevistas mostraram igualmente que as empresas podem aceitar eventualmente, sob determinadas condições:

- seguros obrigatórios;
- direito de acção judicial para as ONG.

3.2. COMPANHIAS DE SEGUROS

As companhias de seguros manifestaram duas preocupações distintas em relação aos sistemas de responsabilidade ambiental. Uma é a maior vulnerabilidade das companhias de seguros devido ao peso sobre as apólices de riscos antigos, decorrentes da poluição histórica, em especial no âmbito de um sistema de responsabilidade retroactiva. A outra é a necessidade de mudar as apólices de seguros a fim de fazer face a uma responsabilidade ambiental mais rigorosa.

O papel do mercado dos seguros é considerado muito importante por três razões:

- porque será provavelmente necessário obter cobertura dos seguros para as responsabilidades ambientais de todas as empresas, com excepção das empresas de muito grandes dimensões, para que elas possam gerir os seus riscos financeiros;
- para assegurar que as vítimas serão indemnizadas no caso de o montante da indemnização exceder a capacidade de pagamento da empresa;
- o teste da cobertura pelos seguros é um indicador da capacidade ou incapacidade do sistema de responsabilidade ambiental para internalizar eficientemente os custos dos danos. A impossibilidade de segurar os riscos, a menos que estes resultem de actividades da empresa conhecidas e ainda em curso, dever-se-á quer ao facto de o risco não ser calculável (nesse caso a empresa não poderá responder racionalmente) quer à impossibilidade de uma eventual acção ter êxito por o tipo de problema tornar o nexo de causalidade difícil de provar.

A percentagem de danos ambientais cobertos pelos seguros é actualmente pequena, tendo sido estimada, com base nas nossas entrevistas com as companhias de seguros, em menos de 1%. Todavia, a responsabilidade retroactiva criaria uma longa fila de pedidos de pagamento, para os quais as seguradoras não cobraram qualquer prémio e não possuem, portanto, quaisquer reservas planeadas.

Para que haja uma maior cobertura dos seguros para as empresas poluentes, é necessário que quaisquer deci-

sões sobre aquilo que deve ser incluído num futuro sistema de responsabilidade ambiental mais rigoroso tenham em conta os pontos de vista e os interesses financeiros do sector dos seguros.

As companhias de seguros estão a começar a separar os riscos ambientais das apólices gerais de responsabilidade civil, ou a criar fundos comuns. Actualmente gerem a oferta de cobertura para os danos ambientais de forma mais cuidadosa e com uma maior avaliação dos riscos. Concentram-se em riscos ambientais claramente definidos, nos casos em que estes podem ser estimados e os prémios fixados em conformidade. As novas apólices tendem a *reduzir* a dimensão da cobertura e a restringir o âmbito, a fim de limitar a exposição global das seguradoras aos riscos ambientais. Cada vez mais são exigidas auditorias ambientais às instalações antes de se concederem seguros às indústrias poluidoras. Estas auditorias fazem aumentar as custas de transacção (possivelmente adicionando cerca de 10% aos prémios) e podem afectar a capacidade das PME de adquirir seguros. Embora as apólices ambientais sejam mais caras do que as apólices de responsabilidade civil em geral, estão, em princípio, disponíveis para empresas de todas as dimensões.

O seguro obrigatório tem sido proposto como uma forma de assegurar que todas as vítimas serão indemnizadas. A experiência do seguro obrigatório na Alemanha pôs em evidência os problemas de ordem prática levantados por esta medida. Os representantes das companhias de seguros com quem falámos no contexto do nosso estudo opõem-se à ideia, alegando como um dos motivos que as seguradoras não querem ser colocadas no papel de polícias da poluição. Existe também o receio de que, intervindo no mercado dos seguros desta forma, os custos e prémios globais aumentem. Além disso, devido à imaturidade do mercado dos seguros no domínio da responsabilidade ambiental, as companhias seguradoras necessitariam de adquirir uma experiência consideravelmente maior antes de se poder introduzir qualquer regime obrigatório de uma forma viável.

O seguro obrigatório também se revelaria problemático para os potenciais segurados, em especial as PME. Se as diversas companhias de seguros tiverem o direito de recusar cobertura às empresas de alto risco, as PME teriam de fechar as portas ou de se sujeitar a um elevado encargo financeiro para alcançar padrões de prevenção da poluição satisfatórios do ponto de vista da seguradora. A curto prazo os custos poderiam subir substancialmente, no caso de as companhias de segu-

ros adoptarem uma atitude conservadora para limitar os seus riscos. As seguradoras tentariam igualmente limitar a extensão da cobertura para as empresas de alto risco.

Entre as dificuldades fundamentais para a eficácia dos seguros nos futuros sistemas de responsabilidade ambiental, tal como são identificadas pelo sector, incluem-se:

- a falta de uma história de reclamações de indemnização pelos seguros (quanto à sua frequência e dimensão) susceptível de servir de base à avaliação dos riscos;
- a incerteza quanto às reclamações futuras, que serão influenciadas por uma série de riscos desconhecidos ⁽³⁵⁾;
- em consequência, as companhias seguradoras não são capazes de avaliar ou quantificar de uma forma fiável o âmbito da cobertura ou a alteração do valor dos prémios num contexto de regimes de responsabilidade civil mais rigorosos.

Os componentes de auto-seguro das apólices podem proporcionar incentivos de prevenção para as empresas, mas, por enquanto, os valores dos prémios não têm reflectido significativamente os diversos níveis de risco de forma transparente e objectiva. Os prémios actuais podem variar muito consoante as companhias de seguros e as empresas (para riscos comparáveis). Por conseguinte, até à data, é pouco provável que os custos dos seguros tenham fornecido sinais económicos efectivos. Porém, este mercado é bastante recente e a acumulação de experiência por parte das companhias seguradoras é susceptível de produzir uma maior eficiência no futuro, como aconteceu com outros mercados de seguros.

As seguradoras prestarão alguma cobertura num contexto de regimes mais rigorosos, mas o âmbito e o custo não são conhecidos. No futuro imediato, o âmbito tenderá a ser limitado da seguinte forma:

- ausência de cobertura para danos aos habitats naturais e ao ambiente sem dono;
- ausência de cobertura se o ónus de prova for invertido e não houver causas de justificação;

⁽³⁵⁾ Os riscos especiais envolvidos nas responsabilidades ambientais são: o desenvolvimento do conhecimento científico sobre substâncias perigosas; a consciência reivindicativa do público; a avaliação das indemnizações e/ou o padrão de restauração; a litigiosidade do público; e a interpretação dada pelos tribunais à responsabilidade e às indemnizações por perdas e danos.

- as seguradoras não cobrirão a responsabilidade retroactiva;
- as seguradoras cobrirão os danos acidentais, mas dificilmente aceitarão cobrir qualquer tipo de poluição crónica;
- as seguradoras não prevêm a cobertura de quaisquer danos em matéria de poluição atmosférica.

Os mercados dos seguros poderão necessitar de um tempo considerável para evoluírem e amadurecerem. O mercado de seguros no domínio da responsabilidade ambiental não é presentemente atractivo para as seguradoras e estas necessitarão de muito mais experiência em matéria de reclamações de indemnização até serem capazes de estabelecer prémios que reflectam os riscos reais dos poluidores e terem confiança suficiente para arriscarem uma percentagem significativa das suas reservas.

Devido à circularidade deste problema, será necessário encorajar as companhias seguradoras a aumentarem a cobertura dada pelas apólices em matéria de responsabilidade ambiental, em paralelo com o desenvolvimento dos futuros sistemas de responsabilidade ambiental. Justifica-se, por conseguinte, um desenvolvimento gradual e por etapas deste mercado.

3.3. BANCOS

Também se entrevistaram responsáveis bancários dos países abrangidos pelo presente estudo. Os representantes dos bancos parecem manifestar mais incerteza do que os das companhias de seguros quanto às implicações dos sistemas de responsabilidade civil actuais e futuros. Os debates centraram-se nas seguintes questões:

- o impacto de um sistema de responsabilidade ambiental sobre o acesso dos mutuários aos empréstimos;
- os riscos potenciais para os bancos de adquirirem os passivos ambientais dos seus mutuários.

Nem todos os bancos estão já plenamente cientes dos riscos ambientais dos seus mutuários, mas vêem o problema principalmente em relação às PME (que constituem o grosso dos empréstimos garantidos dos bancos).

Já começaram a verificar-se casos de crédito dívidas incobráveis devido à redução do valor de terrenos dados como garantia de empréstimos, por terem sido

contaminados. A necessidade de realizar uma avaliação de risco ambiental, mesmo que limitada, faz aumentar as custas de transacção do empréstimo e afecta os pequenos empréstimos de forma desproporcionada. Por conseguinte, as empresas pequenas podem ser especialmente afectadas pelos custos da avaliação de risco. A disponibilidade financeira poderá ser restringida para os sectores que tradicionalmente contraem empréstimos dando como garantia bens imobiliários, mas que desenvolvem actividades potencialmente contaminantes, uma vez que o valor de garantia da propriedade ficará reduzido. Esta possibilidade também afectaria as PME de forma particularmente grave.

Se a responsabilidade solidária criar uma síndrome de «bolsa sem fundo» (reclamação da indemnização à parte de maior poder económico), a incerteza das responsabilidades futuras de uma empresa reduzirá a sua credibilidade financeira e a sua capacidade de contrair empréstimos. Os bancos tornar-se-iam ainda mais prudentes se sentissem que poderiam tornar-se eles próprios na «bolsa sem fundo».

Os bancos estão particularmente preocupados em limitar a responsabilidade do prestador em casos em que o banco tome a seu cargo bens da empresa. Sem esta protecção, os bancos não estarão dispostos a conceder empréstimos a muitas empresas de alto risco.

A segurança financeira obrigatória é uma área em que os bancos divisam dificuldades consideráveis. A maioria dos instrumentos de segurança financeira têm um prazo limitado (por exemplo, 5 anos) e por isso não oferecem segurança para danos que têm efeitos a muito longo prazo. O valor da segurança financeira reduziria directamente a capacidade de uma empresa contrair empréstimos e isso restringiria em especial a concessão de empréstimos às PME.

3.4. FUNDOS DE INDEMNIZAÇÃO

Os fundos de indemnização estão a ser ponderados como um mecanismo complementar de compensação das vítimas ou de reparação dos danos que, de outro modo, poderiam não ser cobertos por um sistema de responsabilidade civil. Também podem proporcionar alguns benefícios quando a reparação é lenta ou para evitar um litígio complicado entre múltiplos poluidores e vítimas.

Entre os fundos analisados por este estudo incluem-se os da Alemanha, dos Países Baixos, da França, do Japão e dos Estados Unidos. A experiência mostra que

os fundos têm sido na maioria das vezes aplicados a problemas de poluição difusa e a zonas contaminadas «órfãs» para as quais não existe uma parte responsável que pague a limpeza, mas estes fundos têm conhecido graus de êxito variáveis. Tem sido difícil prever o nível de reclamações apresentadas e satisfazer as reclamações atendidas com os fundos disponíveis.

Os fundos de indemnização têm dois inconvenientes fundamentais. As empresas resistem a esses fundos sempre que isso possa levar a que tenham de pagar grandes quantias pela poluição de outras empresas, incluindo as suas concorrentes. Isto pode parecer injusto e incompatível com o princípio do poluidor-pagador. Além disso, a menos que o financiamento dos fundos seja proporcional à poluição efectiva, não consegue criar incentivos eficazes para a prevenção. Contudo, se for possível um financiamento proporcional (isto é, quando existe uma causalidade clara) existe menos necessidade de um fundo de indemnização comum. Para conciliar estes dois problemas há que encontrar uma base de financiamento que estabeleça um equilíbrio delicado entre a manutenção da equidade e da eficiência e a oferta de uma base de financiamento simples e ampla.

Os fundos de indemnização podem ter um papel valioso na reparação dos danos ou na indemnização das vítimas nos casos em que as emissões poluentes tenham muitas fontes (por exemplo, poluição atmosférica), em que a imputação da responsabilidade a cada uma das fontes não valeria a pena ao abrigo de um sistema de responsabilidade ambiental e em que as emissões podem ser facilmente monitorizadas para financiar o fundo com os impostos sobre estas emissões. Nesta circunstância combinar-se-ia um fundo de indemnização para reparar os danos com um instrumento económico (um imposto sobre a poluição) destinado ao seu financiamento.

O nível (local, nacional ou comunitário) a que os fundos são organizados pode ser diferente para efeitos administrativos e de financiamento. Uma administração eficiente do ponto de vista económico exige um forte envolvimento a nível local, ao mesmo tempo que o financiamento pode parecer também mais equitativo se for feito a nível local, de modo a que os benefícios do fundo se façam sentir junto daqueles que contribuíram para ele. A utilização dos sistemas nacionais de colecta de impostos ou taxas já existentes pode reduzir os custos administrativos dos fundos. Embora seja possível defender que os fundos de grande dimensão (por

exemplo, a nível da UE), com uma base de financiamento muito ampla, permitem economias de escala, existem poucas provas de isso assim seja, sendo a tendência predominante para fundos de base mais local ou nacional.

4. RESUMO DOS PONTOS FORTES E DOS PONTOS FRACOS DE UM SISTEMA DE RESPONSABILIDADE AMBIENTAL COMUNITÁRIO

Uma conclusão essencial do estudo foi a da falta de dados económicos sobre os custos e benefícios neste domínio. A análise das questões está, assim, rodeada de considerável incerteza ⁽³⁶⁾. Isto sugere que deverá adoptar-se uma atitude prudente na concepção de um sistema de responsabilidade ambiental.

Não se conhece ao certo a extensão dos danos ambientais não reparados, mas deverá ser provavelmente bastante grande. Um sistema de responsabilidade ambiental é um instrumento complementar para outros instrumentos políticos. A sua utilização apropriada no tratamento dos danos causados ao ambiente depende do tipo do problema; umnexo de causalidade pouco claro é um elemento fundamental na limitação do âmbito de aplicação da responsabilidade ambiental. Os danos acidentais adequam-se bem à responsabilidade civil, mas constituem apenas uma pequena parte dos danos causados ao ambiente.

Potencialmente, a responsabilidade ambiental é um instrumento flexível, mas introduz um nível elevado de incerteza para os agentes económicos, no que respeita à avaliação dos respectivos riscos. Uma vez que a possibilidade de cobertura dos riscos pelo seguro seria um factor de apoio ao desenvolvimento de um sistema de responsabilidade civil, a concepção de um sistema de responsabilidade ambiental também deverá procurar reduzir a incerteza das futuras responsabilidades.

Com base nas questões económicas analisadas no presente estudo, podem retirar-se algumas conclusões sobre os pontos fortes e os pontos fracos do interesse económico de vários elementos de um futuro sistema de responsabilidade ambiental. Apresentamos em seguida o resumo dessas conclusões (depois de cada ponto é dada uma breve explicação, entre parênteses).

⁽³⁶⁾ São necessários mais estudos económicos a nível nacional ou sectorial para procurar resolver esta questão.

O INTERESSE ECONÓMICO É FORTE NO QUE DIZ RESPEITO:

- à poluição accidental (um sistema de responsabilidade ambiental é susceptível de ser mais eficaz do que outros instrumentos, relativamente aos danos causados ao ar, à água e ao solo, para reparar e compensar os danos causados ao ambiente e para criar incentivos para a prevenção);
- à poluição gradual, desde que o nexo de causalidade possa ser provado a custos razoável (a responsabilidade pela poluição accidental também resultará num maior cuidado com a prevenção da poluição gradual);
- à encorajar o desenvolvimento do mercado de seguros em categorias específicas do nicho de mercado dos seguros ambientais, em paralelo com o desenvolvimento do sistema de responsabilidade ambiental;
- à responsabilidade estrita mas proporcional (isto é consistente com o princípio do poluidor-pagador. A responsabilidade proporcional, e não solidária, recolhe a clara preferência das empresa, dos bancos e das companhias de seguros, embora possa ser difícil provar que parte dos danos é imputável a cada poluidor, quando existem muitos poluidores e a causalidade dos danos não é clara);
- a critérios de restauração eficientes em termos de custo-benefício (limita o custo de uma reparação desnecessária);
- ao desenvolvimento de um conjunto de orientações europeias para a aplicação de técnicas de avaliação dos danos e de uma grelha para avaliar o seu valor; isto é particularmente necessário para que os danos ecológicos sejam incluídos no âmbito de um sistema de responsabilidade ambiental;
- a proporcionar protecção aos emprestadores relativamente à responsabilidade dos seus mutuários (protegendo também os empreiteiros que procedem à recuperação dos locais a fim de limitar a sua responsabilidade).

O INTERESSE ECONÓMICO É INCERTO NO QUE DIZ RESPEITO:

- ao direito de exercício de acção judicial pelas ONG (seria possível tratar de mais casos de danos ambientais se as ONG tiverem esse direito, sob o controlo do poder judiciário, em especial no que diz respeito aos danos ecológicos para o ambiente sem dono, em que por regra nenhum cidadão a título in-

dividual tem qualquer interesse em intentar uma acção. Contudo, mesmo com mecanismos incorporados para evitar as acções judiciais na medida do possível, é provável que isso aumente as custas de transacção);

- à inversão do ónus da prova (a vantagem de atribuir o ónus da prova ao operador reside no facto de ele estar mais familiarizado com os possíveis efeitos das emissões causadas pelas suas actividades do que o queixoso. Em contrapartida, é sempre difícil provar algo negativo, designadamente que as emissões não causaram os danos);
- aos limites à responsabilidade das empresas (os riscos são, na sua maioria, pequenos, mas as empresas avessas ao risco podem investir excessivamente na prevenção, se a responsabilidade for ilimitada. Os bancos também restringiriam a concessão de empréstimos em caso de responsabilidade ilimitada devido a uma avaliação conservadora dos grandes riscos no pior dos casos. As companhias de seguros limitarão sempre a cobertura. A responsabilidade limitada, possivelmente apenas para uma fase de transição, dará ainda assim incentivos para a prevenção, ao mesmo tempo que reduz significativamente a incerteza);
- às disposições especiais para as PME (um sistema de responsabilidade ambiental pode ter simultaneamente vantagens e desvantagens para as PME; aumentará os encargos sobre as PME de uma forma desproporcionada em relação aos seus recursos financeiros. Isentá-las, porém, não reduz a poluição);
- aos fundos de indemnização financiados publicamente. Um fundo de indemnização comum financiado por contribuições da indústria pode não ser eficiente ou justo dado que as empresas actuais não são responsáveis pela poluição (como no caso de zonas contaminadas por uma poluição ocorrida no passado). A utilização dos fundos públicos para remediar esses danos ambientais contém um aspecto de bem comum.

O INTERESSE ECONÓMICO É FRACO NO QUE DIZ RESPEITO:

- à responsabilidade estrita retroactiva sem causas de justificação (as companhias de seguros e os bancos abandonariam o mercado, a actividade nas instalações antigas ficaria inibida);
- aos fundos de indemnização financiados pela indústria (as empresas não estão dispostas a pagar pela poluição causada pelos seus concorrentes; as em-

presas limpas pagariam duas vezes, criando desse modo um desincentivo para a prevenção; a dimensão das contribuições seria arbitrária e por isso não proporcionaria incentivos económicos eficazes);

- a um fundo de indemnização organizado a nível da UE (os fundos organizados a nível local ou nacional podem ser mais eficazes);
- ao seguro obrigatório (as companhias de seguros apenas podem ser capazes de oferecer apólices abrangentes e com uma boa relação custo-eficácia num mercado de seguros de responsabilidade civil muito maduro em que os riscos para todas as empresas sejam bem compreendidos. Seria difícil garantir que as seguradoras não cobrariam prémios excessivos);
- à segurança financeira obrigatória (esta poderia reduzir fortemente a concessão de empréstimos às PME para fins de investimento. A duração de tal segurança também seria limitada e não corresponderia ao período temporal de uma responsabilidade potencial por problemas a longo prazo);
- ao alargamento do âmbito de aplicação às fontes difusas de danos, por exemplo, a poluição atmosférica crónica (sem um nexo de causalidade claro é difícil e dispendioso provar a responsabilidade);
- responsabilidade solidária (esta não produzirá provavelmente incentivos eficientes para a prevenção e pode originar custas de transacção elevadas).

Anexo 3

RESPONSABILIDADE PELOS DANOS ECOLÓGICOS E AVALIAÇÃO DOS DANOS ECOLÓGICOS

RESUMO

*Edward H. P. Brans e Mark Uilhoorn
Universidade Erasmus de Roterdão*

INTRODUÇÃO

Ao adoptar directivas contendo normas de emissão, padrões de qualidade, obrigações em matéria de avaliação dos efeitos ambientais de determinados projectos e outras, a União Europeia visava prevenir e evitar a deterioração do ambiente. Infelizmente, nunca é possível evitar completamente os incidentes de poluição e outras ocorrências prejudiciais. Em consequência, sempre haverá danos ambientais. Um regime de responsabilidade ambiental poderá ser, em tais casos, um instrumento útil para compensar, restaurar e prevenir os danos causados ao ambiente (ver também, a este respeito, o quinto programa de acção no domínio do ambiente).

Na maioria dos Estados-Membros, não é possível compensar os danos causados ao ambiente se não existir qualquer dano a pessoas e bens (ver o estudo jurídico comparativo de McKenna & Co, Junho de 1996). Um regime de responsabilidade ambiental a nível da União Europeia tem de abordar esta questão, colmatando desse modo algumas das lacunas existentes nos regimes de protecção do ambiente dos Estados-Membros. O documento de base está centrado na compensação dos danos ecológicos (a seguir referidos igualmente como danos causados aos recursos naturais), independentemente da actividade (inerentemente prejudicial ou não), incidente ou ocorrência que os tenham causado.

ÂMBITO

O âmbito do regime de responsabilidade comunitário está limitado aos danos causados aos recursos naturais que não sejam plenamente reparados pelas acções de resposta, incluindo acções de limpeza e eliminação e acções preventivas adoptadas com o fim de limitar os danos ambientais. As medidas de restauração são tomadas em acréscimo às medidas de resposta e visam restituir os recursos naturais deteriorados à sua situação inicial. A pessoa responsável pelo acto, incidente ou ocorrência que causou danos aos recursos naturais, é considerada responsável.

Nesta definição de recursos naturais estão incluídos os recursos naturais vivos e inanimados tais como o solo, os habitats, os peixes, a vida selvagem, os biota, o ar, a água, as águas subterrâneas e os ecossistemas. Os danos causados aos recursos naturais devem ser entendidos como a alteração, modificação, prejuízo, deterioração, destruição ou perda dos ditos recursos naturais. A perda ou diminuição das utilizações públicas ou dos serviços ligados a estes recursos naturais em consequência do prejuízo causado também devem ser consideradas como danos. Contudo, nem todas as alterações da quantidade e qualidade dos recursos naturais ou dos serviços prestados pelos ditos recursos devem ser consideradas como danos. Há determinados critérios de limiar que têm de ser tidos em conta (ver adiante).

RECURSOS NATURAIS COM E SEM PROPRIETÁRIO

O âmbito do regime de responsabilidade encontra-se limitado aos danos ecológicos e inclui os danos causados aos recursos naturais com ou sem proprietário, mas apenas na medida em que estes tenham um valor específico para o público. As directivas relativas aos habitats e às aves selvagens podem ser utilizadas como ponto de referência nesta matéria. De acordo com ambas as directivas, os Estados-Membros têm de designar áreas de protecção especial. Os habitats naturais e outros recursos naturais localizados ou dependentes destas áreas geográficas devem, em virtude da sua importância, ser qualificados como de valor público especial. Poderá considerar-se a possibilidade de conferir aos Estados-Membros o direito de alargarem o âmbito do regime a outras zonas que contenham ou suportem recursos naturais de especial valor público, tais como as reservas naturais nacionais.

Um problema especial é o que diz respeito aos recursos naturais sujeitos a direitos de propriedade privada. No caso de serem causados danos a uma propriedade privada, é, em princípio, ao seu proprietário que compete procurar obter indemnização e restaurar os recursos. Contudo, nem sempre o proprietário estará disposto a proceder judicialmente ou a gastar a indemnização na restauração dos recursos naturais deteriorados. Pode acontecer também que o próprio proprietário tenha causado os danos. À luz do objectivo das directivas «Aves Selvagens» e «Habitats», é igualmente necessário tomar medidas em caso de danificação de recursos naturais sujeitos a direitos de propriedade. São, assim, possíveis diversas abordagens em matéria de recuperação dos danos causados a recursos naturais na posse de proprietários privados. Uma é conceder ao

Estado ou aos grupos de interesse público — consoante as opções feitas em relação ao *locus standi* — o direito do exercício de acção judicial. No entanto, o Estado ou os grupos de interesse público não devem envolver-se no processo judicial e de restauração a não ser que isso traga benefícios significativos para o público. A intenção não é abranger todos os recursos naturais sujeitos a propriedade privada. Por isso, apenas devem ser incluídos os recursos naturais que tenham um valor especial para o público.

DIREITO DO EXERCÍCIO DE ACÇÃO JUDICIAL

Parte dos recursos naturais que cabem no âmbito do regime de responsabilidade civil não pertence a ninguém; ou são *res nullius* ou *res communis*. A designação das autoridades públicas, dos grupos de interesse público ou de ambos para agirem em nome do público em caso de danificação dos recursos naturais e para obterem uma indemnização pelos danos causados aos ditos recursos, é de crucial importância para assegurar a possibilidade de se proceder à sua restauração. No que se refere aos recursos naturais sujeitos a direitos de propriedade, é em princípio ao respectivo proprietário que compete procurar a compensação e a restauração dos danos causados. Caso o proprietário não esteja disposto a intentar uma acção judicial, tenha causado ele próprio os danos ou não deseje gastar a indemnização na restauração dos recursos naturais deteriorados, é necessário fazer opções em relação ao *locus standi* (ver acima). Mais uma vez, a limitação dos direitos de propriedade e a restrição quanto ao destino da indemnização apenas podem ser considerados caso digam respeito a recursos naturais de especial valor para o público.

LIMIAR

O regime de responsabilidade proposto autoriza a compensação dos danos causados aos recursos naturais em resultado de qualquer espécie de actividades, incidentes ou ocorrências adversas. Contudo, nem todas as alterações na qualidade ou na quantidade dos recursos naturais devem ser qualificadas como danos e dar origem a responsabilidade civil. Poderia ser benéfico para o bom funcionamento do regime de responsabilidade identificarem-se critérios de limiar abaixo dos quais a parte responsável não será responsável. Neste aspecto, podem identificar-se alguns factores que servem de ponto de partida para a demonstração de que é causada uma alteração adversa mensurável aos recursos naturais e aos serviços a eles ligados. Os padrões de qualidade e

as normas de emissão incluídos em algumas directivas da UE podem ser úteis nesta matéria. No mínimo, a situação existente depois dos danos deve, em todos os casos, ser comparada com a situação existente antes da actividade, incidente ou ocorrência prejudicial.

AFECTAÇÃO DAS INDEMNIZAÇÕES

De um modo geral, a indemnização obtida dever ser afectada e exclusivamente utilizada para restaurar, reabilitar, substituir ou adquirir recursos equivalentes aos recursos naturais danificados. A inclusão da compensação num fundo comum é uma possibilidade, caso os danos causados aos recursos naturais ultrapassem o limiar mas sejam demasiado limitados, por razões económicas e técnicas, para poderem ser restaurados.

AVALIAÇÃO

O regime de responsabilidade comunitária proposto é de natureza compensatória e não de natureza punitiva. Consequentemente, é necessário avaliar os danos de forma a que eles representem o valor dos recursos naturais e dos serviços perdidos. É, pois, necessário medir o dano e avaliar os recursos naturais danificados. A avaliação dos danos causados a recursos naturais é uma tarefa complexa, uma vez que muitos desses recursos não possuem valor de mercado. Além das metodologias económicas existentes, poder-se-iam desenvolver modelos abstractos com procedimentos padronizados, ou utilizar os custos da restauração como medida dos danos.

Se a restauração for tecnicamente viável e os custos das respectivas acções forem razoáveis em termos de uma análise custo-benefício, o custo das medidas tomadas para restaurar os danos causados aos recursos naturais é o método mais simples e o preferido para avaliar os danos. As medidas de restauração são adoptadas para restituir os recursos naturais danificados e os serviços a eles ligados à sua condição inicial. Isto significa repor os ditos recursos e serviços na situação em que estariam se o incidente em causa nunca tivesse ocorrido. Em alguns casos, poderá ser difícil determinar exactamente qual era a condição inicial. Se assim for, poderá ser útil o recurso a dados históricos, de referência, de controlo, de estudos de impacto ambiental (caso estejam disponíveis) e a informações sobre áreas não afectadas mas que são comparáveis ao local danificado. A dimensão adequada das medidas de restauração pode ser determinada mediante a avaliação da extensão e natureza dos danos, do tipo, quantidade e

qualidade dos recursos naturais e serviços perdidos e a definição das medidas necessárias para substituir e restaurar a quantidade e a qualidade dos recursos naturais e respectivos serviços.

Em alguns casos, será difícil decidir da razoabilidade do custo das medidas tomadas para restaurar os danos causados aos recursos naturais ou adquirir recursos equivalentes. O critério da razoabilidade exige que se comparem os custos económicos e ambientais das medidas de restauração com os benefícios ambientais das mesmas. Depois de determinar a natureza e a amplitude dos impactos da actividade prejudicial sobre os recursos naturais, o queixoso deve identificar várias alternativas de restauração com um nível comparável de benefícios e seleccionar a alternativa com melhor relação custo-eficácia. Esta alternativa será a menos dispendiosa, tendo em conta os factores relevantes e comparando os benefícios ambientais de cada alternativa.

Se o custo das medidas de restauração for claramente desproporcionado e exorbitante, a aquisição de recursos equivalentes poderá ser uma útil medida de compensação alternativa. Outra solução poderia ser o pagamento de um determinado montante para um fundo, exclusivamente destinado a acções de restauração e outros fins ambientais.

PERDAS TEMPORÁRIAS

A recuperação dos danos causados aos recursos naturais pode levar anos. Devido a esses danos, as utilizações humanas dos recursos naturais estão perdidas ou prejudicadas desde o momento em que se deu a ocorrência prejudicial até à sua total recuperação. Para compensar estas perdas temporárias, deve determinar-se que acções têm de ser adoptadas para substituir as utilizações humanas prejudicadas ou perdidas. Para fazer esta avaliação, podem quantificar-se os serviços perdidos e prejudicados e desenvolver medidas que forneçam os mesmos serviços ou outros comparáveis.

FUNDOS

A compensação também pode ser dada através de um fundo de indemnização. A indústria e outros sectores deveriam ser estimulados a constituir fundos voluntários de responsabilidade civil. Também poderia ser deixada à iniciativa dos Estados-Membros a criação de uma rede de segurança para o caso de surgirem problemas em que os danos são causados, por exemplo, por incidentes cumulativos.

PERSPECTIVA

Em conclusão, a avaliação das indemnizações ao abrigo do regime de responsabilidade comunitária proposto deverá utilizar como medida o custo da restauração, da reabilitação, da substituição ou da aquisição de recursos equivalentes, incluindo a compensação das perdas temporárias e os custos razoáveis da avaliação dos danos. A indemnização só deve ser utilizada para fins de restauração e destina-se a restituir os recursos naturais e os serviços a eles ligados à sua situação inicial.

Anexo 4

RESPONSABILIDADE PELAS ZONAS CONTAMINADAS

RESUMO

*Sophie Deloddere e Donatienne Ryckbost
Universidade de Ghent*

I. OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS

É necessário um regime comunitário de responsabilidade pelos danos causados pela poluição do solo, com o fim de assegurar a aplicação dos princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador. Além disso, há que evitar ou eliminar as distorções da concorrência no mercado interno que resultam da disparidade dos regimes nacionais.

No que diz respeito à responsabilidade pela limpeza das zonas contaminadas, um regime comunitário deve ter por objectivo alcançar a harmonização no tocante à definição de «zonas contaminadas» (incluindo o solo, as águas superficiais e as águas subterrâneas) e às normas, objectivos e obrigações de limpeza mínimos, que são factores decisivos no estabelecimento do âmbito de aplicação do regime de responsabilidade e do volume dos custos de limpeza.

A introdução de um sistema de responsabilidade a nível da UE não impedirá os Estados-Membros de organizarem o seu próprio processo administrativo de tomada de decisão no que se refere à limpeza das zonas contaminadas e de escolherem os instrumentos jurídicos mais adequados para esse efeito. Um sistema de responsabilidade da UE não deve afectar, muito em especial, as formas de identificar a poluição (designadamente por meio da investigação dos solos e da constituição de um registo dos solos poluídos) nem a imposição de uma obrigação administrativa de proceder à limpeza e de financiar os respectivos custos ou a possibilidade de impor garantias financeiras a fim de evitar problemas de insolvência. Todavia, as regras comunitárias devem exigir que os Estados-Membros assegurem a regulamentação de vários aspectos do processo de limpeza de modo a garantir um mínimo de eficiência e a correcção dos procedimentos.

O regime comunitário deve apenas procurar tratar da responsabilidade pela futura contaminação dos solos.

II. ENQUADRAMENTO DE UM REGIME DE RESPONSABILIDADE PELOS CUSTOS DE LIMPEZA

1. DEFINIÇÃO DE «ZONAS CONTAMINADAS»

O desenvolvimento de uma política e de uma estratégia europeias no que diz respeito à responsabilidade por (pela limpeza de) zonas contaminadas exige que seja utilizada uma definição europeia comum desse termo. No regime comunitário proposto o conceito de «zona contaminada» inclui o «solo», as «águas subterrâneas» e as «águas superficiais». Isto é principalmente justificado por considerações políticas relacionadas com o modo como a poluição dessas zonas se verifica efectivamente. Dado que a camada superior do solo, o subsolo, as águas subterrâneas e as águas superficiais se encontram directamente interligados, a poluição da camada superior do solo constitui igualmente uma ameaça para o subsolo, as águas superficiais e as águas subterrâneas. Além disso, o tratamento da poluição não pode ser eficaz se ficar confinado à camada superior do solo, sem se ocupar igualmente das águas subterrâneas, das águas superficiais, do subsolo e do ar e de outros elementos gasosos presentes no solo. Por fim, ao submeter o solo e as águas subterrâneas às mesmas normas de limpeza, será evitada a contradição entre as normas.

2. HARMONIZAÇÃO DAS NORMAS E DOS OBJECTIVOS DE LIMPEZA

As normas e os objectivos de limpeza são a pedra angular de qualquer responsabilidade pela limpeza de zonas contaminadas. As disparidades existentes entre as disposições nacionais relativas à qualidade do solo também são susceptíveis de gerar condições competitivas desiguais e de ter um impacto directo sobre o funcionamento do mercado interno. É, por conseguinte, necessário um mínimo de harmonização.

2.1. NORMAS DE LIMPEZA

São necessárias normas gerais para avaliar a poluição do solo e decidir se há ou não necessidade de se proceder a uma limpeza.

A maioria dos Estados-Membros adopta o ponto de vista de que a limpeza só é necessária quando a poluição dos locais produz efeitos inaceitáveis para o Homem e o ambiente. Esta perspectiva baseia-se no pressuposto de que é aceitável um determinado nível mínimo de po-

lução numa sociedade industrializada e resulta de uma abordagem realista tendo em conta a utilização presente do solo e aquela que plausivelmente lhe será dada no futuro, bem como o facto de os meios financeiros para restaurar o solo contaminado serem limitados.

A aceitabilidade dos efeitos para o homem e o meio ambiente pode ser determinada com base em padrões de limpeza específicos, numericamente quantificados, ou com base num critério geral não quantificado, tal como a existência de uma ameaça grave para o Homem e o meio ambiente. A presença de uma ameaça grave pode ser determinada, entre outros factores, pelos riscos de exposição para o Homem, as plantas, os animais e as operações de recolha de água; as propriedades e funções do solo; a natureza e a concentração das substâncias ou microrganismos contaminantes e a possibilidade de estes se disseminarem; a gravidade dos danos potenciais.

A utilização de normas não quantificadas oferece a vantagem de um melhor tratamento caso a caso das condições específicas da zona, tais como o tipo de poluentes, as propriedades do solo, a situação hidrológica e a utilização do solo. Uma avaliação de riscos caso a caso apresenta, todavia, a desvantagem de ser demorada e dispendiosa. Os critérios de limpeza quantificados proporcionam uma estimativa menos precisa do risco real e permitem uma tomada de decisão menos flexível, mas têm várias vantagens, tais como um maior grau de consistência política que facilita o planeamento e a acção e uma execução mais rápida e fácil.

Na presente proposta comunitária o conceito de ameaça grave para o Homem e o meio ambiente é utilizado como uma norma geral mínima não quantificada a aplicar em cada decisão sobre uma eventual necessidade de limpeza. Esta regra implica que, no mínimo, se devem evitar uma ameaça grave no futuro, uma vez que se considera que esta tem efeitos inaceitáveis sobre o Homem e o meio ambiente.

Para determinar a presença de uma ameaça grave propõe-se uma abordagem diferenciada, que tem, pelo menos, em conta a presente utilização do solo e a sua futura utilização plausível, em vez de uma abordagem que não tenha em conta a utilização do solo. Isto está de acordo com a abordagem adoptada pela maioria dos Estados-Membros.

A aplicação da referida norma não quantificada poderá ser combinada com a aplicação de normas comuns

quantificadas. Tendo em vista a obtenção de uma maior harmonização, poderiam, por conseguinte elaborar-se algumas normas de limpeza numéricas a nível comunitário. Na aplicação das normas quantificadas, é possível distinguir duas abordagens diferentes. Em primeiro lugar, as normas quantificadas podem ser aplicadas como linhas de orientação. Isto implica que constituam um elemento não vinculativo do processo administrativo de tomada de decisão. A existência de um risco real deve, por conseguinte, ser determinada com base numa avaliação de risco caso a caso, em que a transgressão das normas de limpeza numéricas será apenas um dos elementos para determinar se é ou não necessária uma acção de limpeza. Em segundo lugar, as normas quantificadas podem ser aplicadas de forma vinculativa. Nesse caso, a transgressão das normas de limpeza numéricas implica imperativamente a existência de uma ameaça grave e a necessidade de uma limpeza. A existência de um risco grave encontra-se, assim, definida de um modo geral para todos os casos. Esta última abordagem apresenta um grau mais elevado de segurança técnica e jurídica, mas pressupõe um consenso que nem sempre é fácil de obter para apurar estes normas e uma menor flexibilidade. De qualquer modo, para evitar um vazio legal (temporário), é útil estipular que enquanto não forem fixados quaisquer normas quantificadas, o critério da existência de uma ameaça grave (a determinar com base numa avaliação de risco caso a caso) será aplicado por defeito.

2.2. OBJECTIVOS DE LIMPEZA

Os objectivos de limpeza definirão, em última instância, as expectativas razoáveis de manutenção ou restauração da qualidade do solo. Estes objectivos podem não ser quantificados (por exemplo, ausência de riscos graves para o Homem e o meio ambiente, restauração das funções do solo), ou podem ser quantificados em critérios numéricos.

Idealmente, o objectivo da limpeza deve ser restaurar o solo de modo a deixá-lo sem vestígios de contaminação. Por conseguinte, a limpeza do solo deve procurar fazer com que a qualidade deste último atinja os valores naturais originais (objectivo quantificado). Contudo, as limitações dos recursos financeiros disponíveis e a dimensão do problema levam os Estados-Membros a restringir habitualmente os objectivos de limpeza utilizando elementos do tipo MTD (melhor tecnologia disponível) ou tomando como referência a presente utilização e a futura utilização plausível do solo. Nos casos em que, por razões ligadas à MTD,

não é possível alcançar os valores originais, a prevenção de uma maior dispersão da poluição ou de uma ameaça grave é normalmente utilizada como um objectivo mínimo não quantificado.

Um regime comunitário deve incluir, no mínimo, o objectivo não quantificado de eliminar qualquer ameaça grave para o Homem e o ambiente em cada caso considerado, tendo em conta a MTD, a presente utilização e a futura utilização plausível do solo.

A aplicação deste objectivo não quantificado deve ser combinada, sempre que possível, com a aplicação de critérios numéricos quantificados, que indiquem a qualidade do solo que deve ser obtida. Em especial, os critérios de limpeza acima mencionados também podem ser utilizados para quantificar os objectivos mínimos de limpeza.

Se a limpeza não for viável, por razões económicas (custos desproporcionados) ou técnicas, o confinamento poderá ser uma possibilidade.

Os objectivos de limpeza comunitários (quantificados e não quantificados) não devem impedir os Estados-Membros de adoptarem objectivos mais rigorosos (tais como os valores da qualidade do solo natural ou a «multifuncionalidade» como objectivo geral a atingir).

3. ASPECTOS PROCESSUAIS (OBRIGAÇÃO DE LIMPEZA)

O regime comunitário deve impor aos Estados-Membros uma obrigação de assegurar procedimentos de limpeza rápidos, em caso de necessidade, de acordo com os critérios acima referidos, tornando o poluidor responsável e instaurando mecanismos que assegurem a execução efectiva de uma tal acção de limpeza.

Os Estados-Membros poderão prever os seguintes aspectos, a fim de garantirem um processo jurídico justo e acções de limpeza eficientes. Um organismo governamental especializado poderá ser investido de autoridade para fiscalizar as operações e realizar ou continuar a limpeza em caso de perigo iminente, por exemplo se a parte responsável não actuar voluntariamente ou se não actuar de forma suficiente. Outros aspectos processuais poderão incluir o direito de acesso à zona poluída para ultrapassar uma recusa dos proprietários ou detentores de cooperarem com as actividades de limpeza, a participação das partes afectadas no processo decisório, e mecanismos de resolução dos conflitos a nível administrativo.

4. CARÁCTER NÃO EXCLUSIVO DA RESPONSABILIDADE; HIERARQUIA DE RESPONSABILIDADES

O sistema comunitário de responsabilidade pelos custos de limpeza tem por objectivo a aplicação do princípio do poluidor-pagador. De um modo geral, as regras nacionais de responsabilidade sem falta não são exclusivas, o que significa que a vítima não é limitada no seu direito de levantar processo a outras partes para além da pessoa responsável designada nos termos da regra de responsabilidade específica. O sistema comunitário também não deve ter carácter exclusivo. Isto significa que os Estados-Membros podem, em virtude do princípio da subsidiariedade, manter outras regras de responsabilidade nos termos das quais outras pessoas podem ser consideradas responsáveis (nomeadamente no que diz respeito à responsabilidade por falta e à responsabilidade do proprietário do terreno poluído). Dada esta coexistência de regras diferentes, podem ser levantados processos a várias partes para o pagamento dos custos de limpeza.

A legislação dos Estados-Membros impõe muitas vezes a responsabilidade do proprietário ou do ocupante do terreno poluído, paralelamente à responsabilidade do poluidor real ou de outras partes. Esta regra explica-se, nomeadamente, pelo facto de o proprietário (ou o detentor, o ocupante, etc.) dever controlar os riscos ligados à sua terra e, portanto, adoptar medidas de precaução. No entanto, esta regra é muitas vezes atenuada pela defesa específica do «proprietário inocente», que pode implicar a isenção total da responsabilidade ou, pelo menos, a limitação da responsabilidade a alguns custos.

O regime comunitário proposto deveria prever uma atenuação da responsabilidade do proprietário ou do ocupante do terreno se não forem eles os causadores da poluição. Conviria, sobretudo, impor a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que o proprietário ou o ocupante do terreno só possam, com base no simples direito de propriedade ou na simples função de vigilância, ser considerados responsáveis pelos custos de limpeza *se, após suficiente inquérito, não tiver sido possível encontrar poluidor solvente*. Parece que a forma mais eficaz de aplicar esta hierarquia de responsabilidades consiste em dar ao defensor o direito de contestar a reclamação feita contra ele se vier a descobrir os verdadeiros poluidores e se estes se revelarem solventes. Esta regra permite também uma melhor aplicação do princípio da prevenção, já que os eventuais

poluidores sabem de antemão que serão considerados responsáveis de preferência a outras partes (susceptíveis de ter maior solvência que eles mesmos) que não contribuíram, teoricamente, para os danos. Deste modo, esta regra permitiria também uma melhor integração dos custos de redução da poluição.

Note-se que a simples aplicação da hierarquia de responsabilidades proposta não evitará que, quando não for possível identificar um poluidor solvente e a legislação nacional não previr uma isenção total ou uma limitação da responsabilidade do «proprietário inocente», este tenha de suportar todos os custos de limpeza do terreno.

Anexo 5

HISTÓRIA E RESUMO DO CONTEÚDO DA CONVENÇÃO DE LUGANO

1. Em Março de 1992, o Conselho concedeu à Comissão um mandato de negociação para as áreas de competência comunitária, no que respeita à preparação da Convenção do Conselho da Europa sobre a responsabilidade civil por danos resultantes de actividades perigosas para o ambiente, a qual foi aberta para assinatura em Junho de 1993.

Além da Comunidade Europeia e de todos os Estados-Membros, participaram nas negociações os países da EFTA e vários países da Europa Central e Oriental. A Convenção prevê a possibilidade de países não membros do Conselho da Europa se tornarem partes na Convenção.

2. A finalidade e o objectivo da Convenção é proporcionar uma compensação adequada por danos resultantes de actividades perigosas para o ambiente. A Convenção também apresenta medidas de prevenção e restauração do ambiente. O conceito de danos abrange a deterioração do ambiente, os danos a pessoas e bens e o custo das medidas de prevenção, isto é, as medidas tomadas para prevenir ou atenuar os danos. Estes podem resultar de uma única acção ou de um processo de poluição crónico. É de notar que a definição de «ambiente» na Convenção tem contornos amplos.

A fim de alcançar o objectivo de reparar os danos ambientais de modo adequado, a Convenção introduz um regime de responsabilidade estrita. De acordo com a Convenção, a pessoa responsável é o operador, isto é, a pessoa que exerce o controlo sobre uma actividade perigosa no momento em que o incidente ocorre, ou no caso de locais de eliminação permanente de resíduos, no momento em que os danos se tornaram conhecidos.

3. O termo «actividade perigosa» refere-se a uma actividade profissional que envolve substâncias perigosas, organismos geneticamente modificados ou microrganismos, abrangendo também a operação de instalações ou locais de tratamento de resíduos. Em relação a várias definições, como as de substâncias perigosas e organismos geneticamente modificados, é feita referência às definições existentes em directivas comunitárias.

A Convenção confere às associações ambientalistas o direito de instaurar acções judiciais a fim de assegurar

a implementação de medidas de prevenção ou de restauração. Contudo, as partes contratantes têm a possibilidade de não aplicarem o artigo em causa (artigo 18.º). Além disso, a Convenção obriga as partes contratantes, «em caso de necessidade», a exigirem um sistema de segurança financeira. As condições, os limites e outros elementos de tais sistemas são inteiramente confiados ao direito interno das partes.

4. A Convenção concede uma flexibilidade considerável aos sistemas jurídicos internos no que respeita à sua implementação e permite-lhes, além disso, a adopção de disposições que vão mais longe na defesa do ambiente e na protecção das vítimas. A Convenção de Lugano contém uma cláusula que dá preferência ao direito comunitário sempre que este último se ocupar de uma questão abrangida pela Convenção.

5. A Convenção prevê a adesão da Comunidade Económica Europeia. A Comunidade tem direito de voto no Comité Permanente responsável pela monitorização dos problemas de interpretação e execução suscitados pela Convenção, direito esse que pode exercer nos domínios da sua competência.

Signatários da Convenção

6. Até à data, a Convenção foi assinada por nove países, seis dos quais são Estados-Membros da Comunidade, nomeadamente a Finlândia, Grécia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal. Os outros países signatários são Chipre, Islândia e Listenstaine. Ainda não houve ratificações, mas estão em curso vários processos de ratificação, designadamente na Finlândia, Grécia e Países Baixos. A Convenção entrará em vigor após a terceira ratificação.

Comissão Europeia

Livro Branco sobre Responsabilidade Ambiental

Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

2000 — 58 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-828-9183-6

