



Comissão
Europeia



Diretiva «Responsabilidade ambiental» Proteger os recursos naturais da Europa

Europe Direct é um serviço que responde
às suas perguntas sobre a União Europeia

Linha telefónica gratuita (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas,
embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Estão disponíveis mais informações sobre a União Europeia na rede Internet,
via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha catalográfica figura no fim desta publicação

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2013

ISBN 978-92-79-29759-5

doi:10.2779/30623

© União Europeia, 2013

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Italy

IMPRESSO EM PAPEL RECICLADO

Capa : © iStockphoto

Diretiva «Responsabilidade ambiental»

Proteger os recursos naturais da Europa

Índice

Panorâmica geral — O que é a Diretiva «Responsabilidade ambiental»?	5
Como e por quem é aplicada a DRA?	5
De que modo é determinada a responsabilidade?	11
Existem exceções e isenções em relação à DRA?	14
O que é e como se processa a reparação?	14
Como são determinados o âmbito e a dimensão da reparação?	16
Quais são os custos de reparação e quem os paga?	18
Exemplo de utilização da Análise de Equivalência de Recursos: destruição de peixes	19
Exemplo de utilização da Análise de Equivalência de Habitats: danificação de uma zona húmida	20
Exemplo de utilização da Análise de Equivalência de Valor: contaminação de um rio	22
Datas futuras importantes	23
Outras leituras	23

Panorâmica geral — O que é a Diretiva «Responsabilidade ambiental»?

A proteção dos recursos naturais da Europa (espécies e habitats protegidos, água e solo) e dos serviços ecossistémicos por eles proporcionados é em geral reconhecida como um fator importante para que as suas economia e sociedade funcionem saudavelmente. Tornou-se, assim, prioritário criar incentivos e salvaguardas para evitar que as atividades humanas danifiquem o ambiente, face à pressão sem precedentes que sobre este se faz sentir, incluindo as importantes perdas de biodiversidade ocorridas nas últimas décadas. Todavia, os regimes de responsabilidade ambiental nacionais dos diversos Estados-Membros da União Europeia(UE) variavam muito quanto à cobertura dos danos ambientais e às exigências de reparação.

Em 2004, a União Europeia procurou instituir um regime mais uniforme de prevenção e reparação dos danos ambientais através da adoção da Diretiva 2004/35/CE, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. Esta legislação inovadora estabelece, pela primeira vez na UE, um regime de responsabilidade global para os danos ambientais, assente no princípio do «poluidor-pagador». Ao responsabilizar os causadores de danos ambientais pela reparação dos mesmos, a Diretiva «Responsabilidade ambiental» (DRA) cria um forte incentivo para que a ocorrência de danos seja evitada à partida. Além disso, a DRA responsabiliza pela adoção de ações de prevenção as atividades que representam uma ameaça iminente para o ambiente (definida como a probabilidade suficiente de ocorrência de um dano ambiental num futuro próximo).

A DRA reforça a legislação da UE em matéria de conservação dos recursos naturais e dos serviços por estes propiciados. Através da sua ligação à Diretiva «Habitats» e à Diretiva «Aves», a DRA cria um regime de responsabilidade destinado a prevenir e reparar danos causados à biodiversidade natural da Europa, o qual tem como ponto culminante a sua rede Natura 2000, com 22 000 sítios. O regime de responsabilidade é extensivo a todos os recursos hídricos da União, tal como definidos pela Diretiva-Quadro «Água», bem como a todas as formas de contaminação do solo que ponham em risco a saúde humana.

Os Estados-Membros eram obrigados a transpor a Diretiva «Responsabilidade ambiental» até 30 de abril de 2007. Uma vez completada a transposição na UE, em julho de 2010, a Diretiva deveria proporcionar um maior grau de proteção ambiental em toda a Europa.

Como e por quem é aplicada a DRA?

A Diretiva atribui às autoridades competentes a função de guardiãs do ambiente. É seu dever identificar os poluidores responsáveis e assegurar que os operadores que tenham causado danos ambientais, ou a ameaça iminente de tais danos, ponham em prática ou financiem as necessárias medidas de prevenção ou de reparação. As autoridades competentes e os operadores não são juridicamente obrigados, mas sim incentivados a título de boa prática, a colaborarem com vista a melhorar a sua compreensão dos riscos de exploração, tomar as medidas de precaução necessárias para evitar causar danos ambientais e determinar as garantias financeiras necessárias.

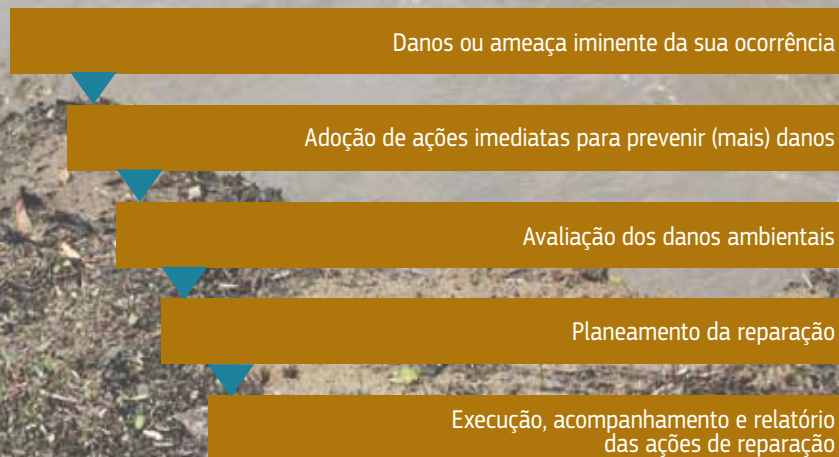
Autoridade competente: organismo público designado pelo Estado-Membro para aplicar e fazer cumprir a Diretiva

Operador: qualquer pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, que execute ou controle a atividade profissional ou, quando a legislação nacional assim o preveja, a quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico dessa atividade, incluindo o detentor de uma licença ou autorização para o efeito ou a pessoa que registre ou notifique essa atividade.

Atividade de profissional: qualquer atividade, independentemente de ser pública ou privada e de ter fins lucrativos ou não.

A título de salvaguarda, a DRA confere às ONG e aos cidadãos o direito de notificarem as autoridades competentes de quaisquer danos ambientais (ou ameaças iminentes de danos) e de contestarem as ações ou omissões das autoridades competentes, para que estas atuem asseguradamente no interesse público de prevenir ou reparar os danos ambientais. Outras partes, nomeadamente companhias de seguros, advogados, peritos técnicos (em ecologia e ciências, avaliação de riscos, engenharia, reparação, economia e direito) também dão o seu contributo ao longo do processo de aplicação da DRA (figura 1).

Figura 1: Aplicação da Diretiva «Responsabilidade ambiental»



Ao longo do tempo, os contributos destas partes, em conjunto, deverão gerar um entendimento comum dos custos e benefícios de um modo de funcionamento que reduza os riscos para o ambiente, incentivando as boas práticas em domínios como as tecnologias e os processos ambientalmente seguros e fomentando o desenvolvimento de instrumentos financeiros inovadores para cobrir os custos de eventuais responsabilidades legais.

As pessoas com responsabilidades claramente identificadas na DRA, e as respetivas funções, são a seguir resumidas..

Autoridade competente

Organismo público designado pelo Estado-Membro para aplicar e fazer cumprir a Diretiva

ANTES DO INCIDENTE (durante o funcionamento normal)

A autoridade competente:

- pode optar entre tomar ou incentivar os operadores a tomarem medidas que reduzam o risco de ocorrência de danos (se estas não forem já exigidas, como acontece no caso dos estabelecimentos ou instalações abrangidos pela Diretiva «Seveso»); e
- deve incentivar as garantias financeiras ou, se forem obrigatórias, exigir essas garantias.

AQUANDO DA DETEÇÃO DE UMA AMEAÇA IMINENTE (que o operador notificou, que a pessoa/ONG afetada comunicou ou que foi diretamente observada)

A autoridade competente:

- age da mesma forma indicada nos primeiro e segundo pontos relativos à situação em que o dano é detetado e, em seguida,
- exige ao operador que tome medidas preventivas, se este ainda não o tiver feito; e
- pode exigir-lhe, em qualquer momento, que forneça informações, tome as medidas de prevenção necessárias ou siga as instruções dadas sobre tais medidas; ou
- toma, ela própria, as medidas de prevenção necessárias, se o operador não o tiver feito ou não for identificável.

AQUANDO DA DETEÇÃO DE UM DANO AMBIENTAL

A autoridade competente:

- determina se o dano pode ser abrangido pelo âmbito de aplicação da DRA, tal como transposta para o direito nacional;
- se o dano for abrangido, identifica o(s) operador(es) responsáveis e determina o nível de responsabilidade aplicável (objetiva ou com base na culpa);
- exige que o operador
 - forneça informações suplementares,
 - adote as ações de reparação de «emergência» necessárias, isto é, as medidas práticas para imediatamente controlar, conter, eliminar ou, de outra forma, gerir os elementos contaminantes e/ou quaisquer outros fatores danosos, e
 - siga as instruções relativas às ações de reparação de emergência necessárias;
- exige que o operador adote as ações necessárias de reparação «efetiva» (medidas de reparação primária, complementar e compensatória), em cooperação com ele, identifica e avalia as opções de reparação, acordando, designadamente, o respetivo plano de ação, e convida as partes interessadas a formularem a sua opinião; tem em conta as opiniões dos operadores e das partes interessadas,



	<ul style="list-style-type: none"> • adota medidas específicas e torna uma decisão que formaliza a ação de reparação escolhida (concedendo ao operador e às partes interessadas o direito a serem ouvidos antes de tomar a decisão); • notifica o operador da decisão e informa-o das vias de recurso previstas disponíveis; • colabora com o(s) operador(es) para assegurar que são tomadas as medidas necessárias em matéria de reparação primária, complementar e compensatória, consoante os casos; • se a autoridade competente empreender ela própria medidas de reparação (caso o operador não o faça, não seja identificável ou tenha uma justificação válida): exige ao(s) operador(es) o reembolso dos custos de reparação, avaliação, administração e outros custos pertinentes (repartindo-os, se houver várias partes responsáveis); e • supervisiona a conceção, a adoção e a aplicação do instrumento de garantia financeira (se esta for obrigatória) <p>APLICAÇÃO GERAL DA DIRETIVA</p> <p>A autoridade competente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • colabora no relatório dos Estados-Membros sobre a experiência adquirida com a aplicação da DRA, a apresentar até 30 de abril de 2013 o mais tardar; e • pode optar por criar/participar num sistema nacional de informação e numa base de dados de casos relativos à DRA.
<p>Operador</p> <p>Qualquer pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, que execute ou controle a atividade profissional ou, quando a legislação nacional assim o preveja, a quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico dessa atividade, incluindo o detentor de uma licença ou autorização para o efeito ou a pessoa que registre ou notifique essa atividade</p>	<p>ANTES DO INCIDENTE (durante o funcionamento normal)</p> <p>O operador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • deve tomar todas as medidas exigidas pela legislação e pela regulamentação ambientais e pelas licenças de exploração, nomeadamente as medidas de redução dos riscos ambientais; • pode decidir adotar medidas que reduzam ainda mais o risco de ocorrência de danos ambientais; e • pode optar por obter uma garantia financeira ou, caso esta seja obrigatória, obtê-la efetivamente em conformidade com o direito nacional. <p>AQUANDO DA DETEÇÃO DE UM DANO AMBIENTAL OU DE UMA AMEAÇA IMINENTE DE DANO AMBIENTAL</p> <p>O operador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • toma medidas imediatas para prevenir danos em caso de ameaça iminente e se se justificar, mas em todo o caso sempre que não for possível dissipar essa ameaça; • notifica sem demora a autoridade competente de todos os aspetos relevantes da situação; • segue as instruções da autoridade competente para prevenir danos; • caso ocorram danos: faz todas as diligências viáveis para imediatamente controlar, conter, eliminar ou, de outra forma, gerir os elementos contaminantes em causa e/ou quaisquer outros fatores danosos; • fornece informações suplementares, se exigidas, e segue as correspondentes instruções sobre as medidas de reparação de emergência, dadas pela autoridade competente; • identifica potenciais medidas de reparação e coopera com a autoridade competente na escolha das medidas de reparação ou prevenção adequadas (plano de reparação); • tem direito a ser escutado antes de a autoridade competente tomar uma decisão sobre a ação de reparação;



- diligência no sentido de empreender (ou financiar) medidas de reparação ambiental primária, complementar e compensatória, segundo o respetivo plano de ação e/ou tal como indicado pela autoridade competente, a fim de restituir ao estado inicial os recursos naturais danificados e ter em conta quaisquer danos transitórios (perdas) até o ambiente se regenerar; e
- suporta os respetivos custos, conforme a DRA exige.

Prestadores de garantias financeiras (PGF) *Como companhias de seguros/resseguros e bancos*

ANTES DO INCIDENTE (durante o funcionamento normal) (não um dever imposto pela DRA, mas sim uma possível função)

Os PGF:

- respondem aos pedidos pertinentes de garantia financeira;
- realizam avaliações dos riscos potenciais;
- concebem instrumentos de garantia financeira sustentáveis e adequados em conformidade com os princípios pertinentes (ou seja, os princípios da atividade seguradora); e
- cobram o prémio adequado ao risco tomando em consideração, por exemplo, a atividade empresarial, o âmbito da garantia financeira e os limites previstos;

AQUANDO DA DETEÇÃO DE UM DANO AMBIENTAL OU DE UMA AMEAÇA IMINENTE DE DANO AMBIENTAL (não um dever imposto pela DRA, mas sim uma possível função),

Os PGF contribuem para:

- a avaliação dos danos ambientais;
- a determinação da medida de reparação mais eficaz e eficiente;
- o pagamento dos custos; e
- a gestão da reparação do dano ambiental em estreita cooperação com a autoridade competente e o operador.

Peritos

Em ecologia, outras ciências, avaliação de riscos, engenharia, reparação, conceção e execução, economia e direito, que contribuem para a aplicação da DRA

ANTES DO INCIDENTE (durante o funcionamento normal) (não um dever imposto pela DRA, mas sim uma possível função)

- dão um contributo técnico relevante para as medidas destinadas a reduzir o risco de ameaça iminente de danos.

AQUANDO DA DETEÇÃO DE UM DANO AMBIENTAL OU DE UMA AMEAÇA IMINENTE DE DANO AMBIENTAL (não um dever imposto pela DRA, mas sim uma possível função)

Os peritos:

- aconselham sobre os aspetos jurídicos, económicos e técnicos relacionados com os danos ambientais e sua reparação;
- avaliam, reveem e supervisionam os danos (iminentes ou efetivos) e a escolha, a conceção e a aplicação da opção de reparação;
- prestam assistência em relação às questões regulamentares e de responsabilidade, à apresentação de relatórios e às implicações para a futura abordagem de gestão.

Parte interessada

Qualquer pessoa singular ou coletiva (incluindo organizações não governamentais) que tenha sido ou possa vir a ser afetada por danos ambientais, que tenha um interesse suficiente ou cujos direitos tenham sido violados, na aceção do direito nacional

AQUANDO DA DETEÇÃO DE UM DANO AMBIENTAL OU DE UMA AMEAÇA IMINENTE DE DANO AMBIENTAL (não um dever, mas um direito)

A parte interessada

- pode comunicar a ameaça iminente ou o dano ambiental com o apoio de observações relevantes e deve fornecer informações e dados pertinentes que confirmem as observações comunicadas à autoridade competente;
- tem o direito de solicitar à autoridade competente que tome medidas de reparação;
- tem o direito de obter a decisão tomada pela autoridade competente, a qual deve conter informações sobre as vias de recurso; e
- tem o direito de recorrer da decisão da autoridade competente num tribunal ou noutro organismo público independente e imparcial.

A Diretiva define os danos ambientais, nomeadamente os danos causados às espécies e habitats protegidos, os danos causados às águas de superfície e às águas subterrâneas e os danos causados ao solo. Um operador é responsável pela reparação dos danos se estes forem considerados significativos e se for possível estabelecer um nexo de causalidade entre as atividades do operador e os danos em causa. A obrigação de prevenção prevista na Diretiva é acionada sempre que ocorra uma ameaça iminente de danos (definida como a probabilidade suficiente da ocorrência de um dano ambiental num futuro próximo).

A DRA apenas impõe a responsabilidade se a atividade do operador tiver causado os danos ambientais investigados. Embora possa ser mais fácil provar a responsabilidade de um único operador que cause um incidente de poluição distinto, pontual, a DRA também se aplica aos danos causados por uma poluição extensa e difusa, desde que seja possível determinar a causalidade. A Diretiva é igualmente aplicável a vários operadores que contribuam conjuntamente para um incidente único ou para danos ambientais persistentes [cf. Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA contra Ministero dello Sviluppo economico, TJUE, 9 de março de 2010, processo C-378/08, número 58]. A legislação nacional pode prever regras específicas de repartição de custos em casos de responsabilidade partilhada.

É a autoridade competente que, em última instância, determina a importância dos danos em cada caso. De um modo geral, a importância dos danos ambientais depende em grande medida da magnitude e da duração dos mesmos. O conceito de regeneração natural, a mensurabilidade dos danos e o princípio de proporcionalidade também são elementos relevantes a considerar.

O anexo I da DRA estabelece os fatores que devem ser tidos em conta quando se avaliam os danos. Por exemplo, os danos ambientais com efeitos comprovados para a saúde humana são considerados significativos. Em contrapartida, no caso dos habitats e espécies protegidos, não se considerarão significativas as seguintes situações de danos:

- danos inferiores às flutuações médias (naturais) para as espécies ou os habitats em causa;
- danos devidos a flutuações naturais dos recursos afetados ou resultantes de intervenções ligadas à gestão normal dos mesmos, tal como definidas nos registos do habitat ou em documentos de fixação dos objetivos, ou tal como eram anteriormente efetuadas por proprietários ou operadores; ou
- os danos causados a espécies ou habitats que se sabe que irão recuperar, dentro de um prazo curto e sem intervenção, até ao estado inicial ou até um estado que, apenas pela dinâmica das espécies ou do habitat em causa, seja considerado equivalente ou superior ao estado inicial.

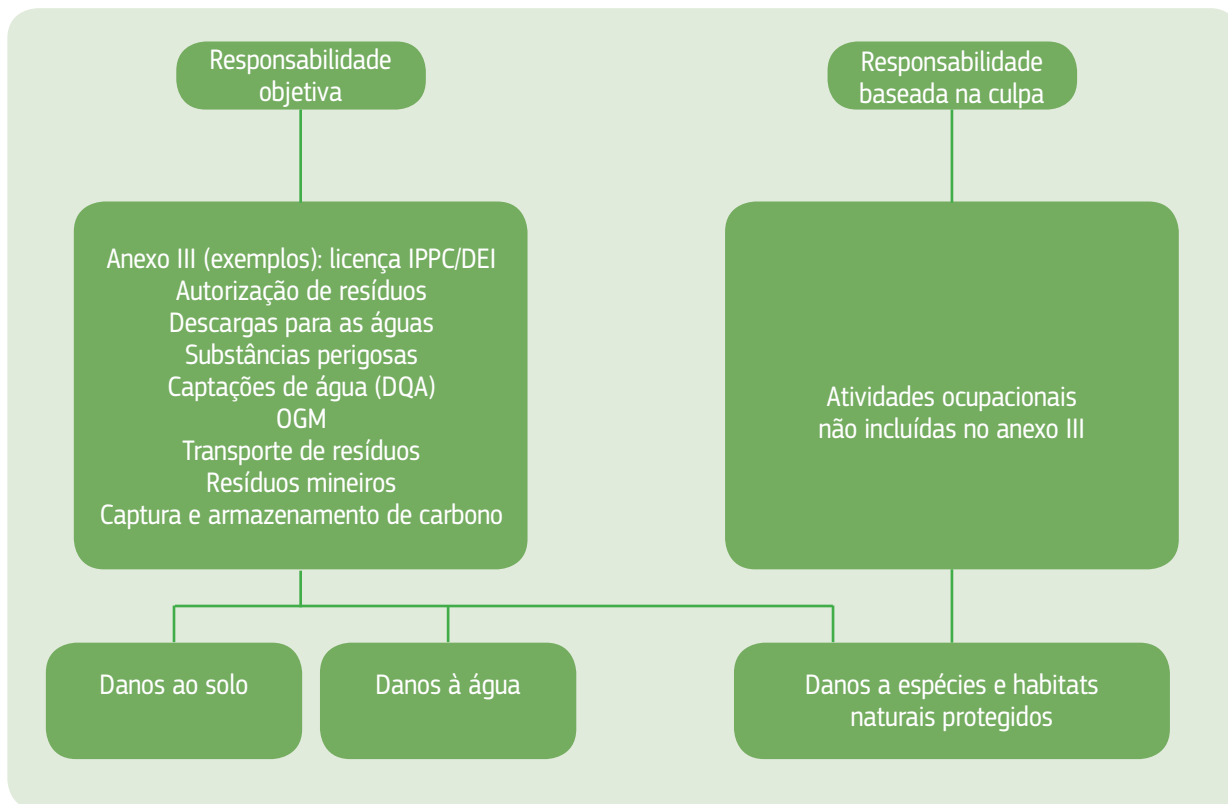
De que modo é determinada a responsabilidade?

A Diretiva estabelece uma distinção entre dois tipos de operadores: os envolvidos em atividades ocupacionais perigosas, enumeradas no anexo III da DRA, e os envolvidos em todas as outras atividades ocupacionais. Cada tipo dá origem a um nível de responsabilidade diferente (figura 2).

Aos operadores envolvidos em atividades enumeradas no anexo III é aplicável um regime de responsabilidade objetiva. Significa isto que não é necessário determinar a culpa para o operador ser responsabilizado pelos danos causados ao solo, às águas e aos habitats e espécies protegidos.

A todos os outros operadores não envolvidos em atividades enumeradas no anexo III é aplicável um regime de responsabilidade baseada na culpa. É necessário determinar a culpa ou a negligência para o operador ser responsabilizado. Além disso, estes operadores só podem ser responsabilizados por danos causados às espécies protegidas e aos habitats naturais.

Figura 2: Tipos de responsabilidade ambiental e de danos



Danos causados a espécies e habitats naturais protegidos: quaisquer danos com significativos efeitos adversos para a consecução ou a manutenção do estado de conservação favorável desses habitats ou espécies. O significado de tais efeitos deve ser avaliado em relação ao estado inicial, tendo em atenção os critérios do anexo I, com exceção dos efeitos adversos previamente identificados e autorizados pela legislação relativa à proteção da natureza.

Danos causados à água: quaisquer danos que afetem adversa e significativamente o estado ecológico, químico e/ou quantitativo e/ou o potencial ecológico das águas em questão, definidos na Diretiva-Quadro «Água» (2000/60/CE), com exceção dos efeitos adversos aos quais seja aplicável o seu artigo 4.º, n.º 7.

Danos causados ao solo: qualquer contaminação do solo que crie um risco significativo de a saúde humana ser afetada adversamente devido à introdução, direta ou indireta, no solo ou à sua superfície, de substâncias, preparações, organismos ou microrganismos.

Exemplos de incidentes que podem causar danos aos recursos abrangidos pela DRA:

Tipos de incidentes que podem causar danos a:

Habitats e espécies	Água	Solo
<ul style="list-style-type: none">• Eliminação ou destruição diretas de habitats e espécies protegidos• Danos físicos, derrames de substâncias químicas, emissões e poluição de tipo semelhante ou perturbações significativas (incluindo ruído e vibrações)• Poluição microbiológica de habitats e espécies protegidos, devido, por exemplo, a más práticas agrícolas• Perseguição e abate intencionais de espécies protegidas (por exemplo, caça ilegal de aves)	<ul style="list-style-type: none">• Captação de água que cause uma alteração do seu estado quantitativo• Descargas de depósitos de instalações industriais ou de camiões ou vagões-cisterna que transportem produtos químicos (por exemplo, devido a acidente)• Represamento de águas de superfície que cause alterações significativas do potencial ecológico da água• Derrames de substâncias químicas, hidrocarbonetos ou resíduos provenientes de armazéns subterrâneos ou à superfície do solo, ou dos meios de tratamento e transporte, que danifiquem as águas subterrâneas e de superfície (estado químico)	<ul style="list-style-type: none">• Avaria do sistema de depuração dos fumos de incineradoras de resíduos que leve à poluição do solo superficial com metais pesados em zonas residenciais próximas• Emissão química accidental proveniente de áreas de armazenagem, movimentação e produção, migração de gases para recintos fechados e/ou migração de substâncias químicas para o solo e as águas subterrâneas• Eliminação não autorizada e deliberada de resíduos à superfície do solo ou no subsolo, que suscite a produção e migração de gases (substâncias químicas perigosas) para edifícios residenciais próximos• Desmantelamento de instalações que leve à fuga accidental de substâncias perigosas para o solo e as águas subterrâneas

Responsabilidade objetiva

- No caso das atividades enumeradas no anexo III da DRA, incluindo atividades e/ou descargas abrangidas pelas diretivas seguintes (consultar lista e formulação mais específicas no anexo III):
- Exploração de instalações sujeitas a licença nos termos da Diretiva 96/61/CE, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (IPPC), codificada na Diretiva 2008/1/CE, substituída pela Diretiva «Emissões industriais» 2010/75/UE (DEI).
- Operações de gestão de resíduos, em conformidade com a Diretiva-Quadro «Resíduos», codificada na Diretiva 2006/12/CE e reformulada pela Diretiva 2008/98/CE, com a Diretiva «Resíduos perigosos» (91/689/CEE), codificada na Diretiva 2006/12/CE e reformulada pela Diretiva 2008/98/CE, com a Diretiva «Aterros» (1999/31/CE) e com a Diretiva «Incineração de resíduos» (2000/76/CE), integrada na Diretiva «Emissões industriais» (2010/75/UE). Diretiva-Quadro «Resíduos», ou Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga determinadas diretivas: esta diretiva revogou a Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos (versão codificada da Diretiva 75/442/CEE alterada), a Diretiva «Resíduos perigosos» (91/689/CEE) e a Diretiva «Óleos usados» (75/439/CEE), estabelecendo os requisitos gerais e as definições básicas aplicáveis à gestão de resíduos na União Europeia.
- Todas as descargas para as águas interiores de superfície nos termos da Diretiva «Substâncias perigosas» (76/464/CEE), codificada como Diretiva 2006/11/CE.
- Todas as descargas de substâncias para as águas subterrâneas, na aceção da Diretiva 80/68/CEE, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas, substituída pela Diretiva 2006/118/CE.
- Descargas ou injeções de poluentes nas águas de superfície ou nas águas subterrâneas, na aceção da Diretiva-Quadro «Água» (2000/60/CE).
- Captação e represamento de água sujeitos a autorização prévia, na aceção da Diretiva-Quadro «Água» (2000/60/CE).
- Fabrico, utilização, armazenamento, processamento, enchimento, libertação para o ambiente e transporte no local, de substâncias, preparações e produtos definidos na Diretiva «Substâncias perigosas» 67/548/CEE, substituída pelo Regulamento (CE) n.º 1272/2008 (Regulamento CRE), na Diretiva «Preparações perigosas» (1999/45/CE), na Diretiva «Produtos fitofarmacêuticos» (91/414/CEE) e na Diretiva «Produtos biocidas» 98/8/CE, substituída pelo Regulamento (UE) n.º 528/2012 (Regulamento Produtos Biocidas).
- Transporte rodoviário, ferroviário, marítimo, aéreo ou por vias navegáveis interiores de mercadorias perigosas ou poluentes definidas na Diretiva «Segurança rodoviária» (94/55/CE), revogada pela Diretiva 2008/68/CE, pela Diretiva «Segurança ferroviária» (96/49/CE) e pela Diretiva 93/75/CE relativa ao tráfego de navios, revogada pela Diretiva 2002/59/CE.
- Quaisquer utilizações confinadas, incluindo transporte, e qualquer libertação deliberada para o ambiente, incluindo a colocação no mercado ou o transporte de organismos geneticamente modificados abrangidos pelas diretivas relativas aos OGM (90/219/CEE e 2001/18/CE).
- Transferências transfronteiriças de resíduos, no interior, à entrada e à saída da União Europeia [Regulamento (CE) n.º 259/93 do Conselho, substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1013/2006].
- Diretiva 2006/21/CE, relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas.
- Exploração de sítios de armazenagem, nos termos da Diretiva 2009/31/CE, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono.
- A legislação de transposição nacional, nos Estados-Membros, pode sujeitar um maior número de atividades ao regime de responsabilidade objetiva.

Responsabilidade baseada na culpa

No caso das demais atividades ocupacionais não referidas no anexo III.

Existem exceções e isenções em relação à DRA?

A DRA não é aplicável aos danos decorrentes de uma emissão, um evento ou um incidente anterior a 30 de abril de 2007, se a atividade causadora dos danos tiver terminado antes dessa data ou ainda se tiverem decorrido mais de 30 anos desde a ocorrência da emissão, do evento ou do incidente que provocou os danos.

A DRA não é aplicável em caso de danos ou ameaça iminente de danos resultantes de (ver artigo 4.º da DRA):

- atos de conflito armado, hostilidades, guerra civil ou insurreição;
- fenómenos naturais de carácter excepcional, inevitável e irresistível;
- atividades cujo principal objetivo reside na defesa nacional ou na segurança internacional ou que visem a proteção contra catástrofes naturais;
- atividades abrangidas por algumas convenções internacionais relativas aos danos causados pela poluição marítima por hidrocarbonetos, ao transporte marítimo, ferroviário ou rodoviário de substâncias ou mercadorias perigosas e aos danos nucleares, bem como atividades abrangidas pelo Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica;
- atividades causadoras de poluição difusa, se não for possível estabelecer um nexo de causalidade entre os danos e a atividade em causa.

Os operadores tampouco serão responsabilizados financeiramente se provarem que os danos foram causados por terceiros (desde que tenham sido tomadas medidas de segurança adequadas) ou se provarem que os danos resultaram do cumprimento de ordens ou instruções emanadas de autoridades públicas.

A Diretiva também prevê isenções facultativas (isto é, concedidas ao critério dos Estados-Membros), que podem eximir certos casos da responsabilidade financeira. Os operadores que demonstrem não ter agido com culpa ou negligência não são obrigados a custear as medidas de reparação, se os danos ambientais por eles causados tiverem resultado de emissões ou acontecimentos:

- expressamente autorizados pela entidade reguladora (isenção pela posse de uma autorização), tendo o operador respeitado integralmente as condições da autorização;
- que não sejam considerados suscetíveis de causar danos ambientais de acordo com o estado do conhecimento científico e técnico no momento em que se produziu a emissão ou se realizou a atividade (isenção relacionada com o estado do conhecimento científico e técnico).

O que é e como se processa a reparação?

O objetivo geral da Diretiva é a plena reparação dos danos causados aos recursos naturais e aos seus serviços, de modo a restituí-los ao estado inicial, que existiria na ausência de quaisquer danos. Por exemplo, se uma zona húmida for danificada, a sua reparação plena implica uma restituição de todo o seu habitat e de todos os tipos de espécies que nela antes existiam, em toda a sua extensão e populações, bem como dos «serviços» que os seus «recursos» prestavam ao público ou a outros recursos naturais, incluindo, por exemplo, atividades de lazer, filtração de água, produção de alimentos, beleza paisagística, proteção contra temporais, ou como habitat de acolhimento de aves de zonas húmidas e outras espécies.

O estado inicial pode ser determinado utilizando os dados existentes sobre os recursos e o sítio danificado, dados de sítios semelhantes que disponham da informação necessária ou possam ser observados após o incidente (sítios de referência) ou dados produzidos através da modelização dos recursos e serviços. Existem três tipos de medidas de reparação: primárias, compensatórias e complementares.

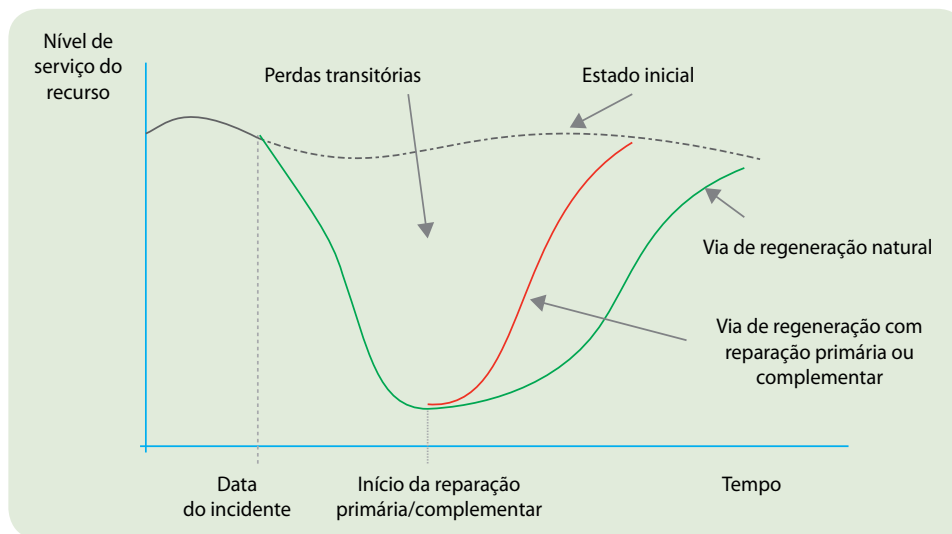
A reparação primária refere-se a qualquer medida de reparação levada a cabo no sítio afetado e que restitui ao estado inicial os recursos naturais e/ou os serviços danificados. A reparação primária no sítio é a via preferida e concetualmente mais simples de adotar, mas nem sempre é possível ou viável.

Sempre que a reparação primária não restitua integralmente o sítio danificado ao seu estado inicial, a DRA exige que sejam tomadas medidas de reparação complementar noutro sítio e/ou em relação a outra espécie, que podem ser os mesmos ou suficientemente semelhantes ao sítio ou à espécie danificados, assegurando a obtenção efetiva de um nível semelhante de recursos naturais ou serviços em ambos os sítios.

A Diretiva também reconhece que a reparação total demora tempo e por isso impõe a compensação das perdas transitórias, ou seja, dos recursos ambientais e serviços perdidos durante o período de recuperação (figura 3). Esta ação é designada por reparação compensatória e também pode ser realizada noutro sítio, melhorando o estado da espécie danificada ou de outra espécie suficientemente semelhante. Alternativamente, a reparação compensatória pode ser fruto de uma reparação primária que produza benefícios superiores ao estado inicial do sítio afetado (contabilizando-se o excedente a crédito da reparação compensatória).

Quanto aos danos causados ao solo, uma reparação primária que permita eliminar, controlar, conter ou reduzir os contaminantes em causa, de modo a deixarem de comportar riscos significativos de efeitos adversos para a saúde humana, é o requisito mínimo imposto pela DRA (não se exige qualquer reparação complementar ou compensatória).

Figura 3: Exemplificação de estado inicial, dano inicial, perda transitória e medidas de reparação



Como são determinados o âmbito e a dimensão da reparação?

Para determinar a necessidade de reparação compensatória e complementar, o tipo de medidas a adotar e a dimensão de uma e outra forma de reparação, efetua-se uma análise de equivalência. Em termos simples, esta última identifica os recursos e serviços que podem ser considerados «suficientemente semelhantes» aos recursos e serviços danificados e faz corresponder a quantidade a reparar (crédito) à perda causada pelo dano (débito). Em função das unidades utilizadas para quantificar esses débitos e créditos, a DRA recomenda os seguintes métodos de avaliação da equivalência (ver anexo II da Diretiva):

- análise de equivalência recurso-a-recurso: em que os débitos e créditos podem ser expressos em termos de unidades de recursos, como o número de peixes ou de aves ou os litros de água subterrânea;
- análise de equivalência serviço-a-serviço ou de equivalência dos habitats: em que os débitos e créditos podem ser expressos em termos de habitats semelhantes [como a superfície de zona húmida e a quantidade (em %) de serviços perdidos ou ganhos].

Quando estas análises não forem possíveis (quer por tecnicamente inviáveis, quer por indesejáveis ou excessivamente caras), pode escolher-se uma unidade monetária para estimar o valor dos recursos naturais e/ou serviços perdidos e os benefícios da reparação, utilizando:

- A equivalência valor-a-valor e entre valor e custo: em que os débitos e créditos são expressos em termos monetários (valor-a-valor). Se for possível estimar o valor monetário do dano, mas não o valor monetário dos benefícios da reparação, pode considerar-se que o orçamento (custo) da reparação é igual ao valor do dano (equivalência entre valor e custo). A utilização do valor monetário como unidade de medida não requer necessariamente uma compensação financeira: o princípio da DRA continua a ser o de que os recursos e serviços danificados devem ser reparados.

Os métodos de equivalência são concebidos de modo a ter em conta a natureza química, física, biológica e, se for caso disso, social e económica dos danos e das opções de reparação. Estas últimas devem ser avaliadas com base em critérios como o efeito de cada opção, o custo da sua aplicação e a probabilidade de êxito. Normalmente, uma análise de equivalência passa por cinco etapas fundamentais (em todos os tipos de análise), que apenas diferem quanto ao tipo de unidades utilizadas:

1. avaliação preliminar: inclui a identificação dos dados disponíveis, das opções de reparação e da adequada dimensão dos esforços de análise e avaliação;
2. determinação e quantificação dos danos (débito): envolve a determinação das causas dos danos, a seleção da(s) unidade(s) de medida a utilizar na sua avaliação, incluindo as perdas transitórias, a determinação e a quantificação do estado inicial, a compreensão da exposição aos danos e das características dos recursos e serviços danificados e o cálculo dos benefícios da reparação primária;
3. determinação e quantificação dos ganhos da reparação (crédito): implica a identificação das opções de reparação, a escolha das opções mais adequadas e exequíveis, com base nos critérios estabelecidos no anexo II da DRA, e o cálculo dos benefícios da reparação, utilizando a mesma unidade de medida que na etapa 2;
4. definição da escala das intervenções de reparação: exige a determinação da extensão total da reparação e o cálculo dos respetivos custos;
5. acompanhamento e apresentação de relatórios: envolve a elaboração de um plano de reparação (objetivos, projetos, metas) e o acompanhamento da sua execução.

Em cada etapa da análise, são ponderadas as principais incertezas e os pressupostos a adotar para lhes dar resposta, procedendo-se também a uma análise de sensibilidade.

Os leitores interessados devem consultar o material de formação relativo à DRA para obterem uma descrição mais pormenorizada de cada etapa (ver no fim da presente brochura).

Depois de se realizar a análise de equivalência e de se selecionarem e dimensionarem os projetos de reparação, elabora-se um plano de reparação de que constam os objetivos dos projetos, os pormenores da sua execução, os planos e projetos de engenharia e os planos e projetos biológicos. O plano de reparação inclui também os procedimentos e calendários relativos ao acompanhamento da regeneração dos recursos e serviços, após a sua execução, e à avaliação do êxito dos projetos.

No final da presente brochura, apresentam-se exemplos de aplicação da análise de equivalência.



LIFE06 NAT/BE/000087

Antes da recuperação das depressões húmidas interdunais, mediante a remoção de matagal e árvores e da abertura de lagoas nas dunas.



LIFE06 NAT/BE/000087 (depois)

Quais são os custos de reparação e quem os paga?

Se levar a cabo medidas de prevenção e reparação, a autoridade competente deve cobrar os respetivos custos ao operador que causou os danos. Pode, assim, ser reembolsada:

- dos custos das avaliações ambientais efetuadas para determinar a extensão dos danos e as intervenções necessárias para os reparar;
- dos esforços de reparação que tenha realizado diretamente;
- dos custos administrativos, jurídicos e de execução; e
- dos custos de recolha de dados, acompanhamento, supervisão e afins.

A DRA aconselha que os custos das medidas de reparação escolhidas não sejam desproporcionados. Embora esta diretiva não defina o conceito de desproporcionalidade, o princípio da proporcionalidade é fundamental no direito da UE e tem um carácter determinante, por exemplo, na Diretiva-Quadro «Água». Os custos da reparação, ou seja, a responsabilidade do operador, são desproporcionados se excederem o prejuízo causado pelos danos (ou os benefícios ambientais obtidos através da sua reparação).

A DRA não impõe, a nível da UE, a utilização de garantias financeiras para os operadores cobrirem as suas potenciais responsabilidades, mas exige que os Estados-Membros incentivem o desenvolvimento desse tipo de instrumentos. Na prática, até agora, na aplicação da Diretiva:

- verificou-se que o seguro é o instrumento mais popular para a cobertura da responsabilidade ambiental. Os mercados de seguros/resseguros (seguradoras a nível individual ou em grupo) oferecem cobertura para a prevenção e a recuperação dos danos ambientais com base
 - no alargamento das apólices de seguros relativas à DRA e de responsabilidade civil geral/pública (por exemplo, Alemanha, Áustria),
 - em apólices de seguros de responsabilidade ambiental (por exemplo, Reino Unido) ou
 - em soluções baseadas no agrupamento de seguradoras (por exemplo, Espanha, França, Itália e Países Baixos);
- o segundo instrumento mais popular, de acordo com o relatório da Comissão de outubro de 2010, são as garantias bancárias (Áustria, Bélgica, Chipre, República Checa, Países Baixos, Polónia, Espanha e Reino Unido); e
- segundo o referido relatório da Comissão, estão a ser discutidos na Áustria, na Bélgica, na Bulgária, em Chipre, na Polónia e em Espanha outros instrumentos baseados no mercado, como fundos, obrigações, etc.

Exemplo de utilização da Análise de



© iStockphoto

Equivalência de Recursos: destruição de peixes

O presente estudo de caso constitui uma aplicação da análise de equivalência de recursos a uma descarga de contaminantes num rio, de que resultou a morte de peixes.

Em 22 de fevereiro de 2011, houve uma grande tempestade de inverno, com chuvas torrenciais, no vale K (uma localidade hipotética), onde existe uma represa de decantação de resíduos mineiros construída em rocha dura. A chuva derreteu a neve que cobria o vale e acabou por provocar uma fenda na represa. Devido a essa fenda, os resíduos mineiros escorreram para o rio K e, apesar de a mobilização do pessoal dos serviços de emergência para o local ter demorado apenas um dia, quando a fenda na represa ficou reparada muitos milhares de toneladas de resíduos mineiros tinham já contaminado o rio K, verificando-se o seu arrastamento pela corrente até pelo menos 10 km a jusante.

Nas semanas subsequentes à falha da represa, realizou-se uma avaliação preliminar do incidente. Durante esse período, obtiveram-se diversos tipos de informações, de que são exemplo:

- o momento e a duração do incidente;
- as concentrações de alguns metais pesados (por exemplo, cobre, zinco e cádmio) e a acidez das águas libertadas;
- a descrições das ações de resposta de emergência; e
- dados sobre a qualidade da água antes do incidente.

Para quantificar os danos sofridos pelos recursos aquáticos, a autoridade competente, em colaboração com o operador, decidiu utilizar a abundância de truta-comum como principal unidade de medida na análise de equivalência de recursos. Com base na amostragem efetuada nos locais de referência e mais a jusante no rio K, concluiu-se que a densidade populacional desta espécie, no seu estado inicial, era de 10 trutas por 100 m². Numa extensão de 10 km de rio imediatamente abaixo do local do incidente, as trutas-comuns foram totalmente eliminadas no primeiro ano a seguir ao incidente, prevendo-se que a sua recuperação até ao estado inicial demoraria dez anos. Utilizando a análise de equivalência de recursos, calculou-se o «débito» total dos danos em cerca de 33 000 trutas-comuns/ano. Esta seria a quantidade adicional de trutas presentes no rio K, ao longo do tempo, se o incidente não tivesse acontecido.

Com base nos resultados da avaliação preliminar, a autoridade competente concluiu, em colaboração com o operador, que seria necessário tomar medidas de reparação compensatória da destruição de peixes no rio.

Foram consideradas três opções de reparação compensatória do débito de truta-comum:

- ausência de ação: regeneração natural (rejeitada por se considerar que a perda transitória de 33 000 trutas era excessiva);
- suplementação da incubação (rejeitada por preocupações de ordem genética, etc.);
- recuperação do habitat fluvial noutros afluentes do rio K (escolhida).

A recuperação do habitat fluvial foi escolhida por melhorar a capacidade de sustentação da truta-comum. Tendo em conta os tipos de ações de reparação necessárias, o tempo que os benefícios da reparação demorariam a manifestar-se totalmente e o período durante o qual as ações de reparação produziram benefícios, estimou-se que a recuperação de 1 km de habitat fluvial produziria cerca de 7 500 trutas-comuns/ano adicionais de «crédito». Aplicando as 33 000 unidades de débito e as 7 500 unidades de crédito a cada quilómetro quadrado recuperado, determinou-se que seria necessário recuperar 4,4 km (33 000/7 500) de habitat fluvial como reparação compensatória.

O custo da reparação compensatória foi calculado com base nos custos de planeamento do sítio, projetos de engenharia, execução das ações de reparação do canal fluvial, supervisão, acompanhamento e relatórios do projeto. Os custos globais foram estimados em cerca de 100 000 euros por quilómetro de canal fluvial reparado (número hipotético), rondando o custo da reparação compensatória 440 000 euros, no total.

Exemplo de utilização da Análise de Equivalência de Habitats: danificação de uma zona húmida

O presente estudo de caso utiliza a análise de equivalência de habitats para avaliar os danos e as opções de reparação de um incidente hipotético que danifique uma zona húmida igualmente hipotética.

O incidente consiste na libertação de água muito ácida de uma instalação industrial. A zona húmida tem 10 hectares de superfície. A água muito ácida causa danos iniciais substanciais, tendo os cientistas estimado uma perda inicial de 75% da vida vegetal, com base na quantidade de crescimento das plantas à superfície do solo, considerada um bom indicador de salubridade da zona húmida. Prevê-se que a zona húmida regresse ao estado inicial nos cinco anos seguintes. Devido à natureza da zona húmida e à convicção de que esta acabará por regressar ao estado inicial, não se efetuou qualquer reparação primária.

Com base nesta informação, foi realizada uma análise de equivalência de habitats. A perda inicial de 75% foi recuperada num período de 5 anos e gerou um débito de 21,6 unidades. No manual de formação relativo à DRA, podem encontrar-se informações mais pormenorizadas sobre a forma como esta unidade é calculada para o estudo de caso e os respetivos pressupostos de base.

Com base numa análise da informação disponível e no conhecimento das zonas húmidas próximas, é concebida uma medida de reparação compensatória. Sabe-se que existem outras zonas húmidas nas proximidades e que a sua salubridade global pode ser melhorada mediante alguns esforços de reparação. Foi identificada uma zona húmida específica onde a remoção de plantas exóticas permitiria aumentar a sua salubridade global, medida pela superfície do solo coberta por espécies naturais de plantas das zonas húmidas. Estima-se que o crescimento de plantas à superfície do solo poderia aumentar de 50% para quase 100% em comparação com o que existia na zona húmida antes da ocorrência dos danos. As ações de reparação levariam dois anos a planear e executar, sendo depois necessários mais 3 anos para a cobertura vegetal aumentar de 50% para 100%. O benefício, ou crédito, da melhoria de um hectare desta zona húmida é calculado em 15,5 unidades de crédito ao longo da vida útil previsível da zona húmida melhorada.

Assim, para compensar as 21,6 unidades de danos causados à zona húmida (débito) através da recuperação de uma zona húmida próxima (crédito), seria necessário melhorar $21,6/15,5 = 1,4$ hectares de zona húmida degradada através da remoção de plantas exóticas.

O custo da reparação dos 1,4 hectares de zona húmida inclui os custos de planeamento e conceção, licenciamento, execução, supervisão, operações/manutenção, acompanhamento, etc. Utilizando um custo hipotético de aproximadamente 50 000 euros/hectare, o custo total da reparação destinada a compensar os danos seria de $1,4 \times 50\ 000 = 70\ 000$ euros.



LIFE99 NAT/A/006054 (antes)

Construção de um canal lateral no açude «Eibelsau» e canal com água circulante e vegetação, permitindo a migração dos peixes para montante



LIFE99 NAT/A/006054 (depois)

Exemplo de utilização da Análise de Equivalência de Valor: contaminação de um rio

Este estudo de caso mostra a utilização da análise de equivalência de valor para definir a escala da reparação compensatória dos danos causados pela contaminação hipotética de um rio. A análise de equivalência de valor utiliza o dinheiro como unidade de medida, quer do valor das perdas (débito) quer do benefício das ações de reparação propostas (crédito), e compara os créditos com os débitos. À semelhança de qualquer outra análise de equivalência, as ações de reparação devem ser selecionadas de modo a assegurar que o tipo, a qualidade e a quantidade de recursos e serviços recuperados são suficientemente semelhantes aos danificados.

Neste exemplo, a libertação de contaminantes afetou uma extensão de 15 km de um rio com peixes e aves de espécies importantes a nível local, que sustentavam uma biodiversidade de qualidade elevada. O rio também era um importante local de lazer para muitos habitantes locais e turistas.

Para a análise de equivalência de valor, realizaram-se dois inquéritos destinados a estimar o valor perdido devido à contaminação do rio e o valor obtido através das ações de reparação. O primeiro inquérito visava estimar o débito associado à perda de habitats e de atividades de lazer. Com base na análise das respostas ao inquérito, estimou-se que as pessoas avaliam em 60 euros o prejuízo causado a cada uma delas pela contaminação do rio. O débito global para a população afetada rondava 15 000 000 de euros.

O segundo inquérito pretendia estimar o valor do crédito proporcionado por diversas combinações de três ações de reparação possíveis: 1) um plano de reparação compensatória fora do local, composto pela recuperação de zonas fluviais disponíveis na região; 2) o aumento do acesso ao rio para atividades de lazer e introdução de melhorias em rios não contaminados próximos.

O valor para o público dos diferentes projetos de reparação foi calculado através da análise dos dados, segundo a qual havia quatro combinações de ações de reparação que proporcionariam 60 euros de crédito por pessoa ou 15 000 000 de euros no total.

Destas combinações, a que apresentava melhor relação custo-benefício era a que previa a recuperação de 10 km de habitats de rio semelhantes aos contaminados e o aumento do acesso para atividades recreativas, além de melhorias em 15 sítios ao longo de outros rios não contaminados próximos. O custo total de execução deste programa de reparação compensatória foi estimado em 6 000 000 de euros.

Datas importantes

Os Estados-Membros deviam apresentar relatórios sobre a aplicação da DRA até 30 de abril de 2013; a resposta da Comissão Europeia estará disponível em 30 de abril de 2014.

Outras leituras

Diretiva «Responsabilidade ambiental» (texto oficial):

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:pt:PDF>

Página *web* da Comissão Europeia sobre a Diretiva «Responsabilidade ambiental»:

<http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>

Página *web* da Comissão Europeia sobre a Diretiva «Habitats»:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm

Página *web* da Comissão Europeia sobre a Diretiva «Aves»:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm

Página *web* da Comissão Europeia sobre a Diretiva-Quadro «Água»:

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html

Comissão Europeia (2010) Relatório sobre a Eficácia da Diretiva «Responsabilidade ambiental», Bruxelas, 12 de outubro de 2010, COM (2010) 581 final.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0581:FIN:PT:PDF>

Millennium Ecosystem Assessment for ecosystem services: <http://www.unep.org/maweb/en/index.aspx>

The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB): <http://www.teebweb.org/> Insurance Europe

<http://www.insuranceeurope.eu/publications/639/72/Navigating-the-Environmental-Liability-Directive-A-practical-guide-for-insurance-underwriters-and-claims-handlers?cntnt01hideAllFilters=1>

Os Manuais de Formação relativos à DRA e os diapositivos que os acompanham podem ser descarregados da página *web* da Comissão Europeia acima indicada: <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>





■ Serviço das Publicações

doi:10.2779/30623

ISBN 978-92-79-29759-5



9 789279 297595

Impresso em papel reciclado a que foi atribuído o rótulo ecológico da UE para papel para usos gráficos (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>)

KH-31-13-957-PT-C