

VOLUME 1

SÉRIE
DIREITO AMBIENTAL
PARA O SÉCULO XXI

COORDENADORES
JOSÉ RUBENS MORATO LEITE
ANTONIO HERMAN BENJAMIN

O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

PEDRA ANGULAR DA POLÍTICA
COMUNITÁRIA DO AMBIENTE

AUTORA
ALEXANDRA ARAGÃO



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

COORDENADORES
JOSÉ RUBENS MORATO LEITE
ANTONIO HERMAN BENJAMIN

SÉRIE
DIREITO AMBIENTAL
PARA O SÉCULO XXI

VOLUME 1

O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

PEDRA ANGULAR DA POLÍTICA
COMUNITÁRIA DO AMBIENTE

AUTORA
ALEXANDRA ARAGÃO



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

SÉRIE - DIREITO AMBIENTAL PARA O SÉCULO XXI

O PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

Pedra Angular da Política Comunitária do Ambiente

Copyright © by

Alexandra Aragão, 2014

Todos os direitos reservados.

COORDENADORES

José Rubens Morato Leite

Antonio Herman Benjamin

Republicação autorizada da obra originalmente publicada em Portugal na coleção *Studia Iuridica* (n.º 23, Janeiro de 1997) do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e da Coimbra Editora (<http://www.coimbraeditora.pt/>) com o ISBN 972-32-0760-5.

A659p Aragão, Alexandra

O princípio do poluidor pagador : pedra angular da política comunitária do ambiente / Alexandra Aragão ; coordenadores [da série] Antonio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite. – São Paulo : Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014.

317 p. – (Direito ambiental para o século XXI ; v. 1)

Inclui bibliografia.

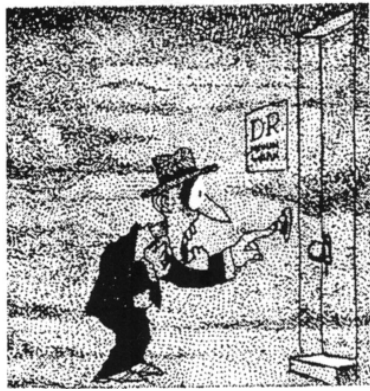
ISBN 978-85-63522-17-7

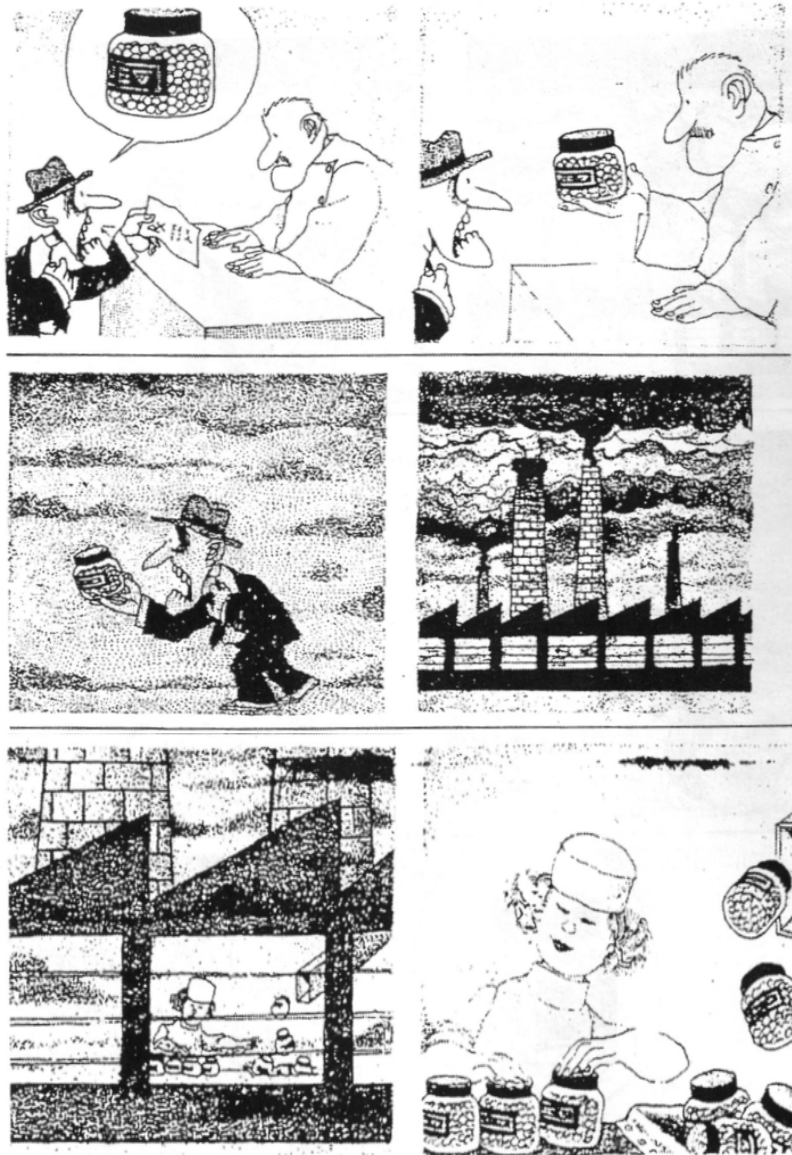
1. Direito ambiental. I. Benjamin, Antonio Herman. II. Leite, José Rubens Morato. III. Título. IV. Série.

CDU 341.347

CONSELHO EDITORIAL DA EDITORA PLANETA VERDE
MEMBROS

1. José Rubens Morato Leite
2. Antonio Herman Benjamin
3. José Eduardo Ismael Lutti
4. Kamila Guimarães de Moraes
5. Solange Teles da Silva
6. Heline Sivini Ferreira
7. Ana Maria Nusdeo
8. Tatiana Barreto Serra
9. Luiz Fernando Rocha
10. Eladio Luiz da Silva Lecey
11. Sílvia Cappelli
12. Paula Lavratti
13. Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira
14. Patrícia Amorim Rego
15. Marcelo Henrique Guimarães Guedes
16. Patrícia Faga Iglecias Lemos
17. Alexandre Lima Raslan
18. Vanêscia Buzelato Prestes
19. Álvaro Luiz Valery Mirra
20. Marga Inge Barth Tessler
21. Jarbas Soares Junior
22. Sandra Cureau
23. Giorgia Sena Martins
24. Dalila de Arêa Leão Sales e Silva
25. Analúcia de Andrade Hartmann
26. Eliane Moreira
27. Alexandra Faccioli Martins
28. Andrea Lazzarini
29. Ivan Carneiro Castanheiro
30. Marcia Dieguez Leuzinger
31. Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray
32. Patryck Araujo Ayala
33. Ubiratan Cazetta
34. Jose Heder Benatti
35. Fernando Reverendo Vidal Akaoui
36. Guilherme Jose Purvin de Figueiredo
37. Annelise Monteiro Steigleder
38. Ana Maria Moreira Marchesan
39. Carolina Medeiros Bahia
40. Danielle de Andrade Moreira
41. Elizete Lanzoni Alves
42. Fernando Cavalcanto Walcacer
43. Melissa Ely Melo
44. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto
45. Ricardo Stanzola Vieira
46. Rogério Portanova
47. Vladimir de Passos de Freitas
48. Zenildo Bodnar
49. Nelson Roberto Bugalho
50. Marcelo Goulart
51. Leticia Albuquerque
52. Claudia Lima Marques
53. Gilberto Passos de Freitas
54. Marcelo Abelha Rodrigues
55. Branca Martins da Cruz





Quino, "Quinoterapia", Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1995

"Já se pode falar da economia em que metade das empresas poluem, e a outra metade labora para despoluir..." (António Sousa Franco)

SUMÁRIO

NOTA PRÉVIA	10
INTRODUÇÃO	12
PARTE I	
O SURGIMENTO DO PPP –ENQUADRAMENTO–	17
1. “PRÉ-HISTÓRIA” DO DIREITO DO AMBIENTE	18
1.1. A Natureza “hostil”	18
1.2. O <i>predador humano</i>	19
1.3. Consciencialização dos problemas ambientais	20
2. “OBSTÁCULOS EPISTEMOLÓGICOS” DO ESTUDO CIENTÍFICO DA NATUREZA	22
2.1. Primeiro obstáculo: os bens <i>livres</i> ao “preço da chuva”	23
2.2. Segundo obstáculo: as <i>res nullius</i>	26
2.3. Terceiro obstáculo: as <i>res derelictae</i>	28
3. ULTRAPASSAGEM DOS OBSTÁCULOS	29
3.1. A “nave espacial Terra”	29
3.2. O património comum da Humanidade e a responsabilidade intergeracional	30
3.3. A teoria das externalidades	31
3.4. A descoberta do “ <i>pé invisível</i> ”	33
4. AS EXTERNALIDADES AMBIENTAIS NEGATIVAS	34
5. SOLUÇÕES PARA AS EXTERNALIDADES AMBIENTAIS	36
5.1. Negociação directa	36
5.2. Regulamentação Estatal	40
PARTE II	
O PPP NA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE	43
1. SURGIMENTO DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE	44
2. SURGIMENTO DO PPP COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE	49
PARTE III	
INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DO PPP	51
1. ESPECIAL IMPORTÂNCIA DA INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DO PPP	52
2. INTERPRETAÇÃO HISTÓRICA: O SENTIDO ORIGINÁRIO DO PPP	55
3. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA	58
3.1. Direito comunitário originário: artigo 130ºR do Tratado	58
3.1.1. Os Objectivos	58
3.1.1.1. Desenvolvimento sustentável: o <i>esverdear</i> do Tratado	58
3.1.1.2. Os objectivos do artigo 130ºR1	59
3.1.2. O artigo 130ºR2	61
3.1.2.1. O “nível de protecção elevado”	61

3.1.2.2. Os princípios.....	62
3.1.2.2.1. Princípio da precaução.....	64
3.1.2.2.2. Princípio da prevenção.....	65
3.1.2.2.3. Princípio da correcção na fonte	65
3.1.2.2.4. Princípio do poluidor pagador	67
3.1.2.2.5. <i>Princípio da integração</i>	67
3.1.2.3. Valor jurídico dos princípios.....	69
3.1.2.3.1. Juridicidade.....	69
3.1.2.3.2. Aplicabilidade directa	71
3.1.2.3.3. Destinatários.....	73
3.1.2.3.3.1. Competência Estatal residual.	76
3.1.2.3.3.2. “Medidas de protecção reforçadas” (130ºT)	76
3.1.2.3.3.3. “Medidas provisórias” (130ºR2 §2).....	78
3.1.2.3.3.4. As excepções do artigo 130ºS 5	80
3.1.2.3.3.5. Execução das medidas comunitárias pelos Estados membros	81
3.1.2.4. Valor jurídico dos princípios: conclusão	87
3.1.3. Pressupostos da política comunitária: artigo 130ºR3.....	88
3.1.4. Delimitação das competências nacional e comunitária.....	90
3.1.4.1. Competência geográfica: artigo 130ºR1	90
3.1.4.2. Competência sectorial: o princípio da subsidiariedade.....	91
3.1.4.2.1. Introdução	91
3.1.4.2.2. A subsidiariedade no artigo 130ºR4	92
3.1.4.2.3. A subsidiariedade no artigo 3ºB	95
3.1.4.2.4. O novo sentido da subsidiariedade.....	96
3.2. Direito comunitário derivado	99
3.2.1. Actos comunitários vinculativos atípicos	99
3.2.2. Actos comunitários vinculativos típicos	102
3.2.3. Actos comunitários não vinculativos	103
4. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA: OS FINS DO PPP	104
4.1. Posição da OCDE.....	104
4.2. Posição da Comunidade.....	104
4.3. Posição adoptada -Introdução	105
4.3.1. Prevenção e precaução	112
4.3.2. Prevenção dinâmica	115
4.3.3. Equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas	120
4.3.4. Equidade nas trocas comerciais internacionais	125
5. INTERPRETAÇÃO LITERAL DO PPP	126
5.1. Hipótese: quem é o poluidor.....	128
5.1.1. Posição da Comunidade.....	130
5.1.2. Posição adoptada: o poluidor-que-deve-pagar.....	132
5.1.3. Concausalidade.....	138
5.1.3.1. Posição da Comunidade.....	138

5.1.3.2. Posição adoptada.....	139
5.2. Estatuição: o que paga o poluidor	141
5.2.1. Posição da OCDE.....	142
5.2.2. Posição da Comunidade.....	143
5.2.3. Posição adoptada.....	149
5.2.3.1. Custos da precaução.....	150
5.2.3.2. Custos de prevenção.....	153
5.2.3.3. Custos administrativos.....	156
5.2.3.4. Custos das medidas públicas.....	158
5.2.4. Os auxílios públicos às vítimas da poluição	161
5.3. Estatuição: como paga o poluidor.....	164
5.3.1. Posição da OCDE.....	165
5.3.2. Posição da Comunidade.....	165
5.3.3. Posição adoptada.....	168
5.3.3.1. Instrumentos	169
5.3.3.2. Tipologia.....	171
5.3.3.2.1. Subsídios aos poluidores.....	173
5.3.3.2.2. Instrumentos normativos	175
5.3.3.2.3. Instrumentos económicos	176
5.3.3.2.4. Títulos de poluição transaccionáveis.....	179
6. A REPERCUSSÃO: SERÃO OS POLUIDORES OS VERDADEIROS PAGADORES?	183
6.1. O fenómeno da repercussão	183
6.1.1. A repercussão externa	184
6.1.2. A repercussão interna.....	186
6.2. Consequências da repercussão	187
6.2.1. Consequências económicas e ecológicas.....	187
6.2.2. Consequências nominais	189
6.2.2.1. Princípio do Poluidor <i>Primeiro</i> Pagador.....	190
6.2.2.2. Princípio do <i>Utilizador</i> Pagador e Princípio do <i>Consumidor</i> Pagador.....	190
6.2.3. Equidade da repercussão.....	191
7. EXCEPÇÕES AO PPP.....	193
7.1. Posição da OCDE.....	194
7.2. Posição da Comunidade.....	195
7.2.1. Introdução	195
7.2.2. Tipologia e limites.....	196
7.3. Posição adoptada.....	200
7.3.1. Limites às excepções: justificação.....	202
7.3.2. Limites imanes.....	203
7.3.3. Limites temporais.....	204
7.3.4. Limites subjectivos.....	205
7.3.5. Limites geográfico-sectoriais.....	205
7.3.6. Limites postos pelo princípio da proporcionalidade.....	206

7.3.7. Limites processuais.....	206
PARTE IV	
CONCLUSÕES	207
1. NATUREZA JURÍDICA DO PPP	208
2. CONCLUSÃO	211
ANEXOS	216
1. A POLUIÇÃO “ÓPTIMA”	216
2. ALGUMAS CRÍTICAS AO PONTO <i>ÓPTIMO</i> DE POLUIÇÃO.....	220
2.1. Custos de avaliação dos custos.....	221
2.2. Custos administrativos.....	227
2.2.1. Custos administrativos dos instrumentos normativos	228
2.2.2. Custos administrativos dos instrumentos económicos	229
2.3. O “preço social” do ambiente.....	233
2.3.1. Os prós e os contras da quantificação.....	234
2.3.2. Métodos de quantificação	236
2.3.3. Métodos directos	237
2.3.3.1. Técnica das preferências reveladas	237
2.3.3.2. Técnica dos custos alternativos.....	238
2.3.3.3. Técnica das preferências expressas.....	239
2.3.4. Métodos indirectos	240
2.3.4.1. Avaliações de peritos: os órgãos judiciais	240
2.3.4.2. Avaliações políticas	241
2.4. O <i>ótimo</i> económico e o equilíbrio ecológico.....	241
3. ANÁLISE ECONÓMICA DOS INSTRUMENTOS DE MERCADO DE CONTROLO DA POLUIÇÃO.....	247
BIBLIOGRAFIA	254
ÍNDICE IDEOGRÁFICO	293
APÊNDICES	301

NOTA PRÉVIA

Num estudo aprofundado do princípio do poluidor pagador, compreende-se a importância da determinação exacta do conceito de **poluição**. Não vamos, porém, abordar especificamente a problemática dos conceitos de poluição, de natureza, ou de ambiente. Concordamos, neste ponto, com Giovanni Cordini: “A noção de ambiente não pertence ao domínio jurídico e a sua determinação é problemática”¹.

É imperioso, todavia, o prévio esclarecimento de que, subjacente a este trabalho, vai estar sempre uma noção ampla de ambiente e muito ampla de poluição², abrangendo não só os danos ambientais como os danos ecológicos³.

Consideraremos genericamente como *poluição* (em sentido muito lato), todos os danos resultantes não só da *emissão de uma substância* cuja presença é lesiva para o elemento receptor do ambiente (por exemplo, emissão de SO₂ para a atmosfera), ou seja, a poluição em sentido estrito, mas também os danos resultantes de qualquer outro tipo de actuação prejudicial ao ambiente, nomeadamente *emissões imateriais* não corporizadas em substâncias, (como a *poluição sonora*, a *poluição térmica*, a *poluição por radiação* ou até a *poluição “estética”*), ou ainda a destruição de recursos naturais mesmo que, como é normal, essa destruição não provenha de qualquer *emissão* em sentido rigoroso (por exemplo, consideraremos que exterminar fauna ou flora protegida é também *poluição*, neste sentido muito lato).

Não se trata de uma verdadeira opção conceitual, mas de uma cedência à simplicidade da expressão, evitando a repetição constante de “poluição ou outras formas de degradação do ambiente”.

1 “O Direito do Ambiente em Itália” (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração 1994, pág. 202).

2 Sobre questões terminológicas, ver Sonia Boehmer-Christiansen, em “Pollution Control or Umweltschutz?” (European Environmental Review, vol. 2, nº1, March 1988, pág. 6-10). Definições completas de ecologia, ambiente, ecossistema, etc., encontram-se, nomeadamente, em Peter Nijkamp, “Theory and Application of Environmental Economics.” (SRSUE] North Holland Publishing, Comp. 1977, pág. 1-7).

3 Gomes Canotilho, “A Responsabilidade por Danos Ambientais -Aproximação Juspublicística.” (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994, pág. 402 e 403).

Como veremos, a expressão “poluidor pagador” surgiu nas manifestações estudantis de finais dos anos 60 como *slogan* político, e daí a sua formulação telegráfica, própria para ser apregoada.

Em todo o trabalho pressupusemos, portanto, que a expressão **poluidor** deve ser tomada em sentido amplo, pelo que, em nossa opinião, o princípio do poluidor pagador não se aplica só à poluição em sentido estrito, mas em geral a todas as actuações lesivas do ambiente.

INTRODUÇÃO

O princípio do poluidor pagador⁴, é desde 1987, um princípio constitucional⁵ de Direito comunitário do ambiente. Foi recebido e consagrado pelo Acto Único Europeu no artigo 130ºR, aditado ao Tratado de Roma, onde também se enunciaram os objectivos da política⁶ comunitária do ambiente. Porém, mesmo antes da sua consagração constitucional, ele fora já afirmado em diversas Recomendações e em Programas de acção em matéria de ambiente, pelo que a carreira do princípio na Comunidade Europeia é longa, com mais de duas décadas.

Concordamos com Henri Smets⁷, ao afirmar que “ao longo dos últimos vinte anos o PPP evoluiu muito a ponto de se tornar um princípio jurídico universalmente reconhecido”⁸, mas constatamos também que o consenso gerado à volta do princípio é meramente nominal e não afasta a névoa conceitual⁹ em que o princípio está envolto, nem é, infelizmente,

4 Que passaremos a referir abreviadamente por “PPP”.

5 Sobre a “importação» conceitual do direito constitucional interno para o direito comunitário”, ver, por todos, Rui Moura Ramos, “Maastricht e os Direitos do Cidadão Europeu”, (em “A União Europeia”, Faculdade de Direito, Curso de Estudos Europeus, Coimbra, 1994, pág. 95 e 96). Aplicando a expressão especificamente aos princípios de direito do ambiente ver, entre outros, Jacqueline Morand Deviller, (“Le Droit de l’Environnement”, Presses Universitaires de France, Paris, 1987, pág. 9 e 10) e Pascale Kromarek, “Commentaire de l’Acte Unique Européen en Matière d’Environnement” (Revue Juridique de l’Environnement, 1-1988, pág. 75-92).

6 Então simplesmente designada por “acção”.

7 “Le Principe Pollueur Payeur, un Principe Économique Erigé en Principe de Droit de l’Environnement?” (Revue de Droit International Public, Avril-juin, nº2, 1993, pág. 340).

8 Vigora, com efeito, desde 1993, como princípio expresso, em toda a Europa Ocidental, (Estados membros da União Europeia e ainda Áustria, Finlândia, Islândia, Liechtenstein, Noruega, Suécia e Suíça) no artigo 73º nº2 do capítulo III do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, (JO L de 3 de Janeiro de 1994), cópia fiel do artigo 130º R do Tratado da União Europeia, e vigora em geral em todos os países industrializados, nomeadamente nos Estados Unidos da América e no Japão, com muito bons resultados. Mais recentemente recebeu nova consagração como princípio de Direito Internacional na Declaração do Rio (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em Junho de 1992) no princípio nº 16: “As autoridades nacionais deverão esforçar-se por promover a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos económicos, tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e investimentos internacionais”.

9 A expressão é de Maurice Kamto, a propósito dos princípios do Direito Internacional do Ambiente

garantia de uniformidade de aplicação.

A despeito do amplo reconhecimento e da crescente frequência com que vem sendo reiterado, as aplicações práticas que do PPP têm sido feitas, tanto ao nível Estatal como ao nível internacional, são vagas, incoerentes e frequentemente contraditórias.

Com efeito, as dificuldades interpretativas que o princípio levanta são muitas.

Primeiro, porque é muito lacónico¹⁰ na sua formulação; e depois, porque o estudo jurídico do PPP, - como o do Direito do ambiente - convoca muitos ramos do Direito (Direito Administrativo, Direito Financeiro, Direito Constitucional, Direito da Economia e, para alguns, até Direito Civil) e mesmo outras ciências naturais ou humanas (Economia, Ecologia, Medicina, Química, Física, Biologia, Sociologia, Gestão, Engenharia, etc.)

Por outro lado, a actuação da Comunidade Europeia tem sido pouco clara, não esclarecendo formal e expressamente o sentido que atribui ao princípio, originando grandes claudicâncias doutrinárias na análise do conteúdo actual do princípio do poluidor pagador na União Europeia¹¹.

Todavia, o aspecto mais grave que decorre da indefinição do conteúdo do princípio no Direito comunitário é a “poluição normativa” que pode gerar. Como exporemos mais detalhadamente no capítulo 1 da Parte III, uma actuação titubeante dos poderes públicos não dissuade, e até estimula, os poluidores a poluir e degradar ainda mais o ambiente.

Assim, vamos começar por analisar o princípio no seu contexto, que é o artigo 130ºR, analisando nomeadamente, qual a relação entre o PPP e os outros princípios constitucionais expressos de política de ambiente. Neste ponto, defenderemos que os princípios da prevenção, da precaução e da correcção na fonte, são subprincípios concretizadores do PPP (embora haja outros), e daí, mais uma vez, a importância da correcta interpretação deste

(“Les Nouveaux Principes de Droit International de L’Environnement”, Revue Juridique de l’Environnement, nº1, 1993, pág 12).

10 “(...) a sua simplicidade esconde problemas económicos e jurídicos complexos.” Michel Prieur, “Droit de l’Environnement, Dalloz, Paris, 1984, pág.170).

11 “Descortinar o sentido do PPP não é fácil nos actos da Comunidade devido à pouca clareza da generalidade das fontes Comunitárias.” Giovanni Tarantini “Il Principio «Qui Inquina Paga» Tra Fonti Comunitarie e Competenze Regionali”, Rivista Giuridica dell Ambiente, 4, anno V, pág. 733.

princípio de Direito comunitário do ambiente. Pensamos, com efeito, que o PPP é, neste sentido, a “pedra angular” da política comunitária do ambiente, e esta é, portanto, a justificação do título escolhido para este trabalho.

Exporemos ainda algumas posições doutrinárias acerca do valor jurídico das normas do título XVI do Tratado, especialmente dos princípios de política do ambiente, com particular incidência no valor jurídico do PPP.

Seguidamente, em relação a diversas questões que a interpretação do princípio levanta, veremos quais foram as soluções dadas pelas Instituições comunitárias e apreciá-las-emos criticamente procurando apontar as soluções mais adequadas para uma correcta e eficaz aplicação do princípio¹².

O primeiro ponto sobre o qual nos debruçaremos na interpretação do PPP, vai ser a determinação dos fins que visa realizar. Questão extremamente relevante, na medida em que os fins conformam normativamente o conteúdo do próprio princípio. A interpretação teleológica vai-nos auxiliar a resolver algumas questões, complexas e polémicas, relativas à interpretação do PPP:

Procuraremos saber quem é o poluidor, o que paga e como paga. Neste ponto veremos que as *ecotaxas* não são os únicos instrumentos de aplicação do princípio do poluidor pagador. O PPP implica mais do que instaurar uma “tributação ecológica” e pode não implicar uma verdadeira transferência de dinheiro dos poluidores para o Estado e, muito menos, para as vítimas da poluição.

Averiguaremos também se o facto de o poluidor-que-pagou transferir esse pagamento para outrem, condiciona a eficiência do princípio na protecção do ambiente, a sua justiça na imputação dos custos, ou a sua eficácia económica na internalização das externalidades ambientais negativas. No contexto da repercussão, analisaremos as propostas de alteração da designação de princípio do poluidor pagador para *princípio do poluidor primeiro pagador*, *princípio do utilizador pagador*, ou até *princípio do consumidor pagador*, que

12 Para procurar determinar o conteúdo mais exacto do princípio, vamos socorrer-nos não só de fontes comunitárias, como de outras fontes, sobretudo Recomendações da OCDE que fazem uma interpretação que podemos considerar *autêntica* do princípio, pois, nas palavras de Sanford Gaines, a OCDE foi a *progenitora* e tem sido a *guardiã* do princípio (“The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos.”; Texas International Law Journal, vol 26, nº1, 1991, pág. 467, nota 18).

reflectem a suposta inadequação ou insuficiência do PPP para resolver os problemas do ambiente. Concluiremos, porém que a substituição não se justifica, e que o que poderia parecer uma “fraude” ao PPP é, afinal, a melhor forma de fazer cumprir o princípio.

Procuraremos responder também à polémica questão de decidir se o PPP é um princípio de responsabilidade civil, como dizem Araújo de Barros, Borges de Soeiro, Franco Giampietro, Jean Duren, Manuela Flores e Martine Remond-Goilloud, ou pelo contrário, se é algo diferente da responsabilidade civil, como é a posição de Alonso García, Eckand Rehbindler, Jean-Philippe Barde e Emilio Gerelli, Gomes Canotilho, Ludwig Kramer e Sousa Franco, ou ainda se, como entendem Beniamino Caravita, Gilles Martin, Giovanni Tarantini, Henri Smets, Luciano Butti, Marisa Meli, Pereira Reis e Sanford Gaines, o PPP não se identifica efectivamente com a responsabilidade civil, embora tenha agora um novo sentido ético emergente na União Europeia, que se vem juntar ao sentido clássico, estritamente económico, justificando a imposição de obrigações mais amplas aos poluidores.

Considerando que a aplicação do princípio pode levantar dificuldades sociais e regionais graves aos Estados membros, debruçar-nos-emos ainda sobre a importante questão da admissibilidade de excepções à aplicação do PPP.

*
* *

Antes de tudo, porém, faremos uma introdução económica ao tema do Direito do ambiente, que designámos “O surgimento do PPP —enquadramento”, em que expomos alguns conceitos económicos fundamentais para a correcta compreensão do PPP: os **“obstáculos epistemológicos”**¹³ do estudo científico da natureza; a **ultrapassagem desses obstáculos**; e por fim, as **externalidades ambientais negativas**, o verdadeiro cerne dos problemas ambientais a que o PPP pretende dar solução.

Na preparação de uma introdução económica que se pretendia breve, o arrebatamento do tema levou-nos um pouco mais longe do que inicialmente nos tínhamos proposto.

13 Forma original de exprimir uma ideia que já não é nova, e que foi explorada, nomeadamente, por Jean-Philippe Barde e Emilio Gerelli (“Économie et Politique de L’Environnement”, PUF, L’Economiste, 1975, pág. 77 e seguintes): a principal causa dos problemas de poluição é a *actividade* económica, mas também a *teoria* económica deu a sua contribuição, na medida em que só muito tardiamente se apercebeu do fenómeno das externalidades. Nós acrescentamos que só muito tardiamente a ciência económica se apercebeu das características, não imediatamente evidentes, dos bens ambientais.

Porém, a melhor justificação para que nos tenhamos alongado um pouco mais nas considerações económicas preliminares e em anexo, é dada por Sousa Franco¹⁴: “O que predomina no Direito do ambiente, que é um Direito do Estado e portanto não tem muito de institucionalização de regras próprias da sociedade, é sobretudo a institucionalização de políticas. Ora, se não entendermos quais são os objectivos dessas políticas, uma das concretizações da função social dos institutos e das normas jurídicas, e o conteúdo das suas estratégias, julgaremos que estamos a estudar Ciência do Direito, mas na realidade estamos apenas a estudar umas normas desgarradas, sem espírito de sistema e sem entender o que elas representam na ordem social.

Com isto, podemos concluir que, no fundo, só a articulação entre ecologia e economia numa perspectiva de desenvolvimento é capaz de dar um pano de fundo substancial unificador e globalizante ao estudo das instituições específicas do Direito do ambiente, integrando-as, não apenas numa certa visão da evolução do homem em termos de desenvolvimento, como numa perspectiva global dessa evolução e do desenvolvimento em termos de relação equilibrada, tanto com os outros homens como com a própria natureza.”

Ainda do mesmo autor, O Direito do ambiente é “(...) uma área pluridisciplinar no sentido de que o jurista no âmbito do Direito do Ambiente não vai muito longe sozinho, não vai muito longe se se fechar no Direito, se não abrir essas janelas do conhecimento para outros ramos do saber, a técnica, a economia, a engenharia, etc., se não souber trabalhar em conjunto com os outros profissionais sociais.”¹⁵

Coimbra, Outubro de 1994.

14 “Ambiente e Desenvolvimento -Enquadramento e Fundamentos do Direito do Ambiente”, Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração 1994, pág. 76.

15 Sousa Franco, “Ambiente e Desenvolvimento” Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág.268 e 269.

PARTE I

O SURGIMENTO DO PPP –ENQUADRAMENTO–

“Nós apenas pedimos o Mundo emprestado
aos nossos filhos
-um dia vamos ter que lho devolver”

(Provérbio hindu de Kashmira)

1. “PRÉ-HISTÓRIA” DO DIREITO DO AMBIENTE

1.1. A Natureza “hostil”

Durante milhares de anos¹⁶, desde a Pré-história até à Revolução Industrial, a relação entre o Homem e o meio ambiente que o rodeava caracterizou-se pela resignação do Homem à “hostilidade” da Natureza.

Os principais “problemas ambientais” com que o Homem se defrontava, eram as catástrofes naturais, como terramotos ou inundações, a que estava sujeito e que via suceder incompreensível e incontrolavelmente. A força arrasadora dos fenómenos naturais incutiu no Homem um temor reverencial profundo pelas manifestações mais tremendas da Natureza, mas também pelos fenómenos naturais do quotidiano que não conseguia explicar nem dominar.

Numa tentativa de compreensão, antropomorfizou os elementos naturais que o rodeavam e transformou as suas manifestações em “estados de espírito” da Natureza.

A ponte entre o profano e o sagrado estava lançada. O passo seguinte era a sacralização da Natureza e a criação de mitos¹⁷ explicativos e de ritos, para aplacar e dominar as forças naturais, e em muitas civilizações¹⁸ esse passo foi dado.

Porém, à medida que o Homem foi adquirindo conhecimentos científicos que lhe permitiam explicar a complexidade dos fenómenos naturais do meio ambiente, foi perdendo o respeito religioso pela Natureza. Os meios técnicos que dominava, contudo, eram ainda escassos e demasiado rudimentares para que conseguisse vencer a Natureza, controlá-la ou pô-la ao seu serviço. Durante algum tempo, Homem e Natureza encontraram-se em

16 Duzentos e cinquenta mil, desde o *Homo Sapiens*, ou quinhentos mil, desde o *Homo Erectus*.

17 “Para o homem das sociedades arcaicas, aquilo que se passou *ab origine* é susceptível de se repetir pelo poder dos ritos. Para ele, portanto, o essencial é conhecer os mitos. Não só porque os mitos lhe fornecem uma explicação do Mundo e da própria maneira de estar no mundo, mas sobretudo porque ao recordar, ao reactualizá-los, ele é capaz de repetir o que os Deuses, os Heróis ou os Antepassados fizeram *ab origine*. Conhecer os mitos é aprender o segredo da origem das coisas. Por outras palavras, aprende-se não só como as coisas passaram a existir, mas também onde as encontrar e como fazê-las ressurgir quando elas desaparecem.” (Mircea Eliade, “Aspectos do Mito”, Edições 70, 1963, pág.19).

18 Mesopotâmios, Egípcios, Olmecas, Aztecas, Incas, etc.

quase *igualdade de forças*.

1.2. O predador humano

Até à Revolução Industrial, a utilização económica dos recursos naturais não conduziu à exaustão dos recursos finitos, e manteve a capacidade de auto-regeneração dos recursos renováveis.

Porém, a passagem de uma economia de subsistência para uma economia de mercado e o avanço verificado nos conhecimentos científicos e técnicos após a Revolução Industrial, representaram um salto qualitativo nos meios ao dispor do Homem para controlar e utilizar economicamente os recursos naturais¹⁹. Dá-se um crescimento exponencial da intensidade e da extensão de exploração económica dos recursos ambientais²⁰. Para o *Homo Economicus*, a Natureza é um “reservatório” e um “vazadouro”²¹.

Os papéis inverteram-se e agora é a Natureza²² que “carece de protecção” contra a acção

19 “Num horizonte de 10 anos, é contudo a tendência para a artificialização da natureza que vai representar a ameaça mais séria. (...) seja do ciclo da água (construção de barragens, de microcentrais, de estações de bombeamento, de redes de irrigação, ou de rectificação de rios); do solo (drenagem de zonas húmidas fertilização química, saibreiras, pedreiras); (...) das espécies domésticas (selecção genética de variedades, criação artificial...); do litoral (construção de praias e portos artificiais) (...). Podemos reear que esta evolução conduza a uma fragilização acrescida do sistema produtivo, tornado mais frágil aos acidentes, (doenças, epizootias, cheias excepcionais, secas...)” Rémi Barré e Jacques Theys, “Crise Économique et Environnement: les Consequénces, les Risques,” (Problèmes Économiques, supplément au numéro 1964 du 5 Mars 1986, pág. 23).

20 A actuação conjugada de uma série de factores conduziu ao referido fenómeno de sobre-exploração económica dos bens e serviços que o ambiente tem capacidade de oferecer:

- o crescimento geométrico da população mundial;
- o aumento natural do nível de vida da média da população;
- o aumento das apetências consumistas estimuladas pela publicidade e pelos meios de comunicação social difusores de um certo padrão de vida e de uma relação distorcida entre “ser” e “ter”;
- o surgimento de uma “economia de desperdício” em que quase tudo o que se produz tem uma durabilidade propositadamente muito limitada obrigando à frequente renovação de bens não consumíveis e supostamente duradouros (automóveis, aparelhos eléctricos, roupa, casas).

Actualmente, esta tendência inverteu-se e preconiza-se a ideia de “reduzir, reciclar, reutilizar”, consagrada, ao nível comunitário, no quinto Programa de acção.

21 Jean-Marie Pelt, “A Natureza Reencontrada”, (Gradiva/Instituto Nacional do Ambiente 1991, pág. 60).

22 Olivier Godard explora a pluralidade de representações da Natureza envolvidas nos diversos “discursos

devastadora do Homem.

Os “problemas ambientais” com que o Homem moderno se defronta já não são as catástrofes naturais de outrora, mas os efeitos nefastos²³, e quantas vezes irreversíveis, que derivam de rupturas graves do equilíbrio ecológico pela acção do Homem.

1.3. Consciencialização dos problemas ambientais

Se a consciência social da importância dos problemas ambientais não foi imediata, também a reacção da própria comunidade científica, nomeadamente da Ciência Económica, a este estado de coisas, foi diferida e paulatina.

Com efeito, a ausência de provas concludentes da nocividade da actuação humana sobre o meio ambiente incutiu na ciência económica uma crença “mítica” relativamente às qualidades **fabulosas** dos bens ambientais.

A verdadeira percepção das características, perfeitamente *terrenas*, dos bens ambientais

ambientalistas”:

- a *Natureza mercadoria* (a Natureza é protegida porque e na medida em que é fonte de mercadorias);
 - a *Natureza industrial* (a Natureza é protegida porque e na medida em que é “útil e funcional”, prestando serviços à indústria);
 - a *Natureza cívica* (a protecção da Natureza traduz-se em garantir o acesso a ela do maior número possível de cidadãos: estabelecer a igualdade fundamental dos cidadãos face à Natureza. A Natureza é valorizada por uma boa administração pública);
 - a *Natureza do renome* (a Natureza só é protegida quando e na medida em que se encontre incorporada em *figuras* mobilizadas pelos *mass media*: um “monumento”, a “paisagem”, o “turismo cultural”, e sobretudo se estiver sujeita a ameaças de tipo “catastrófico”. A importância da Natureza depende dos índices de notoriedade demonstrados em sondagens de opinião);
 - a *Natureza inspirada* (a Natureza é o meio simbólico de acesso ao que está para lá do Homem, e aquilo que põe limites à sua acção identificando-se muitas vezes com uma visão religiosa);
 - a *Natureza doméstica* (a Natureza está organizada segundo a clivagem selva/doméstico segundo uma hierarquia de proximidade à “casa” A Natureza é o suporte simbólico da identidade de um grupo social e traduz-se na categoria de “património natural”).
- (Revue Économique, volume 41 nº2 Março 1990, pág. 223-226).

23 Nomeadamente a exaustão dos recursos naturais, a extinção de espécies animais e vegetais, a degradação e saturação dos meios receptores, com consequentes danos na saúde e perdas de qualidade de vida.

verificou-se apenas a partir de meados do século XX.

Foi precisamente nesta altura, quando a sobre-exploração dos recursos ambientais se começou a fazer sentir como uma ameaça séria para a Economia, para o Homem e para a própria Natureza, que se tornou evidente a necessidade de adoptar medidas públicas dirigidas ao controlo da degradação do ambiente e, particularmente, ao controlo da poluição.

Dá-se então início à busca do "*ponto óptimo*²⁴ de poluição", que corresponde àquele nível²⁵ da actividade poluente que, segundo uma análise comparativa dos custos e benefícios tanto sociais como particulares, não é economicamente compensatório eliminar, podendo portanto, ser mantida.

24 Empregamos aqui a expressão "*ponto óptimo*" com o sentido já clássico que lhe foi dado por Pareto. (Vilfredo Pareto, "The New Theories of Economics", Landmarks in Political Economy. Vol, pág. 45-60) Segundo este autor, um certo ponto de equilíbrio da economia é o *óptimo*, quando não existe qualquer outra situação possível que proporcione a todos os indivíduos uma situação melhor. A esta ideia foi posteriormente feita uma correcção, pelo critério de Kaldor-Hicks. As críticas à "miragem" que é o "*ponto óptimo* de poluição", serão apresentadas em anexo.

25 Corresponde ao ponto de intersecção da curva do custo marginal privado de produção, com a curva do custo marginal social da poluição.

2. “OBSTÁCULOS EPISTEMOLÓGICOS” DO ESTUDO CIENTÍFICO DA NATUREZA

É habitual imputar a responsabilidade pelo estado de degradação de ambiente, a que actualmente se chegou, à actividade económica em geral e à indústria em particular.

Porém, também não é despropositado imputar uma fatia da responsabilidade às próprias Ciências²⁶, tanto da Economia como do Direito, por erro nos pressupostos filosóficos em que se basearam²⁷.

Vamos seguidamente expor e analisar os “obstáculos epistemológicos”²⁸, ou os falsos pressupostos que, durante muito tempo, inibiram a produção de um verdadeiro conhecimento científico nas áreas do Direito e da Economia do ambiente, precipitando Juristas e Economistas para afirmações erradas acerca da natureza e da qualificação jurídica e económica de bens e serviços ambientais.

Com efeito, antes dos grandes acidentes ecológicos dos anos 60 e 70²⁹, os dados empíricos e do senso comum induziam o observador mais incauto em erro quanto à natureza e correspondente qualificação dos bens ambientais.

Embora grandes economistas, como Adam Smith, tenham conseguido aperceber-se, muito precocemente, de algumas das particularidades dos bens ambientais, não alcançaram

26 As concepções religiosas e culturais também influenciam determinantemente a relação do Homem com a Natureza. Algumas culturas marcadamente antropocêntricas, mantêm com a Natureza uma relação de pura exploração, (como acontece, nomeadamente, com as nações industrializadas de influência judaico-cristã), enquanto outras, apregoam atitudes de grande respeito para com a Natureza, (como por exemplo a Budista ou a Taoísta, preconizando uma saudável harmonia entre o Homem e a Natureza). Mais recentemente, porém, a Igreja Católica tem manifestado algumas preocupações ecológicas, procurando demarcar-se das ideias iniciais de “exploração” da natureza. (Ver, nomeadamente, a “*Carta Encíclica Sollicitudo Rei Socialis*” de João Paulo II, nº34 “Respeito Pela Ecologia”, 1988).

27 Também Jean-Philippe Barde e Emilio Gerelli constataam que “se se pode afirmar que é a *actividade* económica a principal causa dos problemas de deterioração do nosso padrão de vida, pode igualmente agravar-se este requisito anti-económico alargando-o à teoria económica.” (“*Économie et Politique de l’Environnement*”, PUF, L’Economiste. 1975, pág.77-108).

28 Terminologia de Gaston Bachelard, para quem a verdadeira Ciência é fruto de uma luta contra o senso comum e a imediata evidência. (La formation de l’Esprit Scientifique, ed. Vrin, Paris, 1965).

29 Casos Torrey Canyon e Amoco Cadiz (derrames de petróleo no mar), Bhopal e Sandoz (acidentes industriais com produtos tóxicos), etc.

uma compreensão global dos fenómenos ambientais, que lhes permitisse prever as consequências ruinosas da exploração acelerada dos recursos naturais pelo Homem.

2.1. Primeiro obstáculo: os bens *livres* ao “preço da chuva”

O primeiro obstáculo epistemológico está subjacente à clássica distinção entre bens “livres” e bens “económicos”:

Os bens ditos “económicos” são bens que sendo aptos a satisfazer necessidades, se caracterizam pela escassez. Possuem três características essenciais: são úteis, escassos e acessíveis. Na sua maioria, os bens *interessantes* para o Homem são bens escassos, isto é, bens económicos. São, por isso, bens tipicamente geradores de conflitos de interesses, exigindo uma compatibilização ou hierarquização dos interesses conflitantes, que pode ser espontânea ou autoritária.

De acordo com a lei da oferta e da procura, sendo bens raros, são bens caros, funcionando o seu preço de mercado como um factor condicionante do consumo.

Por seu lado, os bens ditos “livres”, são igualmente aptos a satisfazer necessidades, e em muitos casos satisfazem mesmo necessidades vitais e mais prementes do que os próprios bens económicos.

Contudo, supunha-se que os bens “livres” eram infinitamente abundantes³⁰, capazes de satisfazer sem restrições toda a procura que lhes fosse dirigida, não sendo o seu consumo condicionado por qualquer tipo de restrição, quantitativa, monetária ou outra.

Estes bens teriam uma utilidade marginal nula, pois logicamente, quando alguém possui tanta quantidade de um bem quanta quiser, quaisquer unidades adicionais a que possa ter acesso, nada acrescentam à sua utilidade global. Contrariamente aos bens “económicos”, os bens “livres” não geram conflitos de interesses, porque não há limites objectivos à sua utilização, derivados da escassez ou do preço, mas apenas limites subjectivos, postos pelas próprias apetências individuais para o seu consumo: estes bens podem ser consu-

30 Numa perspectiva semelhante, sobre a aparente inesgotabilidade e auto-regenerabilidade de alguns bens ambientais, Fayçal Yachir fala da “Ideologia de Prometeu.” (“Théorie Économique et Environnement”, Revue Tiers Monde, Environnement et Développement, tome XXXIII n° 130, Avril, Juin, 1992, pág.420).

midos até à saciedade.

Como não carecem sequer de ser transaccionados no mercado, os típicos mecanismos económicos, como os preços, não funcionam para os bens “livres” como restrição ao consumo: os bens “livres” são gratuitos.

Apercebendo-se da especificidade destes bens “livres”, e partindo dos elucidativos exemplos do *ar* e dos *diamantes*, Adam Smith³¹ formula o “paradoxo dos valores”, a propósito da disparidade entre o **valor de troca** e o **valor de uso** de certos bens.

O valor económico de um bem corresponde ao seu *valor de mercado*³² ou de *troca*, isto é, à quantidade de moeda que alguém está disposto a trocar pelo bem e que por sua vez depende de outros factores como a sua abundância relativa - um bem raro é um bem caro.

Por sua vez, o preço dos bens no mercado é um factor que condiciona indubitavelmente a sua procura - quanto mais elevado for o preço de um bem, menor a procura que lhe corresponde.

O *valor de uso* de um bem depende das diversas possibilidades de utilização que um bem apresenta para o utente. Quanto mais útil for o bem, e mais variadas as utilizações possíveis, maior o seu *valor de uso*.

Adam Smith constatou que há bens, como os diamantes, que têm um valor económico extremamente elevado (devido à sua escassez) sem que isso signifique que o seu valor de uso seja igualmente elevado³³.

Inversamente, há outros bens, como o ar que respiramos, que por não serem escassos, têm um **valor económico nulo**, apesar de poderem ter um **elevadíssimo valor de uso**, pois permitem produzir muitos outros bens, serviços ou satisfações³⁴. O valor de troca do

31 “An Inquiry Into the Nature and Causes of the Welth of Nations”, Londres, 1901.

32 O mercado é o ponto de encontro privilegiado entre a oferta e a procura, onde se trocam bens e serviços por moeda.

33 Este é, como veremos, um dos casos típicos de “falência do mercado” para alcançar do ponto *ótimo* de uma economia.

34 Nem todos os bens ou serviços produzidos são transaccionáveis no mercado, e por isso nos referimos também a “satisfações”.

ar que respiramos é nulo mas o seu valor de uso pode mesmo dizer-se que é infinito, pois o ar é absolutamente indispensável à vida.

Do exposto até agora, chegamos a uma segunda conclusão, igualmente paradoxal: apesar de os recursos naturais disponíveis terem uma utilidade praticamente vital para os agentes económicos³⁵, e apesar de serem cada vez mais escassos, eles estão sujeitos a uma tal intensidade de exploração pelo Homem que, em muitos casos, os faz aproximarem-se a passos largos da extinção. Esta situação absurda reflecte alguma “miopia”³⁶ dos agentes económicos, que, *incapazes de ver ao longe*, não se apercebem de que, tomando decisões económicas com base em dados de curto prazo, estão a “cavar a sua própria sepultura” alheios às consequências futuras que, a médio ou longo prazo, decorrerão das suas decisões de hoje.

Nesta situação, o **obstáculo epistemológico** reside precisamente no empirismo do conhecimento da Natureza, que fez os Homens acreditar na aparente abundância e inesgotabilidade dos bens ambientais a que chamam “livres”.

Foi este o pressuposto, flagrantemente intuitivo, de que partiram os economistas clássicos, e que actualmente se reconhece não corresponder à realidade.

Sabemos hoje que os bens “livres”, mesmo quando sejam auto-regeneráveis³⁷, também podem escassear, razão pela qual não há uma diferença qualitativa intrínseca entre os bens “económicos” e os bens “livres” e que a diferença, a existir, é tão só quantitativa,

35 Obviamente a utilidade vital do ambiente não se reduz aos homens enquanto agentes económicos, estendendo-se naturalmente aos homens enquanto seres vivos e às outras espécies animais.

36 Um sintoma que anda também associado ao “síndrome da miopia” (ou *defective telescopic faculty* a que se referem Peter Nijkamp -“Theory and Application of Environmental Economics” Studies in Regional Science and Urban Economics, North Holland Publishing Company, 1977, pág. 230 e Baumol e Oates -“The Theory of Environmental Policy, 2nd ed. Cambridge University Press, 1988, pág. 151) é o raciocínio que na terminologia anglo-saxónica toma a designação: “not in my yard” (e a sigla NIMY), e que quer significar mais um raciocínio de “vistas curtas” dos homens e especialmente dos agentes económicos ao contestar vivamente a produção de poluição ou resíduos perto de si, sendo-lhes indiferente quando seja emitida ou transportada para mais longe. Achando que a partir desse momento já não lhes diz respeito, ignoram que os efeitos danosos se podem igualmente fazer sentir ao longe e que a poluição é um fenómeno global e transsectorial podendo vir mais tarde a afectá-los de igual modo. (Ramón Martín Mateo, “Tratado de Derecho Ambiental”, vol I, Ed. Trivium, SA, 1992, pág. 10).

37 Como os seres vivos, vegetais ou animais.

traduzindo-se na maior ou menor escassez relativa.

Tendo incorrido num erro de facto quanto à natureza dos bens ambientais, não admira que os economistas dos primeiros tempos não tenham previsto a ocorrência da sobre-exploração económica e ecológica³⁸ dos recursos naturais escassos.

2.2. Segundo obstáculo: as *res nullius*

Na generalidade dos casos, os recursos naturais que economicamente se tomavam por “bens livres”, eram juridicamente qualificados como *res nullius* ou *res communes*.

As *res nullius* e as *res communes* são bens sobre os quais não existem direitos reais³⁹ definidos. São bens que *não pertencem a ninguém*, e como qualquer indivíduo pode ter acesso a eles livremente, ninguém é responsabilizado pela sua degradação⁴⁰.

O segundo **obstáculo epistemológico** consiste precisamente no erro de direito na qualificação dos bens ambientais considerando-os como *res communes*⁴¹ ou *res nullius*⁴².

Na realidade, embora em muitos casos não existam direitos reais, em sentido clássico, sobre os bens ambientais, sobre eles existe uma “*comunhão geral*”, com vista à satisfação

38 Bastante superior ao que seria ecológica e mesmo economicamente desejável, como procuraremos demonstrar no subcapítulo 2.4. dos anexos.

39 O direito real é o poder de exigir de todos os outros indivíduos uma atitude de respeito pelo exercício de determinados poderes sobre uma coisa. (Mota Pinto, “Direitos Reais”, 1971).

40 Sobre o tradicional “direito de destruir” as *res nullius* e a actual “aprendizagem do respeito”, ver Martine Rémond-Gouilloud, “Du Droit de Détruire. Essai sur le Droit de l’Environnement”, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, pág. 49 e seguintes.

41 As «*res nullius*» são os animais em «*laxiate naturali*» (no seu estado de liberdade natural) os produtos do mar, a água da chuva e a água que corre pelo solo. (Alain Lebrun, obra citada). São coisas que não pertencem a ninguém, mas que são susceptíveis de ocupação e de fruição individual, passando nesse momento a pertencer a quem as possui.

42 “As «*res communes*» são a água corrente, o mar, o ar, a luminosidade. São coisas que, pela sua própria natureza, são insusceptíveis de apropriação individual e têm que ser fruidas em comum. Como se vê, a distinção não deixa de ser polémica, pois em certos casos, a natureza de uma mesma coisa depende do local onde se encontra ou de onde veio, como por exemplo a água, que é «*res commune*» ou «*res nullius*», consoante esteja no mar ou num recipiente onde é recolhida quando chove... (Alain Lebrun, “Le Droit Civil d’Usage Sur les «Res», Éléments Vitaux de l’Environnement”, Droit de l’Environnement, Développements Récents, II Partie, E. Story-Scientia 1991, pág. 391-399).

tanto de interesses colectivos como de interesses individuais. A qualificação correcta destes bens ambientais é a de **res omnium**.

Os falsos conceitos de bens “livres”; de **res communes** e de **res nullius**, conduziram a um fenómeno conhecido como a “**tragédia dos comuns**”, referência aos efeitos sociais e economicamente perniciosos da acelerada e irresponsável delapidação dos **recursos ambientais comuns**⁴³.

São vários os sucessivos *actos* da **tragédia dos comuns**:

- Em primeiro lugar, não havendo limitação monetária da procura, não há qualquer estímulo para uma utilização parcimoniosa dos recursos naturais. Surge a “economia de desperdício”;
- Depois, não sendo as **res nullius** apropriáveis individualmente, não há *alguém* especificamente interessado, como seria o caso do proprietário, em limitar a utilização eventualmente abusiva destes bens;
- Por fim, como são bens aos quais o acesso é livre⁴⁴, inibem comportamentos de cooperação entre os utilizadores com vista a limitar o seu uso, e, por maioria de razão, inibem a adopção de medidas ou procedimentos técnicos de “renovação” ou “purificação” dos recursos. Efectivamente, sendo livre o acesso aos bens, mesmo que um determinado utilizador não pudesse ou não quisesse cooperar, seria impossível excluí-lo dos benefícios do melhoramento da do ambiente para que não contribuiu, diluindo-se os ganhos da cooperação pelos não cooperantes, ou “free riders”.

Em suma, todos estes factores se conjugaram para desenvolver e enraizar, nos Homens em geral e nos agentes económicos em particular, aquilo a que Leite de Campos⁴⁵ chamou “*mentalidade predatória*” do ambiente, exteriorizada através de uma sistemática, generalizada e irresponsável delapidação dos recursos naturais⁴⁶.

43 Os “bens comuns” opõem-se a “bens em propriedade privada”, que são aqueles de que o proprietário goza do *jura excludendi omnes alios*, o poder de excluir todos os outros pretendentes utilizadores.

44 A própria natureza dos serviços que os bens comuns prestam é, pelos mesmos motivos, pública.

45 “Poluição Industrial e Responsabilidade Civil”. Separata da Revista da Ordem dos Advogados, 1982, pág.705.

46 “(...) o sistema funciona como se tivesse por fim último o consumo acelerado de energia.” Orio

2.3. Terceiro obstáculo: as *res derelictae*

As *res derelictae* são uma categoria especial de *res nullius* ou *res communes*. São bens *de ninguém* porque foram abandonados pelo proprietário natural⁴⁷ e porque ninguém quer vir a ocupá-los, pois não são consideradas, pela generalidade dos indivíduos, bens aptos a satisfazer necessidades. Esta é especificamente a situação dos **resíduos** que são emitidos para os diversos receptores ambientais, como o caso do fumo para a atmosfera ou dos esgotos para um rio⁴⁸.

O ciclo económico clássico abrangia só a produção, distribuição, e consumo, sem se preocupar com o destino dos resíduos em cada fase do ciclo⁴⁹. Não podemos esquecer-nos de que a matéria não se destrói, e que o poder de reciclagem da natureza, por meio de procedimentos biológicos, tem limites.

Como as *res derelictae* são também *res nullius*, gozam das características atribuídas a estes bens, nomeadamente a irresponsabilidade, aqui entendida já não como irresponsabilidade pela sua degradação, mas irresponsabilidade pela emissão ou abandono.

Giarini, "Écologie, Économie et Recherche du Bien-Être." (Futuribles, nº24 Juin 1979, pág.19).

47 O proprietário natural é aquele sujeito que desenvolve, directamente, ou por intermédio de outrem, uma actividade susceptível de gerar este tipo de bens, ou aquele sujeito em cuja esfera de poder fáctico os bens surgiram.

48 A jurisprudência comunitária qualificou os resíduos como "mercadoria" na Comunidade. (Proc. C-2/90, Comissão v. Bélgica).

49 Apesar de se encontrar amplamente difundida a ideia de que a solução para o problema dos resíduos é simples e passa pela reciclagem (veja-se "Oportunidades para as PME's, o Aproveitamento dos Desperdícios - o Valor dos Resíduos" 1989), Peter Nijkamp tenta provar, a partir da segunda lei da termodinâmica sobre a entropia, que a natureza entrópica do processo económico (num sistema fechado, a entropia só diminui se for lhe injectada energia do exterior), implica que a reciclagem (redução da entropia) necessita de quantidades adicionais de energia, não sendo, portanto, uma solução de primeiro óptimo já que o processo de reciclagem é deficitário. ("Theory and Application of Environmental Economics" [SRSUE] North Holland Publishing, Comp. 1977, pág.16).

3. ULTRAPASSAGEM DOS OBSTÁCULOS

Quando os efeitos perniciosos da poluição se começam a fazer sentir com alguma intensidade, cai o mito da imperecibilidade dos bens ambientais. Com a percepção da verdadeira essência dos fenômenos ambientais, abrem-se caminhos para a solução dos problemas de poluição e degradação do ambiente.

3.1. A “nave espacial Terra”

A “nave espacial Terra” é uma metáfora expressiva concebida por Boulding⁵⁰ para frisar o perigo e mesmo a eminência da exaustão dos recursos naturais existentes sobre a Terra, à disposição do Homem. Boulding compara o nosso planeta a um veículo espacial à deriva, dispondo de uma reserva limitada de recursos naturais.

Existem dois tipos de recursos naturais na Terra: os regeneráveis⁵¹ e os não regeneráveis⁵². Não podemos esquecer, porém, que mesmo os recursos regeneráveis têm essa capacidade de regeneração limitada e uma velocidade de regeneração que pode ser relativamente lenta, pelo que podemos concluir que, mantendo-se o actual ritmo de exploração, mais cedo ou mais tarde, todos os recursos naturais podem vir a escassear⁵³.

A utilização razoável e racionada dos recursos escassos, os quais são condição absoluta de sobrevivência na nave, é de vital importância tanto para o Homem como para toda a vida terrestre. Este é, em suma, o primeiro passo para a ultrapassagem do primeiro obstáculo epistemológico impeditivo da percepção da verdadeira natureza dos bens ambientais e da relação ideal do Homem com a Natureza, que era a crença nos bens “livres” e gratuitos.

50 K.E.Boulding: “The Economics of the Coming Spaceship Earth -Environmental Quality in a Growing Economy.” (H. Jarret,ed. John Hopkins Press, Baltimore 1966).

51 É o caso dos seres vivos, vegetais ou animais, e dos ecossistemas que têm capacidade de restabelecer o seu próprio equilíbrio ecológico, se lhes for dado o tempo e as condições para tal. Por exemplo, a capacidade que os rios têm de assimilar os subprodutos da produção ou do consumo que para lá são escoados.

52 É o caso da água e de certos minérios, como o ferro. Há outros, como o petróleo os diamantes, que são regeneráveis mas a um prazo de tal modo longo que, em termos da vida humana, devem ser tratados como não regeneráveis.

53 Sobre o preço óptimo dos recursos esgotáveis, falaremos no subcapítulo 6.2.1. Parte III, nota.

3.2. O património comum da Humanidade e a responsabilidade intergeracional

O segundo passo na ultrapassagem dos obstáculos, foi a diferente qualificação jurídica dos recursos naturais.

Com efeito, os recursos naturais deixam de ser juridicamente considerados *res nullius* ou *res communes*, para passarem a ser considerados agora *res omnium*, bens de todos.

Na sequência lógica desta ideia, surge a noção de “responsabilidade *intergeracional*” pela preservação das *res omnium*. Se todos os bens e recursos da Terra são **património comum da Humanidade**⁵⁴, então todos os seres humanos, pertencentes quer às gerações presentes quer às futuras, devem ter acesso a esses mesmos recursos⁵⁵.

Da ideia de **património comum da Humanidade**, podemos retirar duas consequências: primeiro, que sobre esses recursos existe uma espécie de “*comunhão geral*”; uma sobreposição e um paralelismo de direitos absolutos, cuja finalidade é a satisfação tanto de interesses colectivos como de individuais; segundo, que as gerações actuais os detêm apenas a título *fiduciário*.

A responsabilidade *fiduciária* das gerações presentes perante as futuras significa que os recursos devem ser deixados⁵⁶, às futuras gerações, tal como foram encontrados, preservando tanto a variedade, como a abundância como ainda a própria qualidade ou estado de conservação dos bens⁵⁷.

Considerando, porém, o estado de degradação a que o ambiente chegou, a “responsa-

54 Esta ideia vem sendo ultimamente muito repetida. Vejam-se, nomeadamente Anderson of Herdsmen, (“The Global Environmental Commons”, *The American University Journal of International Law and Policy*, vol 5 n°2 1990) e Alexandre Kiss, “Los Principios Generales del Derecho del Medio Ambiente”, (Universidad de Valladolid, 1975, pág.91) entre outros.

55 A propósito dos limites ao “direito de destruir a natureza”, Martine Rèmond-Gouilloud diz, metaforicamente, que “retirar os dividendos só é admissível quando não se toque o capital” (Obra citada, pág.51).

56 “Nós apenas pedimos o Mundo emprestado aos nossos filhos - um dia vamos ter que lho devolver”. Provérbio hindu de Kashmira, citado por Erwan Fouéré, (“Emerging Trends in International Environmental Agreements”, *International Environmental Dipolomacy*, Cambridge University Press, 1990, pág.44).

57 Alexandre Kiss (citado por Ramón Martín Mateo) diz que “os Estados são administradores fiduciários dos bens comuns”. Reflectindo a mesma ideia, também se pode falar de um “direito ao ambiente futuro” (R. M. Mateo, “Tratado de Derecho Ambiental” vol I, Ed. Trivium, SA, 1991, pág. 204).

bilidade *intergeracional*” deveria ir mais longe: já não basta deixar às gerações futuras o ambiente tal como foi recebido, mas é necessário recuperar a qualidade do ambiente, aproximando-a do nível “óptimo”.

3.3. A teoria das externalidades

Um contributo teórico que permitiu avançar significativamente na compreensão dos fenómenos de delapidação do ambiente, como a poluição, foi dado já em 1890, por Marshall⁵⁸, com o conceito de *externalidade*⁵⁹, (estudado em 1920 por Pigou⁶⁰ no contexto teórico da economia do bem estar e criticado mais tarde, em 1960, por Coase⁶¹).

Marshall constatou que o preço de mercado dos bens⁶² pode não reflectir fielmente os verdadeiros custos ou benefícios resultantes da sua produção ou do seu consumo.

O preço de mercado só seria uma medida adequada para avaliar as perdas e os ganhos sociais resultantes do uso normal dos recursos, se se verificassem simultaneamente duas condições ideais: primeiro, se, em concorrência perfeita, o preço de mercado dos bens correspondesse exactamente à avaliação que os consumidores fazem dos benefícios derivados do seu consumo; e segundo, se o preço dos factores de produção fosse igual ao valor da produção que estes poderiam produzir na sua melhor utilização alternativa. Porém, na vida real, pode não se verificar alguma ou, mais provavelmente, nenhuma destas proposições⁶³.

58 Alfred Marshall, “Principles of Economics” Mac.Millan, London, 1890. Em 1913 também Howards Ellis e William Fellner, se debruçaram sobre as externalidades, na obra “External Economies and Diseconomies” (The American Economic Review, vol XXXIII nº3 1943, pág. 493).

59 “Sabemos que foi muito tardiamente que a teoria se debruçou sobre o fenómeno das *externalidades*, isto é dos efeitos positivos ou negativos que se manifestam fora da esfera económica em sentido restrito, ou dito de outro modo, fora do mercado.” Jean-Philippe Barde e Emilio Gerelli, “Économie et Politique de l’Environnement”, PUF, l’Economiste 1975, pág. 77.

60 Arthur Pigou, “Economics of welfare” (1968).

61 Roland H. Coase, “The Problem of Pollution Cost”, Journal of Law and Economics, 1960; e “El Problema del Coste Social” Economía del Medio Ambiente, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

62 Os **bens** são os meios considerados aptos à satisfação directa ou indirecta de necessidades, e podem ser *bens materiais* ou *serviços*.

63 Na exposição deste ponto seguimos de perto a explicação de Edward Nevin, “The Economics of

Efectivamente, pode haver bens cuja produção e ou consumo dê origem a benefícios que vão ser concedidos, ou perdas⁶⁴ que vão ser impostas a outras pessoas, que não são as que compram, ou sequer as que consomem ou utilizam esse bem e se situam *fora* da relação económica fundamental considerada, entre produtor ou prestador de serviços e o consumidor ou beneficiário da prestação. Tais benefícios ou perdas, *subprodutos* da actividade de produção ou consumo são, respectivamente, concedidos ou impostos a estes “outsiders”, (na terminologia anglo-saxónica) independentemente da sua vontade, mas também independentemente da vontade de quem os produz.

Como já referimos, os *efeitos sociais secundários* da produção ou do consumo tanto podem ser positivos (favoráveis, representando ganhos para os terceiros), como negativos (desfavoráveis, importando perdas para os terceiros), mas têm, em qualquer caso, como característica essencial o facto de não serem *espontaneamente* considerados⁶⁵ nem contabilizados nas decisões de produção ou de consumo de quem desenvolve a actividade que os gera.

Nisto consistem os efeitos *externos ao mercado*, ou simplesmente as *externalidades* de uma dada actividade económica.

As externalidades reúnem duas características: a **interdependência** entre as decisões dos agentes económicos, e a **inexistência de compensações**. Quem causa estorvos a outrem não os paga, quem cria benefícios a outrem, não é compensado.

A denominação efeitos “*externos ao mercado*” é compreensível, porque se trata de transferências de bens⁶⁶ ou prestações de serviços⁶⁷ fora dos mecanismos do mercado. São

Europe”, Macmillan, 1991, pág.76-86.

64 Estes benefícios ou perdas, surgem normalmente como consequência inevitável da actividade produtiva de bens ou serviços, mas também podem surgir como consequência da actividade consumptiva.

65 Porém, como veremos, é possível fornecer estímulos económicos ou criar imposições jurídicas, para que os agentes produtores de externalidades as tenham em consideração quando tomam decisões de produção ou consumo.

66 Robert Ayres e Allen Kneese, referem-se às externalidades negativas como “males” ou “desserviços”: (“Production, Consumption, and Externalities” The American Economic Review, 3, 1969, pág.284) Também a OCDE fala em “males públicos” apresentando alguns exemplos (Polluter-Pays Principle, Definition, Analysis, Implementation. Paris, 1985, pág. 50 e 51).

67 Uma qualificação possível dos serviços prestados pelo ambiente é a proposta por Robert Haveman e

transferências por meios não económicos na medida em que não lhes corresponde qualquer fluxo contrário de dinheiro. Sendo transferências “a preço zero”, o preço final dos produtos não as reflecte, e por isso não pesam nas decisões de produção ou consumo, apesar de representarem verdadeiros custos ou benefícios sociais decorrentes da utilização privada dos recursos comuns.

Ilustremos o exposto com alguns exemplos:

- A instalação de um novo telefone é um acto de consumo susceptível de produzir externalidades positivas: o aumento da utilidade potencial de todos os telefones já existentes.
- O ajardinamento de uma casa pode produzir a valorização das casas circundantes, o que também é uma externalidade positiva.
- A aquisição e utilização de um novo automóvel particular é um acto de consumo, susceptível de produzir externalidades negativas: o aumento dos congestionamentos do tráfego.
- O funcionamento de uma fábrica é um acto de produção susceptível de produzir externalidades negativas, como a poluição sonora, atmosférica ou fluvial.

Podemos assim concluir que a teoria das externalidades permitiu efectivamente ultrapassar o último obstáculo epistemológico impeditivo da compreensão científica dos fenómenos ambientais: a ideia das *res derelictae*.

3.4. A descoberta do “*pé invisível*”

Considerando, por fim, a inexistência de limites à utilização individual, a irresponsabilidade generalizada pela degradação dos bens ambientais e a existência de externalidades,

Allen Kneesse (“The Economics of Environmental Policy”: Myrick Freeman III, John Wiley & Sons, Inc., 1973, pág.20):

- serviços tangíveis (por exemplo, um fluxo de água ou minerais);
- serviços funcionais (por exemplo remoção, dispersão, armazenamento ou degradação de resíduos);
- serviços intangíveis (por exemplo, uma vista panorâmica).

conclui-se que o mercado não permite, por si só, alcançar o ponto óptimo da economia na perspectiva do máximo bem estar social.

Segundo Adam Smith⁶⁸, cada homem, em prossecução do seu próprio interesse seria como que conduzido por uma “mão invisível”, para promover simultaneamente o interesse geral. Cada homem era melhor juiz do seu próprio interesse do que o Estado, pelo que o Estado se deveria abster de interferir nas relações económicas, observando a máxima de Turgot: “laissez faire, laissez passer”.

Contrariando esta ideia clássica, H. E. Daly⁶⁹ afirma que, no aproveitamento económico dos recursos naturais, a relação entre o interesse privado dos indivíduos e o interesse colectivo da sociedade não é guiada por uma *mão invisível* mas, pelo contrário, por um “*pé invisível*”.

Esta metáfora caricatural é uma alusão à incapacidade *do mercado* para, em certos casos especiais, conduzir a economia ao ponto óptimo de bem-estar social e ilustra a ideia de que a ausência de limitações ao uso privado dos recursos naturais e a irresponsabilidade pela degradação destes recursos conduzem a um desencontro radical entre o interesse próprio de cada indivíduo e o interesse geral da sociedade. As actuações individuais, orientadas pela busca do bem-estar pessoal, levaram a uma afectação dos recursos naturais muito longe da óptima.

O “*pé invisível*” continuará a fomentar uma emissão ilimitada de poluentes e um uso desenfreado dos recursos naturais escassos, a menos que o Estado intervenha, adoptando as medidas políticas adequadas.

4. AS EXTERNALIDADES AMBIENTAIS NEGATIVAS

Reportando-nos agora especialmente aos casos mais significativos para o Direito do am-

68 A metáfora da “mão invisível” foi criada por Adam Smith em 1776 (“Inquiry Into the Nature and Causes of the Welth of Nations”).

69 “The Steady-State Economy: Toward a Political Economy of Biophysical Equilibrium and Moral Growth” Freeman, San Francisco 1973.

biente, as externalidades ambientais negativas⁷⁰ decorrentes de actos de produção, de que o exemplo de escola é a poluição industrial, vejamos como surgem, quais os seus efeitos e como corrigi-las⁷¹.

Em consequência da propriedade comum e do livre acesso aos bens ambientais, constatamos que os eventuais custos sociais dos *subprodutos* da actividade que os agentes económicos desenvolvem, não constam dos seus cálculos económicos⁷², ao lado do custo dos factores de produção. Ora, sendo as decisões de produção tomadas com base em cálculos de custos inferiores aos custos reais globalmente impostos à sociedade, então o nível de produção será logicamente superior ao que seria socialmente desejável e superior ao ponto que permite a manutenção do equilíbrio ecológico⁷³, o que é ainda mais perigoso.

Significa isto que se verificam *divergências*⁷⁴ na produção ou no consumo. As *divergências na economia* são precisamente as situações de afastamento entre o custo marginal privado e o custo marginal social⁷⁵, independentemente da causa que esteja na sua origem.

Se os custos marginais privados divergem dos custos marginais sociais, para atingir o ponto óptimo da economia, há que internalizar⁷⁶ essa diferença. Internalizar as externalidades ambientais negativas significa fazer com que os prejuízos, que para a colectividade advêm da actividade desenvolvida pelos poluidores, sejam suportados por estes como verdadeiros custos de produção, de tal modo que as decisões dos agentes económicos acerca do

70 A expressão *externalidades negativas* é equivalente a *deseconomias externas*, também utilizada na literatura especializada.

71 “Controlar as deseconomias externas tende a tornar-se mais importante que a cooperação para alcançar economias externas” Robert U. Ayres e Allen V. Kneese, “Production, Consumption, and Externalities” (The American Economic Review, 3, 1969, pág.283).

72 Actualmente, a opinião pública, em geral e a opinião dos consumidores, em particular, sobre as questões ecológicas, começa a fazer-se sentir e a condicionar as decisões dos agentes económicos-poluidores, que se preocupam cada vez mais em aparecer no mercado como “empresa respeitadora do meio ambiente” - vulgarmente, empresa “verde” - por saberem que a imagem contrária prejudica muito a sua capacidade lucrativa. Daí a expectativa gerada em relação à adesão das empresas ao sistema voluntário de ecogestão e auditoria criado pelo Regulamento 1836/93 de 29 de Junho de 1993, (JO L 168/1 de 10 de Julho de 1993).

73 Ver subcapítulo 2.4. dos anexos.

74 Seguimos aqui a terminologia de W. Max Corden, citado por Lopes. Porto, (“Lições de Teoria da Integração”, Almedina, 1991, pág.136).

75 Lopes Porto, “Lições de Teoria da Integração”, Almedina, 1991, pág.136).

76 Parece ser esta, e não “interiorizar”, a tradução preferível para “internalise”, do Inglês.

nível de produção o situem num ponto mais próximo do ponto socialmente óptimo, que é inferior.

5. SOLUÇÕES PARA AS EXTERNALIDADES AMBIENTAIS

As externalidades ambientais negativas têm significados diferentes, nas perspectivas jurídica e económica. Juridicamente, são considerados fonte de injustiças sociais, pois significa que são causados danos impunemente à sociedade. Economicamente significam uma ineficiente afectação dos recursos, consequência de uma *falha do mercado*⁷⁷.

Os economistas apontam duas causas e duas soluções para a *falha do mercado* na afectação óptima dos recursos.

O mercado *falha* porque não há uma clara definição de direitos de propriedade ou, então, porque não há regulamentação da utilização dos bens públicos.

A solução, no primeiro caso, é a negociação directa, e no segundo é a regulamentação, pelo Estado, do regime de acesso aos bens.

5.1. Negociação directa

Roland Coase⁷⁸ desenvolve uma teoria que permite eliminar, pela negociação, a divergência entre custos privados e custos sociais, que decorre de, nos sistemas de economia de mercado, o mercado só efectuar a afectação de bens aos quais corresponde um direito de propriedade⁷⁹.

Concebendo os factores de produção como direitos, consegue fazer entrar no jogo do mercado muitos dos elementos ambientais, “privatizando-os”. Teríamos então o direito à água pura contra o direito de poluir a água; direito a uma floresta contra o direito de construir

77 Foi a doutrina anglo-saxónica que criou e desenvolveu estas categorias pelo que nos parece útil a menção do vocábulo original em inglês, quando o correspondente em português possa não exprimir exactamente a mesma ideia. Neste caso, falha do mercado é a tradução de “market failure”.

78 “The Problem of Pollution Cost”, *Journal of Law and Economics*, 1960.

79 Aliás, numa concepção napoleónica de propriedade privada em que bem é igual a mercadoria.

uma estrada; direito ao silêncio contra o direito de funcionamento de uma fábrica ruidosa, etc.

O sistema proposto baseia-se na suposição de que a negociação directa⁸⁰ entre os titulares dos direitos, as partes interessadas, o lesado e o lesante, permite alcançar uma solução para o problema da externalidade, através da composição interindividual dos interesses ao nível particular⁸¹.

Tome-se como exemplo a hipótese de uma empresa que emitindo resíduos poluentes para um rio, provoca a morte dos peixes, impedindo um pescador de pescar⁸². A empresa não tem interesse em economizar o uso de tais recursos, argumentando que tem um direito exclusivo, e em consequência não se preocupará com a lesão do correspondente direito do pescador, não o ressarcindo pelos danos sofridos. Ora, se o pescador quiser ter o rio mais limpo e com peixes, terá que pagar à empresa o suficiente para que lhe seja compensatório deixar de poluir ou poluir menos, e receber os pagamentos.

Diferente seria a situação no caso de o legislador intervir delineando os poderes precisos de disposição sobre o bem e um regime de responsabilidade para quem ultrapasse os seus direitos. No caso de ser reconhecido o direito do pescador a pescar e ao ressarcimento do dano, segundo o critério de Kaldor-Hicks⁸³ estaríamos numa situação melhor se, utilizada a água e efectuado o pagamento ressarcitório, a empresa ainda estivesse numa posição de vantagem. Mas se a empresa não tiver conveniência em “comprar o direito” ao pescador, então deve munir-se de equipamentos de despoluição para eliminar ou reduzir as suas emissões. Inversamente, se o direito fosse reconhecido à empresa, então deveria ser o pescador a dar a esta uma soma para dissuadi-la de poluir a água e poder assim pescar.

80 No original “bargaining solution”, que talvez mais correctamente pudesse ser traduzido por “**solução regateada**”.

81 A solução de Coase, nasceu por contraposição à solução Pigouviana.

82 Fora do domínio do ambiente, Coase apresenta como exemplo o conflito entre um criador de ovelhas e um agricultor. A expansão da actividade de um, leva ao prejuízo da do outro e vice versa, e a solução deve ser alcançada ao nível bilateral entre agressor e ofendido, vendo qual provoca um prejuízo em qual e vendo quanto é que cada um está disposto a pagar para que o outro deixe de provocar-lhe o dano. (R.H. Coase: “El Problema del Coste Social.” *Economía del Medio Ambiente*. Gallego Gredilla, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974).

83 Este critério é uma correcção ao *ótimo de Pareto* pois considera a possibilidade de serem pagas compensações por quem fica melhor a quem fica pior.

Porém, no silêncio do legislador acerca do direito de utilização da água do rio, cada sujeito se arroga um direito absoluto sobre a coisa.

Chegamos assim ao ponto fulcral da teoria: será indiferente atribuir direitos a um ou a outro dos titulares de direitos conflitantes, ou, pelo contrário, uma das hipóteses é preferível à outra?

O fundador da teoria da solução negociada defende que a atribuição inicial dos direitos ao poluidor ou ao poluído é irrelevante, pois ambas permitem igualmente atingir uma melhor afectação dos recursos.

Reportando-nos ao nosso exemplo, atribuir à partida, à empresa o direito de poluir, ou ao pescador o direito a pescar em águas puras, seriam, segundo Coase, soluções axiologicamente idênticas, que permitem a negociação entre as partes, de modo a chegar a um melhor resultado na afectação de recursos, independentemente do reconhecimento inicial do direito e do conseqüente regime de responsabilidade.

Considerando o mercado como o lugar ideal para a solução dos conflitos e sublinhando a indiferença das soluções propostas pelo legislador com vista à distribuição inicial dos direitos, esta concepção reflecte uma ideologia pouco confiante na intervenção Estatal, e aparece fortemente ligada a concepções de liberalismo económico, considerando o “laissez faire” o sistema natural e suficiente de actuação.

Não é essa, contudo, a opinião actualmente mais difundida.

A nova formulação da solução negociada, reconhece a importância da repartição inicial dos direitos de propriedade e funda-se no reconhecimento do direito inicial não aos poluidores, mas aos poluídos⁸⁴. Deveria portanto, proceder-se a uma distribuição generalizada dos direitos ambientais⁸⁵.

84 Embora alguns autores achem que nalguns casos, a vítima poderia até suportar o dano a um custo menor pelo que nem sempre se deve reconhecer o direito ao ressarcimento (Serge-Christophe Kolm, “Les Pollueurs Doivent ils Être les Payeurs?” *The Canadian Journal of Economics*, vol IV 2-11 1971, pág. 506 e seguintes e ainda “Les Pollués Doivent ils Payer?” *Kyklos*, vol XXVI, 1973, pág. 322). Sobre o tratamento das vítimas da poluição, ver subcapítulo 5.2.4. da Parte III.

85 Segundo alguns defensores da solução negociada, esta distribuição já está a ser executada, pois cada medida pública de protecção do ambiente adoptada contém implicitamente uma distribuição de direitos. Ao taxar os poluidores, no fundo estaríamos a dizer que eles não têm direito a poluir e que, se quiserem fazê-

Contudo, tanto a primeira, como a segunda formulação, da solução negociada não são isentas de críticas⁸⁶.

Mesmo sem questionar a correcção jurídica ou económica das situações a que se chega por intermédio da solução negociada, temos que reconhecer que esta só funciona no caso de haver apenas uma ou poucas fontes de externalidades e de também serem poucas as vítimas. Só nos casos de o número de partes em cada lado⁸⁷ ser suficientemente pequeno para tornar a negociação possível, é que as partes afectadas, deixadas a si próprias, vão negociar, através de pagamentos, o reajuste de comportamentos até ao nível óptimo, reduzindo a poluição existente. À medida que o número de partes de qualquer dos lados se torna criticamente elevado, a negociação, pelos custos administrativos que implica, torna-se proibitiva.

Por outro lado, pode surgir o fenómeno de “*free riding*”, sempre que no momento da contratação, um ou mais dos sujeitos se recusem voluntariamente a pagar a sua “*quota*”, conscientes do facto de que não poderão ser excluídos do benefício alcançado.

Mas, mesmo na situação do pequeno número de casos, há mais um pressuposto para que as negociações aconteçam e para que, assim, se atinja o ponto *óptimo* por via da negociação: é necessário que os poluídos tenham alguma contrapartida para poderem negociar com o poluidor. Com efeito, a possibilidade de poluir representa para o poluidor um valor elevado, nomeadamente se o poluidor for uma empresa industrial, correspondente a um certo nível de produção. Para que o poluidor reduza a produção, ou invista em mecanismos de purificação, tem que prescindir de lucros ou efectuar investimentos e, por isso, a redução da poluição não é um bem que se venda barato, sobretudo se os poluídos forem pessoas singulares, e sobretudo se, como é frequente, forem as pessoas de menores rendimentos as mais afectadas pela poluição⁸⁸.

lo, têm que comprar o correspondente direito, pagando uma taxa. (Serge-Christophe Kolm, “Une Économie Écologique”, *Revue Politique et Parlementaire*, 1 1973, pág. 25).

86 Muitas delas são apontadas por William J. Baumol e Wallace E. Oates, em “*The Theory of Environmental Policy*”: Cambridge University Press 1988, pág. 7-13.

87 Mesmo que, por hipótese, numa certa zona, a poluição tenha origem numa só fábrica, se os residentes, lesados por essa poluição forem muitos, a negociação é praticamente irrealizável, nomeadamente por falta de estímulo, pois cada parte se considera impotente para influenciar a mudança da situação.

88 Em primeiro lugar, porque o seu rendimento não lhes permite adoptar comportamentos defensivos

Assim, a importância que é dada à solução negociada é muito superior quer à sua relevância política, quer à sua frequência prática.

Com efeito, a grande maioria dos casos de externalidades verificados hoje em dia e na prática, são casos de “números grandes”⁸⁹, e ainda que não seja grande o número de partes simultaneamente em ambos os lados, basta que o seja num deles, para que a negociação já não possa ter lugar.

Por fim, reconhecer que a um certo preço, determinado pelo mercado, alguém pode ter o direito de poluir a água ou o ar, de estragar a paisagem, de tapar o sol do vizinho, etc., tudo dependendo do valor monetário que estivesse disposto a pagar, seria cair no individualismo financeiro: a primazia do indivíduo face à sociedade e a soberania do poder monetário⁹⁰.

5.2. Regulamentação Estatal

A visão do individualismo financeiro de Coase felizmente não prevaleceu, mas o que é certo, é que o ordenamento jurídico e o sistema económico conduzem o indivíduo *-homo oeconomicus-* agindo hedónica e racionalmente, a degradar o ambiente.

Daí o poder considerar-se que, indirectamente, a culpa da degradação do ambiente também é do Estado, que deve reconhecer as limitações do ordenamento jurídico e do sistema económico e intervir no sentido de as corrigir⁹¹.

Pode fazê-lo de duas formas: ou directamente, tomando a seu cargo a gestão do bem comum, ou indirectamente, criando normas jurídicas que conduzam os indivíduos e as pessoas morais, enquanto agentes económicos e enquanto cidadãos a ter, em relação ao

em relação à poluição; em segundo lugar, porque os seus baixos rendimentos lhes impõem muitas vezes uma *coabitação forçada* com a poluição, ao viver em zonas ambientalmente degradadas. Não podem, então, negociar com os poluidores a redução da poluição, antes se devem sujeitar a ela.

89 Pensamos, por exemplo, na poluição atmosférica, fluvial ou sonora.

90 J.A.Gallego Gredilla “Introducion” (Economia del Medio Ambiente, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974).

91 Ramón Martín Mateo frisa que o Direito do ambiente visa corrigir as deficiências do sistema de preços nas economias de cunho liberal. (“Tratado de Derecho Ambiental.” vol I, Ed. Trivium, SA, 1991, pág. 45-48).

ambiente, os comportamentos considerados desejáveis.

Exigências de equidade e interesses económicos e ecológicos determinam que as diversas modalidades de intervenção governativa regulamentadora tenham um elemento comum: que as despesas, públicas ou privadas, necessárias ao controlo da poluição sejam postas a cargo dos sujeitos que a causam.

Os poluidores são chamados a suportar o custo dos recursos ambientais que utilizam, de forma a que eles sejam geridos e utilizados parcimoniosamente. Este é o significado da fórmula “**poluidor pagador**”.

Em suma, o liberalismo económico e a inexistência de direitos de propriedade definidos sobre certos bens ambientais geram uma afectação inequitativa dos recursos escassos e um **enriquecimento sem causa** da parte mais forte (o poluidor) à custa da parte mais fraca, (os poluídos e a comunidade em geral).

Estes, até ao surgimento das primeiras normas de Direito do ambiente, não dispunham de meios jurídicos de protecção, limitando-se a esperar “de braços cruzados” a ocorrência dos danos, para depois virem judicialmente exigir que os poluidores repuzessem a situação anterior, ou suportassem os custos das compensações e indemnizações, na crédula esperança de que a *rapidez* e a *violência* da reacção contra o poluidor dissuadissem a generalidade dos poluidores de tentar repetir o feito⁹². A responsabilidade civil (subjectiva ou objectiva) por danos ao ambiente faz falta⁹³, mas é francamente insuficiente⁹⁴.

O PPP foi proposto não para fornecer uma solução ao conflito entre os lesantes e os lesados mas para vir de encontro à exigência de regulamentar a utilização dos bens da colectividade.

92 A questão dos limites à função preventiva da responsabilidade civil é abordada no subcapítulo 4.3. da Parte III.

93 José Souto de Moura leva esta necessidade mais longe: “Mesmo que tudo isto se consiga, [a protecção administrativa e preventiva do ambiente] sempre ocorrerão os comportamentos lesivos do ambiente porque não se obteve a pertinente autorização, ou, na maioria dos casos, porque se violaram as regras de que a autorização concedida ficou dependente. Será pois sempre imprescindível um direito sancionatório de carácter repressivo ao serviço da eficácia da própria administração.” (“Crime de Poluição”, Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 14).

94 Ramón Martín Mateo sublinha que, no direito do ambiente, a “coacção *a posteriori*” é particularmente ineficaz. (Tratado de Derecho Ambiental, vol. I ed Trivium, SA 1991, pág. 93).

O PPP encontra a sua justificação na segunda solução possível para as externalidades ambientais negativas: a intervenção Estatal regulamentadora do uso dos bens públicos.

PARTE II

O PPP NA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE

“Neste mosaico de Estados que se chama Europa, o mercado comum da poluição formara-se mais cedo do que o mercado comum das mercadorias. O ar e as águas poluídas circulavam livremente através das fronteiras, muito antes de se pensar em as abrir aos cidadãos e às mercadorias estrangeiras.”

Nicolas Moussis

1. SURGIMENTO DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE.

Antes dos finais dos anos 60, a protecção do ambiente não se contava entre as preocupações dos governos nem dos povos, mais voltados para o crescimento económico, expresso pelo crescimento do Produto Nacional Bruto⁹⁵.

No Tratado de Roma não havia, ao tempo, qualquer referência directa ao ambiente, a não ser muito lateralmente nos objectivos e nas acções indicadas nos artigos 2º e 3º. A preocupação com a tutela do ambiente era escassamente sentida nos anos 50 e a poluição mantinha-se, nessa altura, dentro de limites suportáveis.

Por outro lado, as Nações Europeias tinham passado um longo período de guerra e tinham outros objectivos imediatos: a superação definitiva da crise pós-bélica e a garantia de uma paz duradoura pela cooperação entre os povos.

Contudo, desde o início dos anos 70, os países industrializados começaram a ter problemas de poluição, tendo-se verificado, igualmente por essa época, alguns acidentes com impactes ecológicos graves⁹⁶, que trouxeram o tema do ambiente para o centro do debate político, obrigando os Estados a tomar rapidamente medidas curativas.

Porém, quando a poluição é muito elevada e os problemas ambientais assumem proporções graves, a simples responsabilização dos poluidores em termos civis ou penais, mas sempre *a posteriori*, por actos de poluição cometidos, é um meio inadequado e ineficiente de lidar com esses problemas.

Ora, quando alguns países industrializados começaram a adoptar medidas preventivas

95 Peter Nijkamp fala em "growthmania" (mania do crescimento) como paradigma da economia do pós guerra, e propõe formas de medição do bem-estar alternativas ao PNB. Uma das propostas é a medição do *Bem-estar Social Bruto*, tendo em consideração a *Depreciação do Capital Produtivo* e do *Capital Ambiental*. Assim, $BSB = PNB - DCP - DCA$. Outra alternativa é o *Bem-estar Económico* que se obtém a partir do PNB considerando também as *Amenidades Sociais Positivas* (não transaccionadas no mercado, como lazeres) e as *Amenidades Sociais Negativas*, (como a *Depreciação do Capital Ambiental* e outros males necessários, como a defesa). Assim, $BE = PNB - DCA + ASP - ASN$. ("Theory and Application of Environmental Economics", North Holland Publishing Comp. 1977, pág. 16 e seguintes e 128). No relatório da Comissão do Meio Ambiente, Saúde Pública, e Defesa do Consumidor, do Parlamento Europeu, de 14 de Abril de 1994, sobre a inclusão de considerações de ordem ambiental no cálculo do PNB, fala-se no *PNV*, o "**Produto Nacional Verde**".

96 Naufrágios de petroleiros e suas marés negras, explosões de instalações industriais e fugas de produtos tóxicos.

mais activas de controlo da poluição, aperceberam-se das implicações que as suas políticas internas e a afectação dos custos dessas políticas, tinham sobre o comércio internacional. Assim, os países que tinham adoptado medidas mais rigorosas de protecção do ambiente, onerando as empresas nacionais com os elevados custos, receavam que outros Estados com menores preocupações ambientais não fizessem o mesmo, ou então, o que seria também grave, pudessem desenvolver políticas de protecção do ambiente baseadas na atribuição de subsídios às suas empresas, gerando distorções da concorrência, do comércio e do investimento internacionais.

Com efeito, não há comércio livre sem uma equivalência mínima das condições de comércio entre os parceiros comerciais⁹⁷, e o nível de protecção do ambiente imposto aos poluidores, constitui precisamente um exemplo flagrante das condições que têm que ser equilibradas⁹⁸, sob pena de um dos parceiros comerciais poder ser acusado de prática de ***dumping ecológico***.

As disparidades entre as políticas ambientais nacionais podem afectar os termos do comércio internacional de duas formas: modificando a procura dos bens ou alterando os seus custos de produção.

- As políticas que impõem proibições ou restrições ao **uso** de certos produtos, **modificam a procura** e limitam o acesso ao mercado, criando efectivamente barreiras não tarifárias ao comércio⁹⁹. Estamos perante as restrições quantitativas às importações e aquelas a que, no Tratado de Roma, se chamam “medidas de efeito equivalente” às

97 Esta é uma das justificações da reacção internacional contra o “*dumping social*”, praticado por países tecnologicamente pouco desenvolvidos, mas com abundância de mão-de-obra e índices salariais e de protecção social excepcionalmente baixos, que se especializam na produção de bens trabalho-intensivos. A mesma argumentação começa agora a ser esgrimida contra o “*dumping ecológico*”. Este tema será tratado a propósito da excepções ao PPP, no capítulo 7 da Parte III.

98 “Considerando que as disparidades entre as legislações em vigor nos diferentes Estados-membros em matéria de avaliação dos efeitos no ambiente dos projectos públicos e privados podem criar condições de concorrência desiguais e ter, por esse facto, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum; que é, pois, conveniente proceder à aproximação das legislações prevista no artigo 100º do Tratado; (...)” (Directiva 85/337/CEE, do Conselho, de 27 de Junho de 1985 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente).

99 Por exemplo, se um país que é produtor de gás natural proíbe, como medida de combate à poluição atmosférica, a circulação de veículos automóveis alimentados por combustíveis derivados do petróleo, permitindo apenas a circulação dos que funcionam a gás.

primeiras¹⁰⁰.

- Por outro lado, as políticas de protecção do ambiente que têm como consequência o aumento do preço das matérias primas, do custo dos factores de produção, ou do transporte e distribuição, vão influenciar o comércio de maneiras mais subtis e imperceptíveis.

Ambas as situações conduzem à disparidade entre os elevados custos de produção das empresas, situadas nos países com políticas ambientais rigorosas baseadas no PPP, e os custos de produção, mais baixos, das empresas suas concorrentes, radicadas em países que não desenvolvem qualquer política de protecção do ambiente ou então que a desenvolvem, mas baseando-se no princípio oposto do financiamento público das medidas de protecção do ambiente. As disparidades na competitividade das empresas não provêm, nestes casos, da maior eficácia das segundas em relação às primeiras, mas simplesmente da falta de equivalência entre as condições do mercado em que se inserem.

Foi a preocupação com as distorções da concorrência, derivadas de diferentes políticas de protecção do ambiente, que justificou, nos anos 70 e 80, a adopção de medidas uniformes de protecção do ambiente, através de instrumentos internacionais, *maxime*, em convenções multilaterais ou através de decisões dos órgãos competentes de organizações internacionais.

A Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente¹⁰¹ celebrada em Estocolmo em Junho de 1972 e a publicação na mesma época do relatório do “Clube de Roma” sobre os limites do crescimento, alertaram a opinião pública europeia para os problemas ecológicos decorrentes do desenvolvimento económico, pondo em causa os valores apregoados pela sociedade de consumo.

A Comunidade Europeia esteve presente na Conferência de Estocolmo e, imediatamente depois, na reunião de Chefes de Estado e Governo celebrada em Paris em Outubro de 1972, formula uma Declaração¹⁰² pública em que demonstra preocupação pelo meio am-

100 Artigo 30º do Tratado.

101 United Nations Conference on the Human Environment: Final Documents, UN Doc. A/Conf/48/14.

102 Esta Declaração coincide com o primeiro “alargamento” da Comunidade, ao Reino Unido, à Dinamarca e à Irlanda, em 1972.

biente e encarrega os órgãos com poder de decisão da elaboração de um Programa de acção em matéria de ambiente.

Embora a Comissão¹⁰³ já tivesse enviado ao Conselho, um ano antes, um *memorandum* com acções a empreender em matéria de ambiente, é nesta cimeira que habitualmente se radica o começo da política comunitária do ambiente.

Os Chefes de Estado e de Governo declaravam expressamente na reunião de Paris que “a expansão económica, que não é um fim em si mesma, deve, prioritariamente, permitir atenuar as disparidades das condições de vida; deve prosseguir-se com a participação de todas as forças sociais e deve traduzir-se numa melhoria da qualidade e do nível de vida.” (...) Conceder-se-á particular atenção à protecção do meio ambiente com o fim de pôr o progresso ao serviço do homem.”

Em execução da deliberação da Cimeira de Paris, a Comissão elaborou uma Comunicação sobre um “Programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente”, apresentado ao Conselho em 24 de Março de 1972 e aprovado por este em 22 de Novembro de 1973¹⁰⁴, o qual constitui o primeiro¹⁰⁵ de uma série de cinco Programas de acção nesta matéria¹⁰⁶.

Porém, esta abertura inicial à protecção do ambiente no âmbito da Comunidade Europeia foi, até 1987, muito limitada, pois os Tratados só permitiam a adopção de medidas de uniformização em matérias que tivessem *incidência directa no estabelecimento ou no fun-*

103 A Comissão define o ambiente como “o conjunto dos elementos que formam na complexidade das suas relações, o marco, os meios, as condições de vida do homem, e da sociedade, tal como se concebem.” (“La politica delle Comunità Europea in Materia Ambientale” in Documentazione Europea n° 6/1977).

104 JO C 112, de 20 de Dezembro de 1973.

105 Michel Carpentier relata pormenorizadamente a história da acção comunitária em matéria de ambiente até ao primeiro Programa de acção (L’Action des Communautés Européennes en Matière d’Environnement Collège d’Europe, Vers une Politique Communautaire de l’Environnement, Bruges De Tempel, 1974, pág. 46-66).

106 O primeiro Programa de acção foi adoptado sob a forma de Declaração e os seguintes sob a forma de Resolução, pelo que se levantava a questão da força jurídica destes actos atípicos. Considerando que a jurisprudência do Tribunal de Justiça diz que o efeito jurídico de uma Decisão do Conselho não depende da sua forma (Proc. 72/70 Rec. 1971), e considerando que tais actos foram adaptados conjuntamente pelo Conselho e pelos representantes dos Estados membros reunidos no seio do Conselho, a questão da força jurídica e da competência da Comunidade para adopção dos actos não foi geralmente posta em causa.

*cionamento do mercado comum*¹⁰⁷, o que em teoria, deixaria por harmonizar importantes domínios da protecção do ambiente¹⁰⁸.

Na prática, mesmo antes da introdução, pelo Acto Único Europeu, de poderes específicos de acção no domínio do ambiente, já a Comunidade Europeia adoptava medidas de protecção do ambiente em domínios que pouco ou nenhum efeito tinham sobre o Mercado Comum. O fundamento para a adopção destas medidas foi a interpretação da afirmação contida no preâmbulo do Tratado sobre a *melhoria das condições de vida e de trabalho dos povos*, de tal forma que a protecção do ambiente passou a ser um objectivo essencial da Comunidade Europeia. Efectivamente, foi antes do Acto Único Europeu que o Tribunal de Justiça declarou expressamente num processo de reenvio prejudicial, que **a protecção do ambiente era um dos objectivos essenciais da Comunidade**¹⁰⁹.

As preocupações com a protecção do ambiente pela União Europeia têm vindo a aumentar e, em Fevereiro de 1994, a Comissão do Meio Ambiente da Saúde Pública e da Defesa do Consumidor apresentou, no Parlamento Europeu, uma proposta de Resolução sobre a necessidade de avaliação dos custos reais, para a Comunidade do “não-ambiente”¹¹⁰, à semelhança do Relatório Cecchini de 1988, sobre os custos da “não-Europa”¹¹¹.

107 Artigo 100º do Tratado.

108 Por exemplo, todas as disposições que dissessem respeito à protecção de espécies animais e vegetais selvagens em vias de extinção, como a Directiva 79/409 relativa à conservação de aves selvagens.

109 Processo (nº240/83) de reenvio prejudicial do *Tribunal de Grand Instance* de Créteil (França), para apreciação da compatibilidade da Directiva 75/439 relativa à eliminação dos óleos usados com os princípios da liberdade de circulação de mercadorias e de concorrência, em que o Tribunal afirmou que “o princípio da liberdade de comércio não deve ser visto em termos absolutos mas está sujeito a certos limites justificados pelo objectivo de interesse geral prosseguido pela Comunidade, desde que os direitos em questão não sejam substancialmente afectados. (...) Não há razão para concluir que a directiva tenha excedido esses limites. (...) A directiva deve ser vista na perspectiva da protecção do ambiente, que é um dos objectivos essenciais da Comunidade” (sublinhado nosso).

110 Doc PO/RR/246/246916.JN (PE 207 458 DEF).

111 O Relatório, elaborado pelo alto funcionário europeu —Paolo Cecchini— resultou de um inquérito a 11000 empresas e permitiu avaliar os custos da fragmentação dos mercados e as vantagens do mercado único num custo que se situava entre os 175 e os 255 mil milhões de ecus em 1988 (4,3% a 6,5% do PNB europeu), tendo dado um grande impulso à conclusão do mercado único.

2. SURGIMENTO DO PPP COMO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO AMBIENTE.

Depois de ter surgido como *slogan* político após a efervescência estudantil de Maio de 68, pode dizer-se que o nascimento internacional do PPP como princípio de política do ambiente teve oficialmente lugar em Maio de 1972, numa Recomendação da OCDE sobre política do ambiente na Europa¹¹².

Poucos meses após a sufragação formal do princípio pela OCDE, o Conselho da Europa adopta igualmente uma Recomendação sobre o mesmo tema, denominada “Principles of National Environmental Policy”, onde o PPP recebe nova consagração expressa.

Ao tempo, a CEE desenvolvia uma política activa de integração económica e dava os primeiros passos numa política de uniformização dos níveis de protecção do ambiente, pelo que a equidade económica demonstrada pelo PPP o adequava perfeitamente à realização destes objectivos.

Mesmo antes de o aceitar expressamente, já a Comunidade Europeia tinha aplicado o PPP, quando o Governo Belga pediu à Comissão a aprovação, ao abrigo dos artigos 92º e 93º do Tratado de Roma, de subsídios e benefícios fiscais a atribuir a refinarias de óleo em Antuérpia. Os subsídios destinavam-se a auxiliar essas refinarias em investimentos para a extensão das capacidades de eliminação da poluição causada pelas próprias refinarias e foram recusados pela Comissão.

Argumentando que o PPP deveria ser em geral, aplicado, a Comissão alegou que só seriam admissíveis excepções, quando a sua plena aplicação a instalações já existentes desse origem a dificuldades graves, só ultrapassáveis com auxílios Estatais, o que, no entender da Comissão, não era o caso¹¹³.

Em Novembro de 1973, o PPP foi recebido como princípio base da acção comunitária em matéria de ambiente, no primeiro Programa de acção das Comunidades Europeias em

112 Recomendação C(72)128 de 26 de Maio de 1972, “Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies”, que contém uma definição sintética do princípio: “this principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the [pollution control] measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state.”

113 Decisão da Comissão de 22 de Março de 1977, JO L 80/23 de 29 de Março de 1977.

matéria de ambiente aprovado pelo Conselho¹¹⁴.

Após esta primeira consagração expressa, foi sendo desenvolvido nos seguintes Programas de acção, numa Recomendação e em algumas Directivas adoptadas pela Comunidade Europeia.

Porém, é ao receber consagração constitucional com o Acto Único Europeu, que transparece a especial importância deste princípio, que passa a estar relacionado com os princípios da “acção preventiva”, da “correção prioritariamente na fonte dos danos causados ao ambiente” e mais tarde, após o Tratado da União Europeia, “da precaução”¹¹⁵.

Até 1992, a grande originalidade da acção da Comunidade em matéria de ambiente consistiu precisamente na enunciação expressa, no artigo 130ºR §2, de **princípios gerais orientadores da acção comunitária** num certo domínio —a protecção do ambiente—. Este facto não se verificava em relação a qualquer outra política ou acção da Comunidade o que fazia deste, um artigo único no contexto do Tratado e original mesmo em relação às constituições dos Estados membros que não contêm qualquer disposição idêntica¹¹⁶, e reflecte a especial importância atribuída pela Comunidade à protecção do ambiente. Após a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, esta técnica da consagração expressa de princípios aplicáveis a uma política foi alargada à política económica (artigo 102ºA *in fine*), ao Sistema Europeu de Bancos Centrais, no âmbito da política monetária (artigo 105º 1. *in fine*) e ainda à parte geral do Tratado pela introdução do novo e fundamental artigo 3ºA.

114 JO C 112, de 20 de Dezembro de 1973.

115 Artigo 130ºR2 do Tratado.

116 Referimo-nos aqui, especialmente, às Constituições portuguesa, espanhola, grega e neerlandesa, as mais claras na protecção do ambiente.

PARTE III

INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DO PPP

“Se bem que o princípio poluidor-pagador se tenha aparentemente tornado num princípio jurídico, ainda lhe falta uma definição jurídica, pelo menos uma definição que reflecta a ampla aceitação que este princípio adquiriu actualmente”

Henry Smets

1. ESPECIAL IMPORTÂNCIA DA INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DO PPP

O princípio do poluidor pagador é um princípio comum aos ordenamentos jurídicos internos de todos os Estados membros da União Europeia e de um número considerável e crescente de outros Estados. É um princípio vigente também no Direito Internacional Público e tem uma consagração especialmente ampla no ordenamento jurídico comunitário.

Porém, tão importante como aplicar o PPP, é aplicá-lo bem, em conformidade com uma certa interpretação, sempre uniforme, evitando aquilo a que Luciano Butti chamou a "*poluição das leis de tutela do ambiente*" ou "*poluição normativa*"¹¹⁷.

A "*poluição normativa*" verifica-se quando as normas vigentes são pretensamente conformes ao PPP, mas na realidade, pelo seu conteúdo ou forma de aplicação, não o observam rigorosamente ou então fazem dele uma aplicação incorrecta, redundando, substancialmente, em autênticas *licenças gratuitas de poluição*¹¹⁸, que fazem prevalecer o interesse particular dos poluidores, de redução dos custos, sobre o interesse público de protecção do ambiente¹¹⁹.

Algumas das situações que podem gerar "*poluição normativa*", são:

117 "L'Ordinamento Italiano ed il Principio «Che Inquina Paga»"; (Rivista Giuridica dell'Ambiente, 3, anno V 1990, pág. 442-444). A "poluição normativa" parece ser especialmente grave em Itália, a ponto de Luciano Butti concluir a exposição (pág. 444, nota 51) com um desabafo: "estes são elementos suficientes para auspiciar que o PPP também encontre aplicação contra os responsáveis pela poluição normativa" (o autor refere-se ao legislador...).

118 Gomes Canotilho exprime a ideia de que o acto de autorização de uma actividade privada, que venha a causar danos ao ambiente teria um efeito justificativo do ilícito que conduziria, em último termo, à neutralização do princípio do poluidor pagador. ("A Responsabilidade por Danos Ambientais -Aproximação Juspublicística." Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994, pág. 406 e 407).

119 Freitas do Amaral refere-se a uma situação semelhante embora ainda mais grave, porque intencional: "Muitas vezes a Administração Pública não actua como deve e, em lugar de se comportar como garante da protecção do ambiente, aparece a agir como *cúmplice da degradação do ambiente*, ou porque omite a legislação necessária e a respectiva regulamentação, ou porque omite as fiscalizações, as intervenções preventivas ou as intervenções repressivas que a lei lhe impõe, ou porque, finalmente, nas próprias iniciativas que toma, nas próprias decisões que lhe compete adoptar como Administração Pública, comete ilegalidades que constituem, em si mesmas, ofensas ecológicas. Pode fazer licenciamentos contra lei expressa (e temos o País cheio disso, de Norte a Sul); pode fazer obras em relação às quais se exijam estudos prévios de impacte ambiental sem ter feito os estudos, ou sem ter respeitado as regras aplicáveis nessa matéria; pode realizar obras sem parecer prévio da autarquia local correspondente (que a Lei de Bases lhe exige, o que muitas vezes é esquecido), etc., etc." ("Análise Preliminar da Lei de Bases do Ambiente," Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 255).

- imprecisões na própria formulação das leis de protecção do ambiente, que são muitas vezes normas complexas, conjugando conceitos jurídicos indeterminados com normas de elevada tecnicidade;
- sobreposições no âmbito de aplicação das normas sectoriais de protecção do ambiente;
- indefinição dos destinatários das normas;
- ampla admissão de excepções para casos concretos ou mesmo de regimes excepcionais gerais durante os denominados períodos "transitórios";
- incertezas quanto à aplicação das leis no tempo, como adiamentos do prazo de início de vigência e protelamentos sucessivos dos períodos "transitórios" de regime excepcional;
- imposição, ao poluidor, de crescente número de obrigações de tipo burocrático cominadas sob a ameaça de pesadas sanções, sem a informação devida sobre o conteúdo das obrigações e sobre as consequências do incumprimento¹²⁰;
- rara concretização prática das ameaças de sanção.

*
* *

A "*poluição normativa*" surge quando as normas de protecção do ambiente não são de interpretação fácil e, em consequência, os seus destinatários, os poluidores, não sabem exactamente quais são os deveres que sobre si impendem, ou quais as consequências do incumprimento. Então, os poluidores apercebem-se de que é compensatório fazer interpretações "flexíveis" das leis ou correr o risco de abertamente não cumprir as leis de tutela do ambiente, aguardando um adiamento *in extremis* da data de início de vigência ou uma prorrogação do "período transitório", ou simplesmente na expectativa de não serem descobertos ou, sendo descobertos, de não serem punidos.

120 Só evitando esta falha das leis de tutela ambiental se cumpre o objectivo indicado no ponto 2.3.1.4. do 4º Programa de acção da Comunidade Europeia em matéria de ambiente (1987-1992), que incita à adopção de procedimentos eficazes e o mais possível livres de exigências burocráticas, como meio para atingir altos níveis de protecção do ambiente. "As normas rigorosas de ambiente devem ser realizadas com o mínimo de burocracia e o máximo de rentabilidade económica".

Aqueles poluidores, mais “escrupulosos” no cumprimento das leis, que se dispõem a suportar os elevados custos que o respeito pontual das obrigações legais importa, são, na prática, penalizados em relação a todos os outros poluidores que arriscam a não cumprir as leis, e que, provavelmente, vão ficar impunes ou ainda vão beneficiar com essa situação.

A própria comunidade reconheceu, no quinto Programa de acção ainda em vigor¹²¹, que os problemas de aplicação prática da política de ambiente da comunidade se deveram, entre outros factores, à “falta de coerência política global, em parte devido a uma ordem de trabalhos em constante evolução, nem sempre no mesmo sentido, à medida que os domínios cobertos pela política ambiental se alargavam e, em parte, devido ao facto de grande parte da legislação ambiental ter sido desenvolvida de forma ad-hoc”¹²².

Esta é essencialmente a razão da especial importância da interpretação jurídica de um princípio, que é muito difundido mas muito pouco compreendido¹²³. A interpretação jurídica do PPP vai-nos ocupar até ao final deste trabalho.

121 JO C 138 de 17 de Maio de 1993.

122 Ramón Martín Mateo fala em “*aluviação legislativo*” para ilustrar a ideia da variedade, dispersão e confusão de legislação ambiental, em muitos países. (“Tratado de Derecho Ambiental.” vol I, Ed. Trivium, SA, 1991, pág.72) Em Portugal optou-se por juntar num só corpo normativo (Lei de Bases de 1987), as normas principais relativas ao ambiente embora também haja abundante legislação avulsa.

123 “Reconhecida a poluição não só como um problema inevitável mas até como natural, ou mesmo normal nas sociedades humanas, sem que isso signifique que não se deva tentar sempre minimizá-la tecnologicamente, é frequente ver proposta a solução que consiste em coagir o agente que poluiu ou vai poluir a suportar integralmente os custos inerentes aos danos ambientais que ocasionou: é a *lógica simplista* usualmente chamada do «poluidor-pagador»”. Henrique de Barros, “Economia e Ecologia. Dois Textos.” (Livros Horizonte, 1981, pág.107) (Sublinhado nosso).

2. INTERPRETAÇÃO HISTÓRICA: O SENTIDO ORIGINÁRIO DO PPP

A consagração constitucional do PPP no Direito comunitário originário (artigo 130ºR aditado pelo Acto Único Europeu ao Tratado de Roma) foi um marco importantíssimo no percurso evolutivo deste princípio, mas não deu um grande contributo para a sua compreensão.

Com efeito, o Tratado limitou-se a enunciar o princípio, sem acrescentar qualquer explicação do seu conteúdo. O PPP aparece no Direito comunitário como um princípio já determinado no seu conteúdo normativo e que a CEE se limitou a receber¹²⁴. Daí que a reconstrução do seu autêntico sentido histórico tenha uma importância fundamental¹²⁵.

Tal como as primeiras afirmações públicas do PPP, as principais interpretações dele provieram da OCDE¹²⁶. A OCDE foi *progenitora* do PPP e auto-designou-se igualmente sua *guardiã*¹²⁷, motivo pelo qual nos vamos socorrer da posição da OCDE na interpretação do PPP¹²⁸.

Na “Recomendação do Conselho sobre Princípios Orientadores Relativos aos Aspectos Económicos Internacionais das Políticas Ambientais”¹²⁹, o Conselho da OCDE dá a seguinte definição do princípio do poluidor pagador:

“O princípio que se usa para afectar os custos das medidas de prevenção e controlo da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para

124 Neste mesmo sentido, Marisa Meli, “Le Origini del Principio «Chi Inquina Paga» e il Suo Accoglimento da Parte Della Comunità Europea”, *Rivista Giuridica Ambiente*, anno 4, nº2, 1989, pág. 217-246.

125 Quanto ao conteúdo histórico do PPP, Beniamino Caravita, entende “ainda que esta [o conteúdo que lhe foi dado pela OCDE] fosse a matriz histórica do princípio, não se pode deixar de supor que o princípio tem uma estrutura aberta, permitindo desse modo, que a a sua execução seja feita através de instrumentos económicos, seja através de instrumentos de responsabilidade civil, ou ainda de outros instrumentos.” (“I Principi Della Politica Comunitaria in Materia Ambientale”, *Rivista Giuridica Dell’Ambiente*. 2, anno VI 1991, pág. 214).

126 “The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation.”, OCDE, 1975.

127 A frase é de Sanford Gaines, “The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos”, *Texas International Law Journal*, vol 26 nº1, 1991, pág. 495.

128 Embora, naturalmente, também a Comunidade tenha ido prestando esclarecimentos sobre o sentido do princípio nos seus Programas de acção, e sobretudo numa Recomendação do Conselho, que analisaremos ao longo deste trabalho com algum detalhe.

129 Recomendação C(72)128 de 26 de Maio de 1972, “Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies”.

evitar distorções ao comércio e ao investimento internacionais, é o designado «princípio do poluidor pagador». Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos do desenvolvimento das medidas acima mencionadas decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável. Por outras palavras, o custo destas medidas deveria reflectir-se no preço dos bens e serviços que causam poluição na produção ou no consumo. Tais medidas não deveriam ser acompanhadas de subsídios que criariam distorções significativas ao comércio e investimento internacionais.”¹³⁰

A origem económica do princípio¹³¹ depreende-se das duas finalidades que lhe foram apontadas, na formulação da OCDE:

Primeira, *encorajar a utilização racional dos recursos ambientais escassos*. O PPP dá resposta à questão económica por excelência: o problema da escassez.

Segunda, *evitar distorções ao comércio e ao investimento internacionais*, realizando assim o princípio da equidade económica internacional¹³². O PPP impede a ocorrência de distorções no comércio internacional, derivadas das diferenças na distribuição dos custos das políticas de protecção do ambiente adoptadas por cada Estado.

Na realidade, as duas finalidades do princípio estão muito interligadas: sendo um saudável princípio de política económica, a sua aplicação deve ser elevada à escala internacional devido às distorções do comércio internacional que ocorreriam, se os Estados seguissem

130 Tradução nossa. No original: “The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environment resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called «Polluter-Pays Principle». The principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.”

131 “Ele [o PPP] é inspirado pela teoria económica segundo a qual os custos sociais externos que acompanham a produção industrial devem ser internalizados, quer dizer, tomados em conta pelos agentes económicos nos seus custos de produção”. (Michel Prieur, “Droit de l’Environnement, Dalloz, Paris, 1984, pág. 170).

132 Naturalmente o PPP não consegue alcançar este objectivo sozinho, pois outras variáveis, como a localização geográfica, as fontes de energia, a dotação de factores em geral, também têm implicações ao nível da equidade e caem fora da alçada do PPP.

diferentes políticas de repartição de custos¹³³.

Em suma, como o prova a sua história, o PPP tem as suas raízes ideológicas na Economia e não no Direito.

Ora, o conteúdo do princípio, na formulação original, constitui um primeiro auxílio na interpretação jurídica do PPP tal como foi consagrado no artigo 130ºR.

133 Não esqueçamos, com efeito, que qualquer princípio geral de repartição de custos adoptado uniformemente pela generalidade dos países assegura igualmente a equidade económica internacional, mas o PPP foi adoptado pela OCDE porque os seus Estados membros seguiam uma política económica de livre funcionamento dos mecanismos do mercado.

3. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA

3.1. Direito comunitário originário: artigo 130ºR do Tratado

3.1.1. Os Objectivos

3.1.1.1. Desenvolvimento sustentável: o *esverdear* do Tratado

Artigo B:

***“A União atribui-se os seguintes objectivos:
-a promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável (...)”***

Artigo 2º:

“A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou acções comuns a que se referem os artigos 3º e 3ºA promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica a social e a solidariedade entre os Estados-membros.”

O Tratado de Maastricht alterou o artigo 2º para incluir como uma das tarefas da Comunidade, a promoção de um “crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente”. O artigo B das Disposições Comuns do Tratado também se refere a um “progresso económico e social” que seja “equilibrado e sustentável”.

A noção de “sustentabilidade” é dada no quinto Programa de acção¹³⁴: “uma política e estratégia de desenvolvimento económico e social contínuo, sem prejuízo do ambiente e dos recursos naturais, de cuja qualidade depende a continuidade da actividade humana e do desenvolvimento”.

No Relatório da Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento o Desenvolvimento sustentável é definido como um desenvolvimento que “satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”.

Colocando no mesmo pé de igualdade as preocupações económicas e ambientais, como objectivos comunitários, dá-se um passo simbólico e significativo no sentido do “*esverdear do Tratado*”¹³⁵.

3.1.1.2. Os objectivos do artigo 130ºR1

Artigo 130ºR1:

“A política da Comunidade no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objectivos:

-a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente;

-a protecção da saúde das pessoas;

-a utilização prudente e racional dos recursos naturais;

-a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais e mundiais do ambiente.”

134 JO C 138 de 17 de Maio de 1993.

135 A expressão pertence a David Wilkinson, que fala de “greening of the Treaty”; (“Maastricht and the Environment: The Implications for EC’s Environment Policy of the Treaty on European Union”, *Journal of Environmental Law* vol.4, nº2 1992, pág. 223), mas é habitual entre os autores anglo-saxónicos em referências mais genéricas, como por exemplo: “The greening of Europe has been a gradual process.” (David Vaughan, “Current EC Legal Developments - EC Environment and Planning Law”. Selection of Papers given at the UIA Environment Law Conference, Durham, 1990, pág. 272).

A primeira alteração introduzida pelo Tratado de Maastricht nas normas do Título XVI¹³⁶ do Tratado, sobre ambiente, foi meramente formal: promoveu a antiga *acção* da Comunidade em matéria de ambiente, para *política* da Comunidade em matéria de ambiente, substituindo a designação oficial.

O artigo 130ºR1 define os objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente, numa lista curta mas abrangente. O facto de cada ponto ser tão abrangente não significa, porém, que a sua interpretação deva ser restritiva.

Os segundo e terceiro objectivos, aparentemente, já estão contidos no primeiro, pelo que o motivo da sua especificação é, provavelmente, esclarecer que áreas como a saúde pública e a racionalização do uso de recursos naturais se devem considerar igualmente como componentes da política do ambiente da Comunidade Europeia, reforçando a amplitude desta política, e evitando que uma interpretação demasiado estreita do que é *o ambiente* pudesse limitar a competência comunitária¹³⁷.

O quarto objectivo é um aditamento do Tratado da União Europeia e amplia a competência geográfica da Comunidade Europeia.

Em suma, a utilidade do artigo 130ºR1 é a legitimação de toda a acção geográfica e sectorial que a protecção do meio ambiente exige¹³⁸.

136 Anterior Título VII.

137 Auke Haagsma "The European Community Environmental Policy: a Case Study in Federalism," *Fortdham International Law Journal*, vol 12 nº4 1989, pág. 337.

138 Enrique Alonso García "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El Marco Constitucional de la Política Comunitária de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitária." (Vol 1. Col Cuadernos de Estudios Europeos nº1, 2º, 1993, pág. 16).

3.1.2. O artigo 130ºR2

Artigo 130ºR2:

“A política da Comunidade no domínio do ambiente visará a 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. As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias”

3.1.2.1. O “nível de protecção elevado”

Com a alteração da redacção do artigo 130ºR2, acrescentando que “a política da Comunidade no domínio do ambiente visará um nível de protecção elevado (...)” alarga-se agora a todos os aspectos da política do ambiente uma obrigação de resultado¹³⁹ que inicialmente só estava prevista no artigo 100ºA3, que o Tratado de Maastricht manteve, para a elaboração de propostas pela Comissão no contexto da aproximação das legislações que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno¹⁴⁰. Há, porém, diferenças entre os dois artigos, pois, nos termos do artigo 100ºA3, são as propostas da Comissão que têm que respeitar o nível de protecção elevado, não se aplicando tal exigência à decisão final do Conselho; nos termos do artigo 130ºR2 é a própria política da Comunidade que tem que visar um nível de protecção elevado.

A força desta afirmação, contudo, encontra-se limitada pela consideração da diversidade de situações na Comunidade Europeia. Reitera-se agora três vezes, em vez de duas, a regionalização interna da política comunitária do ambiente¹⁴¹, acrescentando-se no novo

139 Luca di Falomo, “L’Incidenza del Trattato di Maastricht sul Diritto Comunitario ambientale”, *Rivista di Diritto Europeo*, nº3, Luglio-Setembro, 1992, pág. 595.

140 “A Comissão, nas suas propostas previstas no nº1 em matéria de saúde, de segurança, de protecção do ambiente e de protecção dos consumidores, basear-se-á num nível de protecção elevado.”

141 No segundo e quarto pressupostos da política comunitária (artigo 130ºR 3) e no número 1 do mesmo artigo.

artigo 130ºR2 que o nível elevado de protecção do ambiente terá em consideração a diversidade de situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade Europeia.

Como o Tratado, antes do Acto Único Europeu, impunha a unanimidade para as medidas do artigo 130ºS, não tinham sentido nem a exigência de nível elevado, nem a introdução de uma cláusula de salvaguarda (artigo 130ºR2 §2). O nível de protecção era o que todos os Estados membros quisessem.

Agora, o artigo 130ºR2 §1 refere-se expressamente ao nível elevado de protecção¹⁴², acrescentando no §2 a possibilidade de introdução de uma cláusula de salvaguarda que permite aos Estados membros adoptar medidas provisórias sujeitas a um procedimento comunitário de controlo, por motivos que não sejam exclusivamente económicos (artigo 130ºR2 §2¹⁴³). Este acrescentamento é lógico não só pelo paralelismo com o artigo 100ºA 5¹⁴⁴, como porque é habitual a introdução de uma cláusula de salvaguarda quando as decisões sejam tomadas por maioria, como acontece agora na generalidade das medidas de protecção do ambiente¹⁴⁵.

3.1.2.2. Os princípios

Os princípios consagrados neste artigo são igualmente reconhecidos na maior parte dos

142 Alguns autores, entre os quais Ludwig Kramer, designam esta exigência por “princípio do nível de protecção elevado” (“Observations sur le Droit Communautaire de l’Environnement”, *L’Actualité Juridique – Droit Administratif*, 20 Septembre, 1994, pág. 618).

143 Analisaremos este parágrafo no subcapítulo 3.1.2.3.3.3. da Parte III.

144 Há uma pequena diferença entre o actual regime das cláusulas de salvaguarda do artigo 130ºR2, segundo parágrafo, e o do artigo 100ºA 5. Este último exige que as razões não económicas invocadas pelo Estado membro sejam as do artigo 36, exigência esta que o artigo 130ºR2 não faz. Esta solução parece mais acertada, por duas razões: primeira, porque permite a análise caso a caso, da pertinência das razões concretas invocadas, e segunda, porque estando no âmbito das medidas de protecção do ambiente que não contendem com a realização do mercado interior, poderá haver outros interesses dos Estados membros com mais cabimento, que não os enunciados.

145 Com excepção das medidas de natureza fundamentalmente fiscal, das medidas relativas ao ordenamento do território, à gestão dos recursos hídricos, de algumas medidas relativas à afectação dos solos e das medidas que afectem consideravelmente a escolha de um Estado membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético (artigo 130ºS2), para as quais se exige a unanimidade, salvo deliberação em contrário do Conselho, tomada por maioria qualificada.

Estados membros e enunciados em numerosos textos ao nível internacional.

Foram, além disso, formulados desde o primeiro Programa de acção, em 1973, e continuaram sempre a ser repetidos nos sucessivos Programas de acção, mas foi graças à sua inserção no Tratado de Roma que foram consagrados como regras fundamentais de toda a política comunitária do ambiente.

São quatro os princípios actualmente enunciados no artigo 130ºR2: o da precaução (acrescentado pelo Tratado da União Europeia); o da acção preventiva; o da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e o do poluidor pagador.

Estes não são, porém, os únicos princípios vigentes na política comunitária do ambiente. Os actos comunitários adoptados em matéria de protecção do ambiente têm consagrado expressamente outros, como por exemplo, o princípio da “escolha dos meios que dêem a contribuição mais efectiva para a melhoria do ambiente” consagrado na Comunicação da Comissão, anexada à Recomendação nº75/436 do Conselho. Naturalmente, haverá também outros princípios implícitos, que se obtêm apenas por construção doutrinária.

Interpretando o artigo 130ºR, ainda antes do Tratado da União Europeia, Jean Duren¹⁴⁶, defende que a prevenção e correcção na fonte dos danos ao ambiente são apenas “*variantes*” na aplicação do princípio do poluidor pagador, que desde o Acto Único se autonomizaram.

Em nossa opinião, os três princípios de política de ambiente enunciados no artigo 130ºR do Tratado, juntamente com o PPP, —o da precaução, o da acção preventiva e o da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente— mais não são do que **sub-princípios concretizadores** do PPP, que foram autonomizados, facilitando assim, tanto a aplicação legislativa e administrativa como o controlo judicial da aplicação do princípio.

Como veremos, em conformidade com a interpretação que damos ao princípio, outros **subprincípios concretizadores** podem igualmente ser autonomizados, como, por exemplo, o do *equilíbrio do “orçamento ambiental”*, o do *“produtor-eliminador”* ou o da *prevenção dinâmica*. Estes e outros princípios reconduzem-se todos ao PPP.

146 Jean Duren, “Le Pollueur-Payeur. L’Application et l’Avenir du Principe,” Revue du Marché Commun, nº319, supplément, 1988, pág. 148.

3.1.2.2.1. Princípio da precaução

O princípio da precaução foi acrescentado pelo Tratado de Maastricht aos já existentes pelo que o seu conteúdo não deve ser confundido com o dos outros¹⁴⁷.

O princípio da precaução, deriva do *Vorsorgeprinzip*, do ordenamento jurídico alemão e exige a actuação mesmo antes do princípio da prevenção impor qualquer actuação preventiva¹⁴⁸.

A primeira adopção expressa do princípio da precaução no âmbito internacional foi em 1987, na Segunda Conferência Internacional sobre a protecção do Mar do Norte: “emissões de poluição potencialmente poluentes, deveriam ser reduzidas, mesmo quando não haja prova científica evidente donexo causal entre as emissões e os efeitos.”¹⁴⁹ O princípio da precaução significa então que “as pessoas e o seu ambiente devem ter em seu favor o benefício da dúvida¹⁵⁰ quando haja incerteza sobre se uma dada acção os vai prejudicar.”¹⁵¹

A partir deste momento, o princípio da precaução legitima a intervenção comunitária mesmo na ausência de dados científicos precisos comprovativos do nexo, isto é, o ónus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido, do legislador ou do potencial poluído, para o poluidor. Quanto aos objectivos a atingir, o princípio da precaução não reconhece o conceito de nível “óptimo” ou “aceitável” de poluição, mas pelo contrá-

147 A doutrina tem demonstrado alguma dificuldade na definição exacta do conteúdo dos princípios. Precisamente a propósito do princípio da precaução, David Wilkinson (obra já citada, pág. 224) demonstra bem as suas hesitações: “O significado e a forma de execução prática do princípio não são claros, (...)”.

148 “Enquanto a prevenção requer que os perigos comprovados sejam eliminados, o princípio da precaução determina que a acção para eliminar possíveis impactos danosos no ambiente seja tomada antes de um nexocausal ter sido estabelecido com uma evidência científica absoluta.” (David Freestone, “The 1992 Maastricht Treaty - Implications for European Environmental Law”, *European Environmental Law Review*, Volume nº1, June, 1992, pág. 24).

149 Declaração Ministerial da Segunda Conferência Internacional sobre a Protecção do Mar do Norte, Londres, 1987. (Citado em Luca M. Falomo, “L’Incidenza del Trattato di Maastricht sul Diritto Comunitario Ambientale”, *Rivista di Diritto Europeo* nº3 Luglio-Settembre 1992, pág. 598).

150 Podemos falar a este propósito de uma espécie de princípio “*in dubio pro ambiente*”. Na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor. Sobre este ponto, ver subcapítulo 5.2.3.1. da Parte III.

151 “World Development Movement, *The Earth Summit: an Agenda for Action*”, London 1992 (Luca di Falomo, obra e pág. citadas).

rio, visa atingir reduções máximas de poluição usando a melhor tecnologia disponível¹⁵². O princípio reflecte ainda a obrigação de adoptar medidas de prevenção específicas contra acidentes ambientais, e significa que o ónus da prova de que não vão ocorrer acidentes ambientais e de que estão a ser adoptadas medidas preventivas específicas, cabe ao poluidor.

Segundo a interpretação que damos ao PPP, este é o **subprincípio** concretizador que obriga a que o poluidor pague os custos da precaução¹⁵³.

3.1.2.2.2. Princípio da prevenção

É uma regra de bom senso que, em vez de contabilizar os estragos e tentar repará-los, se tente, sobretudo, evitar os danos.

O princípio da acção preventiva implica que, na falta de normas de qualidade do ambiente, seja dada uma atenção particular ao controlo das fontes de poluição. Um grande número de instrumentos pode ser utilizado para esse fim: avaliação do impacte de certos projectos sobre o ambiente; a definição de condições de exploração para instalações industriais; testes e procedimentos de notificação prévios à colocação no mercado de novos produtos, *maxime*, produtos químicos; estabelecimento de valores limite para as emissões poluentes, etc.

Este princípio pode reconduzir-se à fórmula do poluidor pagador, já que é o poluidor que está em condições de, com a máxima eficácia económica e ecológica, e com a máxima equidade, proceder à internalização dos custos de **prevenção** e controlo da poluição.

3.1.2.2.3. Princípio da correcção na fonte

Curiosamente, nenhum dos três Programas de acção em matéria de ambiente anteriores ao Acto Único formularam claramente o princípio da correcção na fonte apesar de listarem

152 MTD em português, mas a sigla normalmente utilizada é BAT (best available technology) e foi consagrada nas Directivas relativas à poluição atmosférica.

153 Como veremos no subcapítulo 5.2.3.1. da Parte III.

sempre os princípios da actuação comunitária. Porém, as técnicas de luta contra a poluição atmosférica e aquática do terceiro Programa são, apesar de tudo, expressão dele.

Especialmente no campo dos resíduos, este princípio, também designado princípio do produtor-eliminador¹⁵⁴, princípio da auto-suficiência ou princípio da proximidade, foi expressamente utilizado como argumento legitimador do encerramento das fronteiras aos resíduos tóxicos provenientes de outros Estados ou regiões impedindo aquilo a que já se chamou o “turismo dos resíduos”. Surge assim plena e assumidamente a nova dimensão do ambiente como fundamento para a imposição de limites à circulação de mercadorias¹⁵⁵.

Este princípio visa pesquisar as causas da poluição para as eliminar e evitar que se repitam. O Tratado da União Europeia alterou a designação que o princípio recebera do Acto Único, onde se falava de *reparação* na fonte, o que poderia dar uma falsa ideia de uma abordagem meramente curativa, virada para a reparação dos danos ao ambiente. Corrigir na fonte os danos causados ao ambiente decorre da ideia de prevenção dos danos actuando na origem, tanto num sentido espacial como temporal, e deve redundar na imposição ao poluidor - “fonte” da poluição - dos custos de correcção pela utilização de tecnologias menos poluentes, de produtos menos perigosos, e em geral, de comportamentos mais favoráveis ao ambiente, em vez de simples medidas consistindo num “tratamento de fim de linha” (nomeadamente aplicação de filtros aos efluentes, incineração de resíduos, etc.)¹⁵⁶.

Também Alonso García¹⁵⁷ acha que o princípio da correcção na fonte constitui uma derivação do PPP, se o princípio for correctamente interpretado e aplicado.

O facto de apenas a redacção deste princípio, e não dos outros, demonstrar uma certa

154 A expressão é de Maurice Kamto, “Les Nouveaux Principes du Droit International de l’Environnement”, *Revue Juridique de l’Environnement*, nº1 1993, pág.15.

155 Ideia que o Tribunal de Justiça já vinha afirmando casuisticamente desde há longa data, nomeadamente, no proc. de reenvio prejudicial nº 240/83, onde se declarava: “o princípio da liberdade de comércio não deve ser visto em termos absolutos mas está sujeito a certos limites justificados pelo objectivo de interesse geral prosseguido pela Comunidade, desde que os direitos em questão não sejam substancialmente afectados. (...) A directiva deve ser vista na perspectiva da protecção do ambiente, que é um dos objectivos essenciais da Comunidade”.

156 Ludwig Kramer, “Observations sur le Droit Communautaire de l’Environnement” *L’Actualité Juridique —Droit Administratif*, 20 Septembre 1994, pág. 618.

157 Obra citada, pág. 37, *in fine*.

flexibilidade (“prioritariamente”) não significa que os outros princípios devam ser interpretados em termos absolutos¹⁵⁸.

3.1.2.2.4. Princípio do poluidor pagador

(Remissão)

3.1.2.2.5. Princípio da integração

À obrigatoriedade da integração das exigências ambientais na “definição e aplicação das demais políticas comunitárias”, é, frequentemente, também reconhecida a natureza de *princípio*¹⁵⁹.

Não discutindo se se trata ou não de um princípio, o que é certo, é que, embora formalmente esteja enquadrado no Título XVI do Tratado sobre a política do ambiente¹⁶⁰, e seja mesmo enunciado conjuntamente com os outros princípios do artigo 130ºR, o princípio da integração não é, em sentido estrito, um princípio de política do ambiente. Pelo contrário, rigorosamente, este princípio deveria ter sido acrescentado nos artigos respectivos de cada política e de cada acção da Comunidade Europeia.

Porém, mesmo antes de o consagrar no Tratado, a Comunidade Europeia sempre teve este princípio em consideração, como o demonstra, por exemplo, a aprovação de uma Directiva¹⁶¹ em 1985 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, onde se precisa que “Os Estados-membros tomarão as disposições

158 Auke Haagsma, obra citada.

159 Por exemplo Ludwig Kramer em “Observations sur le Droit Communautaire de l’Environnement”, *L’Actualité Juridique — Droit Administratif*, 20 Septembre 1994, pág. 610-619.

160 Antes do Tratado da União Europeia, não fora consagrado o princípio da integração ou outro semelhante a ele em relação a qualquer outra política da Comunidade, o que, mais uma vez, reflectia a importância atribuída à protecção do ambiente ao nível europeu. Actualmente, apenas o novo Título X relativo à protecção da saúde pública (artigo 129º), foi contemplado com o princípio da integração, embora numa formulação mais mitigada: “As exigências em matéria de protecção da saúde constituem uma componente das demais políticas comunitárias.”

161 Directiva do Conselho 85/337/CEE, JO L 175/40 de 5 de Julho de 1985.

necessárias para que, antes de concessão da aprovação, os projectos que possam ter um impacte significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, sejam submetidos à avaliação dos seus efeitos.”

O Acto Único já declarava no artigo 130ºR2 que as exigências em matéria de protecção do ambiente são uma **componente** das outras políticas da Comunidade e, apesar de após o Acto Único a Comissão não ter adaptado os seus processos administrativos internos de forma a pôr o dever de integração em prática, publicou alguns documentos “integrativos” sobre agricultura, energia, ambiente urbano, transportes, etc.

O Tratado da União Europeia alarga este compromisso, declarando que as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser **integradas** na definição e aplicação das demais políticas comunitárias.

Anexada ao Tratado de Maastricht há uma “Declaração dos Estados membros relativa à avaliação do impacte ambiental das medidas comunitárias”; em que se reforça o compromisso, declarando que tomam nota do “compromisso da Comissão, no âmbito das suas propostas e dos Estados-membros, no âmbito de aplicação daquelas, de terem plenamente em conta os efeitos sobre o ambiente, bem como o princípio do crescimento sustentável”.

O quinto Programa de acção em matéria de ambiente põe uma grande ênfase na necessidade de integrar a protecção do ambiente noutras políticas ao nível comunitário, envolvendo todos os agentes sociais e económicos, mas não acrescenta muito sobre a sua execução prática.

Como o artigo 162º do Tratado, exige que a Comissão estabeleça o seu Regulamento interno de forma a garantir o seu próprio funcionamento e o dos seus serviços, nas condições estabelecidas no Tratado, e que o publique, então impende sobre a Comissão uma obrigação legal de publicitar como é que a execução do dever de integração vai ser feita na prática. Isto implicará mudanças institucionais, para permitir a participação, no estágio mais precoce possível de todos os processos de tomada de decisões, dos responsáveis, na União Europeia, pela elaboração da política do ambiente.

A consequência da consagração do dever de integração é tornar indubitavelmente imperativa a aplicação do PPP às restantes políticas comunitárias, sendo de realçar a aplicação à

indústria, à energia, aos transportes, à agricultura e ao turismo¹⁶², tanto no caso de danos ao ambiente, como à saúde das pessoas, ou à utilização dos recursos naturais.

Este facto é expressamente reconhecido pela Comissão, nas respostas ao Relatório Especial¹⁶³ n.º 3/92 sobre o ambiente em que a propósito do “aspecto preventivo do princípio do «poluidor-pagador»”, diz: “A abordagem da Comissão evoluiu e procura integrar as considerações ambientais noutros domínios, desempenhando o princípio do «poluidor-pagador» um importante papel neste contexto. Esta integração revela-se difícil de realizar plenamente a nível dos Estados-membros. Todavia, a experiência acumulada é doravante tomada em consideração de uma forma coerente no quinto programa de acção.”

Por força deste princípio, é possível a fiscalização da legalidade de uma medida adoptada no âmbito de qualquer outra política comunitária em função da sua conformidade com os princípios de política do ambiente. É, nomeadamente, susceptível de controlo e anulação judicial, qualquer medida política adoptada em qualquer dos referidos domínios, que não respeite o PPP.

3.1.2.3. Valor jurídico dos princípios

Vamos subdividir a questão do valor jurídico dos princípios enumerados no artigo 130ºR2 em três subquestões: a juridicidade, a aplicabilidade directa e os destinatários.

3.1.2.3.1. Juridicidade

A doutrina tem tomado posições divergentes, embora em geral admita a susceptibilidade de controlo jurisdicional da compatibilidade dos actos, adoptados pelas Instituições comunitárias no âmbito da política do ambiente, com os princípios.

Consequentemente, o Tribunal de Justiça é competente para apreciar a validade das normas de Direito comunitário do ambiente, à luz dos princípios, e para anular um acto que

162 Estes são os cinco sectores-alvo em que a acção é prioritária, e que foram enunciadas no quinto Programa de acção, mais concretamente no ponto 19 do Resumo.

163 JO C 245 de 23 de Setembro de 1992.

não respeite um princípio, com fundamento em violação do Tratado (artigo 173º).

Considerando o dever de integração, introduzido pelo Tratado da União Europeia, o Tribunal de Justiça poderá agora apreciar a conformidade de actos comunitários adoptados no âmbito de quaisquer políticas, com os princípios constitucionais do Direito comunitário do ambiente, declarando inválidos nos termos do artigo 174º, os actos que injustificadamente os contrariem ou que não os tenham em consideração. Mais duvidosa é a possibilidade de o Tribunal de Justiça, numa acção de simples apreciação com fundamento no artigo 175º, declarar verificada uma violação do Direito comunitário por abstenção de pronúncia.

Vejamos qual é a posição da doutrina sobre estas questões:

Ludwig Kramer afirma que a fórmula do artigo¹⁶⁴ confirma o seu carácter mais político que jurídico, pelo que lhe parece difícil que um Estado membro possa invocar um princípio para combater, por exemplo, um Regulamento comunitário. “A exigência de introduzir progressivamente regras de protecção do ambiente, a necessidade de ter em conta as realidades económicas e regionais e a possibilidade de repercutir os encargos financeiros sobre os preços, revelam toda a dificuldade que há em retirar consequências jurídicas concretas destes princípios.”¹⁶⁵

Pascale Kromarek opina que os princípios enunciados têm acima de tudo, um carácter de directivas políticas, mais do que de normas jurídicas. Porém, se a política comunitária os negligenciar sistemática ou grosseiramente, essa omissão deve poder ser levada à apreciação do Tribunal de Justiça¹⁶⁶.

O Vice-presidente da Comissão do ambiente do Parlamento Europeu afirmou que o “Acto Único comporta uma série de princípios e elementos, que implicam, sem dúvida exigên-

164 Nomeadamente a expressão “basear-se-á”.

165 Ludwig Kramer, “L’Acte Unique Européen et la Protection de l’Environnement” (Revue Juridique de l’Environnement, nº4, 1987, pág. 458). O autor mantém, em 1994, esta posição: «Continuamos convencidos de que não é possível atacar uma Directiva ou um Regulamento individual apenas com base no argumento de que ele não corresponde a um dos princípios do artigo 130ºR, alínea 2.» (“Observations sur le Droit Communautaire de l’Environnement” L’Actualité Juridique —Droit Administratif, 20 Septembre 1994, pág. 618).

166 “Comentaire de l’Acte Unique Européen en Matière l’Environnement” (Revue Juridique de l’Environnement, 1-1988, pág. 79).

cias de carácter político, mas não são totalmente despidas de conteúdo jurídico”¹⁶⁷.

Alonso García considera que, como estes princípios têm pelo menos uma natureza informativa do Direito comunitário derivado, não há razões para que o Tribunal de Justiça não aceite controlar um acto comunitário com base neles. Mas, como eles não são absolutos e admitem excepções, então a margem de apreciação do Tribunal de Justiça não é muito grande, limitando-se a declarar a invalidade do acto em caso de erro manifesto, quando constitua um abuso de poder ou quando a Instituição excedeu claramente os limites da sua discricionariedade¹⁶⁸.

Auke Haagsma também salienta que, embora o sentido jurídico desses princípios não seja claro, não se vê razão para que eles não possam ser revistos pelo Tribunal de Justiça, embora reconheça que o âmbito desta revisão é extremamente limitado, já que, gozando a Comunidade de uma grande discricionariedade, os actos só poderão ser declarados nulos pelo Tribunal em casos de erro manifesto, desvio de poder ou excesso de discricionariedade.

Esta doutrina parece-nos ser de acolher.

A Jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre este ponto não é muito abundante, mas o Tribunal já declarou a partir da interpretação do princípio da correcção na fonte, a compatibilidade de uma interdição de importação de resíduos com o artigo 30º do Tratado¹⁶⁹.

3.1.2.3.2. Aplicabilidade directa

Um problema básico de Direito comunitário é a determinação de quais as normas dos Tratados que podem ter aplicabilidade directa¹⁷⁰, isto é, quais concedem aos indivíduos

167 Citado em F. Roelands du Vivier, e J.P. Hannequart, em “Une Nouvelle Strategie Europeene Pour l’Environnement Dans le Cadre de l’Acte Unique” (Revue du Marché Commun, nº316. Abril 1988, pág. 231).

168 Obra citada, , pág. 33 e 34.

169 Processo C-2/90 Comissão v. Bélgica, (Rec. 1992).

170 Não abordaremos aqui a questão terminológica da distinção dos conceitos de aplicabilidade directa, de efeito directo e de aplicabilidade imediata. Acrescentamos apenas que a expressão mais correcta para caracterizar as normas “self executing”, a que aludimos no texto, parece ser a última. Utilizamos, porém a expressão mais difundida que é a primeira.

direitos que devam ser directamente reconhecidos pelos tribunais nacionais¹⁷¹. O Tribunal de Justiça tem vindo a ser chamado a determinar, em cada caso concreto, que normas, com que pressupostos, e em que condições, têm aplicabilidade directa.

Com base nos critérios a que o Tribunal de Justiça tem vindo a recorrer para determinar a aplicabilidade directa de normas dos Tratados, cremos poder afirmar que os princípios da política comunitária do ambiente enunciados no artigo 130ºR do Tratado, **não são directamente aplicáveis**.

Vejamos as razões que nos levam a afirmar a insusceptibilidade de aplicabilidade directa dos princípios, e particularmente do princípio do poluidor pagador.

O Tribunal de Justiça tem declarado, em sucessivos acórdãos, que uma norma só pode ser declarada directamente aplicável se for suficiente, isto é, se contiver todos os elementos necessários para ser efectivamente aplicada à situação concreta *sub judice*. A aplicação judicial da norma não pode depender de medidas concretizadoras a adoptar quer pelas Instituições comunitárias, quer pelos Estados membros, ou por ambos.

Note-se que, embora o Tribunal de Justiça tenha declarado que a simples remissão da norma do Tratado para medidas de execução (ou se, mesmo na falta de remissão expressa, a sua natureza demonstra uma carência de medidas) tomadas quer por uma Instituição comunitária, quer pelas autoridades nacionais, quer pelas duas conjuntamente, não basta para privar uma norma comunitária de aplicabilidade directa, esclareceu também que a condição determinante é a **natureza discricionária ou não da actividade concretizadora exercida por essas autoridades**¹⁷².

Em nossa opinião, a aplicabilidade directa do PPP levantaria precisamente a melindrosa questão da sua concretização judicial, pois a sua invocabilidade em juízo (na falta de norma comunitária e/ou nacional de aplicação ou contra ela), implicaria reconhecer aos juízes poder para tomar decisões que entram no domínio da competência política e da discricio-

171 Sobre aplicabilidade directa, no Direito Internacional e particularmente no Direito comunitário, Mota de Campos, "Direito Comunitário", II vol., Fundação Calouste Gulbenkian, 1990, pág. 203-287.

172 Robert Kovar, "As Relações Entre o Direito Comunitário e os Direitos Nacionais": Trinta Anos de Direito Comunitário, Perspectivas Europeias, 1981, pág. 115-157.

riedade administrativa dos órgãos deliberativos da Comunidade¹⁷³, extravasando excessivamente os domínios tradicionais da actuação judicial.

Como veremos, o princípio de Direito do ambiente que é o PPP não tem densidade normativa suficiente para ser directamente aplicável: há uma generalizada falta de consensos quanto ao seu conteúdo, a sua concretização pelos órgãos comunitários tem sido titubeante e até a sua designação é considerada equívoca. Em suma, a falta de clareza da norma torna necessária a intervenção concretizadora das Instituições comunitárias ou dos Estados membros para lhe conferir praticabilidade.

Acresce que o Tribunal de Justiça tem negado aplicabilidade directa às disposições do Tratado que contêm uma obrigação que não ultrapassa o quadro das relações entre os Estados membros e a Comunidade¹⁷⁴.

Não podemos, porém, ignorar que também tem sido um factor fundamental conduzindo à declaração de aplicabilidade directa, a predisposição do Tribunal de Justiça para “juridificar” uma certa área. Nestes casos, o Tribunal não receia fazer uso da discricionariedade judicial, contribuindo assim para o desenvolvimento de princípios e normas jurídicos, na ausência de acção legislativa ou administrativa¹⁷⁵.

3.1.2.3.3. Destinatários

Outra questão que se levanta na interpretação dos princípios do artigo 130ºR2, e do PPP em particular, é a de saber quem são os seus destinatários. Os destinatários são apenas os órgãos comunitários com competência deliberativa em matéria de política comunitária do ambiente, ou também as autoridades nacionais? Tal como está formulado no Tratado, o PPP poderá vincular também os Estados membros obrigando-os a respeitá-lo, nomeadamente quando adoptam “medidas provisórias” (artigo 130ºR2§2), “medidas de protecção

173 Como exemplo do tipo de decisões de “concretização” que os juízes deveriam desenvolver, se a aplicabilidade directa fosse reconhecida, veja-se a concretização que os órgãos comunitários fizeram do PPP na Recomendação 75/436/Euratom, CECA, CEE de 3 de Março de 1975, sobre a imputação dos custos e intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente.

174 Caso dos artigos 93º nº1 e 2 e 102º do Tratado.

175 Alonso García, obra citada, pág. 78-80.

reforçada” (artigo 130ºT) ou quando executam as medidas de Direito comunitário derivado?

Pensamos que o PPP vai ser aplicado necessariamente nas matérias da competência da Comunidade Europeia, e que nas matérias da competência Estatal só em certas circunstâncias, pelo que a delimitação de competências entre a Comunidade e os Estados Membros se reveste de grande importância prática.

A posição da generalidade da doutrina é de que os Estados membros só estão obrigados a respeitar os princípios do artigo 130ºR2 nos casos em que os princípios já estão concretizados através de actos comunitários, *maxime* através de Directivas que os Estados membros devam executar. Enquanto destinatários de uma Directiva, os Estados membros devem respeitá-la, respeitando assim, indirectamente, os princípios.

*
* *

Auke Haagsma¹⁷⁶, (em comentário ao Acto Único Europeu) entende que a referência que é feita ao PPP no artigo 130ºR2 se aplica apenas à acção da Comunidade e observa que se o PPP se aplicasse vinculativamente aos Estados membros, seria muito mais difícil adoptar medidas mais restritivas de protecção do ambiente, porque estas levariam ao aumento dos custos, a suportar pelas empresas nacionais, e a perdas de competitividade, desincentivando as medidas nacionais mais rigorosas. Segundo este autor, a actuação dos Estados membros é guiada por este princípio apenas por Recomendação¹⁷⁷ isto é, não vinculativamente¹⁷⁸.

Pensamos, porém, que a resposta a esta questão não é assim tão simples.

Como já dissemos, saber quem são os destinatários dos princípios é uma questão que passa inevitavelmente pelo problema da delimitação de competências entre a Comunidade Europeia e os Estados membros, ou seja, pelo princípio da subsidiariedade¹⁷⁹.

176 Obra citada, pág. 348 e 349.

177 Recomendação 75/436, do Conselho.

178 Artigo 189º do Tratado.

179 Voltaremos a analisar mais aprofundadamente a questão da delimitação das competências entre a Comunidade e os Estados no subcapítulo 3.1.4. da Parte III.

Considerando o princípio da subsidiariedade, vamos distinguir cinco hipóteses em que podem ou não ser adoptadas medidas contrárias ao PPP¹⁸⁰:

1. A competência para adopção de medidas de protecção do ambiente num certo domínio, cabe aos Estados. Neste caso concordamos com Auke Haagsma: os Estados só são **aconselhados**, por intermédio de Recomendação, a pautar a suas políticas internas de protecção do ambiente pelo PPP. Contudo, as situações de *competência Estatal residual* em matéria de protecção do ambiente são muito limitadas.
2. A competência cabe à Comunidade, que decide incluir, nas medidas adoptadas, uma cláusula de salvaguarda (artigo 130ºR2 §2): as medidas provisórias adoptadas pelos Estados deverão respeitar o PPP, sendo esse respeito sujeito a um “processo comunitário de controlo”.
3. A competência cabe à Comunidade, mas um Estado membro decide adoptar “medidas de protecção reforçadas” (artigo 130ºT), notificando-as à Comissão. Como veremos seguidamente, estas medidas devem igualmente ser compatíveis com o PPP, sob pena de violação do Tratado.
4. A competência cabe à Comunidade, que decide adoptar “disposições apropriadas”: derrogações temporárias ou um apoio financeiro, (artigo 130ºS 5), “sem prejuízo do PPP” (único princípio cuja vigência é expressamente salvaguardada) São casos em que o PPP não é observado rigorosamente por motivos de “força maior”, mas esta é uma excepção constitucional ao PPP, que cabe na competência reservada das Instituições comunitárias.
5. A competência cabe à Comunidade, que adopta as competentes medidas de protecção do ambiente. Em desenvolvimento¹⁸¹ e execução (artigo 130ºS4) dessas medidas, os Estados membros estão obrigados a respeitar o PPP, simplesmente porque são obrigados a respeitar o conteúdo da disposição que desenvolvem ou executam, a qual, por sua vez, tem que ser conforme ao princípio em causa. Veremos quais são os meios ao dispor da

180 A multiplicidade de situações, deve-se ao facto de o Direito do ambiente aplicável nos Estados membros da União ser um *Direito em camadas—multilayer* composto simultaneamente por normas de Direito internacional geral, de Direito internacional especial, (entre nós, o Direito comunitário), e de Direito nacional.

181 Se as medidas adoptadas forem Directivas, carecendo de medidas de transposição pelos órgãos Estatais.

Comunidade Europeia para controlar a correcta e pontual execução do Direito comunitário.

Vamos passar a analisar cada um das situações, tomando, em relação a cada uma delas, uma posição quanto ao âmbito subjectivo da norma.

3.1.2.3.3.1. Competência Estatal residual.

Se a competência para adopção de medidas de protecção do ambiente couber, em primeira linha, aos Estados membros, eles só estão obrigados a respeitar o PPP se o princípio vigorar na ordem jurídica interna, seja enquanto princípio legal expresso, seja enquanto princípio implícito, de construção doutrinal¹⁸².

Com efeito, o artigo 130ºR do Tratado aplica-se apenas às instituições comunitárias e a Recomendação 75/436, apesar de ser directamente dirigida aos Estados membros, por definição, não os vincula: “Recomenda, na acepção do Tratado CEE, aos Estados-membros que dêem cumprimento, no que diz respeito à afectação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente, aos princípios e modalidades de aplicação constantes da Comunicação anexa à presente Recomendação.” ainda o artigo 8 §1 da Comunicação anexa à Recomendação: “A Comissão pede ao Conselho que tome nota destas definições e modalidades de aplicação e que recomende aos Estados-membros que lhes dêem cumprimento nas suas legislações e actos administrativos que impliquem a imputação de custos em matéria de ambiente.”

3.1.2.3.3.2. “Medidas de protecção reforçadas” (130ºT)

Artigo 130T:

“As medidas de protecção adoptadas por força do artigo 130ºS não obstam a que cada Estado-membro mantenha ou introduza medidas de protecção reforçadas. Essas medidas devem ser compatíveis com o presente Tratado e serão notificadas à Comissão.”

182 Por entendermos que sai do âmbito do nosso trabalho, não vamos analisar o valor jurídico do PPP nas ordens jurídicas internas.

O regime de “*opting-out*” do artigo 130ºT sofreu, com o Tratado da União Europeia, pequenas alterações formais: supressão da expressão “em comum”, qualificativa de todas as decisões comunitárias ao abrigo do artigo 130ºS. O regime paralelo de “*opting-out*” dos artigos 100ºA 4 e 100ºA 5 também se manteve em vigor.

Esta possibilidade é ainda uma reminiscência da Europa “*a la carte*”, para evitar a chamada “*euroesclerose*”¹⁸³, derivada de os Estados Europeus “*bons*”, que estando preparados para avançar no sentido da integração europeia não o poderem fazer, porque, de acordo com a regra da unanimidade, os restantes Estados membros não podem ou não querem acompanhá-los.

Introduz-se agora o dever de notificação à Comissão das medidas adoptadas pelos Estados membros ao abrigo deste artigo, embora o artigo 5º, implicitamente, já o previsse, ao consagrar o dever de colaboração.

O artigo 130ºT obriga expressamente a que as “medidas de protecção reforçada” sejam compatíveis com o Tratado. Entendemos que a interpretação do dever de compatibilidade com o Tratado não se restringe ao respeito pela proibição de auxílios Estatais (artigos 92º e 93º), mas é mais geral, abrangendo também o respeito pelos princípios e, nomeadamente, o respeito pelo PPP. Isto significa que não pode a protecção mais rigorosa do ambiente ser um pretexto para permitir o financiamento das medidas “reforçadas” de protecção do ambiente pelos contribuintes em geral.

Querer fomentar a adopção de medidas nacionais de protecção mais elevada a todo o custo, mesmo em violação dos princípios de política comunitária cuja aplicação se pretendia uniforme em todo o mercado comum¹⁸⁴, justificava-se apenas quando a regra de deliberação na acção da Comunidade Europeia em matéria de ambiente era a unanimidade do Conselho.

Após o Tratado da União Europeia, quando a regra de deliberação deixou de ser a unani-

183 A terminologia em itálico neste parágrafo é de Auke Haagsma, na obra citada, pág. 351.

184 Sobretudo se nos lembrarmos que as medidas de protecção do ambiente vão afectar, muito provavelmente, o comércio intracomunitário, já para não falar da almejada “convergência dos comportamentos das economias (...) coesão económica e social e solidariedade entre os Estados-membros.” (Artigo 2º do Tratado).

midade (novo artigo 130°S 1), e quando há o dever expresso de prosseguir um nível de protecção elevado (artigo 130°R2, *ab initio*), já não se justifica que se façam concessões para obter níveis de protecção mais elevados.

3.1.2.3.3.3. “Medidas provisórias” (130°R2 §2)

Artigo 130°R2 §2:

“Neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a satisfazer essas exigências incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda autorizando os Estados-membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias sujeitas a um processo comunitário de controlo.”

Quanto às “medidas provisórias”, poderia pensar-se que dada a sua precariedade, e considerando que não se faz referência expressa à compatibilidade com o Tratado, não precisariam de respeitar o PPP.

Pensamos que não é assim, e que também as “medidas provisórias” devem respeitar o PPP, sobretudo se tivermos em atenção que as razões que justificam a admissibilidade de tais medidas são “**ambientais não económicas**”:

Assim, de acordo com esta interpretação, as diferenças entre as “medidas provisórias” do artigo 130°S 5 §2, e as medidas de protecção “reforçadas” do ambiente do artigo 130°T, são meramente **formais**:

- as medidas de protecção “reforçadas” decorrem do próprio Tratado, são adoptadas por iniciativa do Estado membro, notificadas à Comissão e podem ter duração indeterminada;
- as medidas “provisórias”, decorrem do Direito derivado (são previstas no próprio acto comunitário), estão sujeitas a um processo comunitário de controlo e têm duração limitada.

Substancialmente, porém, não há grandes diferenças:

- as medidas de protecção "reforçadas" visam expressamente uma protecção reforçada do ambiente e têm que ser compatíveis com o Tratado;
- as medidas "provisórias", visam igualmente uma protecção acrescida do ambiente ("**razões ambientais não económicas**") e, sendo previstas no próprio Direito comunitário derivado, têm necessariamente que ser compatíveis com o Tratado.

Ora, como excepções ao PPP só são concebíveis por razões económicas, comerciais, sociais, ou outras, mas nunca por razões ambientais¹⁸⁵, então pensamos que tanto as "medidas provisórias" como as medidas "reforçadas" devem ser compatíveis com o PPP.

Como veremos, se razões ambientais determinarem que sejam os poderes públicos a agir directamente na protecção do ambiente, isso não obsta à aplicação do PPP. Na vertente distributiva do PPP, segundo a regra do equilíbrio orçamental, os poderes públicos podem adoptar medidas de protecção do ambiente, com respeito pelo princípio da correcção na fonte ou do produtor-eliminador, isto é, desde que estas sejam financiadas pelos poluidores.

O PPP tem vantagens económicas e ecológicas, vantagens de justiça distributiva na repartição dos custos e de equidade nas trocas intracomunitárias (assegurando que estas se efectuem sem distorções) que justificam que seja sempre observado, tanto nas medidas de protecção do ambiente adoptadas pela Comunidade Europeia como nas medidas "provisórias" ou "reforçadas" adoptadas pelos Estados membros.

O cumprimento, pelo Estado, deste dever de respeito do princípio será verificado pela Comunidade, no caso do §2 130°R2, "através de um processo comunitário de controlo"; e no caso do 130°T por notificação à Comissão. A falta de notificação pode dar início a uma acção de incumprimento nos termos do artigo 169°.

185 Como veremos no capítulo 7. da Parte III.

3.1.2.3.3.4. As excepções do artigo 130ºS 5

Artigo 130ºS5:

“Sem prejuízo do princípio do poluidor-pagador, nos casos em que uma medida adoptada nos termos do nº1 implique custos considerados desproporcionados para as autoridades públicas de um Estado membro, o Conselho, ao adoptar essa medida, tomará as disposições apropriadas, sob a forma de:

-derrogações de carácter temporário e/ou

-um apoio financeiro proveniente do Fundo de Coesão que será criado até 31 de Dezembro de 1993 nos termos do artigo 130ºD.”

Como veremos¹⁸⁶, a aplicação do PPP pode pôr em conflito alguns dos fins do artigo segundo. A constitucionalização das excepções ao PPP constitui o reconhecimento de que o princípio não deve ser interpretado em termos absolutos¹⁸⁷ e é uma forma de obviar a que os Estados membros recorram à atribuição de auxílios ao abrigo dos nºs 2 e 3 do artigo 92º do Tratado.

Porém, a redacção do artigo não é a mais feliz¹⁸⁸.

Como é que medidas comunitárias de protecção do ambiente, que são necessariamente pautadas, sob pena de invalidade, pelo PPP, podem implicar custos desproporcionados para as autoridades públicas de um Estado membro?

Não podemos esquecer que em cumprimento do PPP, os custos, inclusivamente os cus-

186 Capítulo 7 da Parte III.

187 Em comentário ao artigo 130ºR4 do Acto Único Europeu, (actual artigo 130ºS 4) dizia Ludwig Kramer, que “À primeira vista, esta disposição parece excluir a criação de um Fundo geral do ambiente. Com efeito, ela exprime claramente a concepção segundo a qual, a intervenção do orçamento comunitário -ou se quisermos, do contribuinte comunitário - deve permanecer a excepção.” (...) “um tal Fundo contrariaria o princípio do «poluidor-pagador» que foi inscrito no Tratado (...) como um dos princípios de política comunitária do ambiente. Um Fundo geral teria por consequência que o contribuinte pagasse por via do Fundo, a luta contra a poluição pela qual o poluidor deveria intervir financeiramente.” (“La CEE, L’Environnement, et la Politique Régionale”, Revue du Marché Commun, nº321, Novembro, 1988, pág. 551).

188 Também Alonso García diz que o artigo 130ºS 5 é “confuso” (obra citada, pág. 49).

tos administrativos de planeamento, execução e controlo, das medidas de protecção do ambiente devem ser impostos aos poluidores e suportados por eles¹⁸⁹.

É conveniente fazer uma interpretação correctiva do artigo, passando a entender-se, de acordo com a interpretação que entendemos ser mais exacta do PPP, que *os custos desproporcionados* que aí são mencionados, são custos *dos poluidores*, e são considerados *desproporcionados para os poluidores*.

Por outro lado, dizer que se admitem derrogações temporárias e apoio financeiro “*sem prejuízo do princípio do poluidor-pagador*” parece uma contradição, porque derrogações e apoio financeiro são medidas que, ainda que provisoriamente, contrariam efectivamente o PPP.

A salvaguarda expressa do PPP deve, portanto, ser interpretada como o reconhecimento de que o poluidor pagador é mais do que uma simples regra de afectação de custos, e comporta outras vertentes, pelo que, por princípio, a sua aplicação deve ser mantida.

3.1.2.3.3.5. Execução das medidas comunitárias pelos Estados membros

Nos domínios em que a Comunidade Europeia deva agir em primeiro lugar, em função do princípio da subsidiariedade, naturalmente são as próprias Instituições comunitárias que devem, em primeira linha, fazer cumprir o PPP, sendo este cumprimento sujeito a controlo judicial pelo Tribunal de Justiça.

Mas também os Estados membros estão obrigados a respeitar o PPP no desenvolvimento e execução do Direito comunitário derivado. Assim, a não conformidade com o PPP das medidas Estatais de desenvolvimento ou execução das medidas comunitárias é motivo para procedimento de infracção contra os Estados, *maxime*, por incorrecta transposição de uma Directiva¹⁹⁰.

189 Subcapítulos 5.2.3.3. e 5.2.3.4. da Parte III.

190 Sobre o efeito directo das Directivas adoptadas no âmbito da política do ambiente, Ludwig Kramer, “Effet National des Directives Communautaires en Matiere d’Environnement”, (Revue Juridique de l’Environnement, 3 1990, pág. 325-349), e “Du Contrôle de l’Application des Directives Communautaires en Matière d’Environnement”, (Revue du Marché Commum, n° 313, Janvier, 1988, pág. 22-28). Por exemplo o proc. 380/87, Rec pág. 2491, sobre a Directiva 75/442/CEE para harmonização da legislação nacional relativa à

Vamos agora ver quais são os meios de que as Instituições comunitárias dispõem para controlar a correcta aplicação das medidas comunitárias de protecção do ambiente pelos Estados, especialmente quanto ao cumprimento do PPP.

a) controlo pelas Instituições comunitárias

- **dever de informação da Comunidade Europeia pelos Estados membros**, é o primeiro meio de controlo ao alcance das Instituições comunitárias.

Das cerca de quatrocentas e cinquenta medidas legislativas adoptadas pela Comunidade em matéria de ambiente, duzentas foram adoptadas sob a forma de Directiva¹⁹¹, e todas estas Directivas obrigam os Estados membros a informar a Comunidade Europeia das medidas adoptadas para as transpor. Mesmo na ausência de menção expressa, um dever genérico de informação derivaria do artigo 5º do Tratado, ao consagrar o dever de colaboração. O desrespeito desta obrigação pode dar início a uma acção de incumprimento nos termos do artigo 169º.

Algumas Directivas obrigam ainda à informação sobre os resultados da vigilância e controlo das medidas de protecção do ambiente pelos Estados membros. A Directiva 91/692 relativa à normalização e à racionalização dos relatórios sobre a aplicação de determinadas Directivas respeitantes ao ambiente¹⁹², harmoniza o dever de informação contido nas várias Directivas.

A obrigação de notificação imposta pelo Acordo¹⁹³ dos representantes dos Estados membros reunidos no Conselho de 5 de Março de 1973 relativo à informação da Comissão e dos Estados membros com vista a uma eventual harmonização, para o conjunto das Comunidades, das medidas de urgência respeitantes à protecção do ambiente, foi um grande

gestão de resíduos.

191 “A política comunitária do ambiente sofre diversas fraquezas. Desde logo, ela repousa essencialmente em Directivas, instrumento legislativo de acção indirecta. (...) que sofrem um défice marcante de execução pelos Estados membros.” Franklin Dehouse, “Le Projet de Taxe Communautaire sur l’Energie: un Révélateur des Faiblesses Structurelles de la Politique Européenne de l’Environnement”, (Actualités du Droit, 3, 1993, pág. 538).

192 JO L 377/48 de 31 de Dezembro de 1991.

193 JO C 9/1 de 15 de Março de 1973.

passo em frente neste domínio. Este Acordo foi desenvolvido por outro¹⁹⁴ de 15 de Julho de 1974. Estes Acordos eram específicos para o domínio do ambiente e tinham por finalidade evitar um protecçionismo camuflado através de medidas nacionais, visando, aparentemente, a protecção do ambiente. Envolviam o dever de informar a Comunidade Europeia de todos os projectos de disposições legais, regulamentares, ou práticas administrativas, assim como de todas as iniciativas internacionais relativas à protecção do ambiente, que pudessem incidir sobre o funcionamento do Mercado Interno, ou que apresentassem um interesse especial para a Comunidade ou para os Estados membros do ponto de vista da protecção da saúde pública ou do ambiente, em particular quando pudessem ter repercussões noutros Estados membros. A notificação podia gerar a suspensão da medida nacional, se, dentro do prazo de três meses, a Comissão anunciasse a sua intenção de apresentar propostas para a adopção de medidas comunitárias a esse respeito. Se, no prazo de 5 meses, a proposta não fosse apresentada ao Conselho, ou ainda se, no mesmo prazo, o Conselho não aprovasse a proposta, o Estado membro podia aprovar a medida notificada.

Porém, este acordo nunca foi observado muito rigorosamente pelos Estados membros, e o número de notificações foi progressivamente diminuindo ao longo do tempo.

Instaurou-se então outro sistema paralelo, de carácter geral, para projectos de normas e Regulamentos técnicos nacionais, pela Directiva 83/189¹⁹⁵. A notificação implica que a Comissão e os Estados membros podem formular observações dentro de um certo prazo e, no caso da Comissão, esta pode comprometer-se a elaborar uma proposta de harmonização.

O XXIII Relatório Geral, sobre a actividade da Comunidade em 1989, comunicou que os projectos de normas ambientais eram notificados já exclusivamente ao abrigo da Directiva, afastando definitivamente a aplicação dos Acordos de 1973 e 1974.

- **As acções de incumprimento** são o segundo meio de controlo e o instrumento mais eficaz ao dispor da Comissão, que pode utilizá-lo tanto por falta de notificação da transposição de uma Directiva ou por transposição incorrecta, como por total inaplicação ou incorrecta aplicação de uma Directiva correctamente transposta.

194 JO C 86/1 de 20 de Julho de 1974.

195 JO L 109/8 de 26 de Abril de 1983.

Não há nenhuma especificidade no procedimento por se tratar de legislação sobre ambiente. As denúncias têm aumentado de número e têm-se diversificado os denunciantes: particulares, associações de protecção da natureza, partidos políticos com ou sem representação parlamentar, autoridades municipais, embaixadas¹⁹⁶, etc..

No artigo 171º do Tratado com a redacção actual prevê-se a possibilidade de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória aos Estados membros condenados por incumprimento, enquanto não cumprirem a sentença.

Vejamos o número de processos relativos à transposição de Directivas entre 1982 e 1990:

	Falta de Notificação	Não Conformidade	Má Aplicação
Ambiente			
1982	15	1	-
1983	23	10	2
1984	48	15	2
1985	58	10	1
1986	84	32	9
1987	68	30	58
1988	36	24	30
1989	46	17	37
1990	131	24	62

Todos os Sectores			
1982	206	10	37
1983	140	19	27
1984	222	46	17
1985	257	30	14
1986	268	51	54
1987	260	42	125
1988	282	33	117
1989	327	25	169
1990	616	37	162

(Fonte: Richard Macrory, "The Enforcement of Community Environmental Laws: Some Critical Issues", *Common Market Law Review*, 29 1992, pág. 9).

196 Sexto relatório sobre o cumprimento pelos Estados membros do Direito comunitário, JO C 330/1.

Processos contra Portugal ao abrigo do artigo 169º em 1990:

Directiva	Fase	Comentários
Resíduos		
85/339 Embalagens Alimentares	A/87/338 Parecer fundamentado	Os programas comunicados não estão conformes às exigências do artigo 3.2 da directiva
75/442 Resíduos	P/87/153 Convite a agir	Má aplicação. Poluição causada pelos resíduos provenientes de uma fábrica.
75/442 Resíduos	P/88/172 Convite a agir	Poluição do rio Pousada por águas residuais sem tratamento.
84/631 e 86/279 Transferência trans-fronteira de resíduos	P88/767 Convite a agir	Não comunicação e não aplicação das directivas.
Natureza		
79/409 Aves selvagens	A88/324 Parecer fundamentado	O projecto de construção de uma marina na reserva natural da ria Formosa põe em perigo várias espécies.
79/409 Aves selvagens	P86/765 Convite a agir	A legislação sobre caça não está conforme a directiva.
79/409 Aves selvagens	P88/195 Convite a agir	A legislação sobre caça não está conforme a directiva.
79/409 Aves selvagens	P88/758 Convite a agir	Destruição de um habitat de aves no Algarve (Odiáxere e Alvor) pela construção de dois campos de golfe, e um hotel.
82/3626 Comércio de espécies ameaçadas	p87/772 Convite a agir	Alargamento do campo de tiro de Alcochete põe em perigo os habitats da reserva do Tejo.
79/409 Aves selvagens	A88/166 Parecer fundamentado	Não ratificação da correcção da CEE à convenção CITES.
79/409 Aves selvagens	A88/234 Parecer fundamentado	Projecto turístico põe em perigo a reserva natural da ria Formosa
79/409 Aves selvagens	P86/765 P87/220 Convite a agir	A legislação sobre caça não está conforme a directiva.
79/409 Aves selvagens	P88/758 Convite a agir	Projecto turístico põe em perigo os pantanais de Odiáxere e Alvor.
79/409 Aves selvagens	P88/195 Convite a agir	A legislação sobre caça não está conforme a directiva.
79/409 Aves selvagens	P87/772 Convite a agir	Projectos de defesa militar põem em perigo a reserva natural do Tejo.

(Fonte: Club de Bruxelles "La Politique Européenne de l'Environnement", 1990, pág. 196 e 197)

Número de queixas e de casos detectados a partir de inquéritos da Comissão entre 1982 e 1990:

Ano	Ambiente		Todos os sectores	
	Queixas	Casos detectados por outro modo	Queixas	Casos detectados por outro modo
1982	10	-	352	112
1983	8	-	399	192
1984	9	2	476	145
1985	37	10	585	244
1986	165	32	791	293
1987	150	38	850	260
1988	216	33	1137	307
1989	465	60	1195	352
1990	480	42	1252	283

Número de queixas e casos detectados por outro modo, por sectores, em 1990:

	Queixas	Casos detectados por outro modo
Ar	26	2
Químicos	5	-
Água	140	22
Ruído	6	1
Lixo	34	3
Natureza	269	14

Número de queixas e de casos detectados doutro modo, entre 1983 e 1990, por países:

1 = Queixas

2 = Casos detectados doutro modo

Países	1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Bélgica	1	-	-	-	0	1	7	3	4	3	6	3	18	3	17	5
Alemanha	1	-	1	2	3	1	6	6	14	6	35	3	36	3	56	2
Dinamarca	1	-	-	-	1	1	1	2	4	3	5	1	-	1	3	-
Espanha							5	-	29	4	51	4	91	10	111	16
França	1	-	-	-	3	2	44	5	16	1	36	2	43	6	47	2
Reino Unido	1	-	2	-	11	3	32	-	30	3	31	7	192	9	125	2

Grécia	1	-	2	-	14	-	53	3	17	3	13	2	24	11	40	4
Irlanda	1	-	-	-	-	1	-	5	9	1	12	2	24	3	19	-
Itália	1	-	4	-	2	-	13	3	16	6	15	3	22	7	33	9
Luxemburgo		-	-	-	-	-	-	2	-	5	1	1	-	3	3	-
Holanda	1	-	-	-	3	1	2	3	4	1	2	5	5	2	7	-
Portugal							2	-	7	2	9	-	10	2	19	2
Total	8	0	9	2	37	10	165	32	150	38	216	33	465	60	480	42

(Fonte: Ludwig Kramer, "The Implementation of Environmental Laws by the European Economic Communities", German Yearbook of International Law Vol. 34, 1991, pág. 31 e 32)

b) O controlo pelos Tribunais nacionais

Basta examinar o escasso número de questões prejudiciais colocadas ao Tribunal de Justiça para chegar à conclusão de que nem a legislação nacional de transposição, nem a aplicação da mesma estão a ser julgadas perante os Tribunais nacionais, fruto dos tradicionais limites da justiciabilidade do Direito do ambiente.

Em abstracto, contudo, é concebível que, perante os Tribunais nacionais, seja questionada a correcta execução das medidas comunitárias de protecção do ambiente, pelos Estados membros, nomeadamente a compatibilidade das medidas nacionais com os princípios, especialmente o PPP¹⁹⁷.

3.1.2.4. Valor jurídico dos princípios: conclusão

Resumindo, quanto ao valor jurídico do PPP como princípio de política do ambiente, podemos dizer que:

- o Tribunal pode e deve recorrer a ele, embora com uma certa contenção, para aferir a validade de todo o Direito comunitário derivado que possa virtualmente ter incidências sobre o ambiente, ou para declarar verificada uma omissão de pronúncia;
- como não goza de aplicabilidade directa, na falta de medidas de concretização ou, se estas contrariarem o princípio, não podem os Tribunais nacionais aplicá-lo directamente.

¹⁹⁷ Em Portugal, por maioria de razão, é de admitir o controlo judicial do cumprimento do PPP já que se considera que, embora não literalmente, ele foi também consagrado ao nível da lei ordinária.

- vincula tanto as Instituições comunitárias no desenvolvimento da política comunitária do ambiente, como os Estados membros quando adoptam “medidas provisórias” ou de “protecção reforçadas” ou quando desenvolvem ou executam as medidas comunitárias.

3.1.3. Pressupostos da política comunitária: artigo 130ºR3

Artigo 130ºR3:

“Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comunidade terá em conta:

-os dados científicos e técnicos disponíveis;

-as condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade;

-as vantagens e os encargos que podem resultar da acção ou da ausência de acção;

-o desenvolvimento económico e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.”

O conteúdo básico do artigo 130º R3 sobre os pressupostos¹⁹⁸ da política comunitária manteve-se, alterando-se apenas a designação: a “acção” é substituída pela “política” do ambiente no parágrafo introdutório. Analisemos então cada pressuposto:

1- A consideração dos dados científicos e técnicos disponíveis foi fruto da posição britânica que defende que só é possível exigir acção preventiva, precaução e correcção na fonte, se a causa da poluição estiver cientificamente comprovada. Concretamente, o Reino Unido achava que a sua responsabilidade pela chuva ácida na Escandinávia e no centro da Euro-

198 François Roelands du Vivier e Jean Pierre Hannequart dão igualmente a designação de “princípios” aos pressupostos. Respectivamente, referem-se ao “*princípio* do realismo científico-técnico”, o “*princípio* da regionalização”, o “*princípio* da avaliação de custos-benefícios”, e por fim, o “*princípio* da modulação económico regional” (“Une Nouvelle Stratégie Européenne Dans le Cadre de l’Acte Unique” Revue du Marché Commun, nº 316, Avril 1988, pág. 227).

pa, não tinha fundamento científico bastante. Esta referência teve como consequências práticas a criação de um sistema comunitário de informação e uma política de investigação (projecto CORINE e criação da Agência Europeia do Ambiente e da Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente¹⁹⁹) e a imposição às Instituições comunitárias de exigências acrescidas de motivação dos actos que adoptam. A Resolução do Conselho²⁰⁰, de 15 de Julho de 1975, visa a adaptação ao progresso técnico das directivas ou outras regulamentações comunitárias respeitantes à protecção e melhoria do ambiente.

3- O método da tomada de decisões segundo uma análise de custos e benefícios tem sido tradicionalmente seguido na Comunidade Europeia, mas ultimamente vem sendo repensado, e mesmo posto em causa²⁰¹. Segundo L. Kramer²⁰², este terceiro pressuposto não obriga a fazer uma verdadeira avaliação de custos e benefícios, mas só a pesar as vantagens e os inconvenientes antes de iniciar uma acção.

2/4- Os pontos 2 e 4 permitem que haja regras diferentes para diferentes regiões, considerando as diferenças objectivas no desenvolvimento económico e nas condições sociais e ambientais²⁰³.

O desenvolvimento económico foi objecto de uma Resolução do Conselho, que se de-

199 Regulamento 1210/90 do Conselho de 7 de Maio de 1990, JO L 120/1 de 11 de Maio de 1990.

200 JO C 168/5 de 25 de Julho de 1975.

201 As razões são as dificuldades inerentes a uma adequada ponderação: se os custos das políticas de protecção do ambiente são imediatos, evidentes e quantificáveis, já os benefícios resultantes da protecção só são sensíveis a médio ou longo prazo e, muitas vezes, difíceis de quantificar. Diversos estudos têm sido elaborados pela OCDE procurando ultrapassar esta dificuldade. Vejam-se por exemplo, "Les Coûts des Dommages Causés à L'environnement" (Compte rendu d'un Séminaire tenu à l'OCDE Août 1972); "Évaluation Macro-Économique des Programmes de l'Environnement" (Paris 1978); "Environnement et Économie. Incidences des Mesures de Protection de l'Environnement sur la Croissance Économique, l'Inflation, la Productivité et les Échanges Internationales" (Documents de Discussion de la Conference Internationale 18-21 Juin 1984); "Les Incidences Macro-Économique des Dépences d'Environnement" (Paris 1985) ou "Environmental Policy Benefits: Monetary Valuation" (Paris 1988).

202 "L'Acte Unique Européen et la Protection de l'Environnement" (Revue Juridique de l'environnement, n°4, 1987, pág. 458).

203 É o caso da Irlanda, a quem se permitiu, expressamente, na Directiva sobre o teor de chumbo na gasolina, que mantivesse um teor mais elevado que nos restantes países, por dois motivos: primeiro, porque as refinarias irlandesas não estavam preparadas para produzir gasolina com menos chumbo, depois, porque o ambiente na Irlanda não estava tão poluído como nos restantes países, pelo que objectivamente não era tão grave que se produzisse mais alguma poluição.

monstrou favorável à noção de desenvolvimento sustentável, em que se viria a basear o quinto Programa de acção, e que posteriormente foi consagrado no próprio Tratado (artigos B e 2º).

*
* *

Em caso de conflito entre um dos princípios enunciados no Tratado e um dos pressupostos da política comunitária, os princípios têm precedência sobre os pressupostos, considerando que os princípios têm uma incidência mais directa nas decisões políticas do que os pressupostos, e considerando que a revisão judicial de um acto comunitário com base no artigo 130ºR3 é menos provável do que com base nos princípios²⁰⁴.

Ludwig Kramer²⁰⁵ defende que é concebível que haja recurso para o Tribunal de Justiça, se a acção comunitária for adoptada sem ponderação bastante, com fundamento em deficiente ou insuficiente consideração de um dos quatro elementos a ter em conta, embora a acção tenha poucas probabilidades de proceder: o resultado da ponderação, de carácter eminentemente político e técnico, não pode ser apreciado pelo Tribunal de Justiça. Pense-se na dificuldade ou mesmo impossibilidade de controlo pelo Tribunal de Justiça da discricionariedade dos órgãos comunitários, se pretendesse reavaliar o conteúdo de um acto comunitário adoptado para aferir a sua conformidade, por exemplo, com “os dados científicos e técnicos disponíveis”.

3.1.4. Delimitação das competências nacional e comunitária

3.1.4.1. Competência geográfica: artigo 130ºR1

Ao incluir “a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente” entre os objectivos da acção comunitária, o artigo 130ºR1 frisa a ideia da indivisibilidade do âmbito geográfico do Direito do ambiente

204 Neste sentido, Auke Haagsma, obra citada, pág. 341 e 342. Alonso García considera, porém, que não há motivo para que tenham menor valor que os princípios (obra citada, pág. 43 e 44).

205 “Commentaire de l’Acte Unique Européen en Matière d’Environnement”, *Revue Juridique de l’Environnement*, 1-1988, pág. 619.

no despontar do moderno Direito internacional do ambiente.

Esta afirmação reforça a legitimidade da participação comunitária em tratados multilaterais ou regionais.

3.1.4.2. Competência sectorial: o princípio da subsidiariedade

3.1.4.2.1. Introdução

A inclusão do princípio da subsidiariedade no Tratado de Maastricht foi uma alteração de vulto para a União Europeia como um todo, mas para a política comunitária do ambiente não foi novidade.

Mesmo antes de o Acto Único ter incorporado o princípio da subsidiariedade no Tratado, as medidas de protecção do ambiente eram já adoptadas com base neste princípio. As medidas adoptadas desde 1973 com base nos artigos 100º ou 235º do Tratado, ou em ambos combinados, foram-no sempre por unanimidade dos Estados membros, o que significa que, de facto, estes delegaram na Comunidade Europeia a competência para legislar em matéria de protecção do ambiente²⁰⁶.

O Acto Único Europeu consagra expressamente a ideia da subsidiariedade no artigo 130ºR, ideia que era enfatizada pelo facto de os Estados membros serem responsáveis pelo financiamento e execução da política do ambiente da Comunidade²⁰⁷ e por manterem liberdade de conclusão de acordos internacionais²⁰⁸.

Mas, no Acto Único, apenas a secção sobre ambiente continha alguma previsão sobre subsidiariedade. O Tratado de Maastricht suprime a referência específica ao princípio da

206 Laurens Jan Brinkhorst, "Subsidiarity and European Community Environmental Policy: a Panacea or a Pandora's Box?", *European Environmental Law Review*, vol2 nº1, Jan 1993, pág. 19.

207 Artigo 130ºR4: "Sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário, os Estados-membros assegurarão o financiamento e a execução das outras medidas." (Actual artigo 130ºS4.)

208 Artigo 130ºR5 *in fine*: "O parágrafo anterior não prejudica a capacidade dos Estados-membros para negociarem nas instâncias internacionais e para concluírem acordos internacionais." (Actual artigo 130ºS4 *in fine*.)

subsidiariedade no âmbito da política do ambiente, substituindo este artigo por uma cláusula geral no artigo 3B e introduzindo, no preâmbulo, a declaração de que as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível dos cidadãos. O princípio da subsidiariedade foi promovido a princípio fundamental no novo Tratado, passando a reger genericamente toda a actuação da União Europeia.

A ideia da subsidiariedade reemergiu na Comunidade na sequência de acusações generalizadas a Bruxelas de ter uma burocracia excessivamente centralizada e elitista²⁰⁹. Reconhece-se agora que a transferência de poderes para a União Europeia não é um fim em si mesma e que apenas se justifica quando os interesses em causa sejam mais bem protegidos a um nível superior do que ao nível dos Estados membros.

Há actualmente um grande consenso entre os chefes de Estado e de governo dos Estados membros quanto à subsidiariedade como princípio director da acção política da União Europeia, mas esse consenso permanece apenas nominal e não substancial.

3.1.4.2.2. A subsidiariedade no artigo 130ºR4

Era esta a redacção do artigo 130ºR4 antes do Tratado da União Europeia:

“A Comunidade intervirá em matéria de ambiente, na medida em que os objectivos referidos no nº1 possam ser melhor realizados a nível comunitário do que a nível dos Estados-membros considerados isoladamente. Sem prejuízo de certas medidas de carácter comunitário, os Estados-membros assegurarão o financiamento e a execução das outras medidas.”

Neste artigo, a *melhor realização ao nível comunitário* substituiu a “*necessidade*” da intervenção comunitária a que fazia referência o artigo 235º e a “*incidência directa*” das disposições nacionais sobre o mercado comum, do artigo 100º.

O critério adoptado para a efectividade da acção, não significava que uma medida comunitária tivesse que produzir **melhores resultados** *em todos e cada um dos Estados membros*

209 Laurens Jan Brinkhorst, obra citada, pág. 17.

separadamente. Não significava, nomeadamente, que tivesse que haver melhoramentos no Estado que já tinha os melhores níveis de qualidade do ambiente. Significava apenas que a medida em causa, deveria trazer *algum melhoramento concreto para a Comunidade como um todo*, cabendo a decisão final ao Conselho.

Na análise do princípio da subsidiariedade, deve distinguir-se entre a tomada de decisões e a execução das decisões. A execução ocorre, normalmente, ao nível nacional por recurso aos mesmos meios e segundo os mesmos processos que são seguidos para a execução das medidas nacionais. Isto significa que não pode ser devido a diferenças na execução que os objectivos ambientais podem ser melhor realizados ao nível comunitário que ao nível nacional.

Conclui-se, então, que o princípio da subsidiariedade só se aplica ao nível da tomada de decisões. É difícil de ver, porém, como podem os objectivos ambientais ser melhor realizados ao nível nacional de decisão que ao nível comunitário. Isto só aconteceria se Estados membros dispusessem de informações de que as Instituições comunitárias não dispunham, mas isto não pode acontecer, porque o artigo 5º obriga os Estados membros a facilitar à Comunidade Europeia o cumprimento da sua missão. Este dever de colaboração inclui naturalmente o fornecimento de toda a informação necessária à tomada de decisões.

Em suma, poucos serão os casos em que os objectivos do artigo 130ºR sejam melhor realizados pelos Estados membros devido ao nível de tomada de decisões²¹⁰, limitando-se apenas àqueles problemas ambientais restritos a pequenas áreas, e sem qualquer impacte fora do território do Estado em que se verificam²¹¹.

Há autores que têm uma perspectiva selectiva da subsidiariedade, supondo que ela foi desenhada para que as decisões sejam sobretudo tomadas ao nível nacional e não europeu. Para eles a subsidiariedade pára nas fronteiras nacionais e recusam-se a aplicar o princípio internamente. Nomeadamente Auke Haagsma²¹², defendia precisamente que a subsidiariedade, na redacção dada pelo Acto Único, não tinha dois sentidos e só funcionava no

210 Auke Haagsma, considera que esta solução decorre, não do princípio da subsidiariedade, mas de considerações de eficiência administrativa (obra citada, pág. 357 e 358).

211 É o caso, por exemplo, do tratamento de resíduos domésticos urbanos, de medidas contra a poluição sonora ou visual, ou contra a erosão localizada dos solos.

212 Na obra citada (, pág. 343 e 344) e, mais uma vez, antes do Tratado da União Europeia.

sentido da atribuição de mais poderes aos Estados membros. Fundamentava esta posição na formulação do princípio, no primitivo artigo 130ºR4: “A Comunidade intervirá em matéria de ambiente, **na medida em que** os objectivos (...)”. Segundo aquele autor, se se tivesse querido consagrar uma subsidiariedade de duas vias, ter-se-ia utilizado uma expressão mais neutra, como “**quando** os objectivos”.

Esta é uma visão estritamente nacionalista do princípio da subsidiariedade²¹³, perspectivado apenas como uma *defesa* dos Estados membros *contra* a Comunidade²¹⁴.

Todavia, o autor acabava por concluir que o artigo 130ºR não constituía uma verdadeira protecção ou garantia legal dos Estados membros contra a intervenção da Comunidade Europeia, limitadora dos seus poderes, e que a única garantia de que os Estados dispunham neste domínio era a garantia política, decorrente das regras de votação.

A interpretação do princípio da subsidiariedade antes e depois do Tratado da União Europeia é bastante diferente, mas não nos parece que alguma vez esta interpretação fosse sufragável.

O Tribunal de Justiça tem dado uma interpretação ampla ao conceito de efectividade que subjaz ao princípio da subsidiariedade. Em vez de ser fundamento para a Comunidade Europeia desistir de mais poderes, o critério de efectividade pode ser usado como a motivação ou mesmo exigência de actuação comunitária em certos casos.

213 Reflectindo uma perspectiva diferente e mais consentânea com a letra do artigo, François Roelands du Vivier e Jean Pierre Hannequart não falam do princípio da subsidiariedade, mas no *princípio do nível de acção apropriado*. (Obra citada, pág. 228).

214 O autor chega a referir que no início, os Estados membros não precisavam de quaisquer garantias legais, porque o poder político lhes pertencia em última instância. Porém, com a redistribuição dos poderes políticos com vantagens para a Comunidade, devido à inclusão, pelo Acto Único Europeu, da votação por maioria qualificada em muitos casos, foi necessário introduzir igualmente algumas garantias legais de que os Estados membros podem exercer os seus poderes sem interferências da Comunidade (, pág. 335 e 336).

3.1.4.2.3. A subsidiariedade no artigo 3ºB

Artigo 3ºB:

“A Comunidade actuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objectivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado.

Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.

A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado.”

A nova formulação do princípio é mais restritiva²¹⁵ do que a anterior, no Acto Único, frisando-se que “a Comunidade intervém **apenas, (...) se e na medida em que (...)**”. A partir de agora, a Comissão tem que ter mais cuidado do que antes na justificação para novas iniciativas legislativas: a Comunidade terá que provar a **necessidade** da sua actuação, pelo que, uma acção pode ser efectiva, mas não estritamente necessária.

Os Estados membros que forem vencidos na votação maioritária do Conselho poderão suscitar a fiscalização da legalidade do acto comunitário adoptado²¹⁶ com fundamento em contrariedade com o princípio da subsidiariedade²¹⁷ tal como está enunciado no artigo 3B. Mas, como a nova formulação do princípio da subsidiariedade continua a ser bastante imprecisa²¹⁸, a procedência destas acções no Tribunal de Justiça é pouco provável, sobretudo

215 A generalidade dos autores partilha esta opinião. Vejam-se, nomeadamente, Laurens Brinkhorst e David Wilkinson, (obras citadas, a páginas 18 e 225, respectivamente).

216 Também Enrique Alonso García entende que o princípio da subsidiariedade é um princípio jurídico, e que tanto a sua interpretação como a sua aplicação (verificando se a actuação comunitária se conforma com ele) são susceptíveis de controle pelo TJCE, embora tanto a Comissão como o Conselho entendam que não tem efeito directo (obra citada, pág. 47-49).

217 David Wilkinson, obra citada, pág.225.

218 Nomeadamente, qual será o significado da expressão “melhor alcançados ao nível comunitário”? Será mais rapidamente, mais eficazmente, mais democraticamente, ou menos onerosamente? Não vamos

da área do ambiente, considerando que a protecção do ambiente é por excelência a área em que a intervenção deve ser internacional para ser efectiva.

É de realçar que até hoje o desenvolvimento da política do ambiente da Comunidade Europeia nunca foi limitado pelo princípio da subsidiariedade mas, pelo contrário, ele tem servido para fornecer inspiração para a actuação comunitária em prol do ambiente²¹⁹. A justificação para que assim seja é-nos dada pela Comissão do Meio Ambiente, Saúde Pública e Defesa do Consumidor, do Parlamento Europeu no relatório sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade às políticas do ambiente e da protecção do consumidor²²⁰:

“Nenhum outro domínio da política comunitária se afigura mais absurdo para considerar a repartição de competências no âmbito do princípio da subsidiariedade do que o da protecção do ambiente. Em primeiro lugar, grande parte dos problemas ambientais têm um carácter transfronteiriço que requer uma acção concertada a nível da Comunidade (...).”

A noção de subsidiariedade especificamente para o domínio do ambiente, é-nos dada pela mesma Comissão do Parlamento Europeu. A subsidiariedade é “o princípio através do qual o envolvimento democrático é levado ao seu ponto mais alto na definição, implementação e aplicação de políticas e através do qual as decisões são tomadas ao nível mais local possível no sentido de assegurar a máxima defesa do consumidor e a máxima protecção e melhoria do ambiente da Comunidade.”

3.1.4.2.4. O novo sentido da subsidiariedade

O quinto Programa de acção em matéria de ambiente intitulado “Em direcção a um desenvolvimento sustentável”, que foi adoptado pela Comissão em 18 de Março de 1992, segue expressamente o princípio da subsidiariedade, colocando-o no contexto mais amplo da “responsabilidade de todos”²²¹.

aprofundar esta questão, que já sai do âmbito do nosso trabalho.

219 Esta ideia é pacífica na doutrina. Veja-se “La Politique Européenne de l’Environnement” (Club de Bruxelles, 1990, pág. 5) onde se refere que “O princípio da subsidiariedade explica que a maioria das decisões tomadas nos doze em matéria de ambiente, sejam tomadas ao nível comunitário.”

220 Relatório de 23 de Novembro de 1992, PE Doc A 3-380/92.

221 “Responsability by all concerned”

O princípio da subsidiariedade é combinado com o da transparência, consagrado no novo artigo A do Tratado da União, que dispõe que “as decisões devem ser tomadas da forma mais próxima possível dos cidadãos”. A política do ambiente da Comunidade Europeia não deve ser orientada para um nível de actuação concorrente com exclusão de outros, mas para um entrecruzamento de instrumentos e actores (empresas, cidadãos, instâncias locais, regionais, nacionais e comunitárias).

A este propósito se fala de um novo princípio de **responsabilidade partilhada**. Segundo este princípio não haveria áreas das quais a Comunidade Europeia se visse inteiramente excluída. Pelo contrário, a Comunidade Europeia, os Estados membros, as autoridades locais, as empresas, os consumidores e o público em geral, todos deveriam cooperar para alcançar as melhores soluções para cada problema particular.

A subsidiariedade deixa de ser a questão da determinação de que medidas devem ser tomadas e a que nível, para ser a questão da determinação da combinação correcta dos diferentes instrumentos ou entidades envolvidos. Deve haver uma decisão política sobre quem deve ter o papel de liderança, mas não necessariamente o exclusivo, numa questão concreta. Para atingir um objectivo específico, o nível de actuação correcta poderia ser o comunitário, o nacional, o regional, ou o local, podendo mesmo o papel principal caber à indústria ou aos consumidores.

Por exemplo²²², a protecção nos animais, particularmente das aves migratórias, deve ser tomada ao nível da Comunidade Europeia considerando o reconhecimento generalizado da ineficácia de medidas nacionais isoladas, aliás confirmada pela existência de acordos internacionais, (como a Convenção de Washington²²³) cuja aplicação harmonizada ninguém

222 No quinto Programa de acção dão-se exemplos de áreas em que de acordo com o princípio da subsidiariedade, deve ser dada prioridade de actuação à Comunidade e apresenta-se a respectiva justificação: “Desafios e prioridades ambientais. O programa foca vários temas ambientais: mudança climática, acidificação e poluição atmosférica, esgotamento dos recursos naturais e da biodiversidade, esgotamento e poluição dos recursos hídricos, deterioração do ambiente urbano, deterioração das zonas costeiras e resíduos. Esta lista não é exaustiva, mas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, inclui questões especialmente importantes que têm uma dimensão comunitária, quer devido às implicações a nível do mercado interno, das características transfronteiras, da repartição dos recursos ou da coesão, quer porque têm uma importância crucial na qualidade e condições ambientais em quase todas as regiões da Comunidade.”

223 “Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora” 3 de Março 1973, Washington DC. Concluída no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (UNEP).

contesta. A aplicação do princípio da subsidiariedade aos problemas ambientais globais significa também o reconhecimento do papel de liderança à Comunidade e não aos Estados membros. Esta especial responsabilidade da Comunidade Europeia foi consagrada no Tratado, no ponto 4 do artigo 130ºR1: “a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente”

A subsidiariedade já não é uma questão de “**ou**” mas de “**e**”, segundo uma ideia de responsabilidade partilhada e complementaridade.

A ênfase na responsabilidade partilhada também transparece no facto de, muitas vezes, a forma dos actos de protecção do ambiente ser legislação de enquadramento —Directivas-quadro— que incita os Estados a preparar programas nacionais. A Directiva tem sido sempre o instrumento privilegiado da política comunitária do ambiente.

Assim, em algumas áreas, o papel da Comunidade seria de uma “subsidiariedade administrativa”²²⁴, sendo a legislação comunitária utilizada para criar um enquadramento normativo dentro do qual é deixada liberdade aos Estados membros para interpretarem e concretizarem os requisitos postos, sendo o papel da Comissão de coordenação e supervisão.

Cerca de metade de todas as medidas legislativas sobre ambiente foram adoptadas sob a forma de Directiva. Ora, sendo as Directivas obrigatórias quanto aos fins a atingir, mas deixando liberdade quanto à escolha da forma e dos meios para atingir os fins, mais uma vez transparece a subsidiariedade como princípio sempre subjacente à política comunitária do ambiente.

Exemplos de Directivas comunitárias já existentes e que deixam aos Estados alguma discricionariedade administrativa, são a Directiva 79/409 sobre a protecção das avres selvagens, onde se deixa aos Estados membros a definição de áreas de protecção especial e a Directiva 85/337 sobre estudos de impacte ambiental, que deixa aos Estados membros liberdade para exigir ou não estudos de impacte ambiental para os projectos constantes de uma lista anexa.

224 David Wilkinson, obra citada, pág. 226.

Os Regulamentos raramente são adoptados²²⁵, mas quando são, é sobretudo na transcrição de acordos internacionais (nomeadamente para a adopção de medidas de importação e exportação), ou então para a criação de instituições, como a *Agência Europeia do Ambiente*²²⁶ e do fundo *LIFE*²²⁷.

Na prática, esta vertente da subsidiariedade tem sempre sido respeitada pela Comunidade Europeia, com excepção de algumas Directivas adoptadas que são demasiado rígidas e detalhadas no seu conteúdo, como por exemplo a Directiva 76/464 sobre a qualidade da água.

3.2. Direito comunitário derivado

No Direito comunitário derivado encontramos algumas referências expressas ao PPP tanto em actos não vinculativos, como em actos vinculativos e dentro destes, tanto em actos típicos como atípicos.

3.2.1. Actos comunitários vinculativos atípicos

Começamos então pelos **actos comunitários vinculativos atípicos**:

O princípio do poluidor pagador tem sido citado em todos os Programas de acção adoptados até ao momento mas nem sempre com a maior coerência. Foi enunciado respectivamente, em 22 de Novembro de 1973 (no 1º Programa de acção)²²⁸; em 17 de Maio de 1977

225 São cerca de 40 Regulamentos, o que não é muito, se compararmos com as 200 Directivas e 150 Decisões vigentes.

226 Regulamento nº 1210/90.

227 Fundo para o financiamento de projectos ambientais específicos. Regulamento nº 1973/92 de 21 de Maio de 1992, JO L 206 de 22 de Julho de 1992.

228 1º Programa de acção: "Título II - Princípios de uma Política do Ambiente na Comunidade" "5. As despesas ocasionadas pela prevenção e a supressão das perturbações incumbem, por princípio ao poluidor; pode contudo haver excepções e convénios especiais, especialmente nos períodos de transição, desde que daí não resulte uma distorção importante ao nível das trocas e dos investimentos internacionais. Sem prejuízo da aplicação das disposições dos Tratados, será conveniente, a nível comunitário, fixar este princípio e definir as suas modalidades de aplicação, incluindo as excepções. Quando são concedidas excepções, convém igualmente ter em conta, a necessidade de eliminar progressivamente os desequilíbrios regionais na

(no 2º Programa de acção)²²⁹; em 7 de Fevereiro de 1986 (no 3º Programa de acção)²³⁰; em 19 de Outubro de 1987 (no 4º Programa de acção)²³¹ e, finalmente, em 1 de Fevereiro de

Comunidade”

229 O 2º Programa de acção limita-se a reafirmar o disposto no primeiro Programa de Acção: “Título I - Reafirmação dos objectivos e dos princípios de uma política do ambiente na Comunidade” “17. “As despesas decorrentes da prevenção e da supressão das perturbações do ambiente devem, em princípio, ser suportadas pelo poluidor; contudo, poderá haver excepções e acordos específicos, em especial para os períodos de transição, na condição de, desse facto, não resultarem distorções importantes a nível do comércio e dos investimentos internacionais. Sem prejuízo da aplicação das disposições do Tratado, será conveniente especificar este princípio e definir as suas modalidades de aplicação, a nível comunitário, incluindo as excepções. Quando concedidas excepções, é igualmente conveniente ter em conta a necessidade de eliminar progressivamente os desequilíbrios regionais na Comunidade.”

230 3º Programa de acção: “II. O desenvolvimento de uma estratégia global.” “12. A afectação óptima dos recursos.” “Para uma estratégia que tenha por objectivo a melhor utilização dos recursos, a aplicação do princípio poluidor-pagador desempenha um papel decisivo. A imputação aos poluidores dos custos ligados à protecção do ambiente, que este princípio prevê, incita aqueles a reduzirem a poluição causada pelas suas actividades e a procurarem produtos ou tecnologias menos poluentes. Este princípio é, pois, o meio privilegiado para colocar as forças de mercado ao serviço de uma orientação óptima das estruturas económicas no âmbito de uma economia de mercado. Além disso, um regime baseado neste princípio é indispensável para evitar distorções de concorrência.

O princípio poluidor-pagador é geralmente posto em execução impondo aos poluidores obrigações sob a forma de normas e/ou taxas e implica, em conformidade com os princípios gerais do tratado CEE em matéria de auxílios de Estado, que os poderes públicos não intervenham financeiramente nos investimentos necessários para reduzir as suas poluições. Contudo, a introdução de novas obrigações para o efeito podia ser retardada pelo facto de os encargos financeiros provocados por estas serem, em certos casos, susceptíveis de causar dificuldades às empresas existentes e, por conseguinte, ao emprego. Face a esta situação, a Comissão, através das duas decisões datando respectivamente de 1974 e 1980, aceita que os Estados-membros, durante um certo período, que termina em 1987, e sob certas condições, concedam auxílios com a finalidade de facilitar a introdução de novas regulamentações que possam assegurar uma protecção adequada do ambiente.”

“(…) As taxas constituem um dos instrumentos para a execução do princípio poluidor-pagador e podem representar um incentivo específico para a realização de medidas antipoluição, contribuir eficazmente para a execução das normas e estimular a inovação, nomeadamente se incidirem igualmente sobre poluições residuais. É, pois, conveniente examinar atentamente em que medida os sistemas de taxas permitem a realização mais eficaz dos objectivos da política de ambiente. Convém, no entanto, velar por que, na sua aplicação prática, estas taxas não correspondam a autorizações para poluir”

231 4º Programa de acção: “2.5. Instrumentos económicos.” “2.5.2. “A Comunidade tem um importante papel a desempenhar no desenvolvimento dos instrumentos de controlo da poluição com um carácter económico e na definição de directrizes para a sua utilização na aplicação da legislação comunitária. Qualquer destas medidas deve, como é óbvio, ser utilizada de modo compatível com os princípios da política comunitária de ambiente —especialmente com o princípio do poluidor/pagador e com a abordagem preventiva.”

“2.5.3. A recomendação de 1975 relativa à distribuição dos custos prevê a utilização de imposições nos casos em que tal se considerar adequado. A Comissão tenciona empreender um trabalho mais pormenorizado nesta área com o objectivo de desenvolver a utilização de instrumentos económicos em apoio à legislação

1993 (no 5º Programa de acção)²³². Apenas o primeiro Programa de acção foi adoptado sob

comunitária. A recomendação de 1975 prevê igualmente auxílios estatais para as medidas de controlo da poluição, quando se considerar que são justificáveis excepções ao princípio do poluidor/pagador. É permitido aos Estados-membros, nos termos de um sistema estabelecido pela Comissão, dar assistência financeira limitada à introdução dos novos regulamentos de controlo da poluição em estabelecimentos já existentes; esse sistema caduca em 31 de Dezembro de 1986 e a Comissão está actualmente a considerar as vantagens de prorrogar a sua validade".

232 5º Programa de acção: "Capítulo 2. Uma nova estratégia para o ambiente e o desenvolvimento sustentável." "Em conformidade com a declaração do Conselho Europeu «O Imperativo Ambiental», os princípios orientadores das decisões políticas do 5º Programa decorrem da abordagem cautelosa e do conceito de responsabilidade partilhada, incluindo a implementação efectiva do «Princípio do Poluidor Pagador»."

"7.4. A abordagem económica: estabelecimento correcto dos preços." "(...) Uma primeira categoria importante de instrumentos económicos é constituída pelas taxas e impostos. São bem compreendidos e utilizados, por exemplo no domínio da poluição das águas. Começaram por ser desenvolvidos inicialmente para se obterem os fundos necessários para operações de limpeza e para infra-estruturas como as instalações de tratamento de águas, e continuarão a ser importantes para esses objectivos e outros similares, como a eliminação de resíduos. No entanto, em conformidade com o princípio do poluidor pagador, esses encargos deveriam ser progressivamente reorientados com vista ao desencorajamento da poluição na origem ou ao encorajamento de processos de produção menos poluidores, através dos mecanismos de mercado.

Os auxílios estatais, envolvendo sistemas de subvenção directa e indirecta, constituem uma terceira categoria de instrumentos económicos. A Comissão já adoptou um quadro legal para os auxílios estatais em matéria de ambiente, para garantir a existência na Comunidade de um sistema coerente que seja compatível com o princípio do poluidor pagador. Esse enquadramento será actualizado para levar em consideração não apenas a importância crescente dos subsídios a tipos especiais de despesas ambientais, mas também para garantir a integridade do mercado interno."

"7.7. Mecanismos de apoio financeiro. No contexto global do desenvolvimento sustentável, da conservação dos recursos naturais, da prevenção da poluição e da produção de resíduos e da aplicação efectiva do «princípio do poluidor pagador», as políticas e acções estabelecidas neste programa devem autofinanciar-se. Se forem aplicadas com determinação, devem aumentar a eficiência e a prosperidade industrial, económica e social sem aumento de custos relativamente às práticas actuais, mais desperdiçadoras.

Por princípio, as intervenções financeiras da Comunidade ou de fundos públicos não devem diminuir a responsabilidade fundamental dos «agentes» económicos relevantes, nem constituir um alibi para a incapacidade de integrar a dimensão ambiental nos processos de produção, nas escolhas individuais e nas políticas e programas económicos e sectoriais relevantes. Para além disso, o facto de se realizarem intervenções financeiras não deve criar a impressão errónea de que o desenvolvimento sustentável é mais dispendioso ou menos eficiente economicamente que uma abordagem do tipo «deixar andar».

Em todo o caso, certos mecanismos financeiros actualmente existentes ou previstos, têm, e continuarão a ter uma influência significativa na realização dos objectivos do programa."

"Capítulo 9. Implementação e aplicação efectiva." "Devido às respectivas implicações na competitividade relativa das empresas no âmbito do mercado interno, bem como para efeitos da aplicação do «princípio do poluidor-pagador», será efectuada antes do final de 1993 uma revisão completa das multas e penalidades aplicadas nas diferentes partes da Comunidade;"

"Responsabilidade ambiental." "Logo que possível, a Comunidade criará um mecanismo que tornará a pessoa ou organismo que cause danos ao ambiente responsável pela sua reparação; deverá ter-se o cuidado de garantir

a forma de Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos Reunidos no Conselho²³³, tendo todos os restantes sido adoptados sob a forma da Resolução do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos Reunidos no Conselho.

Da análise da consagração que do PPP tem sido feita nos sucessivos Programas de acção, apercebemo-nos de como o conteúdo atribuído ao princípio tem se transformado na Comunidade. Das menções iniciais bastante lacónicas, tem-se evoluído para consagrações mais amplas do princípio, com referência aos instrumentos de aplicação, ao âmbito das excepções e até, no quinto Programa, às obrigações do poluidor, alargando-as, quanto a nós, equivocadamente²³⁴ às multas e às penalidades.

3.2.2. Actos comunitários vinculativos típicos

Curiosamente, nos actos comunitários vinculativos típicos²³⁵ não abundam as referências ao PPP.

Encontramo-lo citado em Directivas quadro relativas aos resíduos²³⁶, anteriores à própria política do ambiente, que apenas enunciam o princípio nas considerações iniciais prévias ao articulado: “O Conselho da Comunidades Europeias, (...) Considerando que a parte dos custos não coberta pela valorização dos resíduos deve ser suportada de acordo com o princípio «poluidor-pagador», adoptou a seguinte directiva: (...)” e ainda num recente Regu-

que o «princípio do poluidor-pagador» seja integralmente respeitado;”

233 A Declaração conjunta de uma Instituição comunitária e dos representantes dos Estados membros foi a forma de superar a falta de atribuições genéricas das Comunidades no domínio da protecção do ambiente (salvo os casos esporádicos que caíssem na alçada do artigo 100º) que torna controversa a natureza jurídica dos Programas de acção.

234 Esta é uma confusão bastante comum. Sobre ela aprofundaremos a nossa posição no subcapítulo 5.2. da Parte III.

235 Pelo menos até 1996, quando a Conferência Intergovernamental analisará a revisão da classificação dos actos comunitários, nos termos previstos na Declaração Relativa à Hierarquia dos Actos Comunitários, anexa ao Tratado de Maastricht, os actos comunitários vinculativos típicos são os mencionados no artigo 189º do Tratado.

236 Directivas 75/442 JO L 194 de 25 de Julho de 1975 e 78/319 JO L 054 de 25 de Fevereiro de 1978 (Revogada pela D. 91/689 JO L 377 de 31 de Dezembro de 1991).

lamento do Conselho²³⁷ de 1993, sobre a participação das empresas do sector industrial num sistema comunitário de ecogestão e auditoria ambiental, que nas considerações introdutórias se limita a declarar que se apoia nos princípios e especialmente no princípio do poluidor pagador.

3.2.3. Actos comunitários não vinculativos

Aqui encontramos a Recomendação 75/436 (e Comunicação a ela anexa) que, apesar de se tratar de *softlaw* é, até ao momento, o único acto de direito comunitário em que se procura definir o conteúdo e o âmbito de aplicação do princípio do poluidor pagador. É de realçar que a Recomendação se dirige aos Estados membros, aconselhando a aplicação dos “princípios e modalidades de aplicação constantes da comunicação da Comissão” anexa à Recomendação. Nada se diz quanto à sua aplicação ao nível comunitário, constatando-se apenas que “o princípio dito do «poluidor-pagador»” foi adoptado ao nível comunitário desde a Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos Reunidos no Conselho (primeiro Programa de acção). Referir-nos-emos a esta Recomendação mais detalhadamente ao longo deste trabalho.

237 Regulamento 1836/93 de 29 de Junho de 1993, JO L 168/1 de 10 de Julho de 1993.

4. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA: OS FINS DO PPP

Quais serão então os resultados práticos que a aplicação do PPP deve permitir alcançar²³⁸?
Quais os fins que visa realizar?

A importância da resposta a esta questão decorre do facto de os fins conformarem normativamente o conteúdo do próprio princípio²³⁹, numa interpretação teleológica alargada à *ratio iuris* do PPP.

4.1. Posição da OCDE

Já vimos que, na Recomendação de 1972, a OCDE reconhece essencialmente três méritos ao PPP: afectar dos custos das medidas de prevenção e controlo da poluição, estimular o uso racional dos recursos ambientais escassos e evitar distorções ao comércio e investimentos internacionais.

4.2. Posição da Comunidade

As fontes comunitárias não esclarecem por que razão o PPP foi considerado de importância fundamental no quadro da luta contra a poluição.

A Comunidade Europeia sublinha o princípio sobretudo como meio para evitar distorções

238 Não falta quem critique o PPP por ser “uma compra do direito a poluir”. Neste sentido, Gilles Martin fala de um “estranho *complot*” entre os poluidores e os seus fiadores (por exemplo, companhias seguradoras) e os mais puros ambientalistas, quanto à recusa em atribuir um valor monetário ao ambiente, por o “valor da natureza” não ser contabilizável. Concordamos com o autor, quando afirma que “recusar avaliar os danos ao ambiente para não o patrimonializar é aceitar que os atentados de que é alvo escapam, em grande parte, a qualquer conceptualização jurídica e económica” (“Direito do Ambiente e Danos Ecológicos” Revista Crítica de Ciências Sociais nº31 Março 1991, pág. 129). Não podemos porém, ignorar que no Japão a mesma ideia de insusceptibilidade de atribuição de um preço a valores imateriais resultou no desenvolvimento de uma política de protecção do ambiente baseada em métodos não económicos, mas ideológicos. A luta contra a poluição fundou-se efectivamente em sentimentos de alguma hostilidade em relação à indústria, que chegam a transparecer na própria legislação, e o resultado foi uma protecção rigorosíssima do ambiente, sem olhar a custos. (“Politiques de l’Environnement au Japon”, OCDE 1977, pág. 21).

239 Como veremos nomeadamente no subcapítulo 5.2. da Parte III, a posição a adoptar quanto aos custos a imputar ao poluidor, depende essencialmente da posição que tomarmos quanto aos fins do PPP.

ao comércio internacional: “Considerando que convém, com efeito, imputar os custos ligados à protecção do ambiente contra a poluição, de acordo com os mesmos princípios em toda a Comunidade a fim de evitar a criação, nas trocas comerciais e na concorrência, de distorções incompatíveis com o bom funcionamento do mercado comum e com o objectivo de expansão económica equilibrada prosseguido pela Comunidade, e a fim de promover os objectivos do programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente; (...)”²⁴⁰.

Esta explicação, é contudo, insuficiente. Ela pode servir para explicar porquê, uma vez afirmado o princípio, ele deve ser aplicado uniformemente, mas não justifica porque é que se afastou a solução alternativa de fazer suportar os custos da *despoluição* unicamente ao Estado.

Porém, no artigo 1º §2 do mesmo texto (a Comunicação da Comissão ao Conselho Anexa à Recomendação relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente), lê-se que a imputação dos custos da luta contra a poluição aos poluidores corresponde também a **exigências de equidade**: “A imputação aos poluidores dos custos da luta contra a poluição que eles provoquem, obriga-os a reduzir esta última e a procurar produtos ou tecnologias menos poluentes, permitindo deste modo uma utilização mais racional dos recursos do ambiente; além disso, obedece aos critérios de eficácia e equidade.”

Concordamos com a justificação da Comunidade, mas vamos procurar aprofundar um pouco mais a nossa posição.

4.3. Posição adoptada -Introdução

O PPP tem sido sujeito a muitas interpretações, umas mais defensáveis que outras.

Desde as interpretações que o transportam para o campo do Direito penal²⁴¹, até aos que,

240 Recomendação 75/436 adoptada de acordo entre a CEE a CECA e a EURATOM -JO L 194 de 25 de Julho de 1975.

241 “Para muitos, este princípio significa somente que os poluidores são culpados e devem ser punidos. Rapidamente [o princípio] é interpretado como um princípio do «poluidor-punido»”. OCDE, “Politiques de

não indo tão longe, ainda lhe dão uma interpretação que o identifica com o princípio da responsabilidade, em Direito civil²⁴², o conteúdo doutrinal atribuído ao PPP tem evoluído muito.

Com uma posição moderada, encontram-se hoje a maioria dos autores, que consideram que o conteúdo do PPP tem evoluído desde as primeiras afirmações, embora não tenham uma posição uniforme quanto ao conteúdo actual²⁴³.

l'Environnement au Japon, Paris, 1977, pág. 22. Reflexo desta confusão é o capítulo 9 do quinto Programa de acção.

242 Neste sentido, por exemplo, Araújo de Barros: "Por esta razão, é justo que quem beneficia dessas actividades deva responder, independente da culpa, pelos danos com elas causados. Aliás, e como manifestação do mesmo fenómeno, refira-se o princípio do poluidor-pagador, regra basilar em matéria ambiental." (*"Direito Civil e Ambiente"*, Centro de Estudos Judiciários. Textos. Ambiente. 1994, pág. 232);

Borges de Soeiro: "O Tratado da União Europeia, igualmente, ao consagrar os objectivos da política da Comunidade, no domínio do ambiente, estabelece, expressamente, entre outros, o princípio do poluidor-pagador. Se porventura, não bastassem os imperativos da ordem interna, resultantes da sedimentação da nossa consciência, individual e colectiva, de protecção ambiental, aí estão estas vinculações internacionais a exigir o desenvolvimento dos nossos trabalhos nos domínios da responsabilidade civil." (palavras proferidas no colóquio Responsabilidade Civil em Matéria de Ambiente, Março de 1993, Curia. Publicado em Centro de Estudos Judiciários. Textos. Ambiente. 1994, pág. 386);

Franco Giampietro afirma que "a responsabilidade civil por danos ao ambiente é a mais fiel aplicação do princípio comunitário do "poluidor pagador" (*"La Responsabilità per Danno all'Ambiente"*, Milano, Giuffrè ed. 1988, , pág. 332, nota 167, obra citada por Luciano Butti *"L'Ordinamento Italiano ed il Principio «Chi Inquina Paga»"*, Rivista Giuridica dell'Ambiente 3, anno V, 1990, pág. 414, nota 5);

Jean Duren: "Frequentemente os responsáveis por uma poluição não assumem as consequências dos seus actos. (...) Reclamar a aplicação do PPP decorre da ideia de responsabilidade: quem for o autor de uma poluição deve suportar as suas consequências traduzidas em termos de custos. (...) Rigorosamente aplicado, implicaria que não se pudesse recorrer a seguros como forma de repartição dos riscos financeiros por muitos indivíduos." (*"Le Pollueur Payeur. L'Application et l'Avenir du Principe"*, Revue du Marché Commun, 319, 1988, suplément, pág. 144);

Manuela Flores: "Importará talvez, ainda, referir outros dois princípios que, com o princípio da prevenção, constituem princípios estruturantes do direito do ambiente. São eles: o princípio da responsabilização, mais conhecido pelo princípio do poluidor-pagador, e o princípio da cooperação ou da participação." (*"Tutela Cível do Ambiente -Evolução"*, Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 209);

Martine Rémond-Gouilloud: "O princípio [do poluidor pagador] corresponde à evolução da responsabilidade civil em matéria de actividades criadoras de risco". (*"Du Droit de Détruire. Essai sur le Droit de l'Environnement"*, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, pág. 163).

243 Beniamino Caravita, entende "ainda que esta [o conteúdo que lhe foi dado pela OCDE] fosse a matriz histórica do princípio, não se pode deixar de supor que o princípio tem uma estrutura aberta, permitindo desse modo, a sua aplicação seja através de instrumentos económicos, seja através de instrumentos de responsabilidade civil, ou ainda de outros instrumentos." (*"I Principi Della Politica Comunitaria in Materia Ambientale"*, Rivista Giuridica Dell'Ambiente. 2, anno VI, pág. 214);

Gilles Martin, "A obrigação de reparar. (...) Em primeiro lugar, convém lembrar que esta matéria é dominada pelo princípio do «poluidor-pagador»." Este autor, reconhece todavia que "O seu alcance continua, porém, controverso" ("Direito do Ambiente e Danos Ecológicos", Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 31, Março de 1991, pág. 132 e 133);

Giovanni Tarantini também não toma uma posição clara, embora se incline para a ampliação do conteúdo: "Em suma, a pouca clareza dos textos comunitários deve avaliar-se positivamente, pois não vincula de modo rígido cada ordenamento singular a assumir um certo sentido, antes o induz a pesquisar medidas preventivas e aperfeiçoar os instrumentos sancionatórios." ("Il Principio «Chi Inquina-Paga» Tra Fonti Comunitarie e Competenze Regionali" Rivista Giuridica dell'Ambiente, 4, anno V, pág. 737);

Henri Smets afirma que "Depois de 1972, o PPP foi progressivamente generalizado ou alargado. De um princípio de internalização parcial ele evolui cada vez mais para um princípio de internalização total (...); mas não deixa de exprimir as suas dúvidas quanto ao conteúdo exacto do princípio: "No futuro, haverá que ocupar-se em definir melhor os custos postos a cargo do poluidor, em particular os custos dos danos (...)" ("Le Principe Pollueur Payeur um Principe Économique Erigé en Principe de Droit de l'Environnement?" Revue Generale de Droit Internationale Public, nº 2 Avril-Juin 1993, pág. 345 e 363);

Luciano Butti, refere que "a tendência emergente é para não reduzir o conteúdo do PPP aos aspectos preventivos. De tal modo isso implica a gradual posta em prática de um sistema completo de garantias cujos custos devem ser progressivamente endossados aos titulares das actividades potencialmente poluentes com base no princípio do risco, e consequentemente prescindindo em determinadas hipóteses da demonstração de específica responsabilidade dolosa ou culposa." ("L'Ordinamento Italiano ed il Principio «Chi Inquina Paga»", Rivista Giuridica dell'Ambiente, 3, anno V, pág. 414);

Marisa Meli, analisa profundamente o princípio constatando as mudanças operadas no Direito comunitário, mas não toma posição definida. "Outra grande dúvida àcerca da interpretação do PPP consiste em saber que tipo de custos devem suportar os poluidores. Serão os custos necessários à eliminação ou redução da poluição emitida no decurso da actividade, ou serão os custos necessários a reparação dos danos causados? Um dos pontos menos claros do princípio é a admissibilidade da sua qualificação como instrumento de responsabilidade civil." ("Le Origine del Principio «Chi Inquina paaga» e il suo Accoglimento da Parte Della Comunità Europea", Rivista Giuridica dell'Ambiente 4 nº2 1989, pág. 221);

Pereira Reis, "A aplicação do princípio do poluidor-pagador, enquanto princípio jurídico e não exclusivamente económico, implica alterações profundas em diversos institutos preexistentes e exige a adopção de novos instrumentos legais. Desde logo no tocante à responsabilidade civil forçoso é consagrar os mecanismos adequados a tornar efectiva a obrigação do poluidor reparar os danos que causar ao ambiente." embora reconheça que "Em sentido restrito, que aliás corresponde ao entendimento perfilhado pela OCDE e pelas Comunidades Europeias, o princípio possui um alcance mais limitado. Tem em vista onerar o poluidor em função da poluição que produz, em ordem a que as despesas de combate e prevenção da poluição constituam encargo do próprio poluidor e não do Estado, que o mesmo é dizer de toda a comunidade. (...) Nesta óptica, o princípio inspira-se na teoria económica favorável à tese de que os custos sociais externos que acompanham a produção industrial devem ser introduzidos e tomados em conta nos custos de produção." ("Contributos para uma Teoria do Direito do Ambiente", Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais, 1987, pág. 51 e 53);

e, por fim, Sanford Gaines que opina que as evoluções do Direito comunitário têm conferido ao PPP um sentido ético, frisando a importância da responsabilização dos autores, mesmo após a ocorrência dos factos, (responsabilidade em sentido curativo e não preventivo), "Se por um lado as excepções que vêm sendo admitidas ao PPP têm diminuído a sua força, estes dois alargamentos [na Comunidade o poluidor deve pagar a poluição acidental e a responsabilidade por resíduos] vêm novamente chamar a atenção para ele, afastando-o

Apesar de a formulação do princípio recordar efectivamente o princípio jurídico segundo o qual quem causa um dano é responsável, e deve suportar as medidas adequadas à reparação do dano, pensamos que **o PPP não se reconduz a um simples princípio de responsabilidade civil**²⁴⁴.

Dentro dos autores que defendem a identificação do PPP com a responsabilidade civil, quem melhor fundamenta a sua posição no âmbito do Direito comunitário é Jean Duren²⁴⁵, que, vendo claramente na fórmula do PPP um instrumento de responsabilidade civil, procura demonstrar que foi esse o sentido com que o princípio foi acolhido nos textos comunitários, citando os artigos 10º e 11º da Directiva do Conselho relativa à vigilância

da tradição e dando-lhe novas aplicações. O PPP passa agora a ter igualmente uma função de reparação e de compensação dos danos causados." ("The Polluter -Pays Principle: From Economic Equity To Environmental Ethos" In: Texas International Law Journal, vol. 26 , nº1 1991, pág. 485);

244 Neste mesmo sentido, Jean-Philippe Barde e Emilio Gerelli, são peremptórios: "O PPP não é um princípio de responsabilidade civil: vimos que a identificação do responsável não constitui de modo nenhum o ponto central de uma política ambiental. Cabe aos poderes públicos determinar o nível de intervenção mais eficaz." ("Économie et Politique de l'Environnement", PUF, L'Economiste 1975, pág. 142);

Alonso García "[O PPP] visa sobretudo evitar que a política preventiva se baseie em subsídios e ajudas Estatais, sendo imputado ao poluidor o custo das medidas necessárias à eliminação da poluição ou à sua redução até ao ponto em que seja compatível com as medidas de qualidade ambiental vigente" ("El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea". Vol I, col. Cuadernos de Estudios Europeos nº1 2º 1993, pág. 34);

Eckard Reh binder, sobre a consagração do PPP na Alemanha: "O princípio do *poluidor/pagador* refere-se à distribuição dos encargos financeiros das medidas de protecção ambiental e à selecção de tais medidas. Significa que os custos incorridos na prevenção ou compensação dos efeitos adversos no ambiente têm que ser suportados pelo poluidor. (...) Na prática política, aplica-se no sentido limitado de que o poluidor suporta apenas os custos do controlo da poluição que surgem devido à regulamentação ambiental; não há intenção de uma completa internalização do custo." ("O Direito do Ambiente na Alemanha", Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração 1994, pág. 257);

Gomes Canotilho: "Em qualquer das variantes, pode verificar-se que o princípio do poluidor-pagador não se identifica com o princípio de responsabilidade, pois abrange, ou pelo menos, foca, outras dimensões não enquadráveis neste último." ("A Responsabilidade por Danos Ambientais -Aproximação Juspublicística." Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994, pág. 401);

Ludwig Kramer: "O princípio do poluidor pagador não tem nada a dizer nas questões respeitantes à responsabilidade com culpa ou sem culpa por danos ambientais. O legislador comunitário é livre no que respeita à definição de regras de responsabilidade por dano ambiental." ("Focus on European Environmental Law", Sweet & Maxwell, Londres 1992, pág. 257);

e Sousa Franco, "Assim como o recurso, porventura mais avançado, à problemática financeira, o princípio do poluidor-pagador, entendido não como princípio de responsabilidade civil avançada, mas como princípio de tributação, (...) que até tem já algum reflexo em Directivas Comunitárias recentes, (...)" ("Ambiente e desenvolvimento", Centro de Estudos Judiciários. Textos. Ambiente. 1994, pág. 272).

245 Obra citada, pág. 146.

e controlo interno da Comunidade da transferência além fronteiras, de resíduos perigosos²⁴⁶. Dispõe textualmente o artigo 10º: “Conforme ao PPP, o Estado membro interessado em pôr a cargo do detentor e/ou produtor dos resíduos as despesas pelo procedimento de notificação e vigilância, (...)”. E o artigo 11º: “Como excepção às disposições nacionais vigentes em matéria de responsabilidade civil, e qualquer que seja o lugar em que os resíduos sejam emitidos, o produtor dos resíduos toma todas as medidas necessárias para proceder ou fazer proceder à remoção dos resíduos. O Conselho, deliberando segundo o procedimento do artigo 100º do Tratado determinará (...) as condições de responsabilidade civil do produtor(...)”.

Todavia, da leitura dos dois artigos não nos parece poder tirar as conclusões que o autor tira. De facto, no artigo 10º o PPP parece ainda relacionado com o custeamento das despesas necessárias para **prevenir** os danos da poluição e o artigo 11º trata indiscutivelmente de matéria de ressarcimento do dano ambiental, mas não estabelece qualquer relação com o PPP, nem nos parece que pudesse estabelecê-la.

Note-se que, naturalmente, não negamos que no Direito do ambiente vigore o princípio da responsabilidade, determinando que, “pelos danos ambientais, responda quem lhes deu origem.”²⁴⁷ Todavia, não vemos a utilidade de afirmar e autonomizar um princípio especial de responsabilidade civil aplicado aos danos causados ao ambiente ou através do ambiente, que seria, para quem perfilhe tal entendimento, o PPP.

Concordamos com Gilles Martin²⁴⁸ quando, a propósito dos limites da função preventiva da reparação, constata a “inadaptação do direito da responsabilidade aos fenómenos que são objecto do nosso estudo”, alertando-nos para que no âmbito da responsabilidade por actos de poluição, a intervenção do juiz não tem “o resultado de incitar o responsável a «não cometer novamente o ilícito»”, como seria de esperar que tivesse, e como tem efectivamente noutros domínios.

246 Directiva 84/631 JO L 326 de 13 de Dezembro de 1984.

247 Meneses Cordeiro, continua dizendo: “Na sua simplicidade, este princípio [da causa] põe de lado os fundamentos clássicos da responsabilidade civil, assentes na culpa e na ilicitude.” (“Tutela do Ambiente e Direito Civil”, Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994, pág. 381).

248 “De la Responsabilité Civile Pour Faits de Pollution, au Droit a l’Environnement”, Droit et Économie de l’Environnement, Collection dirigé par M.Prieur, et A. Kiss, Publications Périodiques spécialisées, 1989, pág. 11-13, 84 e 86.

Recusamos, por manifesta insuficiência no domínio da protecção do ambiente, o efeito preventivo das sanções jurídicas civis²⁴⁹.

As razões são muitas: primeiro, porque é paradoxal confiar num instrumento de protecção do ambiente cujo efeito preventivo tem como pressuposto a efectiva ocorrência de um dano grave. Só se pode prevenir, para o futuro, a ocorrência da poluição, depois de ela ter ocorrido, e se ainda não ocorreu, não há nenhum meio para prevenir a ocorrência.

Por outro lado, porque as indemnizações aparecem, à vista dos poluidores, como custos de produção com direito a **pagamento diferido**²⁵⁰ e nalguns casos, até possibilidade de total não pagamento.

Outra razão, e talvez a mais importante, reside no facto de as actividades poluentes serem lucrativas para o poluidor, pelo que, como mais uma vez refere Gilles Martin, “o agente, conhecendo perfeitamente as consequências dos seus actos, não recuar perante elas porque a actividade lesiva é fonte de ganhos substanciais.”²⁵¹

Numa situação destas, mesmo que o poluidor seja condenado a reparar integralmente o prejuízo causado, provavelmente ainda tem algum benefício líquido pelo que, revelando-se a operação lucrativa, a vertente preventiva da obrigação de reparar é nula.

Alguns autores²⁵², nomeadamente B. Stark, propõem então que o juiz ultrapasse o montante real do prejuízo e fixe as indemnizações de modo a absorver todo o lucro retirado pelo arguido. Não podemos, contudo, esquecer que há limites à função preventiva da reparação.

Na fixação do quantitativo das indemnizações por danos ao ambiente, não pode a jurisprudência ceder à tentação de arbitrar indemnizações “exemplares” para este tipo de danos,

249 Por exemplo, se as indemnizações a pagar pela lavagem de tanques no alto mar forem iguais ou inferiores aos custos de idêntica operação numa estação adequada no porto, é sabido que os petroleiros não hesitarão em fazê-lo no mar (Gilles Martin, obra citada, pág. 83).

250 A possibilidade de pagar “a prazo” decorre das naturais demoras e dificuldades de prova dos processos judiciais.

251 Gilles Martin, obra citada, pág. 83.

252 Citados por Gilles Martin, obra citada, pág. 84.

que redundariam em autênticas “«penas pecuniárias» estabelecidas caso a caso”²⁵³.

Também no reconhecimento de “danos presumidos” ao ambiente e no estabelecimento de indemnizações no caso de responsabilidade sem culpa, a jurisprudência deve agir com especial prudência, pois o efeito preventivo da responsabilização nestes casos é muito reduzido: “como esperar fazer pressão sobre uma pessoa que não tem possibilidade de modificar a situação?”²⁵⁴

Acresce que muitas actividades, que estão na origem da poluição, se exercem em virtude de autorizações administrativas e que o princípio da separação de poderes obriga a alguma retracção no controlo judicial do exercício de tais actividades²⁵⁵.

Se o PPP se identificasse efectivamente com o princípio da causalidade na responsabilidade civil, os fins do PPP identificar-se-iam com as funções gerais da responsabilidade civil: reparadora, preventiva e sancionatória²⁵⁶.

Pelo contrário, entendemos que os fins do PPP se identificam com os fins próprios do Direito do ambiente. Seguindo, neste ponto, Ramón Martín Mateo²⁵⁷, realçamos, como características do direito do ambiente, a “ênfase preventiva”²⁵⁸ e a “**vocação redistributiva**”.

Num estudo sobre os instrumentos económicos de uma política de ambiente, Isabel Ros-

253 Franco Giampietro, “O Projecto da Convenção de Estrasburgo: o Novo Regime da Responsabilidade por Danos Ambientais Devidos a Actividades Perigosas”, (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 408 e 409). Este autor cita a sentença da “Corte” de 19 de Março de 1992 que esclarece que “não dão lugar a ressarcimento -por norma- as violações puramente formais às leis de protecção do ambiente”, mas apenas quando se verificar um “prejuízo concreto da qualidade de vida da colectividade sob contornos de alteração e de deterioração, do todo ou de parte, do ambiente”.

254 Gilles Martin, obra citada, pág. 85.

255 Gilles Martin, obra citada, pág. 90.

256 Antunes Varela, “Das Obrigações em geral”, vol. I Almedina, 1991.

257 “Tratado de Derecho Ambiental.” vol I, Ed. Trivium, SA, 1991, pág. 92 e seguintes.

258 A OCDE distingue as estratégias curativas (que são as que reagem a um acontecimento catastrófico) das estratégias preventivas, (que são as que o antecipam) pronunciando-se no sentido de que uma política de protecção do ambiente deverá privilegiar as segundas. (OCDE Conférence Internationale, 18-21 juin 1984. Documents de Discussion. Direction de l’Environnement. OCDE Paris 1984, pág. 8).

maninho²⁵⁹ reconhece-lhes também as duas funções: **função de incentivo** (modificando os custos e os preços) e **função de redistribuição** (uma vez que as receitas vão ser utilizadas para financiar despesas públicas de protecção do ambiente).

Já antes, a Comunidade Europeia, na Comunicação anexa à Recomendação do Conselho relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente²⁶⁰, apontara também estas duas funções aos instrumentos de aplicação do PPP²⁶¹.

Exporemos seguidamente a nossa posição acerca dos fins do PPP.

4.3.1. Prevenção e precaução

O primeiro fim, originalmente apontado ao PPP e relativamente ao qual o consenso é generalizado, é a prevenção da poluição. A doutrina que se dedicou expressamente ao estudo do PPP²⁶² é pacífica em considerar que o fim último deste princípio é a prevenção da poluição futura e não a reparação de danos passados.

O especial relevo da **prevenção**²⁶³ no plano da protecção do ambiente é uma regra de bom senso perfeitamente compreensível e que pode ser traduzida pelo aforismo popular "*mais vale prevenir do que remediar*".

- Mais vale prevenir, primeiro, porque em muitos casos é impossível remover a poluição ou o dano real, ficando precludida a reconstituição natural da situação anterior à poluição²⁶⁴.

259 "Utilização de Instrumentos Económicos na Política de Ambiente" Ministério do Ambiente e Recursos Naturais, GEPAT, 1990.

260 Artigo 4º b).

261 A Comissão referia-se, concretamente, às taxas.

262 Neste sentido, especialmente Gaines, Melli, Butti, Smets, Tarantini e Barde.

263 "Se o que está em causa é prevenir, interessa sobretudo a regulamentação das actividades potencialmente lesivas do ambiente, antes que a lesão ou até perigo de lesão tenham lugar. Um direito repressivo ou sancionatório aparece normalmente «depois do mal feito» com a irremovibilidade do dano respectiva." José Souto de Moura, "Crime de Poluição", Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 13 e 14.

264 É o caso exemplar da extinção de uma espécie animal ou vegetal.

- Mais vale prevenir, em segundo lugar, porque mesmo sendo possível a reconstituição *in natura*, frequentemente ela é de tal modo onerosa, que não pode ser exigível um tal esforço ao poluidor.
- Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir²⁶⁵. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano²⁶⁶.

A este propósito, já se pode, actualmente, falar de um novo tipo de raciocínio empresarial²⁶⁷, que na designação anglo-saxónica, tem uma sigla propositadamente coincidente com a do princípio do poluidor pagador: **Pollution Prevention Pays**²⁶⁸, também dito **PPP** e que pode ser traduzido por **a prevenção da poluição compensa**.

*

* *

Segundo a definição da OCDE, o PPP serve “para afectar os custos das medidas de pre-

265 A comprovar que é mais dispendioso actuar *a posteriori*, remediando, do que *a priori*, prevenindo, têm sido feitos numerosos estudos económicos, muitos deles patrocinados pela OCDE. (Veja-se, por exemplo, “Les Coûts des Dommages Causés à L’environnement”, Compte rendu d’un Séminaire tenu à l’OCDE, Août 1972). Este facto torna-se evidente se atendermos aos números envolvidos em certos acidentes graves: em 1989 foram atribuídos 470 milhões de dólares às vítimas do acidente de Bhopal (que tinham pedido cerca de um bilião); no mesmo ano, 645 milhões de francos aos demandantes do processo contra o Amoco-Cadiz, (e tinham pedido mais de um bilião) (Números citados por Martine Rémond-Gouilloud, “Du Droit de Détruire, pág. 158).

266 Robert Ayres, dá um elucidativo exemplo a propósito das consequências ambientais e patrimoniais da barragem do Assuão. (“Las Estadísticas Necesarias para el Analisis de la Política Economico-Ambiental” em “Economía del Medio Ambiente” José António Gallego Gredilla, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1974, pág. 329 e seguintes).

267 Mesmo em Portugal já se começa a verificar que as empresas se apercebem de que é mais barato investir numa “produção mais limpa” do que em “tratamento de fim de linha”. Nomeadamente em relação aos resíduos, é mais barato prevenir do que remediar, pois os resíduos industriais obrigatoriamente devem ser colocados em aterros controlados, cuja taxa de utilização por tonelada de resíduos é extremamente dispendiosa, pelo que os industriais se começam a aperceber de que é menos dispendioso e até lucrativo a médio prazo, investir em alterações ao processo produtivo que permitam a redução de efluentes (emissões e resíduos) ou a sua reciclagem ou reutilização (raciocínio do tipo RRR: reduzir, reutilizar reciclar).

268 A criação, ou, pelo menos, a divulgação da expressão, é atribuída a Royston, em 1979 e aparece citada em diversos autores, nomeadamente Christopher Wood, (“Planning Pollution Prevention”, Redwood Burn Limited, 1989, pág. 1), e Jacquelyn Ottman (“Marketing Verde. Desafios e Oportunidades para a Nova Era do Marketing”, Macron Books, 1993, pág. 58).

venção e controlo da poluição (...).” Na definição da Comunidade, os poluidores “devem pagar as despesas das medidas necessárias para evitar essa poluição ou para a reduzir (...).”

“Prevenir” e “controlar”; “evitar” e “reduzir” são expressões próximas, embora distintas. Todas reflectem a mesma ideia de adopção antecipada de medidas tendentes a alterar o decurso previsível dos acontecimentos.

Mas distinguem-se na medida em que se aplicam a situações diferentes:

“Evitar” refere-se à adopção de medidas na ausência de provas científicas que imponham uma acção de protecção do ambiente, isto é, por precaução, quando haja dúvidas sobre a necessidade dessa acção. O seu grande campo de aplicação são as actividades perigosas²⁶⁹ e a **poluição accidental** a elas ligada.

“Reduzir” refere-se à adopção de medidas de protecção do ambiente quando já está comprovada a imperiosidade da adopção dessas medidas, nomeadamente porque o dano já aconteceu e se pretende impedir a sua repetição. Aplica-se sobretudo à *redução* ou *eliminação*²⁷⁰ da **poluição gradual**²⁷¹, nas actividades não perigosas.

Assim, o fim de prevenção do PPP, em sentido lato, comporta duas vertentes:

a) a vertente **de precaução** que se aplica quando apenas há suspeita de uma actividade poder provocar danos ao ambiente (actividades potencialmente poluentes) e que se aplica, sobretudo, à poluição accidental nas actividades perigosas, abrangendo, em qualquer caso, a adopção de precauções ou cuidados excepcionais no desenvolvimento da actividade (cuidados que vão mais além dos cuidados normais que o exercício de actividades análogas

269 Segundo a Convenção de Estrasburgo sobre responsabilidade civil por danos ambientais devidos a actividades perigosas, são consideradas actividades perigosas as que, exercidas profissionalmente, possam constituir um “risco significativo para o indivíduo, o ambiente e a propriedade”.

270 Saber se, no caso concreto, deverá proceder-se a uma mera redução ou a uma radical eliminação, depende da nocividade do elemento poluente considerado e do limiar de aceitabilidade fixado.

271 O Instituto de Seguros de Portugal reconhece, para efeitos de celebração de seguros de responsabilidade civil por actos de poluição, estes dois tipos de poluição: a “poluição súbita e accidental” (“situações poluentes ou contaminantes causadas por um evento súbito e inesperado”), e a “poluição gradual” (“situações resultantes de processos nocivos que subsistem durante um período relativamente alargado”). (Citado por Célia Gomes e Eduardo Pereira, em “Seguro de Responsabilidade Civil Poluição”, Centro de Estudos Judiciários. Textos. Ambiente. 1994, pág. 431).

requer), ou até a interdição de produtos, processos ou actividades.

b) a vertente **preventiva em sentido estrito** que se aplica quando já há a certeza do dano provocado por uma certa actividade e que abrange sobretudo o controlo da poluição “gradual” (ou crónica) que por um efeito de acumulação se pode tornar aguda, conduzindo à ruptura do equilíbrio ecológico.

Ora, o que até agora designámos como duas *vertentes* do PPP, são, na nossa opinião, dois **subprincípios concretizadores do PPP**: respectivamente, **o princípio da precaução e o princípio da prevenção**.

4.3.2. Prevenção dinâmica

A aplicação do PPP para a protecção do ambiente, é um processo diacrónico que pressupõe a fiscalização e avaliação periódica dos resultados da aplicação de medidas. Pode, com efeito, acontecer que a poluição (gradual ou acidental) que se pretendia precaver ou prevenir, vem, apesar de todos os esforços, a ocorrer, ultrapassando os padrões de qualidade do ambiente fixados e causando danos ambientais²⁷². Da ocorrência pode retirar-se uma de duas conclusões alternativas, consoante os instrumentos utilizados tenham sido, respectivamente, normativos ou económicos²⁷³:

1ª: Instrumentos normativos: os poluidores não se conformaram com as medidas impostas. Ultrapassaram níveis máximos, utilizaram produtos ou processos proibidos.

Neste caso seguir-se-ão os trâmites normais previstos na lei para os casos de incumprimento (coimas ou multas, respectivamente por contraordenação ou crime de desobediência à autoridade ou de poluição);

2ª: Instrumentos económicos: o PPP foi mal aplicado. A taxa foi subavaliada, foram distri-

272 Recordamos que não distinguimos danos ambientais de danos ecológicos, assimilando as duas noções e referindo-nos às duas indistintamente. A distinção pode encontrar-se em Gomes Canotilho, “A Responsabilidade por Danos Ambientais =Aproximação Juspublicística” (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994, pág. 402 e 403).

273 Ver subcapítulo 5.3.3. da Parte III.

buídos demasiados títulos de poluição²⁷⁴.

Porém, se se constata que, apesar de os poluidores terem agido em conformidade às imposições, mesmo assim os danos ambientais ocorreram, isto só pode significar que as medidas de protecção do ambiente preventiva-precaucionalmente adoptadas não foram as mais adequadas pois não conseguiram, na prática, precaver ou prevenir o dano ambiental.

Ora, se o interesse público que as normas de protecção do ambiente visavam realizar não foi alcançado, então as normas devem ser modificadas²⁷⁵ para que futuramente constituam dissuasão ou estímulo adequado e suficiente à realização do interesse público.

As necessidades de prevenção e precaução determinam se é conveniente proceder a alterações das medidas de protecção do ambiente e o tipo de alteração conveniente (relativo ao *quantum* ou à espécie de medida).

Alterando níveis de qualidade ambiental, variando taxas, pretende-se que o comportamento do poluidor passe a ser o mais adequado para evitar a poluição e alcançar os padrões de qualidade estabelecidos. Impondo regras processuais mais rigorosas, pretende-se que o poluidor adopte as medidas adequadas a precaver a ocorrência de novos acidentes.

Esta é a vertente **preventiva dinâmica** do PPP, que impõe a adaptação e o aperfeiçoamento das medidas de concretização do PPP em função das reacções dos poluidores e dos resultados práticos alcançados com a sua aplicação²⁷⁶.

Um dos principais meios de que os poderes públicos dispõem para controlar os resultados práticos da aplicação das medidas de protecção do ambiente em execução do PPP, é a realização de “auditorias ambientais”²⁷⁷. “Auditorias ambientais” são “vistorias objectivas,

274 Subcapítulo 5.3.3.2.4. da Parte III.

275 Há que ter em atenção que modificações radicais e sucessivas, num curto espaço de tempo, das leis de protecção do ambiente geram incerteza e podem gerar também a “poluição normativa” a que se referia Butti (obra citada, pág. 442-444 e que mencionámos no capítulo 1 da parte III).

276 A que poderíamos chamar efeito de “*feedback*.”

277 As auditorias ambientais, que já são obrigatórias na Holanda, podem ser exigidas como pressuposto para a atribuição de subsídios ou isenções fiscais, adjudicação de prémios e rótulos ecológicos, ou mesmo para a celebração de seguros de responsabilidade civil. Ramón Martín Mateo aponta as inúmeras vantagens das auditorias ambientais, como instrumento de política do ambiente: facilitam a comparação e intercâmbio de informação sobre processos e empresas; reforçam a consciência ambiental dos órgãos de direcção da

periódicas, documentadas e sistemáticas levadas a cabo por entidades homologadas, de instalações e práticas relacionadas com *standards* ambientais”²⁷⁸.

Na Comunidade Europeia, um Regulamento do Conselho²⁷⁹ de 1993, permite a participação voluntária das empresas do sector industrial num sistema comunitário de ecogestão e auditoria ambiental e nas suas considerações introdutórias declara expressamente apoiar-se nos princípios e especialmente no princípio do poluidor pagador.

Outra forma de controlo seria obrigar os poluidores (naturalmente, quando sejam empresas) a publicitar os seus resultados ambientais. Isto é o que provavelmente vai acontecer a partir de 1996, com a aprovação de um **sistema comunitário de registo de emissões poluentes**²⁸⁰.

Note-se, porém, que apesar das novas medidas (ou alterações de medidas anteriores) que oneram o poluidor com “pagamentos” acrescidos, serem adoptadas após e devido à ocorrência da poluição, elas **não têm** um carácter sancionatório²⁸¹. Continuam, pelo contrário, a ter um carácter **preventivo**, de protecção do ambiente, pelo que a aplicação das medidas de prevenção dinâmica, dispensam a verificação dos pressupostos da responsabilidade civil.

Com efeito, a ocorrência da poluição, que se pretendia evitar, prova a inadequação das actuais medidas de protecção do ambiente, e a correcção destas é independente da existência de danos particulares, de vítimas identificadas, de culpa ou benefício particular do poluidor.

As novas medidas não são proporcionais ao dano, mas às necessidades de prevenção-precaução da poluição, em função dos objectivos de qualidade do ambiente a atingir e tendo como ponto de referência as medidas anteriormente aplicadas, de que estas se

empresa e empregados; identificam possibilidades de redução de custos; fornecem informação susceptível de utilização em caso de acidente ecológico; salvaguardam os órgãos de direcção da empresa de responsabilidade pessoal; facilitam uma cobertura correcta pelos seguros, etc. (“Tratado de Derecho Ambiental”, vol I, Ed. Trivium SA. 1990, pág. 406 e 407).

278 Ramón Martín Mateo, (Tratado de Derecho Ambiental, vol I ed. Trivium, SA 1992, pág. 405 e 406).

279 Regulamento 1836/93 de 29 de Junho de 1993, JO L 168/1 de 10 de Julho de 1993.

280 Dele voltaremos a falar no subcapítulo 5.2.3.1. da Parte III, nota 370.

281 Nem deveriam tê-lo aos olhos da sociedade, mas não é seguro que assim seja.

apresentam como uma correcção. No mesmo sentido, Hansmeyer²⁸² diz que, o que o poluidor deve pagar por força do PPP, é o **custo da prevenção (avoidance cost)** e não o **custo do dano (damage cost)**. O **custo da prevenção**, por sua vez, é o custo da **acção de prevenção (avoidance action)** mais adequada²⁸³.

O que se pretende com as novas medidas não é responsabilizar o poluidor (penal, administrativa, ou civilmente) mas sim **corrigir medidas de protecção do ambiente inadequadas**, cuja planificação pelos poderes públicos foi, por algum motivo, incorrecta²⁸⁴.

Na aplicação das novas medidas, há, porém, um requisito do qual não podemos prescindir: o nexo de causalidade.

Com efeito, as exigências de prevenção-precaução só existem, se tiver havido uma dependência de tipo causal entre a actuação do poluidor e a poluição que se pretendia evitar. Considerando, contudo, que as novas (e em princípio mais onerosas) medidas impostas ao poluidor **não são** uma consequência jurídica sancionatória da sua conduta, não sendo sequer proporcionais à gravidade desta ou do dano provocado, (mas antes proporcionais às exigências de prevenção) somos de opinião de que a relação exigível não é necessariamente de *causalidade adequada* bastando uma mera *causalidade estatística* ou *prima facie* cujo juízo caberá aos poderes públicos destinatários do PPP²⁸⁵.

No controlo da aplicação das medidas pode também acontecer que os poderes públicos se apercebam de que as avaliações subjectivas dos danos ao ambiente evoluíram. Também integrando a vertente de **prevenção dinâmica**, está o dever de reavaliar e adaptar as medidas de aplicação do PPP, actualizando-as em função da evolução do limiar de **aceitabilidade** da qualidade do ambiente²⁸⁶.

282 “«Polluter Pays» v. «Public Responsibility»”, Environmental Policy and Law, 6, 1980, pág. 23 e 24.

283 É a já referida MTD (melhor tecnologia disponível), embora não se deva esquecer o limite posto pelo custo, que não deve ser excessivo (Best Available Technology Not Entailing Excessive Cost — BAT NEEC).

284 A questão da dificuldade de determinação dos custos sociais da poluição será abordada no anexo 2.3.

285 Esta questão será abordada com mais detalhe no subcapítulo 5.1.2. da Parte III.

286 John Pezzey, avança várias causas possíveis para um aumento da “procura ambiental” e para a diminuição do limiar de aceitabilidade da qualidade do ambiente: um aumento generalizado do rendimento e do crescimento económico, combinado com uma elasticidade positiva do rendimento para os serviços ambientais; uma mudança nas preferências básicas dos serviços industriais para os serviços ambientais; novas investigações sociais que demonstram que o ambiente é, na realidade, mais valorizado do que se supunha;

Historicamente constata-se que as exigências²⁸⁷ de qualidade do ambiente têm vindo a crescer à medida que aumentam os rendimentos disponíveis, sendo de presumir que as correcções a introduzir nas medidas de protecção do ambiente serão sempre no sentido de as tornar mais rigorosas e onerosas para o poluidor.

Outra razão do dever de actualização das medidas de aplicação do PPP, é a evolução das próprias tecnologias de protecção do ambiente e dos conhecimentos científicos sobre o ambiente e meios de protecção²⁸⁸. Os profissionais do marketing consideram o “**Verde**” como um alvo móvel²⁸⁹.

um acidente ecológico grave que faz mudar as prioridades políticas; novas descobertas científicas que provam que o dano objectivo ao ambiente é superior ao que se supunha, ou que a acumulação de poluentes reduziu a capacidade assimilativa do ambiente. (“Market Mechanisms of Pollution Control: «Polluter Pays», Economic and Practical Aspects”, Sustainable Environmental Management. Principles and Practice. Ed Kerry Turner. Behaven Press -Westiew Press, 1988, pág. 214).

287 Para corresponder à procura acrescida de produtos “ecológicos” os próprios produtores têm vindo a criar e colocar no mercado um número crescente de produtos “verdes” com o correspondente distintivo certificador da inoquidade ambiental do produto em todas as fases da sua vida. Na Comunidade, o Regulamento 880/92 do Conselho, de 23 de Março de 1992, regula a atribuição do rótulo ecológico na Comunidade (JO L 99/1 de 11 de Abril de 1992): “Considerando que existe um interesse crescente do público por informações sobre produtos menos nocivos sob o ponto de vista do ambiente; (...) Considerando que um sistema de atribuição de rótulo ecológico para produtos menos nocivos sob o ponto de vista do ambiente concederá destaque a alternativas mais benignas, proporcionando, conseqüentemente, orientação aos consumidores e utilizadores;”

Artigo 1º: “O presente regulamento estabelece um sistema comunitário de atribuição de rótulo ecológico destinado a:

—promover a concepção, produção e utilização de produtos com um impacte ambiental reduzido durante o seu ciclo de vida completo e

—informar melhor os consumidores sobre o impacte dos produtos no ambiente,

sem contudo comprometer a segurança do produto ou dos trabalhadores nem afectar significativamente as qualidades que tornam o produto apto para utilização.”

Os industriais portugueses queixam-se de que as condições de atribuição do rótulo ecológico são tão rigorosas que, na prática, poucos serão os produtos “galardoados” com a distinção.

288 Reflexo deste dever é, mais uma vez, o primeiro pressuposto da política comunitária do ambiente: a consideração dos “dados científicos e técnicos disponíveis” (artigo 130ºR3).

289 O “**Verde**” pode, efectivamente, ser considerado um alvo móvel que varia com o constante aperfeiçoamento da tecnologia, as mudanças de estilo de vida ou de preferências dos consumidores em função de notícias de riscos associados a certas tecnologias, produtos ou ingredientes, e ainda em função das próprias alterações legislativas. Por isso, o que é hoje a vanguarda das técnicas de protecção do ambiente, amanhã pode ser já obsoleto.

Por exemplo, nos finais dos anos 70, na indústria dos aerossóis, “verde” significava substituir os gases propulsores à base de clorofluorcarbono (o “célebre” CFC) por outros baseados em hidrocarbono, com o intuito

*
* *

O fim de prevenção-precaução do PPP significa em suma, que os poluidores devem suportar os custos de todas as medidas, adoptadas por si próprios ou pelos poderes públicos, necessárias para precaver e prevenir a poluição normal e accidental, e ainda os custos da actualização dessas medidas²⁹⁰.

Seguidamente veremos que conforme a utilização dada às receitas **eventualmente** obtidas²⁹¹ em virtude dos primeiros pagamentos decorrentes da prevenção-precaução e ainda com os pagamentos acrescidos devidos à prevenção dinâmica, assim estaremos perante um PPP de simples prevenção-precaução ou de redistribuição-reparação:

- se as novas receitas forem utilizadas simplesmente para cobrir os custos administrativos de desenvolvimento da política do ambiente e os custos de medidas públicas de prevenção da poluição, o PPP estará simplesmente a contribuir para a prevenção da poluição.
- se as novas receitas forem utilizadas para custear despesas públicas de reparação (em sentido genérico) dos danos, estaremos perante um PPP de redistribuição.

É a intervenção mediadora das autoridades públicas, entre os lesados e os prováveis lesantes, que caracteriza, como referiremos em seguida, o PPP enquanto princípio reparador.

4.3.3. Equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas

A reparação é o fim clássico e principal vocação da responsabilidade civil, e dirige-se à remoção do dano ou compensação a atribuir, pelo responsável, às vítimas de um dano.

de reduzir a destruição da camada de ozono. Descobriu-se posteriormente, porém, que os hidrocarbonos criavam uma névoa pesada que, na presença da luz do sol era altamente prejudicial à saúde. Actualmente, "verde" no sistema propulsor dos aerossóis é uma bomba acoplada que permite ao próprio utilizador bombear o oxigénio para o interior do recipiente. Até ao momento, este revelou-se um sistema eficaz, e aparentemente inócuo.

290 Ver ainda o subcapítulo 5.2.3. da Parte III, sobre "o que paga o poluidor".

291 Como veremos, nem sempre os "pagamentos" implicam transferências monetárias para o Estado.

O PPP comporta actualmente uma vertente, que acresce à preventiva, a que poderíamos chamar **reparadora**, embora em sentido impróprio, porque não implica a responsabilização directa do poluidor, em termos juridico-civis, pela poluição causada.

O fim de **reparação indirecta** do PPP significa simplesmente que os poluidores devem suportar também todos os custos das medidas públicas de reposição da qualidade do ambiente perdida (“despoluição”), ou de auxílio económico às vítimas e custos administrativos conexos²⁹², ou seja, **devem suportar financeiramente todas as despesas públicas relacionadas genericamente com a protecção do ambiente tanto a priori como a posteriori**²⁹³.

No fundo, trata-se mais precisamente de um fim de redistribuição²⁹⁴.

Esta nova vertente do PPP implica que haja um **equilíbrio entre as receitas públicas** resultantes de pagamentos dos poluidores ao Estado (provenientes dos pagamentos decorrentes do PPP ou de outros deveres financeiros dos *poluidores enquanto tais* para com o Estado²⁹⁵, **e as despesas públicas** visando tanto a protecção preventiva do ambiente, como a reconstituição *in natura* (medidas de “despoluição”), ou, quando esta não seja possível, a reparação dos danos ambientais que não foram evitados ou prevenidos, e ainda os auxílios concedidos às vítimas²⁹⁶.

292 “A taxação dos lesantes e a afectação do produto da taxa às despesas públicas para o melhoramento da qualidade do ambiente em questão, torna-se a regra geral da política do ambiente. Isto pode, aliás, ser considerado como uma aplicação do princípio “os poluidores devem ser os pagadores”, adoptado na maioria dos países, França compreendida e pela OCDE. Não esqueçamos, com efeito, que a boa política de ambiente não tem simplesmente receitas: ela tem também despesas.” Serge-Christophe Kolm, “Une Économie Écologique”, *Revue Politique et Parlementaire*, 1, 1973, pág. 21.

293 “O princípio da imputação inerente ao princípio do poluidor-pagador é interpretado e concebido como proibição de subvenções: os encargos ambientais devem ser suportados pelo próprio responsável desses encargos. (...) Por outro lado, o princípio da imputação é um postulado de justiça ambiental, isto é, da justiça na distribuição de encargos ambientais.” (Gomes Canotilho, “A Responsabilidade por Danos Ambientais - Aproximação Juspublicística.” *Direito do Ambiente*, Instituto Nacional de Administração, 1994, pág. 401).

294 “A função de redistribuição do PPP é [actualmente] realçada por referência à função de incitação.” (OCDE, “*Instruments Économiques pour la Protection de l’Environnement*”, Paris, 1989, pág. 33).

295 Na categoria das obrigações financeiras dos poluidores enquanto tais e que não sejam pagamentos decorrentes da aplicação do PPP, enquadram-se as indemnizações, as coimas e as multas. Todavia, como veremos já adiante, a utilização destas receitas para financiar os fundos tem a desvantagem de desperdiçar o potencial efeito dissuasivo que a contribuição para o fundo deveria ter.

296 Sobre o tratamento das vítimas da poluição ver subcapítulo 5.2.4. da Parte III.

O propugnado equilíbrio do “*orçamento ambiental*” não significa que, havendo danos ambientais graves que devam ser reparados, o não sejam, porque não há verba num virtual “*orçamento ambiental*”. Os custos das medidas públicas de reparação dos danos podem ser suportados por recurso a quaisquer verbas provenientes de quaisquer poluidores **enquanto tais**, e obtidas antes ou depois da ocorrência do dano que vai ser reparado²⁹⁷.

O que interessa é que a carga fiscal dos contribuintes, em geral,²⁹⁸ não seja agravada por causa da poluição²⁹⁹.

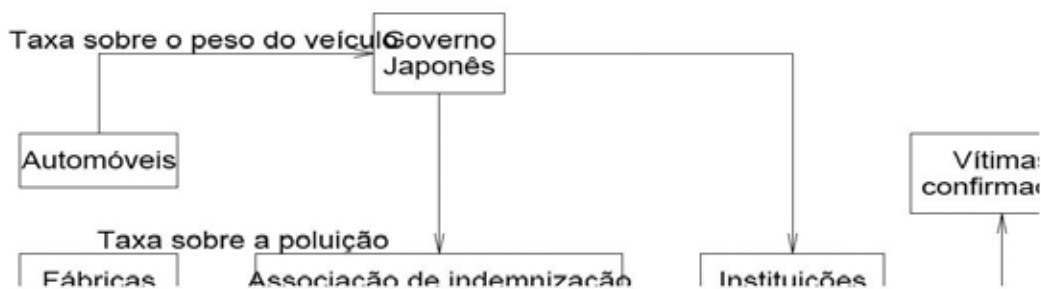
297 Segundo opinião expressa pela OCDE, o PPP “necessita de um princípio complementar: a «reciclagem dos fundos» que se traduz por um circuito de financiamento: os poluidores fornecem os fundos necessários para desenvolver e preservar um recurso, para desenvolver uma nova técnica anti-poluição de economia de recursos, etc.” (OCDE, “*Instruments Économiques pour la Protection de l’Environnement*”, Paris, 1989, pág. 33).

Esta «**reciclagem de fundos**» pode ser de dois tipos:

- a) com ligação directa entre o tipo de poluição em relação ao qual se vai agir e os fundos fornecidos por poluidores individuais (por exemplo, no caso francês, o programa autofinanciado de gestão das águas);
- b) sem ligação entre as contribuições individuais dos poluidores e tipos particulares de poluição (por exemplo no caso neerlandês, em que uma taxa sobre os combustíveis constitui uma fonte de receitas para o Ministério do ambiente que lhe dá os mais diversos destinos na protecção do ambiente). (Mais exemplos podem ser encontrados em Martine Rêmond-Gouilloud, “*Du Droit de Détruire. Essai sur le Droit de l’Environnement*”, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, pág. 170 e 171).

Eis o sistema de «reciclagem dos fundos» adoptado no Japão:

Circuito do Dinheiro no Sistema de Inden



(Fonte: “*Politiques de l’Environnement au Japon*”, OCDE Paris 1977, pág. 52).

298 A OCDE opõe o PPP ao que designa expressamente por princípio do “*contribuinte pagador*”, que o PPP proíbe. OCDE, “*Politiques de l’Environnement au Japon*”, Paris, 1977, pág. 22.

299 A esta ideia opõe-se a da “socialização do dano” no âmbito da responsabilidade civil, que consiste precisamente na constituição de um fundo financiado por impostos gerais e destinado à indemnização das

Em suma, defende-se a criação de um fundo de **protecção do ambiente**³⁰⁰ que permita ao Estado custear as despesas com as medidas que pretenda desenvolver no âmbito da política de protecção do ambiente³⁰¹, desde que essas medidas comprovadamente não sejam violadoras do PPP por simples substituição do Estado aos poluidores.

O mecanismo da constituição do fundo não decorre de uma ideia de responsabilidade, mas de solidariedade profissional, regional, ou ambas, consoante o sistema escolhido para *alimentação* do fundo. Quanto a este ponto, pensamos que o fundo não pode ser alimen-

vítimas da poluição.

300 A ideia não é nova, já muitos autores a defenderam e foi mesmo consagrada em algumas ordens jurídicas, como por exemplo a brasileira. Leite de Campos defende a mesma ideia no domínio da responsabilidade civil, para os casos em que o poluidor não possa pagar a indemnização por insolvência. ("Poluição Industrial e Responsabilidade Civil", Separata da Revista da Ordem dos Advogados, 1982, pág. 709). Para Manuel Tomé e Manuela Flores, o fundo teria por função recolher e gerir as indemnizações e as taxas ecológicas já estabelecidas em diplomas sectoriais. ("Sobre a responsabilidade civil por factos de poluição", Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 49). Luís Filipe Colaço Antunes, propõe a criação de um *Fundo de Garantia para tutela dos interesses difusos*, gerido pela *Procuradoria dos interesses difusos*. ("Colocação Institucional, Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos e «Acção Popular de Massas»", Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 107 e 108).

301

Despesas públicas com a protecção do Ambiente

Países	%PNB*	\$US (bilhões)**
Bélgica	1.0	0.79
França	0.8	3.91
Dinamarca	1.0	0.55
Alemanha	1.5	9.20
Grécia	0.5	0.17
Irlanda	0.5	0.09
Itália	1.0	3.48
Holanda	1.0	1.23
Espanha	0.5	0.81
Portugal	0.5	0.10
Reino Unido	1.5	6.35
Total	1.25	26.68

* Dados de 1978

** Dados de 1984

Fonte: European Environmental Yearbook 1991, pág. 223.

tado por impostos gerais, sob pena de violação do PPP. Não pode também ser exclusivamente alimentado por coimas ou multas pagas pelos poluidores, o que significaria um grave detrimento do efeito dissuasivo que a contribuição para o fundo pode comportar.

A solução mais indicada para *alimentação* do fundo parece ser um imposto indirecto incidindo sobre a actividade que é fonte do dano, seja a nível regional, abrangendo apenas a zona mais afectada pelos danos e onde provavelmente o fundo vai ser mais utilizado³⁰², seja a nível nacional.

A regra do equilíbrio das receitas e das despesas do “*orçamento ambiental*” é apenas uma regra tendencial que deve orientar o “legislador ambiental”, de tal modo que, se entender que, de acordo com os objectivos de política do ambiente definidos, devem ser tomadas algumas medidas públicas de “despoluição”, de reparação ou de compensação das vítimas, deve procurar escolher instrumentos de política do ambiente que lhe permitam obter dos poluidores as receitas necessárias³⁰³ para cobrir as despesas³⁰⁴. Inversamente, se da

302 Esta é a solução do fundo Japonês criado em 1974, que é alimentado pelas indústrias localizadas em zonas de alto risco e que se destina a financiar as despesas médicas dos moradores ou trabalhadores nessas mesmas zonas que apresentem certos sintomas.

303 “Uma vez que a taxa tem sobretudo uma função de redistribuição, deve, no âmbito das medidas acima referidas, ser estabelecida pelo menos de modo a que para uma dada região e/ou para um dado objectivo de qualidade, o montante global da taxa seja igual à soma dos encargos colectivos de eliminação das perturbações.” (Recomendação 75/436, artigo 4 b) §3).

“Uma primeira categoria importante de instrumentos económicos é constituída pelas taxas e impostos. (...) Começaram por ser desenvolvidos essencialmente para se obterem os fundos necessários para operações de limpeza e para infra-estruturas como as instalações de tratamento de águas, e continuarão a ser importantes para esses objectivos e outros similares, como a eliminação de resíduos.” (Quinto Programa de Acção em matéria de ambiente, JO C 138 de 17 de Maio de 1993).

304 Esta é uma vertente bastante difundida do PPP: “(...) o princípio poluidor-pagador, (...) é um princípio de tributação, é como princípio de tributação que ele deve ser explorado. Por outras palavras, isto pode implicar naturalmente, uma violação ao princípio da universalidade do orçamento, pode implicar mesmo a criação de fundos ou institutos autónomos que indo para além da ideia de consignação dos impostos ou taxas ambientais, a despesas também ambientais, institucionalize o financiamento específico da defesa do ambiente” (António Sousa Franco: “Ambiente e Economia” Centro de Estudos Judiciários. Textos. Ambiente. 1994, pág. 139); “O PPP pode dar uma justificação moral e económica à adopção de uma larga gama de «novos» instrumentos de política do ambiente. Ele parece sobretudo preencher uma «função de criação de meios de financiamento»”. OCDE, “Instruments Économiques Pour la Protection de l’Environnement”, Paris, 1989, pág. 34 e 35. (sublinhado nosso);

«Eis finalmente os fundos de indemnização. Estes consistem em fazer pesar a carga inerente a um risco industrial sobre o meio profissional que é a sua causa. Expressão da colectivização de um risco, eles representam sem dúvida a melhor *transcrição jurídica do princípio económico «poluidor-pagador»*.” Martine

aplicação das medidas de política do ambiente resultarem receitas para o Estado, estas deverão ser aplicadas no financiamento das despesas administrativas de planeamento e controlo ou em medidas públicas de protecção do ambiente.

Podemos ver aqui mais um **subprincípio concretizador do PPP**, o **princípio do equilíbrio do “orçamento ambiental”**, ou da **“reciclagem dos fundos”** a que aludiremos mais adiante³⁰⁵.

4.3.4. Equidade nas trocas comerciais internacionais

Não vamos desenvolver este ponto, pois entendemos que o interesse na generalização da aplicação do PPP à escala mundial, como princípio fundamental da política de protecção do ambiente, decorre dos seus méritos na precaução e prevenção da poluição e de equidade na repartição dos custos das medidas públicas de protecção do ambiente.

Na realidade, o que vai garantir a equidade e ausência de distorções no comércio e no investimento internacionais é a simples existência de políticas de protecção do ambiente em cada país³⁰⁶ e a uniformidade dos princípios de imputação de custos das políticas de protecção do ambiente. Com efeito, se o princípio de que as medidas de protecção do ambiente devem ser desenvolvidas e custeadas pelo Estado, através de impostos (princípio do contribuinte pagador), ou se o princípio da atribuição de subsídios aos poluidores, proporcionalmente à poluição retida, fossem adoptados pela generalidade dos Estados, a equidade do comércio internacional estaria igualmente assegurada.

Rémond-Gouilloud, “Du Droit de Détruire. Essai sur le Droit de l’Environnement”, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, pág. 170.

305 No subcapítulo 5.2.3.4. da Parte III sobre o que paga o poluidor.

306 Sob pena de ser acusado, pelos seus parceiros comerciais, da prática de *dumping* ecológico (como veremos no capítulo 6 da Parte III).

5. INTERPRETAÇÃO LITERAL DO PPP

De acordo com as regras básicas da interpretação jurídica³⁰⁷, a *litera legis*, enquanto ponto de partida e limite da interpretação, define o círculo hermenêutico. No caso do princípio do poluidor pagador, porém, o elemento literal é de pouca ajuda.

Há, inclusivamente, pequenas diferenças na formulação do princípio nas nove línguas oficiais da Comunidade:

Em português:

“Basear-se-á nos princípios (...) do poluidor-pagador”;

Em alemão: “Berecht auf (...) dem Verursacherprinzip”

— **está sujeita ao princípio da causalidade;**

Em dinamarquês: “Bygger paa principperne (...) at forureneren betaler”

— **baseia-se no princípio de que o poluidor paga;**

Em espanhol: “Se basará en los principios (...) de que quien contamina paga”

— **basear-se-á nos princípios de que quem contamina paga;**

Em francês: “Est fondé sur les principes (...) du pollueur-payeur”

— **funda-se no princípio do poluidor-pagador;**

Em grego: “Stirísetai stin archí (...) «o ripánon pliróni»”

307 Tendo naturalmente presente a superação definitiva da teoria tradicional da interpretação jurídica, não nos circunscreveremos, embora o título o possa sugerir, aos tradicionais “elementos” da interpretação, de acordo com o dogma da imanência do sentido normativo. Pelo contrário, procuramos concretizar o princípio segundo as modernas linhas da interpretação jurídica, nomeadamente com recurso a elementos normativos transpositivos, ou “factores de concretização” (FMuller, “Juristische Methodik”, citado por Castanheira Neves em: “A Unidade do Sistema Jurídico: o seu Problema e o seu Sentido”, Estudos em Homenagem ao Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, Boletim da FDUC, nºEspecial, vol II, pág. 73 e seguintes), auxiliares preciosos na tarefa de realização concreta do Direito. Como será especialmente patente ao longo da exposição deste capítulo (cfr. nota nº 342), alguns dos elementos normativos transpositivos, convocados para a tarefa de concretização, serão factores sociais, (maxime, os interesses causais e os interesses de opção [Heck]), e factores normativos.

— **assenta no princípio «o poluidor paga»;**

Em inglês: “Shall be based on (...) the principle that the polluter should pay”

— **basear-se-á no princípio de que o poluidor deveria pagar;**

Em italiano: “E fondata (...) sul principio «chi inquina paga»”

— **funda-se no princípio «quem polui paga»;**

Em neerlandês: “Berust op (...) het beginsel dat de vervuiler betaalt”

— **assenta no princípio de que o poluidor paga.**

A versão alemã é a que mais difere das restantes, porque se limita a enunciar o princípio da causalidade, não referindo nem quem é o *causador* nem quais são as *consequências* da causalidade³⁰⁸. As restantes versões oficiais são mais precisas, referindo-se, de uma forma ou de outra, às ideias de “poluição” e de “pagamento”, implicando que alguma consequência financeira deve decorrer do acto de poluição.

A formulação, geralmente aliterativa e lacónica, do PPP decorre das peculiares circunstâncias em que ocorreu o seu nascimento: a ideia do **poluidor pagador** não nasceu em “berço de ouro”, como nobre princípio de fonte legal ou produto do apurado sentimento jurídico da doutrina, mas simplesmente, como palavra de ordem gritada em manifestações políticas estudantis nos anos sessenta.

Formulado extensivamente, o teor do princípio seria provavelmente “**quem provocar poluição deve suportar os respectivos custos económicos**”.

Verificamos assim, como primeira aproximação ao PPP, que ele não confere poderes discricionários em sentido rigoroso, como aconteceria se a formulação extensiva fosse “quem provocar poluição pode suportar os respectivos custos” pois, como veremos, não nos parece ser essa a natureza do princípio.

308 A propósito da versão alemã do princípio, Ludwig Kramer defende que a formulação adoptada não é a mais correcta, e que todas as outras versões estão formuladas com maior precisão, devendo, portanto, ser preferidas. (“Focus on European Environmental Law”, Sweet & Maxwell, Londres, 1992, pág. 249).

Efectivamente, se alguma ilação se pode retirar do teor do princípio, é a de que o pagamento (a consequência) decorre *automaticamente*³⁰⁹ da poluição (a hipótese), não deixando margem de liberdade de apreciação quanto à possibilidade de permitir que um poluidor *não pague*³¹⁰.

Contudo, não podemos deixar de reconhecer que o PPP confere bastante discricionariedade entendida em sentido amplo, já que contém dois conceitos indeterminados, “poluidor” e “pagador”.

Em suma, antes da concretização do PPP, impõe-se uma determinação prévia do sentido dos conceitos utilizados.

5.1. Hipótese: quem é o poluidor

Apesar de a definição de **poluidor** ser um pressuposto necessário da aplicação do PPP, tem sido uma questão ostensivamente desleixada nos estudos mais aprofundados sobre o princípio, o que aliás é compreensível dada a índole económica de que estes se revestiam.

Saber, em cada caso concreto, quem é o poluidor, nem sempre é tarefa simples.

Quando a poluição ocorra no decurso do *processo produtivo* de um bem³¹¹, e em consequência do *processo produtivo* dele, o poluidor será certamente o produtor do bem, mas se é o *produto* em si mesmo que é poluente³¹², (pela sua composição, pelo tipo de utilização que normalmente lhe é dada, ou pela sua deterioração enquanto resíduo) ou ainda no caso de tanto o *processo produtivo* como o *produto* ou *processo consumptivo*³¹³ serem simul-

309 Na prática não é assim tão *automaticamente*, porque, como veremos ao longo dos próximos capítulos, para delinear a política do ambiente, há que averiguar o nexos de causalidade, o quantitativo do pagamento em função das necessidades de prevenção e de cobertura orçamental, a forma mais adequada de pagamento, etc.

310 Veremos no capítulo 6. da Parte III que o princípio não deve ser entendido em termos absolutos, e que admite algumas excepções em casos muito limitados.

311 Por exemplo, o funcionamento das centrais térmicas provoca emissões de SO₂ embora o produto final, a electricidade, seja um produto “limpo”.

312 Por exemplo, a fabricação de automóveis é relativamente inofensiva, mas o mesmo não se pode dizer do próprio automóvel, que é a principal causa de poluição atmosférica nos centros urbanos.

313 Robert Ayres e Allen Kneese, fazem, a este propósito, uma observação pertinente: é incorrecto falar em “consumo final” dos bens, como se objectos materiais desaparecessem no vazio depois de serem

taneamente poluentes³¹⁴, **quem será o poluidor?**³¹⁵

Materialmente, o poluidor continua a ser quem cria o produto com características tais que o tornam poluente e, mesmo assim, o põe no mercado, à disposição dos potenciais utentes.

Formalmente, nos dois últimos casos, o poluidor é quem fisicamente o utiliza³¹⁶, ou seja, o consumidor.

Ilustremos com dois exemplos clássicos:

1º-Pesticidas e adubos químicos: Pela sua composição, estes produtos provocam elevados níveis de poluição (local e disseminada), por ocasião e em consequência da sua utilização. Formalmente, o poluidor é, sem dúvida, o agricultor que os usa.

Mas será ele o verdadeiro “responsável”³¹⁷ pelo desencadeamento de um processo de poluição grave, extensa e duradoura, cuja previsão e compreensão implicaria conhecimentos científicos apurados³¹⁸, que ele seguramente não possui?

Não deveria ser o fabricante, que possui os conhecimentos científicos e técnicos suficientes para produzir os produtos em causa e que os coloca no mercado, o “responsável” pelos danos que a sua utilização por outrem provoca ao ambiente?

2º-Viaturas automóveis: Também neste tipo de produtos se pode dizer que a utilização normal é mais poluente que a própria produção.

“consumidos”. Os resíduos do processo de produção e consumo permanecem e prestam *desserviços*. (“Production, Consumption, and Externalities” *The American Economic Review*, 3, 1969, pág. 284).

314 Por exemplo, o fabrico e utilização na agricultura de adubos azotados, que são poluentes tanto durante a produção como na utilização.

315 “Na sua formulação inicial o PPP visava claramente as actividades industriais. (...) Mas pode objectar-se que o consumidor é o primeiro poluidor porque toda a actividade industrial se exerce em sua intenção.” (Martine Rêmond-Gouilloud, “Du Droit de Détruire. Essai sur le Droit de l’Environnement”, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, pág. 163).

316 A utilização, em sentido amplo, abrange a aquisição, a utilização em sentido restrito ou consumo e finalmente, o abandono, no termo da vida útil do bem.

317 Não empregamos aqui a palavra em sentido rigoroso, pois, como veremos, o PPP não se dirige à *responsabilização jurídica* de um *culpado* pela poluição.

318 Nomeadamente, de Química e Física.

Neste caso, quem deveremos considerar serem os poluidores?

Mais uma vez, formalmente, são os proprietários e utilizadores de viaturas automóveis, que, enquanto circulam com as suas viaturas, contribuem definitivamente para o elevadíssimo grau de poluição atmosférica e sonora, que actualmente se verifica nas zonas urbanas³¹⁹. Não podemos, porém, ignorar que, dadas as condições da vida moderna, muitos dos utentes de veículos automóveis não têm muitas alternativas à utilização deste meio de transporte.

Resta-nos então saber qual será a forma simultaneamente mais justa e mais eficaz de reduzir a poluição em cada caso: exigir ao agricultor que deixe de utilizar adubos e pesticidas químicos, arriscando-se a perder as colheitas e ter de cessar a sua actividade, para evitar a poluição dos solos e das águas, ou exigir ao produtor que produza pesticidas menos concentrados, com uma composição química menos perigosa para o ambiente e que forneça mais informação aos agricultores sobre as melhores técnicas de aplicação do produto?

Ou ainda, será mais justo exigir ao automobilista que se desloque mais vezes a pé ou de bicicleta e que mande instalar no seu automóvel catalisadores, silenciadores e outros dispositivos destinados a reduzir a poluição, ou, por outro lado, impor aos construtores de automóveis que construam viaturas menos poluentes e investiguem meios alternativos de transporte?

5.1.1. Posição da Comunidade

³²⁰Na Comunicação da Comissão, anexa à Recomendação do Conselho de 3 de Março de 1975, relativa à imputação de custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente, o poluidor é definido como “aquele que degrada directa ou indirectamente o ambiente ou cria as condições que levam a essa degradação”.

Todavia, a própria Comunidade Europeia reconhece que esta definição não resolve muitas

319 Embora varie consoante a substância poluente considerada, podemos, com efeito, afirmar que, presentemente, os automóveis são responsáveis por 50% da poluição atmosférica total emitida em Portugal.

320 Limitamo-nos a expor aqui a posição da Comunidade pois a OCDE não toma, nas suas Recomendações, posição a este propósito.

das complexas questões que podem surgir na prática, nomeadamente os casos de pluralidade de poluidores (poluição cumulativa e cadeias de poluidores) e por isso, no mesmo artigo, apresenta dois critérios práticos de imputação de custos: a eficiência económica e administrativa da imputação dos custos e a capacidade de internalização dos custos pelos visados. “No caso das poluições em cadeia a imputação dos custos pode, pois, fazer-se no ponto onde o número dos operadores é o mais fraco possível e o mais fácil de controlar, ou então onde contribua mais eficazmente para a melhoria do ambiente e onde sejam evitadas as distorções de concorrência.”³²¹

Com efeito, é verdade que os custos devem ser imputados à categoria mais fácil de controlar, nomeadamente por ser composta por um número mais pequeno de sujeitos, e é igualmente verdade que certos sujeitos podem contribuir mais eficazmente que outros para o melhoramento do ambiente.

Mas o que a Comunidade faz, no fundo, é renunciar a resolver as dúvidas na determinação de quem é, em cada caso concreto, o “poluidor”; preferindo escolher, entre os vários poluidores possíveis, o “melhor pagador”.

A aplicação dos dois critérios citados conduz, na prática, à imputação dos custos ao produtor. De facto, a actividade dos produtores é mais fácil de controlar e regulamentar, e em qualquer caso, a internalização dos efeitos externos tem mais sentido se se operar ao nível da produção³²².

Ora, ainda que esta possa ser uma boa solução prática, se quisermos vir a fazer uma apreciação do PPP, não numa perspectiva de simples eficácia económica ou ecológica, mas na perspectiva da justiça dos resultados que permite atingir, saber quem é o poluidor é de crucial importância.

Convém, portanto, que aprofundemos um pouco mais o tema, procurando critérios que, com facilidade, permitam resolver situações concretas.

321 Recomendação 75/436.

322 Na realidade, enquanto o consumidor praticamente não tem outra alternativa, para reduzir a poluição, senão deixar de consumir um determinado bem ou serviço, os produtores dispõem de soluções alternativas: podem utilizar técnicas de produção menos poluentes, mecanismos de controle da poluição, alterar a composição dos produtos, etc.

5.1.2. Posição adoptada: o poluidor-que-deve-pagar

Em vez de procurar determinar, como faz a Comunidade, quem é o “melhor pagador”, (no sentido daquele poluidor ou categoria de poluidores a quem mais facilmente se pode ir “*buscar o dinheiro*”), ou mesmo em vez de procurar determinar quem é, em abstracto, **o poluidor**, vamos procurar critérios que, em concreto, nos permitam decidir quem é **o poluidor que, pagando, vai permitir realizar os fins visados pelo PPP**, essencialmente, de prevenção e de precaução da poluição³²³.

O **poluidor-que-deve-pagar** é aquele que tem poder de controlo sobre as condições que levam à ocorrência da poluição, podendo portanto preveni-las ou tomar precauções para evitar que ocorram.

A solução pareceria apontar para a verificação de um nexo de causalidade³²⁴ adequada³²⁵ entre a acção (que pode ser de produção ou de consumo), e a poluição. Porém, como vimos, os pagamentos não têm relação directa com o dano eventualmente causado, nem carácter sancionatório, não estando limitados pelo princípio ético da culpa. O processo de decisão é mais “*forward looking*” do que “*backward looking*”.

A solução da causalidade adequada é, portanto, de afastar pois, se os pagamentos devem corresponder, quantitativa e qualitativamente, às necessidades de prevenção e controlo dos danos ao ambiente, entendemos que o legislador pode bastar-se com uma prova³²⁶

323 K.H. Hansmeyer defende precisamente uma interpretação pragmática do PPP ao definir quem é o poluidor (“«Polluter Pays» v. «Public Responsibility»”, *Environmental Policy and Law*, 6, 1980, pág. 23).

324 Para além da causalidade, é desnecessária a verificação da existência de outros requisitos, nomeadamente da culpa, já que não estamos à procura de um responsável em termos jurídico-civilísticos.

325 “No que tange agora ao nexo de causalidade entre a acção especialmente perigosa e os danos ressarcíveis, convém ter presente a especificidade inerente aos factos de poluição, os quais são, por natureza, de grande complexidade, projectando, não raramente, efeitos bastante difusos e quantas vezes longínquos, quer no tempo, quer no espaço, em relação à respectiva fonte” Manuel Tomé e Manuela Flores, “Sobre a Responsabilidade Civil por Factos de Poluição”, *Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários*, 1994, pág. 46.

326 Sobre a prova da causalidade em matéria de responsabilidade por danos no direito britânico, Stephen Tromans, esclarece que “não há necessidade de provar que a actuação foi causa completa ou exclusiva do danos, mas simplesmente que foi [causa] material ou [causa] significante. (...) O facto de os peritos não conseguirem identificar o processo causal cientificamente, não preclude a possibilidade de o tribunal inferir de todos os factos, que a negligência do arguido contribuiu materialmente para o dano do autor.” “*Environmental Liability*”, (*Environmental Policy and Law*, 22/1, 1992, pág. 44).

em termos de verosimilhança ou probabilidade séria de causalidade³²⁷, ou até estabelecer presunções³²⁸ de nexos³²⁹ com base, por exemplo, em probabilidade estatística, soluções já preconizadas pelos civilistas para o domínio da responsabilidade civil, e aplicáveis, por maioria de razão, à actuação preventiva. O nexos seria estabelecido pela lei através de uma presunção relativa, sempre que, **segundo as circunstâncias do caso, a actividade considerada possa ter causado o dano**³³⁰.

327 A proposta de Directiva do Conselho relativa à responsabilidade civil pelos danos causados pelos resíduos, fala em «*plausibilidade preponderante*» do nexos de causalidade entre os resíduos do produtor e o dano sofrido ou, conforme o caso, as lesões ao ambiente” (itálico nosso).

328 Araújo de Barros alerta para a dificuldade do estabelecimento da presunção legal de causalidade: “Constituindo uma presunção a ilação que se tira de um facto conhecido (base da presunção) para afirmar um facto desconhecido (cfr. artigo 349º do Código Civil), o estabelecimento de uma presunção de nexos de causalidade pressupõe a prévia definição de qual o facto que serve de base a essa presunção e de qual o facto a presumir. Tarefa árdua para quem queira elaborar uma previsão de carácter genérico. O que só é possível com recurso a uma cláusula geral, meramente orientadora” (“Direito Civil e Ambiente”, Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 235).

329 Sobre a atitude da jurisprudência francesa em relação ao estabelecimento do nexos de causalidade no domínio da responsabilidade civil por danos ao ambiente, Gilles Martin, esclarece que “desde há alguns anos, se desenvolveu na jurisprudência a tendência de estabelecer o nexos de forma negativa; os magistrados procedem *por eliminação* [de causas] a partir do dano.” E exemplifica: “Um muro desmoronou-se algumas horas após aviões terem sobrevoado a região a velocidade supersónica e deflagrações [o *bang* supersónico] terem sido ouvidas: se nenhum abalo sísmico tiver sido sentido, se não há galerias de minas no subsolo, se o muro não estava minado por águas e se nenhuma máquina esbarrou contra ele, os tribunais deduzem, com o acordo do Tribunal de Cassação, que a sua destruição esteve ligada às deflagrações causadas pelo sobrevoos das aeronaves.” Verifica-se nestes casos uma grande extensão da noção de causalidade, pois “os magistrados retiram, da ausência de factos precisos, uma probabilidade:” (“De la Responsabilité Civile Pour Faits de Pollution, au Droit a l’Environnement”, “Droit Civil et Économie de l’Environnement”, Collection dirigé par Michel Prieur et Alexandre Kiss. Publications Périodiques Spécialisées, 1989, pág. 52 e 53).

330 A nova lei alemã de 10 de Dezembro de 1990, relativa à responsabilidade civil em matéria de ambiente consagra já uma presunção de causalidade sempre que, segundo as circunstâncias do caso, uma instalação possa ter causado o dano considerado, tendo em conta o funcionamento da instalação, os equipamentos utilizados, a natureza concreta das substâncias utilizadas ou emitidas, os dados meteorológicos, etc., mas sempre só no caso de *acidente* ou *incidente* na instalação. A presunção de causalidade não se aplica quando a instalação funcionou normalmente, as regras impostas para o seu funcionamento foram respeitadas e não houve incidentes. O detentor das instalações pode ilidir a presunção, se provar que segundo os dados do caso, outra circunstância pode ter sido a causa do dano. A Lei não diz nada sobre a repartição da responsabilidade entre as instalações quando qualquer uma pode ter causado o dano, mas parece admissível a responsabilidade colectiva e solidária dos detentores das instalações. (Detlev von Breitenstein, “La Loi Allemande Relative a la Responsabilité en Matière d’Environnement” in *Revue Juridique de l’Environnement*, nº2 1993, pág. 234 e 235).

No direito japonês existe uma presunção semelhante de nexos de causalidade entre a poluição emitida por uma instalação poluente susceptível de afectar a saúde e a ocorrência de uma doença das constantes de uma

Considerando que a poluição³³¹ é fruto da actividade humana, vamos fazer uma classificação de tipos possíveis de poluidores, conforme a contribuição que, com a sua actividade típica, dão para o dano ao ambiente.

Numa perspectiva económica, o meio ambiente tem utilidade e valor para os **produtores**, enquanto factor de produção, na medida em que produz bens ou serviços; e tem igualmente utilidade e valor para os **consumidores**³³² enquanto bem que produz serviços e satisfações³³³ e enquanto bem em si mesmo, pelo simples facto de existir.

Assim, a actividade desencadeadora da poluição, pode ser uma actividade de produção em sentido lato³³⁴, ou de consumo³³⁵.

Como se poderia tornar confusa a referência abstracta às várias situações que vamos considerar ao longo deste subcapítulo, elaborámos uma tabela que engloba as diferentes situações que vamos considerar, e que vai servir de quadro de referência e auxiliar da exposição.

lista publicada, desde que ocorra num raio determinado de quilómetros da instalação poluente. (Gilles Martin, «Direito do Ambiente e Danos Ecológicos», Revista Crítica de Ciências Sociais, nº31, 3 1991, pág. 120).

331 Voltamos mais uma vez a recordar que empregamos aqui a palavra num sentido impróprio, como referência simplificada a todo e qualquer dano provocado pelo Homem ao ambiente.

332 Segundo a “noção doutrinal mais corrente e generalizada (...) consumidor é o adquirente, possuidor ou utilizador de bens de consumo ou de serviços destinados ao seu uso pessoal, familiar ou doméstico, portanto, ao seu uso privado, (...) não ao seu uso profissional.” (Calvão da Silva, “Responsabilidade Civil do Produtor”. Almedina, 1990).

333 Segundo Robert H. Haveman e Allen V. Kneesse, são três os tipos de serviços prestados pelo ambiente: tangíveis, funcionais e intangíveis (“The Economics of Environmental Policy”, A. Myrick Freeman III John Wiley & Sons 1973, pág. 20).

334 Calvão da Silva analisa exaustivamente a noção de produtor. (obra citada). Nós adoptaremos uma noção ampla, englobando tanto a produção de bens, como a prestação de serviços, e mesmo na produção de bens, englobando tanto o sector primário como o secundário.

335 Sobre o que os consumidores podem fazer para evitar a poluição que causam, nomeadamente através de consumos agrupados ou colectivos, ver Jacqueline Poelmans-Kirschen, “Consumption et Environnement” Collège d’Europe, Vers une Politique Communautaire de l’Environnement, Bruges, De Tempel 1974, pág. 101 e 102.

Poluição na produção	Auto consumo	§ [1]		PP = 1
	Para o mercado	§ [1]	→ [2]	PP = 1
Poluição no consumo	Bens naturais		§ [2]	PP = 2
	Bens transformados	[1]	→ [2]	PP = 1

§ -Poluição

[1]-Produtor

[2]-Consumidor

- **Caso 1:** Sendo a actividade poluente uma actividade produtiva, a produção pode ser para autoconsumo³³⁶ —**hipótese 1**—, ou produção para o mercado³³⁷ —**hipótese 2**—.
- **Caso 2:** Sendo a actividade poluente uma actividade de consumo, pode ser consumo de bens naturais não transformados, retirados da natureza pela própria actividade do consumidor³³⁸ —**hipótese 1**—, como de bens complexos, produto de uma transformação pelo homem³³⁹ —**hipótese 2**—.

Nas primeiras hipóteses de cada caso (produção para auto consumo e consumo de produtos naturais, não transformados), **só há um poluidor**, que é o **poluidor directo**. O **poluidor directo** ou **material** é aquele que, com a sua actividade física, vai provocar directamente a poluição.

Nas segundas hipóteses de cada caso (produção para o mercado e consumo de produtos transformados), podemos afirmar que há, pelo menos, **dois poluidores**:

a) Um **poluidor directo** ou **material** -Novamente, aquele que, com a sua actividade física,

336 É difícil encontrar um exemplo verosímil de uma situação destas, mas podemos pensar no fabrico caseiro de sabão de banha de porco para uso doméstico, considerando esta situação como “poluente” em sentido amplíssimo.

337 Fabricar celulose.

338 Queimar lenha para aquecimento.

339 Usar automóveis (supondo que só o consumo, e não a produção destes bens, é poluente) ou energia eléctrica não profissionalmente.

vai provocar directamente a poluição. No primeiro caso, considerando que é a produção (e não o consumo) que é poluente, o poluidor directo é o produtor para o mercado. No segundo caso, considerando que é o consumo (e não a produção) que é poluente, o consumidor de produtos transformados.

b) Um **poluidor indirecto** ou **moral** -Aquele que beneficia da actividade poluente ou que cria as condições para que a poluição se produza. No primeiro caso, quem consome o produto cuja produção foi poluente, no segundo caso, quem produziu o bem cujo consumo vai ser poluente.

Ora, neste caso em que há dois poluidores, há umnexo de causalidade entre a actividade do poluidor indirecto, e a actividade do poluidor directo, de tal modo que, se não existisse a actividade do poluidor indirecto, o poluidor directo não teria *interesse* ou *estímulo*³⁴⁰ para poluir ou então, no segundo caso, não teria “*conseguido*” poluir mesmo que quisesse.

Como resolver estas situações? Quem é o poluidor-que-deve-pagar quando rigorosamente, há dois poluidores?

No caso do consumidor de um produto transformado, cuja produção foi poluente, o **poluidor-que-deve-pagar** é quem efectivamente cria e controla as condições em que a poluição se produz, que neste caso é o produtor. A sua actuação foi condição *sine qua non* da poluição, e só ele dispõe de meios para a evitar. É certo que o consumidor também é um poluidor indirecto, que beneficia de um produto cujo produção foi prejudicial para a sociedade, mas ele não tem ao seu alcance meios razoáveis para evitar a ocorrência do dano, porque não controla as condições em que a poluição acontece. Exigir uma cessação total da actividade indirectamente poluente (o consumo) como forma de controlar a poluição é manifestamente irrazoável, quando existam outros meios menos onerosos de evitar a poluição. Veremos adiante como a *repercussão* vem resolver este problema.³⁴¹

Resta-nos o caso da produção de um bem cujo consumo é poluente. Esta situação, bastante frequente na prática, foi expressivamente ilustrada pelos exemplos dados logo no início do capítulo.

340 Vejam-se as teorias explicativas do comércio do lado da procura, de Linder e Lencaster, citadas por Lopes Porto (“Lições de Teoria da Integração e Políticas Comunitárias”, 1º Volume, Almedina, 1991, pág. 63-67).

341 Capítulo 5 Parte III.

Nestes casos, mais uma vez, há **dois poluidores**. Qual o poluidor-que-deve-pagar? Em nossa opinião, o poluidor-que-deve-pagar é mais uma vez o produtor, embora a justificação seja agora algo diferente, pois ao contrário da situação anterior, a sua actividade, só indirectamente vai dar origem à poluição.

O poluidor-que-deve-pagar é o produtor, porque sendo o produtor é quem **lucra** com a produção de um bem, cuja utilização **provável e normal** (o consumo) é prejudicial para a sociedade³⁴², é justo que suporte esses custos.

Em segundo lugar, porque considerando que o fim essencial do PPP é evitar que se produzam mais danos ao ambiente (fim de **prevenção** em sentido amplo), o **poluidor-que-deve-pagar** é aquele que com a sua actuação cria e controla as condições que normalmente e provavelmente, vão desencadear a poluição. Com efeito, o produtor é quem controla as condições que estão na origem do dano, quem dispõe de poder tecnológico e económico para alterá-las, **prevenindo** a ocorrência de poluição gradual ou tomando **precauções** para

342 Com as devidas adaptações, aplicamos aqui as teorias justificativas da responsabilidade sem culpa, baseadas na ideia de *risque d'activité e risque profit*. Não significa isso, como já referimos, que vejamos o PPP como princípio de responsabilidade civil objectiva por danos ao ambiente. Significa apenas que, numa e noutra situação, os interesses causais e os interesses de opção (ou de valoração) são idênticos.

Na realidade, o que justifica para que alguém sofra uma consequência jurídica de um facto danoso que não está dependente da sua vontade (dolosa, ou sequer negligente), e que ele não domina, é a ideia de que essa pessoa criou as circunstâncias que provavelmente vão dar origem ao dano, ou de que essa pessoa lucra ou beneficia de algum modo desse facto.

Os interesses causais conflituantes são:

a) por um lado, o interesse de cada indivíduo (**vítima da poluição**), (*uti singuli* ou *uti cives*, respectivamente, para interesses individuais ou difusos) que sofre danos causados por outrem, em ser compensado pelos danos que sofreu e em não continuar ou não voltar a sofrê-los (consoante se trate, respectivamente, de responsabilidade civil, com as suas finalidades reparadoras, ou do PPP com as suas finalidades eminentemente preventivas);
 b) por outro lado, o interesse do sujeito (**poluidor directo**) que quer continuar a desenvolver livremente uma actividade que, sendo indirectamente prejudicial para terceiros, lhe é proveitosa;
 c) no caso específico que estamos a considerar, em que há dois poluidores, a relação conflituosa é "trilateral", ou mesmo "plurilateral", e por isso há que considerar igualmente os interesses de quem (**poluidor indirecto**), só indirecta ou moralmente causa o dano e que não tem meios razoáveis para o evitar, em continuar a desenvolver a sua actividade.

Como interesses de opção, temos o interesse na preservação do ambiente evitando acidentes ecológicos, de salvaguarda do equilíbrio ecológico, de protecção da saúde das pessoas, da autonomia da vontade, do progresso económico, da justiça distributiva, etc.

Em suma, tanto os interesses causais, como os interesses de opção, são idênticos na responsabilidade baseada no risco e nos casos descritos de danos ao ambiente.

que a poluição acidental não ocorra³⁴³.

Exemplificando: se alguém produz e vende detergentes com fosfatos e os coloca no mercado, é normal e provável que eles venham a ser utilizados para o fim a que se destinam, que é a lavagem doméstica e, em consequência, é provável que venham a poluir as águas dos rios. Se quisermos evitar que isto aconteça, aplicando por exemplo uma “ecotaxa”, não deveremos onerar o poluidor directo, que só pode optar por consumir ou deixar de consumir o produto em causa, mas o poluidor indirecto, que conhece a composição do produto e pode alterá-la, de forma a torná-lo menos poluente.

Por razões de **prevenção** da poluição, são estes os **poluidores-que-devem-pagar**. Porém, razões políticas (como a protecção do emprego, por exemplo), podem levar a que sejam **outros poluidores** a pagar, ou podem até levar a pagar quem não seja sequer poluidor, embora estas situações sejam já claramente contrárias ao PPP.

5.1.3. Concausalidade

Nem sempre o processo causal entre acção e poluição é linear. Frequentemente encontramos-nos perante situações mais complexas do que a causalidade simples, situações de concorrência de causas da poluição, ou concausalidade³⁴⁴, como são os casos da **poluição cumulativa** e das **cadeias de poluidores**.

5.1.3.1. Posição da Comunidade

Ambas as situações foram previstas na Recomendação de 1975:

“Se a determinação do poluidor se revelar impossível ou muito difícil e, por conseguinte, arbitrária, e no caso da poluição do ambiente ser o resultado, quer da conjugação simultânea de várias causas —poluição cumulativa— quer da sucessão dessas causas —cadeias de poluidores— (...).”

343 Pelo critério proposto, o poluidor não coincide necessariamente com o responsável civil, que aliás, pode nem existir no caso.

344 No âmbito do Direito Civil, Antunes Varela refere-se a categorias análogas, nomeadamente a causalidade cumulativa, autoria múltipla, e autoria incerta. (“Das Obrigações em geral” vol. I 7ª ed 1991).

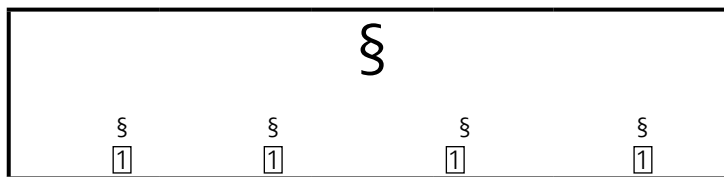
Parece-nos, todavia, que a especificidade das situações de poluição cumulativa e de cadeias de poluidores reside não tanto na simultaneidade ou sucessão temporal das várias emissões poluentes, mas sim na relação entre os poluidores considerando o estágio da cadeia económica em que se gera a poluição.

A verdadeira distinção entre uma poluição originada por uma acumulação de causas e aquela originada por uma cadeia de poluidores, residirá, quanto a nós, na categoria dos poluidores. São as diferentes posições dos poluidores na cadeia económica, que justificam o tratamento diferenciado dos dois tipos de poluição, exigindo um especial cuidado na escolha das medidas de política ambiental.

Por exemplo, não é pelo facto de dois automobilistas utilizarem os seus automóveis em momentos diferentes, contribuindo sucessivamente (e não simultaneamente), para a poluição atmosférica, que este caso deve deixar de ser considerado e tratado como poluição cumulativa.

5.1.3.2. Posição adoptada

Na **poluição cumulativa**, a poluição é ocasionada por uma actividade semelhante e contemporânea desenvolvida por vários sujeitos com a mesma categoria económica, (de produtores ou de consumidores). Mais uma vez, apresentamos uma representação gráfica desta situação:



§ -Poluição atmosférica

1 -Fábricas de celulose

Os **poluidores-que-devem-pagar**, na poluição cumulativa, são **todos**, na medida em que todos contribuem, com a sua conduta, para a poluição, e por isso todos têm que tomar medidas tendentes a evitá-la. Embora não seja fácil estabelecer a proporção em que cada

poluidor participa para a poluição global³⁴⁵, cada poluidor deve pagar proporcionalmente às necessidades de prevenção verificadas no combate da poluição a que dá origem³⁴⁶.

As necessidades de prevenção, que condicionam o *quantum* dos pagamentos do poluidor, dependem de diversos factores:

A perigosidade da actuação e amplitude das suas consequências, (se há muito perigo de a poluição ocorrer e as suas consequências puderem ser espacial e temporalmente amplas, **paga mais**);

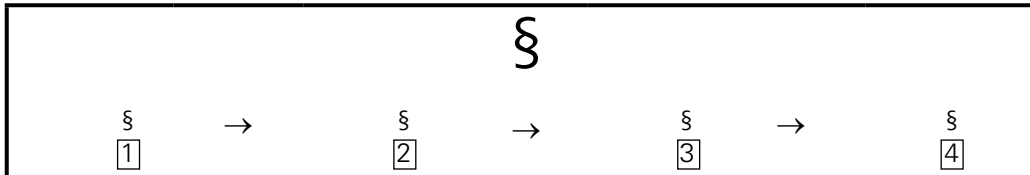
- As vantagens que o poluidor retira da poluição, (se retira grandes benefícios ou lucros, **paga mais**);
- A capacidade (técnica e económica) que tenha de evitar a poluição, introduzindo alterações na actividade que a gera ou reduzindo essa actividade, (quanto maior a capacidade e facilidade em evitar, maior a exigibilidade, logo **paga mais**)

Nas **cadeias de poluidores**, há também diversos sujeitos a contribuir, com as respectivas actividades, para a poluição, mas as actividades desenvolvidas são diferentes porque os indivíduos se encontram em diferentes fases do processo produtivo, nomeadamente, extracção, transformação, transporte, consumo sem esquecer a fase final, que pode consistir simplesmente no abandono do bem, como resíduo, no final da sua vida económica útil, ou então pode consistir na sua reutilização ou reciclagem.

As **cadeias de poluição** são situações em que cada poluidor da cadeia é simultaneamente poluidor directo e indirecto, em relação à poluição que produz e à que leva a produzir. Um esquema, permite-nos compreender melhor estas situações:

345 Essa determinação pode ser feita com base em dados estatísticos sobre a quantidade de matérias primas ou de energia utilizadas, ou os montantes de produção ou consumo de produtos poluentes, etc.. Os impostos "ecológicos" cujo facto tributário seja a quantidade de produção ou consumo de um bem poluente, (como índice da quantidade de poluição produzida) são um dos instrumentos possíveis para distribuir os pagamentos proporcionalmente às necessidades de prevenção da poluição.

346 Há casos em que a poluição provocada individualmente por cada poluidor é de tal modo leve, que pode ser considerada irrelevante, só se tornando nociva e com relevância autónoma, pelo concurso de acções semelhantes por outros poluidores individuais (isto é, precisamente como poluição cumulativa) ou após prolongada reiteração de actos do mesmo poluidor.



§ -Poluição atmosférica

①-Extracção de petróleo

②-Refinaria de petróleo

③-Transporte de gasolina

④-Condução de um automóvel particular

Para determinar quem são os **poluidores-que-devem-pagar** nas **cadeias de poluição** há que averiguar, em cada caso, em relação a cada elo da cadeia, quem é o poluidor que, criando as condições que estão na origem da poluição, melhor pode controlá-las evitando a ocorrência da poluição.

5.2. Estatuição: o que paga o poluidor

Outra grande dúvida na interpretação do PPP reside em saber que tipo de custos devem suportar os poluidores. A fórmula poluidor pagador não nos fornece qualquer indicação sobre o que paga o poluidor, e por isso, neste ponto, a interpretação literal não é muito esclarecedora.

O problema da determinação do que paga o poluidor remete-nos mais uma vez para a *vetata questio* do estudo jurídico do PPP: será admissível interpretar o PPP como uma regra de responsabilidade civil?

Efectivamente, da resposta a esta polémica questão depende a identificação dos custos a suportar pelo poluidor. Consoante a resposta, assim o poluidor terá que pagar os custos necessários à eliminação ou redução da poluição emitida no decurso da actividade, ou os custos necessários à reparação dos danos causados.

O primeiro impulso de quem identifica o PPP com o princípio da causalidade na respon-

sabilidade civil³⁴⁷, é responder que o poluidor deve pagar, muito simplesmente, o valor correspondente às indemnizações a atribuir aos lesados.

Como já referimos, é, para nós, um facto inquestionável que esse não é o conteúdo clássico do PPP³⁴⁸, e embora algumas evoluções mais recentes do Direito comunitário pareçam indiciar novas aberturas, como veremos seguidamente, achamos que continua a não ser esse o sentido actual do princípio³⁴⁹.

5.2.1. Posição da OCDE

De acordo com a definição da OCDE³⁵⁰, “Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos do desenvolvimento das medidas [de prevenção e controlo da poluição] decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável.”

Esta definição representa já uma grande ajuda na determinação do “*quantum debitoris*” do poluidor.

Podemos retirar dela três ilações:

1. Que as autoridades públicas devem definir o que pode ser considerado um *estado acei-*

347 Quem causa um dano a outrem deve reparar o dano, colocando o lesado na situação em que ele estaria se não tivesse ocorrido a lesão.

348 “Por outras palavras, o bem colectivo tem um custo. Esse custo ou é interiorizado, ou seja, é suportado como custo interno da própria iniciativa de produção, pelo agente cuja actividade -sendo positiva é produtiva e útil, não só para si como para a colectividade- gera o efeito -poluição; ou é suportado com base em critérios que são tributários, tais como os outros critérios de financiamento de bens colectivos. Por quem? Se não for pelos agentes poluidores, é pela colectividade; não há terceira alternativa; aquilo que os poluidores não suportam, suporta-o a colectividade. E suporta-o de uma de duas maneiras, necessariamente: ou porque o ambiente é degradado; ou porque para melhorar o ambiente alguém vai ter que pagar e são os contribuintes. (...) e o princípio poluidor-pagador, (...) é um princípio de tributação, não é um princípio de responsabilidade civil -mesmo alargada- ou pelo menos se puder ser um princípio da responsabilidade civil alargada, muito bem (não discuto isso), mas, é também um princípio de tributação e é como princípio de tributação que ele deve ser explorado.” António Sousa Franco, “Ambiente e Economia” Centro de Estudos Judiciários. Textos Ambiente 1994, pág. 137-139.

349 Voltaremos a fundamentar melhor a nossa posição acerca deste ponto no capítulo dois das Conclusões.

350 Na Recomendação de 1972, já citada.

tável do ambiente.

2. Que devem criar medidas ou instrumentos adequados para atingir esse estado *aceitável* de qualidade do ambiente.

3. Que devem impor aos poluidores o custeamento das medidas criadas.

Parece-nos, porém, que é possível ir um pouco mais longe.

5.2.2. Posição da Comunidade

Este é, sem dúvida, um dos pontos menos claros da interpretação do PPP ao nível da Comunidade Europeia.

Com efeito, a Comunidade Europeia não tem tido uma posição muito firme quanto a esta questão, demonstrando algumas hesitações quanto ao que paga o poluidor.

Vamos analisar diacronicamente os sucessivos textos Comunitários em que o PPP tem sido consagrado, seguindo a evolução do princípio, a fim de decidir se o seu conteúdo actual variou ou não substancialmente em relação ao seu sentido clássico.

*
* *

1973— No **primeiro Programa de acção em matéria de ambiente**³⁵¹, o princípio é citado em relação às despesas de prevenção e eliminação de factores nocivos ao ambiente. “As despesas ocasionadas pela prevenção e a supressão das perturbações incumbem, por princípio, ao poluidor”³⁵². Aqui a palavra “supressão” não pode naturalmente ser considerada sinónimo de reparação.

Logo no 1º artigo encontramos a confirmação da ideia de que a política de ambiente deve ser essencialmente preventiva: “A melhor política de ambiente consiste em evitar desde o início, a criação de poluições ou de perturbações e não em combater posteriormente os seus efeitos”.

351 JO C 112/1 de 20 de Dezembro de 1973.

352 Artigo 5º do Título II.

1974— A primeira referência ao princípio, aparentemente como instrumento de responsabilidade civil, encontrava-se no artigo 6º do **projecto de Recomendação do Conselho aos Estados membros relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente**³⁵³, onde se lia:

“Os responsáveis por uma poluição deverão suportar:

- a) as despesas resultantes do respeito das normas impostas pelos poderes públicos (investimentos em equipamento e material antipoluição, aplicação de novos processos, despesas de funcionamento de instalações antipoluição, etc.),
- b) as despesas correspondentes ao pagamento de taxas,
- c) as indemnizações atribuídas às vítimas de uma poluição.”

Para manter intacto o sentido tradicional do princípio, poderíamos interpretar esta disposição como uma referência às obrigações decorrentes da aplicação do PPP, nas duas primeiras alíneas, e uma referência à responsabilidade civil, na terceira alínea.

Todavia, tal interpretação era negada logo na continuação do artigo:

“Os custos a suportar pelo responsável por uma poluição no quadro da aplicação do princípio do «poluidor-pagador», deveriam englobar todas as despesas necessárias para atingir um objectivo de qualidade do ambiente e as indemnizações a atribuir às vítimas nos casos em que este objectivo de qualidade não tenha podido ser atingido, aqui compreendidas as despesas administrativas directamente ligadas à execução das medidas antipoluição. (...)”

Finalmente, era incontroversa a relação entre o ressarcimento devido às vítimas e a aplicação do princípio em exame. O princípio parecia ter adquirido um novo significado: não só o dever de suportar os custos das medidas necessárias para garantir à colectividade um nível de vida aceitável, mas também residualmente, na hipótese de insucesso da actuação preventiva, a cobertura dos danos causados.

1975— Contudo, esta posição não vingou pois este artigo não encontrou consagração no

353 Apresentada pela Comissão ao Conselho em 7 de Março de 74, e publicada no JO C 68 de 12 de Dezembro de 1974.

texto definitivo da **Recomendação 75/436 (EUROATOM, CEEA, CEE)**³⁵⁴, que actualmente dispõe o seguinte:

“Os poluidores são obrigados a suportar, de acordo com os instrumentos utilizados, e sem prejuízo de eventuais indemnizações³⁵⁵ devidas com base no direito nacional ou internacional e/ou de uma regulamentação a elaborar na Comunidade:

a) As despesas correspondentes às medidas que tomarem para lutar contra a poluição (investimentos em equipamentos e material antipoluição, execução de novos processos, despesas de funcionamento de instalações antipoluição, etc.), mesmo quando essas medidas vão mais longe do que as normas impostas pelos poderes públicos.

b) as taxas.

Os custos a suportar pelos poluidores no âmbito da aplicação do «poluidor-pagador» deveriam englobar todas as despesas necessárias para atingir um objectivo de qualidade do ambiente, incluindo os custos administrativos directamente ligados à execução das medidas antipoluição. (...)”

O ressarcimento do dano voltou a ser consagrado, mas já não é claro que seja uma exteriorização do PPP. Agora, as somas devidas a título indemnizatório parecem ser despesas acrescentadas àquelas devidas com base na aplicação do PPP.

Na Recomendação, a posição da Comunidade Europeia é substancialmente idêntica à da OCDE: o princípio foi recebido com a finalidade de imputar aos poluidores as despesas necessárias para evitar ou reduzir a poluição, ou seja, com um fim eminentemente preventivo. Por outro lado, os instrumentos sugeridos para aplicação do PPP (normas e taxas), não apresentam qualquer semelhança com uma compensação por equivalente à vítima.

Acresce que ainda na Recomendação, o Conselho precisou que os critérios apontados a propósito da poluição cumulativa e das cadeias de poluidores **visam a individualização do poluidor e não a identificação do responsável**, o que nos leva a pensar, mais uma vez, na clara separação entre os dois campos de actuação, preventivo e compensatório,

354 JO L 194/1 de 25 de Julho de 1975.

355 Sublinhado nosso.

visando o PPP apenas o primeiro: a prevenção. Reforçando esta ideia, na nota nº2 lê-se que “**A noção de poluidor, tal como é definida nesta frase não afecta as disposições relativas à responsabilidade civil**”.

O segundo e terceiro Programas de acção limitam-se a repetir a noção dada inicialmente no primeiro Programa.

1977— O **segundo Programa de acção em matéria de ambiente**³⁵⁶ fala do PPP no artigo 17º onde se diz que “As despesas decorrentes da prevenção e da supressão das perturbações do ambiente devem, em princípio, ser suportadas pelo poluidor.”

1983— O **terceiro Programa de acção em matéria de ambiente**³⁵⁷ dedica ao PPP o artigo 12º intitulado “A afectação óptima dos recursos”. “A imputação aos poluidores dos custos ligados à protecção do ambiente, que este princípio prevê, incita aqueles a reduzirem a poluição causada pelas suas actividades e a procurarem produtos ou tecnologias menos poluentes. Este princípio é, pois, o meio privilegiado para colocar as forças de mercado ao serviço de uma orientação óptima das estruturas económicas no âmbito de uma economia de mercado.”

Contudo, posteriormente, algumas fontes comunitárias parecem referir-se ao PPP como instrumento de responsabilidade civil, fazendo o poluidor suportar os custos relativos ao ressarcimento dos danos provocados. A posição comunitária perdeu clareza e tornou-se mesmo algo confusa.

1983— Na **Resolução do Parlamento Europeu**, contendo linhas directrizes relativamente ao conteúdo do anteprojecto de Tratado da União Europeia³⁵⁸, diz-se que a União será “competente para assegurar a eliminação dos danos já ocorridos e aplicar, com base no direito da União, sanções tanto quanto possível em aplicação do princípio do poluidor-pagador”.

1984— No **Projecto de Tratado da União Europeia**³⁵⁹, encontrava-se referência expressa

356 JO C 139/46 de 13 de Junho de 1977.

357 JO C 46/1 de 17 de Fevereiro de 1983.

358 JO C 277 de 17 de Outubro de 1983.

359 Boletim CE 2-1984.

no artigo 59º, sobre política do ambiente, ao PPP como instrumento de reparação dos danos: “No domínio do ambiente, a União visa garantir a prevenção e, aplicando, sempre que possível, o princípio do poluidor-pagador, a indemnização por perdas e danos que ultrapassem a esfera de acção de um Estado-membro ou exijam uma solução colectiva.”

1986— Porém, esta versão do projecto de Tratado não obteve aprovação, e o **Acto Único Europeu** consagrou o princípio mais laconicamente, associando-o aos princípios da prevenção e da reparação na fonte. A natureza do princípio continua, portanto, a não ser evidente, e as fontes posteriores continuam a não esclarecer este ponto deixando ainda transparecer alguma indecisão quanto ao conteúdo do princípio.

1987— No **quarto Programa de acção em matéria de ambiente**³⁶⁰, diz-se no artigo 2.5.2.: “A Comunidade tem um papel importante a desempenhar no desenvolvimento dos instrumentos de controlo da poluição com um carácter económico e na definição de directrizes para a sua utilização na aplicação da legislação comunitária. Qualquer destas medidas deve, como é óbvio, ser utilizada de modo compatível com os princípios da política comunitária do ambiente -especialmente com o princípio do poluidor/pagador e com a abordagem preventiva.” O quarto Programa de acção demonstra alguma preocupação em fazer o poluidor suportar os custos de eliminação dos danos residuais, aqueles danos que continuam a ofender a colectividade mesmo depois do atingimento dos objectivos de qualidade impostos. Não é claro, no entanto, se essa imposição se funda também no PPP.

1992— O **Tratado da União Europeia**, aprovado em Maastricht não alterou a orientação do Acto Único Europeu, confirmando os princípios fundamentais tal como foram consagrados em 1986 e acrescentando o princípio da precaução.

A alteração introduzida na designação do *princípio da reparação na fonte*, transformado agora em *princípio da correcção na fonte* parece também destinar-se a evitar conotações dos princípios com uma actuação curativa, frisando novamente a ênfase na prevenção.

1993— O **quinto Programa de acção em matéria de ambiente**³⁶¹ parecia continuar na mesma linha, ao estabelecer no ponto 7.4., sobre a utilização de incentivos económicos e fiscais, que “em conformidade com o princípio do poluidor pagador, esses encargos

360 JO C 328 de 7 de Dezembro de 1987.

361 JO C 138/1 de 17 de Maio de 1993.

[com operações de limpeza e infraestruturas, e eliminação de resíduos], deveriam ser progressivamente reorientados com vista ao desencorajamento da poluição na origem ou ao encorajamento de processos de produção menos poluidores, através dos mecanismos de mercado." Mais uma vez, a ênfase na prevenção e não na reparação.

Contudo, é no capítulo sobre "Responsabilidade ambiental" que surge a afirmação surpreendente de que "Logo que possível, a Comunidade criará um mecanismo que tornará a pessoa ou organismo que cause danos ao ambiente responsável pela sua reparação; deverá ter-se o cuidado de garantir que o «princípio do poluidor-pagador» seja integralmente respeitado;"

Esta afirmação seria motivo para preocupação da nossa parte, se não fosse a declaração que encontramos no capítulo 9 sobre "Implementação e aplicação efectiva": "Devido às respectivas implicações na competitividade relativa das empresas no âmbito do mercado interno, bem como para efeitos da aplicação do «princípio do poluidor-pagador», será efectuada antes do final de 1993 uma revisão completa das multas e penalidades aplicadas nas diferentes partes da Comunidade;" A associação do princípio do poluidor pagador às sanções criminais só pode consistir, em nossa opinião, num lapso ou confusão grosseira quanto ao conteúdo do princípio³⁶². Também não nos parece digna de crédito a invocação do PPP para fundamentar a necessidade de instauração de uma regra comum de responsabilidade civil na Comunidade³⁶³, posição que procuraremos fundamentar melhor ao longo deste trabalho.

Curiosamente, constata-se que as que teriam sido as maiores inflexões no sentido do PPP na Comunidade Europeia, estavam previstas em projectos de legislação que, por um motivo ou outro, não foram aprovados. Se alguma conclusão é possível retirar deste facto, é a de que na Comunidade Europeia houve sempre a intenção subjacente de manter o conteúdo tradicional do princípio, restrito aos aspectos preventivos da protecção do ambiente.

362 Já aludimos, no início do capítulo 4, (nota nº241) à posição crítica da OCDE quanto ao "princípio do poluidor punido".

363 Esta associação do PPP à responsabilidade civil é particularmente evidente na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social: "Livro Verde sobre Reparação dos Danos Causados ao Ambiente" (Com (93) 47 final), que não considerámos no texto por se tratar de um documento interno da Comunidade que versa, em primeiro plano, sobre questões de responsabilidade civil.

5.2.3. Posição adoptada

Como já tivemos oportunidade de frisar, a investigação da teleologia do PPP condiciona a interpretação do princípio, particularmente quanto à determinação do conteúdo da obrigação do poluidor³⁶⁴.

Recordando o que já foi dito a propósito dos fins do PPP, vamos distinguir dois tipos de custos a suportar pelo poluidor: os custos directos e os custos indirectos³⁶⁵.

Os **custos directos** referem-se à prevenção em sentido lato, abrangendo, como já referimos, as medidas de prevenção e de precaução da poluição, segundo o critério da existência ou não de provas científicas do dano;

Os **custos indirectos** dizem respeito aos custos administrativos inerentes ao desenvolvimento de qualquer política do ambiente e às despesas públicas admissíveis de protecção do ambiente³⁶⁶.

364 Henri Smets, aborda o tema dos custos a suportar pelo poluidor, numa sequência cronológica correspondendo às sucessivas “extensões” de conteúdo do PPP:

O conteúdo original, os custos de prevenção e luta contra a poluição;

a 1ª extensão, os custos das medidas administrativas;

a 2ª extensão, os custos dos danos residuais;

a 3ª extensão, as poluições acidentais;

a 4ª extensão, as poluições ilícitas;

a 5ª extensão as poluições transfronteiriças;

a 6ª extensão, a internalização generalizada dos custos da poluição.

(“Le Principe Pollueur Payeur, un Principe Économique Erigé en Principe de Droit de l’Environnement?,” Revue de Droit International Public, Avril-Juin, nº2 1993, pág. 340-353).

365 G. Huppés, E. Van der Voet, W.G.H. van der Naald, G.H. Vonkeman, e G. H. Maxson têm posição semelhante: “Isto, [o princípio do poluidor pagador alargado] significa que os poluidores deveriam pagar tanto pelos custos de redução de emissões, como pelos custos de purificação colectiva e pelos danos ambientais residuais das emissões remanescentes” (“New Market-Oriented Instruments for Environmental Policies” European Communities Environmental Policy Series, Graham & Trotman, for the Commission of the European Communities, 1992, pág. 18).

366 No mesmo sentido, Nicolas Moussis: “O poluidor assim definido, tem de suportar:

- as despesas correspondentes às medidas necessárias para lutar contra a poluição (investimentos em equipamentos e material anti-poluição, aplicação de processos novos, despesas de funcionamento de instalações anti-poluição, etc.), incluindo as medidas que vão além das normas impostas pelos poderes públicos; e

- os encargos cujo objecto é incitar o poluidor a tomar, ele próprio, pelo custo mínimo, medidas necessárias para reduzir a poluição da qual é autor (função de incitação) ou obrigá-lo a suportar a sua quota-parte das despesas das medidas colectivas de depuração (função de redistribuição), caso em que o montante global do

5.2.3.1. Custos da precaução

O princípio da precaução ou do potencial poluidor pagador é um subprincípio concretizador do PPP, que decorre de uma ideia de *ponderação ecológica de bens e interesses*³⁶⁷ com uma prevalência tendencial do bem ambiente na ponderação de bens.

Quando haja dúvidas sobre a susceptibilidade de uma certa actividade provocar danos ao ambiente, ou sobre a adequação nos meios à protecção do ambiente, sobretudo nas actividades perigosas, aplica-se o princípio que poderíamos designar ***in dubio pro ambiente***.

- Será a actividade **x** lesiva para o ambiente?
- Será o dano ambiental **y** provocado pela actividade **x**?
- Serão os meios **z** suficientes para proteger o ambiente?

Na falta de provas conclusivas num ou noutro sentido, a resposta a questões como estas deverá ser a que for mais favorável ao ambiente.

O princípio da precaução aplica-se sobretudo quando não haja provas científicas da existência do dano ambiental, ou do nexo de causalidade entre uma actividade e um dano constatado, ou da necessidade da adopção de certas medidas mais rigorosas de protecção do ambiente, (facto que se verifica sobretudo nas actividades perigosas), desde que a existência do dano, o nexo e a necessidade de adopção, não sejam completamente inverosímeis³⁶⁸.

Justifica-se que aprofundemos um pouco mais este tema.

ónus deve ser igual à soma dos encargos colectivos de eliminação dos prejuízos." ("As políticas da Comunidade Económica Europeia." Almedina, Coimbra, 1985, pág. 297 e 298).

367 A expressão é de Gomes Canotilho, que, no entanto, não toma posição quanto à questão do peso a atribuir ao bem ecológico, defendendo apenas que a dimensão ambiental da ponderação é condição ineliminável para que a ponderação seja materialmente adequada. ("Relações Jurídicas Poligonais, Ponderação Ecológica de Bens e Controlo Judicial Preventivo", Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, nº1, Junho 1994).

368 Esta foi também a posição adoptada na Declaração do Rio, em Junho de 1992. Princípio nº15: "Para proteger o ambiente, medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados, segundo as suas capacidades. Em caso de risco de danos graves e irreversíveis, a ausência de certezas científicas absolutas não deve servir de pretexto para remeter para mais tarde a adopção de medidas efectivas, visando a prevenção da degradação do ambiente".

As actividades potencialmente poluentes ou perigosas são aquelas que foram qualificadas como tais em virtude de lhes estar associada uma probabilidade razoável de ocorrência de acidentes ecológicos graves isto é, actividades cujo exercício envolva riscos elevados de superveniência de danos ambientais graves³⁶⁹ não culposos e mesmo involuntários.

A poluição acidental é, por natureza, **improvável** embora **previsível**, dando origem ao dever de adoptar medidas tendentes a precavê-la. Porém, se de acordo com os conhecimentos científicos e técnicas disponíveis for de todo **imprevisível** a ocorrência, mesmo acidental, de um certo tipo de poluição, o PPP não determina nem pode determinar a adopção de medidas, públicas ou privadas tendentes a precaver um perigo “inexistente”.

Ora, as características da **improbabilidade** e da **previsibilidade**, verificam-se essencialmente em relação às *actividades consideradas perigosas*, como a produção de energia nuclear, ou a produção e o transporte de resíduos tóxicos³⁷⁰.

As medidas adequadas à **precaução** da poluição acidental, são essencialmente de tipo processual, como rigorosas e minuciosas regras procedimentais relativas ao exercício da actividade³⁷¹, ónus e obrigações de informação, todas para evitar falhas técnicas ou outras circunstâncias de verificação improvável mas possível.

369 “O Direito comunitário positivo dá uma definição de o que é uma catástrofe. Certos elementos podem ser considerados evidências da ocorrência de uma catástrofe:

- i) Um acontecimento com origem humana. Excluem-se portanto os acontecimentos naturais, como terremotos, cheias ou secas.
- ii) Um acontecimento súbito, inesperado, e não planeado. Logo, a actividade humana normal - autorizada ou permitida - não conta.
- iii) Um ou mais acontecimentos que cause efeitos adversos sérios num número considerável de pessoas e/ou causando danos sérios à propriedade e/ou causando séria contaminação do solo, água e ar.” Ludwig Kramer, “Compensation for Catastrophic Damage and Community Law,” (European Environmental Review, vol 2 n° 4 Dec. 1988, pág. 2).

370 Desde 1993 que a Comissão se encontra a preparar um novo instrumento comunitário de política ambiental (que provavelmente revestirá a forma de Regulamento) que instituirá, quando for aprovado, talvez em 1996, um sistema comunitário (voluntário ou coercivo) de *registo de emissões poluentes*. Este sistema, concebido à luz do sistema do *Toxic Release Inventory* Norte Americano, consistirá numa lista das empresas poluentes e das suas emissões respectivas o que aumentará consideravelmente a disponibilidade de dados para o público em geral e para as autoridades em particular. Informando objectivamente o público, apresenta as vantagens de orientar a procura para os produtos menos lesivos do ambiente (mais “verdes”) estimulando assim as empresas mais poluentes a melhorarem a sua imagem pelo aumento das suas *performances* ambientais. Informando os poderes públicos, facilitará muito o delinear das políticas ambientais.

371 Por exemplo, sobre cuidados no transporte das substâncias tóxicas.

Considerando os deveres e ónus³⁷² que podem ser impostos sobre quem desenvolve actividades perigosas³⁷³, a sujeição ao seu regime específico deveria depender de uma declaração prévia de perigosidade emitida pelas autoridades públicas³⁷⁴.

Em suma, devem impender sobre o poluidor todos os custos das medidas de precaução da poluição, mesmo que a medida adequada a precaver a ocorrência da poluição num caso concreto seja a suspensão temporária ou definitiva da actividade potencialmente poluente, e ainda as medidas adequadas a prevenir a poluição acidental nas actividades qualificadas

372 Directiva do Conselho de 24 de Junho de 1982 (82/501/CEE), relativa aos riscos de acidentes graves de certas actividades industriais:

Artigo 3: "Os Estados-Membros adoptarão as disposições necessárias de modo a que, para qualquer actividade industrial como definida no artigo 1., os industriais sejam obrigados a tomar todas as medidas que se imponham para prevenir acidentes industriais graves e limitar as suas consequências no homem e no ambiente."

Artigo 4: "Os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para que todos os industriais sejam obrigados a provarem em qualquer momento à autoridade competente, para os efeitos do disposto no artigo 7., parágrafo 2., que identificaram os riscos de acidentes graves existentes, adoptaram as medidas de segurança apropriadas e informaram, formaram e equiparam todas as pessoas que trabalham nos locais, de modo a garantir a sua segurança."

Artigo 5: "Sem prejuízo do disposto no artigo 4^a., os Estados-membros adoptarão as medidas necessárias para que o industrial seja obrigado a notificar as autoridades competentes referidas no artigo 7^o.(...)"

E ainda a Directiva do Conselho de 27 de Junho de 1967 relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (67/548/CEE).

373 A Directiva do Conselho de 24 de Junho de 1982, relativa aos riscos de acidentes graves de certas actividades industriais, (82/501/CEE) dá as definições de "acidente grave", de "substâncias perigosas":

"Artigo 1: c) Acidente grave:

Um acontecimento tal como uma emissão, um incêndio ou uma explosão de carácter grave, relacionado com um desenvolvimento incontrolado de uma actividade industrial, provocando um perigo imediato ou retardado, grave para o homem, tanto no interior como no exterior do estabelecimento industrial, e/ou para o ambiente, e que envolva uma ou mais substâncias perigosas;"

"Artigo 1: d) Substâncias perigosas:

—para aplicação dos artigos 3. e 4., as substâncias geralmente consideradas como satisfazendo os critérios fixados no Anexo IV,

—para aplicação do artigo 5., as substâncias constantes da lista do Anexo III e do Anexo II nas quantidades indicadas na segunda coluna."

374 Manuel Tomé e Manuela Flores propõem duas técnicas alternativas a adoptar para a caracterização por via legislativa de uma "acção especialmente perigosa", (categoria legal consagrada no artigo 41^o n^o1 da Lei de Bases do ambiente): a definição em abstracto, por referência a tipos de processos de fabrico, armazenagem ou substâncias utilizadas, e completada por listagens, ou a consagração de uma cláusula geral, permitindo a aferição em concreto, da perigosidade da acção em função da incidência significativa, efectiva ou potencial, no ambiente. ("Sobre a Responsabilidade Civil por Factos de Poluição", Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 45 e 46).

como perigosas.

Este é o subprincípio concretizador do PPP, que podemos designar como ***princípio do potencial poluidor pagador*** ou ***princípio da precaução***.

5.2.3.2. Custos de prevenção

O princípio que obriga a que o poluidor suporte os custos da prevenção aplica-se, pelo contrário, quando já existem provas científicas da danosidade de uma actividade, do nexo entre o dano e a causa e da adequação das medidas de prevenção. Aplica-se, em geral às actividades gradualmente poluentes.

As actividades gradualmente poluentes (ou não perigosas), *a contrario*, são aquelas actividades poluentes relativamente às quais, no estado actual dos conhecimentos, se considera que não é provável a ocorrência de acidentes ecológicos graves -actividades ambientalmente "neutras"- ou então aquelas que sendo perigosas, ainda não foram qualificadas como tal.

Definidas pela positiva, as actividades gradualmente poluentes ou não perigosas, são aquelas actividades que, nas condições em que se realizam presentemente ou em que se realizariam, não fora a intervenção dos poderes públicos, geram normalmente e necessariamente alguma poluição com conhecimento e consciência do poluidor. Na realidade, embora o poluidor não tenha a intenção expressa ("*dolo*" directo) de provocar poluição, ele representa a poluição como uma consequência provável ou mesmo necessária³⁷⁵ da sua conduta com a qual se conforma, não alterando, por esse motivo, o seu comportamento ("*dolo*" eventual)³⁷⁶.

Em relação a estas, a vertente preventiva do PPP obriga a suportar os custos das despesas necessárias para controlar a poluição gradual de modo a que se mantenha dentro dos

375 A poluição é naturalmente um subproduto da sua actividade e não a sua actividade principal.

376 O facto de nos socorrermos aqui de uma terminologia que é própria do Direito penal, não significa que afirmemos que o comportamento considerado seja eticamente censurável. Limitamo-nos apenas a descrever o processo psicológico do agente nos casos de poluição gradual e accidental.

níveis considerados *aceitáveis* pelas autoridades públicas³⁷⁷.

Na Comunicação anexa à Recomendação do Conselho relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente, esclarece-se que o PPP é o princípio segundo o qual “as pessoas singulares ou colectivas, de direito privado ou público, responsáveis por uma poluição, devem pagar as despesas das medidas necessárias para evitar essa poluição ou para a reduzir a fim de respeitar as normas e as medidas equivalentes, permitindo atingir os objectivos de qualidade, ou, quando tais objectivos não existam, a fim de respeitar as normas e as medidas equivalentes fixadas pelos poderes públicos.”

No correspondente projecto de Recomendação³⁷⁸ de 1974, estabeleciam-se, no artigo 4º, critérios de para determinação do nível óptimo de pureza do ambiente³⁷⁹, mas este artigo não passou para a versão final da Comunicação aprovada em 1975.

Não podemos esquecer, porém, que se nalguns casos é possível estabelecer critérios objectivos e mesmo quantitativos³⁸⁰ (por exemplo decibéis de ruído ou centímetros cúbicos

377 Carlos Alberto Baptista Medeiros apresenta sete níveis de qualidade do ambiente; por ordem crescente: o nível 0 é a “gama da morte”; o nível 1, gama da simples sobrevivência; o 2, gama da morbilidade aguda; o nível 3, gama da morbilidade crónica; o nível 4, do conforto físico; o 5, da protecção do ecossistema; e por fim, o nível 6, do gozo estético. (Padrões Técnicos e Qualidade do Ambiente,” Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 166).

378 JO C 68 de 12 de Junho de 1974.

379 Dizia-se: “Convém que o nível óptimo de pureza do ambiente seja determinado pelos poderes públicos em função da vocação natural ou decidida de um meio ou parte do meio determinada, num momento dado, actual ou futuro, tendo em conta considerações de carácter económico e social bem como os custos marginais de depuração ou de prevenção.

Este nível óptimo deveria ser fixado pelo menos, a um nível em a saúde do homem e a sobrevivência das espécies animais e vegetais não sejam ameaçados.

Mesmo se este nível variar de uma região para outra, é desejável que tenha em consideração não apenas os interesses dos habitantes da região para a qual o objectivo de qualidade foi fixado, mas igualmente os inconvenientes para todos os interessados.”

380 Esta pode não ser uma tarefa fácil, considerando que não há uma *unidade* *standardizada* de medição da quantidade de poluição e considerando que o dano resulta da conjugação de uma série de factores que não podem ser fixados em abstracto e variam em cada situação concreta. Por exemplo, a gravidade de uma emissão de SO₂ depende da proximidade de um aglomerado populacional; da altura da emissão; do sol; da velocidade do vento; e da presença ou não de outros elementos atmosféricos. (Wilfred Beckerman, “Problèmes Réels et Fictifs de Politique de l’Environnement”, in Problèmes d’Économie de l’Environnement, OCDE, 1971, pág. 30). Por outro lado os diferentes componentes ambientais prestam-se a diversas utilizações

de resíduos), outros não se prestam a quantificações (por exemplo a qualidade estética da paisagem, ou a necessidade de zonas de recreio).

O limiar de aceitabilidade pode ser definido segundo dois critérios básicos: o económico e o ecológico, sendo este último mais rigoroso e correspondendo a uma exigência maior de qualidade do ambiente³⁸¹. Como critério auxiliar, a valoração social do ambiente, como elemento integrante da qualidade de vida³⁸², pode mesmo levar a que os padrões de qualidade do ambiente sejam elevados para além do limite superior definido pelo ponto de equilíbrio ecológico. A natural historicidade das valorações tem sido impressivamente sentida no valor social atribuído ao ambiente nas sociedades ocidentais, levando-nos a presumir que, a manter-se esta tendência, o limiar de aceitabilidade deverá evoluir concomitantemente com as crescentes exigências de qualidade do ambiente.

que exigem, cada uma, um diferente padrão de qualidade do ambiente: por exemplo, a água de um rio pode servir para beber, nadar, pescar, regar, ou para aplicações industriais, variando os padrões de qualidade em cada caso.

381 Como procuramos demonstrar em anexo (subcapítulo 2.4.), ao comparar o ponto óptimo económico com o ponto de equilíbrio ecológico, este deveria ser, em qualquer circunstância, o limite de qualidade mínima adoptado, embora a prática demonstre que na maior parte dos casos tem prevalecido o limiar económico.

382 Diversos estudos de índole sociológica revelam que o valor que cada indivíduo atribui ao ambiente depende da sua condição económica. Nas classes de rendimentos mais elevados o valor atribuído à qualidade do ambiente é superior ao atribuído pelas classes inferiores. Se passarmos do nível pessoal para o nível Estatal, constatamos que os governantes dos países industrializados demonstram muito maiores preocupações ambientais que os dos países em vias de desenvolvimento.

A justificação, no caso dos indivíduos, prende-se com a hierarquização das necessidades consoante a sua premência: naturalmente, só depois da satisfação das necessidades materiais primárias e vitais, é que o homem pode começar a ter interesses não tão essenciais, designadamente interesse por bens imateriais.

No caso dos países, a razão reside no facto de a exploração dos recursos naturais continuar a ser a grande fonte de riqueza dos países em desenvolvimento que, por enquanto, ainda não sofrem tanto com a poluição como alguns países industrializados sofrem ou sofreram há alguns anos. A posição destes países, no que diz respeito à protecção do ambiente, é a de que devem ter direito a uma compensação, se se absterem de explorar os seus próprios recursos naturais, como têm vindo a fazer até aqui. Em primeiro lugar, porque os países industrializados estão mais empenhados do que os países em desenvolvimento, na preservação de tais recursos, e em segundo lugar, porque durante o período da sua industrialização, foram os mesmos países que hoje aparecem tão preocupados com as questões ecológicas, que exauriram, em seu benefício próprio, grande parte dos recursos naturais alheios, sem pedir licença a ninguém. A compensação pretendida deveria ter, como base de cálculo, o lucro cessante pelo desmantelamento total ou parcial da indústria extractiva nacional dos países em vias de desenvolvimento. (Robert M. Worcester e Michele Corrado, "Atitudes Face à l'Environnement: une Analyse Nord/Sud." *Revue Tiers Monde*, Tome XXXIII, n°130, Avril-Juin 1992, pág. 355-372).

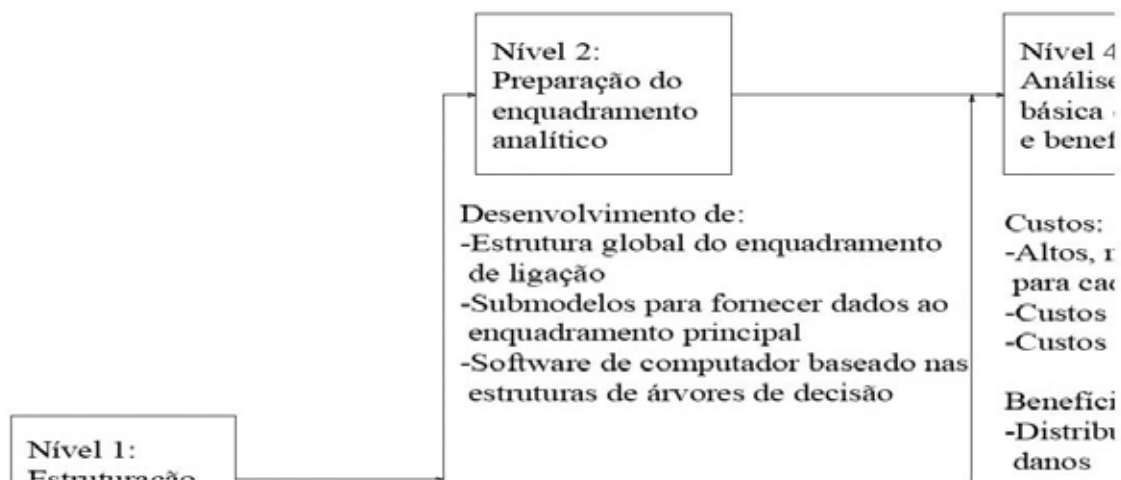
Em suma, o que o poluidor deve pagar são os custos das medidas necessárias para se conformar com os padrões de qualidade do ambiente vigentes, em função da actividade que desenvolve e da poluição que gera. Na realidade, quanto mais próximo estiver do limiar de admissibilidade, tal como ele for definido pelas poderes públicos, menores serão as necessidades de prevenção, e menos terá que pagar, isto é, os pagamentos são inversamente proporcionais, entre outros factores, à quantidade e gravidade de poluição que gera.

Mas não são só estes os custos a suportar pelos poluidores.

5.2.3.3. Custos administrativos

Também na questão dos custos administrativos, a doutrina é unânime, ao considerar que os custos administrativos de desenvolvimento³⁸³ de uma política do ambiente, ou seja, todos os custos de planeamento³⁸⁴, execução e controlo das medidas de protecção do

383 Em anexo abordaremos a questão da relevância económica destes custos. Para dar uma ideia da complexidade do planeamento de uma política do ambiente, Kuik, Ooster Huis, Jansen, Holm e Ewers apresentam o seguinte modelo:



"Assesement of Benefits of Environmental Measures"; Graham & Trotman, European Communities Environmental Policy Series 1992, pág. 92.

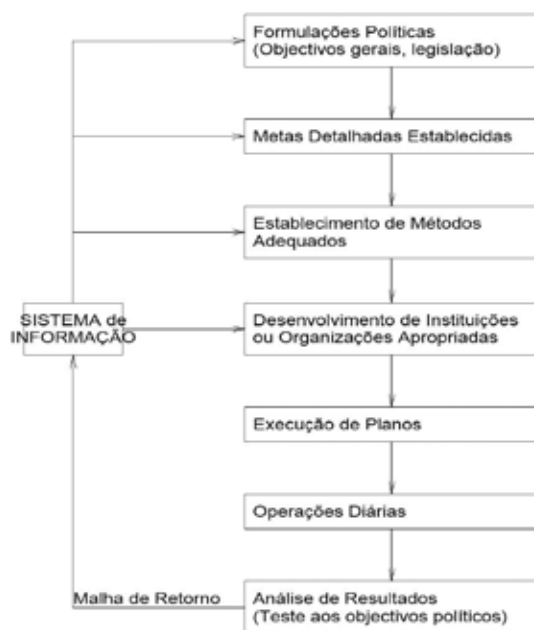
384 J. Rees propõe um outro modelo de decisão mais simplificado:

ambiente devem ser suportados pelo poluidor.

Esta é também a posição da Comunidade Europeia, expressa no artigo 5º § 2 da Recomendação:

“Os custos a suportar pelos poluidores no âmbito da aplicação do princípio do «poluidor-pagador» deviam englobar todas as despesas necessárias para atingir um objectivo de qualidade do ambiente, incluindo os custos administrativos directamente ligados à execução das medidas antipoluição.”

É, com efeito, mais justo que sejam os “geradores” ou “beneficiários” da poluição a suportar os custos administrativos da protecção do ambiente, do que sejam os contribuintes, muitas vezes, eles próprios *vítimas inocentes*³⁸⁵ da poluição, a suportar, através de impos-



“Pollution Control Objectives and the Regulatory Framework” Sustainable Environmental Management Principles and Practice. Ed. R. Kerry Turner Behaven Press-Westiew Press 1988, pág. 171.

385 A “relação de poluição” entre poluidores e poluídos, não se deixa enquadrar em visões de tipo maniqueísta, pois acontece frequentemente que o poluidor reúne em si a dupla qualidade de “criminoso” e de “vítima” da poluição. Como expressivamente refere R. Le Marchois, *somos todos simultaneamente poluidores e poluídos* (“Une Certaine Notion de Biens Communs”, in Humanisme, nº19 1 1974, pág. 24).

tos, mais esse encargo³⁸⁶.

5.2.3.4. Custos das medidas públicas

Em certos casos, o Estado pode ter que se substituir aos poluidores, tanto na adopção de medidas de prevenção (a curto prazo, —nomeadamente a instalação de sistemas de controlo dos níveis de poluição—, ou a longo prazo, —nomeadamente a investigação e desenvolvimento³⁸⁷ de novas tecnologias de combate à poluição, e a educação ambiental) como na adopção de medidas de reparação dos danos causados ao ambiente e de indemnização das vítimas da poluição.

Algumas destas medidas são tipicamente públicas (*maxime*, a educação ambiental e a I&D³⁸⁸), mas outras poderiam ser desenvolvidas pelos poluidores. Contudo, se forem medidas de reparação do dano *a posteriori* que só podem ser declaradas por um tribunal, e os poluidores são incertos ou desconhecidos, ou as medidas são excessivamente onerosas, o que é certo é que não foram impostas aos poluidores, e o interesse público exige que sejam desenvolvidas.

Os custos destas medidas públicas (de precaução, de prevenção, de “despoluição” activa, de auxílio às vítimas) quando existam, devem também ser suportados pelos poluidores³⁸⁹.

Noutra perspectiva, Alexandre Kiss sublinha que em último termo, a verdadeira vítima será sempre a biosfera (“Los Principios Generales del Derecho del Medio Ambiente”, Universidad de Valladolid, 1975). O Projecto de Directiva da Comunidade relativa à responsabilidade do produtor por danos causados por resíduos individualiza pela primeira vez o dano ecológico como dano causado ao ambiente em si mesmo, distinguindo-se do dano ambiental, que é um dano em bens passageiros ou materiais causado através do ambiente.

386 Embora difíceis de contabilizar, os danos provocados pela degradação da qualidade do ambiente em geral, e pela poluição, em particular, têm custos económicos relevantes, como despesas médicas e farmacêuticas, despesas de conservação de prédios e outros bens expostos a fumos e fuligens, despesas de instalação de dispositivos purificadores e de isolamentos, perda de rentabilidade laboral em virtude do *stress* e da falta de repouso nocturno, etc.

387 Que vamos passar a utilizar a designação corrente abreviada de investigação e o desenvolvimento: I&D, correspondente ao R&D — “research and development”— da terminologia anglo-saxónica.

388 Esta porque, provavelmente, quem levar a cabo uma actividade de investigação e desenvolvimento estará sujeito ao fenómeno de *free riding*.

389 Nos termos já expostos no subcapítulo 4.3.3. da Parte III, sobre a interpretação teleológica do PPP.

É de sublinhar, porém, que a intervenção do Estado na protecção do ambiente deve ser subsidiária em relação à intervenção dos poluidores e sempre financiada por estes. Assim, em conformidade com o exposto, a intervenção pública de protecção do ambiente deve conformar-se com o princípio do equilíbrio do orçamento ambiental e está limitada pelo princípio da correcção na fonte ou do produtor eliminador³⁹⁰. Em primeira linha, a protecção do ambiente deverá caber sempre aos próprios poluidores. Só quando não seja possível ou for claramente preferível, será o Estado a substituir-se aos poluidores, sempre financiado por estes.

As razões justificativas da prioridade à protecção privada do ambiente e, portanto, da subsidiariedade da protecção pública, são razões de equidade, razões sociais, razões ecológicas e ainda razões económicas. É, com efeito, mais justo, mais consensual, (alcançando uma maior pacificação social), mais eficaz na prevenção dos danos ao ambiente e menos oneroso em termos de custos privados que sejam os próprios poluidores a desenvolver, directamente, medidas de protecção do ambiente.

Assim, só subsidiariamente é que os poderes públicos podem agir tomando medidas de protecção do ambiente em substituição dos poluidores e sempre custeadas por estes.

*
* * *

Sistematizando, vejamos exemplos de despesas típicas com medidas de protecção do ambiente que o Estado pode desenvolver sem que tal constitua uma substituição gratuita do poluidor, em violação do PPP:

- Medidas que constituam uma excepção permitida ao PPP³⁹¹;
- a) atribuição de “subsídios” dentro dos limites e condições admitidos;
- b) adopção de medidas públicas de precaução ou prevenção dentro das condições e

390 A expressão é de Maurice Kamto, “Les Nouveaux Principes du Droit International de l’Environnement”, *Revue Juridique de l’Environnement*, nº1 1993, pág. 15. Como já dissemos, este principio pode igualmente designar-se da proximidade ou da auto-suficiência.

391 Por exemplo, se a aplicação do PPP põe em perigo a continuação de uma actividade que é considerada socialmente benéfica, como por exemplo uma certa actividade empresarial ou comercial. As condições de admissibilidade das excepções serão abordadas no capítulo 6. da Parte III.

limites admitidos;

- Investigação e desenvolvimento de tecnologias de protecção do ambiente³⁹²;
- Educação ambiental;
- Auscultação pública para a definição e actualização do limiar de aceitabilidade da qualidade do ambiente;
- Ecoauditorias;
- Medidas de reparação dos danos quando tenha sido impossível accionar a responsabilidade civil, seja por o poluidor ser desconhecido, seja por não se terem provado os pressupostos da responsabilidade ou os pressupostos processuais, seja por prescrição, ou por a reparação ser excessivamente onerosa para o responsável (danos residuais).
- Auxílio às vítimas da poluição quando o recurso à responsabilidade civil não tenha sido possível, ou tenha improcedido e quando a omissão de auxílio constitua uma grave injustiça social³⁹³.

392 Martin Brown apresenta alguns dados surpreendentes: o apoio público à investigação no domínio do ambiente não excede em geral, 3% do total da I&D pública, e as empresas, que suportam 50% a 60% da I&D total, suportam 80% no domínio do ambiente, o que demonstra que a reacção das empresas às políticas ambientais tem sido o investimento em novos meios de controlar a poluição. ("La Cience, la Technologie, et l'Environnement," L'Observateur de l'OCDE 174, 1992, pág. 13).

393 Richard Brooks apresenta uma tabela comparativa auxiliar da avaliação dos riscos ecológicos pelos poderes legislativo e judicial, que também nos parece ser útil neste ponto, para decidir da imperiosidade do auxílio às vítimas ("O Direito do Ambiente nos EUA," Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994, pág. 317).

Risco assumido voluntariamente
Efeito imediato
Nenhuma alternativa possível
Risco conhecido com certeza
A exposição é essencial
Encontrado na esfera ocupacional
Perigo comum
Afecta a média das pessoas
Será utilizado conforme pretendido
Consequências reversíveis

Risco assumido involuntariamente
Efeito retardado
Muitas alternativas possíveis
Risco não conhecido
A exposição é um luxo
Encontrado na esfera não ocupacional
Perigo «ameaçador»
Especialmente as pessoas sensíveis
Susceptível de ser mal utilizado
Consequências irreversíveis

5.2.4. Os auxílios públicos às vítimas da poluição

Um ponto cuja abordagem económica nos parece muito interessante é o do tratamento das vítimas da poluição.

Considerando que é praticamente impossível que uma política de protecção do ambiente tenha uma eficácia preventiva absoluta, é natural que surjam vítimas quer da poluição acidental, quer da poluição gradual.

A vítima tentará, naturalmente, accionar o poluidor num processo de responsabilidade civil, visando a obtenção de uma indemnização pelos danos sofridos. Mas se, por algum motivo, os mecanismos ressarcitórios da responsabilidade civil não funcionarem, *maxime* se em processo cível não for possível obter uma indemnização total dos danos sofridos, coloca-se a questão de saber se o Estado deverá intervir, auxiliando as vítimas.

A tendência actual, parece ser a constituição de fundos públicos ou de seguros, cujo fim é precisamente a realização da justiça social pela “socialização” do dano. A análise económica³⁹⁴ da questão, contudo, leva-nos um pouco mais longe.

*
* *

Apesar de a generalidade dos autores continuar a entender que as vítimas da poluição devem ser compensadas pelos danos que sofrem, esta posição não é pacífica.

Roland Coase³⁹⁵, por exemplo, defende mesmo que, em certas circunstâncias, às vítimas deveriam ser aplicadas taxas, com a finalidade de induzir comportamentos socialmente desejáveis.

Veremos que ambas as políticas são contrárias à eficiência económica³⁹⁶.

394 Na exposição deste ponto acompanhamos William J. Baumol e Wallace E. Oates, em “The Theory of Environmental Policy”, Cambridge University Press, 1988, pág. 23-25.

395 “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, III, October, 1960, in *Economy of the Environment, Selected Readings*, Robert Dorfman, Nancy Dorfman, 1974, pág. 142-171.

396 Como defendem, entre outros, William J. Baumol e Wallace E. Oates (obra e página citadas), ou apenas William Baumol, (em “On Taxation and the Control of Externalities”, *American Economic Review*, vol 62, 3 1972), e ainda Serge-Christophe Kolm (“Les Pollués Doivent-Ils Payer?” (*Kyklos*, vol XXVI, 1973, pág. 322-335).

Vamos supor o caso de uma fábrica que produz muita poluição atmosférica, para procurar provar que os residentes mais próximos não devem receber uma compensação pelos danos causados pelo fumo da fábrica.

A atitude socialmente óptima das vítimas da poluição seria uma atitude “defensiva” mantendo, por exemplo, uma certa distância entre a fábrica e a zona residencial. Esta atitude é a mais desejável, porque reduz os danos causados pela poluição. Mas se se pagarem compensações aos residentes na vizinhança de fábricas poluentes, e sobretudo, se essas compensações forem suficientemente elevadas para ressarcir completamente os danos (sejam eles na saúde, estéticos, na durabilidade dos edifícios e das roupas, etc.), as vítimas não se vão sentir motivadas, sobretudo se forem pessoas com rendimentos baixos, para se localizarem longe da fábrica. Pode mesmo haver quem prefira viver em piores condições, prejudicando a sua saúde e os seus bens, para receber a contrapartida económica dos efeitos nocivos que sofre³⁹⁷.

Mas há outra ineficiência económica proveniente da compensação das vítimas: o surgimento de demasiadas actividades “*parasitas*” da vítima (e, indirectamente, actividades “*parasitas*” da poluição): lavandarias, pintores, médicos das respectivas especialidades, farmácias, etc..

Ora, como estes profissionais têm que se instalar no local poluído, para aí exercer a sua profissão, vão igualmente beneficiar da compensação pelos danos causados pela poluição de que também vão ser vítimas, pelo que os serviços que prestam vão ser como que “subsidiados” pelas compensações atribuídas. O mesmo acontece com a compra do serviço, que é também “subsidiada” pelas compensações, tudo conduzindo a uma procura e consumo excessivos dos serviços “*parasitas*”³⁹⁸.

Com uma posição algo radical, Coase defende a taxação das vítimas, precisamente como forma de as levar a adoptar o comportamento socialmente desejável, devido aos custos que as suas decisões impõem aos poluidores. Com efeito, se uma grande parte da popula-

397 Tal como o pagamento total e imediato, por uma companhia de seguros, de todas as perdas sofridas devido a um furto constitui um desincentivo à adopção de precauções para evitar novos furtos.

398 “**Já se pode falar da economia em que metade das empresas poluem, e a outra metade labora para despoluir ...**” Sousa Franco, em “Ambiente e Desenvolvimento -Enquadramento e Fundamentos do Direito do Ambiente”. Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração 1994, pág. 65.

ção optar por se manter na vizinhança ou mesmo por ir viver junto à fábrica poluente, esta decisão vai fazer aumentar o número de vítimas e de danos provocados pela poluição. Em consequência, os custos a suportar pelo poluidor por causa da poluição que provoca, vão aumentar. A taxação das vítimas é a forma de as induzir a adoptar o desejável comportamento “defensivo” em relação à poluição.

Baumol, Oates e Kolm³⁹⁹, defendem que, além das dificuldades que a aplicação de uma taxa às vítimas acarretaria, ela é desnecessária, na medida em que os próprios danos sofridos por causa da poluição, se não houver compensações, constituem estímulo suficiente à adopção dos comportamentos “defensivos”⁴⁰⁰.

Com isto, concluem que o óptimo tratamento das externalidades implica uma assimetria entre o nível do preço a impor ao poluidor por força do PPP e o nível a atribuir às vítimas (este, próximo de zero). Como, pela sua própria natureza, o preço de mercado implica uma completa simetria entre o valor pago pelo comprador e o valor recebido pelo consumidor, a negociação directa⁴⁰¹ (mesmo com uma definição prévia da prevalência de um dos direitos conflitantes) não é a forma mais correcta de resolver o problema das externalidades ambientais. Assim, a forma de pagamento assimétrico mais adequada para induzir comportamentos socialmente desejáveis é a taxa, que permite que o poluidor pague uma soma e o poluído receba zero.

399 Obras citadas.

400 Claro que por motivos de justiça, Baumol e Oates admitem que algumas compensações sejam pagas às vítimas, mas deverá haver sempre uma ponderação da ineficácia económica desses pagamentos às vítimas.

401 A exposição da “bargaining solution” foi feita no subcapítulo 5.1. da Parte I.

Poluidor	Prioritariamente: protecção privada do ambiente											
	Estratégias preventivas						Estratégias curativas					
	Sem provas científicas					Com provas científicas					Com provas jurídicas	
	do dano	e/ou	da necessidade	e/ou	donexo	do dano	e	da necessidade	e	do nexo	dos pressupostos da responsabilidade	
Subprincípio	Precaução					Prevenção					Responsabilidade	
Fundamento	in dubio pro ambiente					mais vale prevenir que remediar					culpa	risco
Medidas	custo da precaução					custo da prevenção					custo do dano	
Quem	Potencial Poluidor Pagador					Produtor-Eliminador					Culpado	Beneficiário
Princípio	PPP					PPP					Responsabilidade Civil	

Poderes públicos	Subsidiariamente: protecção pública do ambiente					
Subprincípio	Equilíbrio do orçamento ambiental		Equilíbrio do orçamento ambiental		Equilíbrio do orçamento ambiental	
Medidas	Precaução indirecta + despesas administrativas		Prevenção indirecta + despesas administrativas		Reparação indirecta + despesas administrativas	
Fundamento	Equidade / Solidariedade		Equidade / Solidariedade		Equidade / Solidariedade	
Princípio	PPP		PPP		PPP	

Tabela Síntese

5.3. Estatuição: como paga o poluidor

Porque entendemos que o princípio do poluidor pagador não se reduz a uma “tributação ecológica”⁴⁰² e porque achamos que ele é muito mais do que isso⁴⁰³, vamos procurar responder às seguintes questões:

Como pagam os poluidores? Os pagamentos implicarão de facto transferências monetárias? Em caso afirmativo, para quem?

402 “E tanto a tributação ecológica (princípio «poluidor-pagador», aliás só nominalmente presente no Direito português) como o cálculo dos custos ambientais «interiorizam» as exterioridades, dando-lhes relevo;” (Sousa Franco, “Ambiente e Desenvolvimento -Enquadramento e Fundamentos do Direito do Ambiente”, Instituto Nacional de Administração 1994, pág. 58).

403 No estudo das políticas de ambiente no Japão, a OCDE demonstra igual posição: “O Japão preferiu uma vigilância administrativa directa a estímulos económicos indirectos. (...) O método adoptado pelos japoneses para lutar contra a poluição parece ser em larga medida, não económico.(...) Isso explica o sucesso do princípio «poluidor-pagador» no Japão” (“Politiques de l’Environnement au Japon” Paris, 1977, pág. 21-23).

5.3.1. Posição da OCDE

A OCDE não vai muito longe na discriminação dos instrumentos adequados a executar o PPP limitando-se a esclarecer que as medidas decididas pelas autoridades públicas para que o ambiente esteja num estado aceitável, não devem ser acompanhadas de subsídios, que criariam distorções significativas ao comércio e investimento internacionais.

5.3.2. Posição da Comunidade

A necessidade de harmonização dos instrumentos de aplicação do PPP foi sentida, desde cedo, pela Comunidade Europeia:

“A fim de evitar as distorções de concorrência que afectem as trocas e a localização dos investimentos na Comunidade será certamente necessário atingir, no plano comunitário, uma maior harmonização de diferentes instrumentos quando aplicados em casos similares.”⁴⁰⁴

O problema dos instrumentos de execução do PPP, encontra-se resolvido no artigo 4º da Comunicação anexa à Recomendação do Conselho de 1975⁴⁰⁵.

Instrumentos de política comunitária compatíveis com o PPP, são as normas e as taxas.

Normas e taxas prescrevem regras de comportamento ou impõem ónus complementares de tipo monetário sobre o poluidor. A sua aplicação permite obter dois resultados positivos: a redução da poluição (função de incentivo) e o financiamento dos custos que qualquer política pública de protecção do ambiente comporta (função de redistribuição).

As normas fixam níveis de qualidade do ambiente, isto é, limites máximos de poluição ou utilização do ambiente, que não podem ser ultrapassados, de forma a assegurar a qualidade de um certo sector do ambiente.

As **normas** podem ser de três tipos:

Artigo 4º a) Entre as normas, podem distinguir-se:

404 Artigo 4 c) §1 da Recomendação 436 de 1975.

405 “Na aplicação do princípio do «poluidor-pagador», os principais instrumentos à disposição dos poderes públicos para evitar a poluição são as normas e as taxas. É possível prever a aplicação conjugada destes.”

i) As «normas de qualidade do ambiente» que prescrevem, através de instrumentos jurídicos coercivos, os níveis de poluição ou de perturbações a não ultrapassar num meio ou parte de meio considerado;

ii) As «normas de produtos» (sendo a palavra «produto» utilizada aqui na sua acepção mais lata) que:

— fixem limites no que respeita aos níveis de poluentes ou aspectos nocivos a não ultrapassar na composição ou nas emissões de um produto,

ou,

— especifiquem as propriedades ou as características de concepção de um produto,

ou,

— digam respeito às modalidades de utilização de um produto;

Quando for adequado, as normas de produtos podem incluir especificações relativas aos métodos de ensaio, ao acondicionamento, à marcação e etiquetagem dos produtos;

iii) As normas de instalações fixas, chamadas por vezes «normas de procedimento» que compreendem:

a) As «normas de emissão» que fixam os níveis de poluentes ou perturbações a não ultrapassar nas emissões provenientes de instalações fixas;

b) As «normas de concepção ou de construção de instalações fixas» que determinam as especificações a observar na concepção e construção de instalações fixas tendo em vista proteger o ambiente;

c) As «normas de exploração» que determinam as especificações a observar na exploração das instalações fixas, tendo em vista proteger o ambiente;

b) A taxa tem por objectivo incitar o poluidor a tomar por si próprio, pelo menor custo, as medidas necessárias para reduzir a poluição de que é autor (função de incentivo) e/ou fazer com que suporte a sua quota-parte das despesas das medidas colectivas, como por exemplo, as despesas de depuração (função de redistribuição). A taxa deve ser imposta segun-

do o grau de poluição emitido, com base num procedimento administrativo adequado.”

Muito mais recentemente, no quinto Programa de acção, já se distinguem quatro categorias de instrumentos: instrumentos legislativos; instrumentos baseados no mercado, instrumentos horizontais, de apoio, e mecanismos de apoio financeiro (LIFE, ENVIREG, Fundo de Coesão).

Pela análise da seguinte tabela constatamos a clara predominância dos instrumentos normativos na política comunitária do ambiente.

Medidas de política do ambiente tomadas pela Comunidade Europeia, por instrumento e por sector:

	Ar	Ruído	Água	Resíduos	Químicos	Protecção da Natureza
Licença de comércio				X		
<i>Standards</i> para instalações	X		X	X		
<i>Standards</i> de produção					X	
Avaliação do impacte ambiental	X	X	X	X	X	X
<i>Standards</i> de emissão dos produtos	X	X	X	X	X	
Limites à produção	X					
Limites ao comércio	X			X	X	X
<i>Standards</i> de emissão para instalações	X	X	X	X		
<i>Standards</i> para áreas específicas	X		X			X
Acordos compensatórios	(X)					
Acordos voluntários				(X)	(X)	
Taxas de produtos				(X)		

() Preferência aos Estados membros.

(Fonte: “«1992» The Environmental Dimension”, Task Force Report on the Environment and the Internal Market, pág. 190).

5.3.3. Posição adoptada

Ao dizermos que o poluidor tem que suportar todos os custos que as autoridades públicas lhes impuserem, não queremos dizer que a aplicação do PPP implique uma verdadeira transferência de dinheiro para o Estado e, muito menos, para as vítimas da poluição.

Efectivamente, os fins que o PPP visa realizar podem ser alcançados através de diversos meios ou instrumentos, que não implicam necessariamente transferências monetárias, mas que são todos **pagamentos** no sentido referido.

Os **pagamentos** a que os poluidores podem ser sujeitos, podem revestir duas formas:

a) **Novos custos**, isto é, encargos que o poluidor tem que suportar e que acrescem às despesas correntes que normalmente suporta em virtude da actividade que desenvolve. Os custos acrescidos podem ser:

- *investimentos em bens de equipamento* (se o poluidor for obrigado a introduzir filtros ou isolamentos);
- *aquisições de bens ou serviços de terceiros*, entidades públicas ou particulares⁴⁰⁶ (se o poluidor tiver que passar a utilizar matérias primas mais caras ou se tiver que pagar a uma estação depuradora o tratamento dos seus resíduos, o *pagamento* corresponde ao preço de mercado do serviço, se for prestado por entidades privadas, ou a uma taxa, se for prestado por entidades públicas ou privadas);
- *simples pagamentos sem contrapartida directa*, (se lhe for aplicado um “imposto ecológico”);

b) **Lucros cessantes**, isto é, diminuição dos ganhos prováveis e esperados. Se, para se conformar com uma norma de qualidade ambiental relativa à quantidade de emissão, o poluidor tiver que diminuir a intensidade da actividade poluente (produzindo menos, polui menos, mas também o ganho é menor) ou então se houver uma total proibição do exercício de uma actividade.

406 Esta possibilidade de o poluidor procurar adquirir um serviço de limpeza de um terceiro tem também limites postos pelo princípio da correcção na fonte ou do produtor-eliminador.

*
* *

Inerente ao espírito do PPP é a necessária relação entre os **pagamentos**, qualquer que seja o seu tipo, e a melhoria da qualidade ambiental.

Uma prova de que todos estes encargos ou lucros cessantes do poluidor são efectivamente *custos* está no facto de que, se o poluidor tiver essa possibilidade, todos eles vão ser provavelmente, repercutidos interna ou externamente⁴⁰⁷.

5.3.3.1. Instrumentos

Questionar **como paga o poluidor** é indagar, em relação aos instrumentos de política ambiental ao dispor dos poderes públicos, quais são compatíveis com o PPP e dentro destes, quais correspondem mais exactamente às funções que o PPP se propõe realizar.

A maior ou menor aptidão dos diversos instrumentos para aplicar o PPP depende, precisamente, da sua capacidade de realização das funções do princípio. Assim, quanto maior for a eficácia relativa de um certo instrumento na redução da poluição e de acidentes ecológicos, ao mínimo custo económico e com a maior justiça distributiva na afectação dos custos da poluição, mais esse instrumento se pode considerar conforme ao PPP.

Não vamos fazer uma análise detalhada de cada um dos instrumentos, mas limitar-nos-emos a apresentar alguns tópicos sobre os tipos mais importantes, apontando simultaneamente critérios para auxiliar as escolhas políticas na execução do PPP.

Note-se que, dentro dos instrumentos compatíveis com o PPP, não há um instrumento claramente preferível em relação aos outros. Todos têm vantagens e inconvenientes que devem ser ponderados pelos poderes públicos, no caso concreto. A escolha do instrumento mais adequado⁴⁰⁸ depende de múltiplos factores condicionantes da decisão:

407 Capítulo 6 da Parte III.

408 G. Huppés, E. van der Voet; W.G.H. van der Naald; G.H. Vonkeman; P. Maxson expõem alguns critérios para concepção de instrumentos financeiros de política do ambiente:

1. Efectividade ambiental

quantitativamente suficientes

2. Eficiência, com e eficiência privada e colectiva juntas constituindo a eficiência total, e aspectos dinâmicos,

- o tipo e gravidade da poluição em causa (poluição gradual ou poluição acidental; muito tolerável ou pouco tolerável);
- a categoria e quantidade dos poluidores (produtores ou consumidores; um só, poucos ou muitos);

abrindo efeitos de longo termo na eficiência

2 a) eficiência privada (= custos privados por unidade de melhoria do ambiente. "Privado" inclui instalações apropriadas pelo governo)

"princípio do poluidor pagador alargado"

tecnologicamente não obrigatórios (eficiência estática)

aplicação igual (concorrência leal, emissões de todos os sectores, e habitações privadas e de tratamento público de lixo)

aplicação a directa aos itens ambientais relevantes

sem efeitos negativos indirectos; efeitos positivos sobre o emprego e crescimento económico

2 b) eficiência colectiva (= custos colectivos por unidade de melhoramento do ambiente)

baixos custos de execução

baixos custos indirectos para outros organismos governamentais

baixos custos de coordenação dentro e entre governos

2 c) eficiência dinâmica

efeito duradouro no desenvolvimento tecnológico dirigido ao ambiente

acelerado desenvolvimento tecnológico cumulativo

"princípio do poluidor pagador alargado"

3. Justiça

"princípio do poluidor pagador alargado"

aplicação igual

sem efeitos negativos relativos em grupos ou regiões de baixos rendimentos

4. Funcionamento concorrencial dos mercados, tanto dentro dos Estados membros, como entre Estados membros, e em relação a terceiros países

4 a) neutralidade concorrencial entre sectores

igual fardo por unidade de redução de emissão em todos os sectores envolvidos, incluindo habitações privadas e tratamento público de lixo

4 b) neutralidade concorrencial entre Estados membros

evitar tanto quanto possível, problemas de fronteira

4 c) neutralidade concorrencial em relação a terceiros países

para não serem discriminados (OCDE, GATT)

para não receberem vantagens concorrenciais indevidas por causa da política comunitária do ambiente

abertos à adopção e harmonização por terceiros países, na periferia da Comunidade, sem fardos irrazoáveis, e preferivelmente com um incentivo para aplicarem o mesmo sistema lá.

("New Market-Oriented Instruments for Environmental Policies" European Communities Environmental Policy Series, Graham & Trotman, 1992, pág. 17-18).

- os objectivos de qualidade ambiental para o sector considerado (estabilização, redução, ou total eliminação da poluição);
- as necessidades financeiras da política do ambiente (intervencionismo ou abstencionismo);
- e ainda outros factores envolventes (existência ou não de estruturas administrativas pré-instaladas, conhecimento ou desconhecimento das funções de poluição⁴⁰⁹, definitividade ou transitoriedade das medidas, etc.).

5.3.3.2. Tipologia

A avaliação dos instrumentos segundo o critério da sua compatibilidade com o PPP, é mais simples se os instrumentos estiverem agrupados em tipos.

Dentro das tipologias possíveis⁴¹⁰, uma das mais completas é a classificação de técnicas jurídicas utilizadas para a protecção do ambiente no ordenamento jurídico espanhol, estabelecida em 1983 por Borja Cardelús e Muñoz-Seca⁴¹¹.

Não podemos, porém, deixar de esclarecer desde já que temos com os autores uma discordância de fundo quanto à inclusão do PPP na lista de técnicas jurídicas para a protecção do ambiente, na qualidade de simples instrumento económico, entre outros⁴¹².

Pensamos, com efeito, que, longe de ser ele próprio um instrumento de política de ambiente, o PPP é um princípio normativo que fornece critérios para a escolha de instrumentos de protecção do ambiente, económicos ou outros, de acordo com uma certa orientação normativa assumida, comprovadamente eficaz e justa.

409 Tema que será abordado no subcapítulo 2.1. dos anexos.

410 Um estudo também interessante sobre instrumentos de política ambiental é feito por Ralf Buckley, em "Perspectives in Environmental Management", Springer-Verlag, Berlin, 1991, pág. 81-91.

411 "Técnicas Jurídicas para la Protección del Medio Ambiente", Documentación Administrativa, nº197, Enero-Marzo 1983, pág. 10-44.

412 O PPP, ao contrário do que afirmam Cardelús e Muñoz-Seca, é um princípio cada vez mais creditado tanto no domínio jurídico como económico, o que aliás, é demonstrado pela amplitude do reconhecimento e aplicação de que tem sido objecto.

Por outro lado, parece-nos também que não se justifica a autonomização de alguns instrumentos que poderiam ser englobados em categorias mais abrangentes, com vantagens para a compreensibilidade e lógica do sistema que apresentam.

A classificação de instrumentos de Cardelús e Muñoz-Seca funda-se na distinção entre instrumentos preventivos e instrumentos repressivos.

Todavia, considerando que mesmo os instrumentos repressivos têm algum efeito preventivo, seria mais correcto falar em instrumentos tendencialmente preventivos e tendencialmente repressivos.

<p>I. INSTRUMENTOS PREVENTIVOS:</p> <p>a) Declarações com efeitos jurídicos específicos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Domínio público 2. Protecção territorial 3. Catálogos e inventários 4. Homologações <p>b) Obrigações</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Proibições e limitações administrativas 2 Paralisação e suspensão temporária 3 Proibições de fazer <p>c) Poder regulamentar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Directivas e recomendações 2. Fixação de <i>standards</i>, níveis, etc. 3. Normas técnicas <p>d) Actuação directa da administração</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inspeção, controlo e polícia do ambiente 2. Actividade técnica 3. Actividade subsidiária e restauradora da administração 4. Sistemas indirectos 5. Redes de vigilância 6. Organização administrativa e institucional <p>e) Instrumentos económicos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumentos fiscais 2. Subvenções e ajudas 3. Princípio quem polui paga 4. Taxas sobre efluentes 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Taxas por acesso ao domínio público 6. Outras taxas e tarifas 7. Seguro ambiental 8. Garantia obrigatória 9. Ajudas em espécie 10. Concertação 11. Participação das comunidades locais no aproveitamento de recursos naturais 12. Fundos de compensação. <p>f) Outros instrumentos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planificação 2. Avaliações de impacte ambiental 3. Autorizações e licenças 4. Mecanismos de procedimento 5. Educação ambiental 6. Investigação ambiental 7. Convénios internacionais 8. Mecanismos jurisdicionais <p>II. INSTRUMENTOS REPRESSIVOS</p> <p>a) Âmbito administrativo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sanções 2. Encerramento da actividade 3. Caducidade ou revogação da autorização 4. Confisco 5. Restituição e reposição 6. Indemnizações <p>b) Âmbito civil</p> <p>c) Âmbito Penal</p>
---	--

De acordo com a posição adoptada na interpretação do PPP, só os instrumentos preventivos se apresentam como adequados para aplicar o PPP, e não os repressivos.

Para o efeito de analisar a compatibilidade dos instrumentos com o PPP, vamos agrupá-los em quatro grandes categorias.

5.3.3.2.1. Subsídios aos poluidores

Dentro dos instrumentos preventivos, apenas as “subvenções e ajudas”, monetárias ou em espécie, não são conformes ao PPP.

Pode ler-se no artigo 2 §2 da Recomendação 436 de 1975:

“A protecção do ambiente não deve, pois, em princípio, ser assegurada por políticas baseadas na concessão de auxílios e que transfiram para a colectividade o encargo da luta contra a poluição.”

A maioria da doutrina⁴¹³ entende, com efeito, que os subsídios são um instrumento incompatível com o PPP⁴¹⁴.

Na literatura anglo-saxónica, o sistema é conhecido pelo termo pejorativo “*bribe*”, que poderia ser traduzido literalmente por “suborno”, e que consiste num pagamento de sentido contrário, do Estado ao poluidor, cujo valor corresponde à quantidade de poluição que este deixa de produzir, por referência a um determinado momento anterior. Trata-se de um verdadeiro reconhecimento do direito do poluidor a poluir e da “compra do direito a um ambiente são”⁴¹⁵.

Em nossa opinião, uma generalização do sistema dos subsídios significaria a transferência

413 “O princípio da imputação inerente ao princípio do poluidor-pagador é interpretado e concebido como proibição de subvenções: os encargos ambientais devem ser suportados pelo próprio responsável desses encargos.” (Gomes Canotilho, “A Responsabilidade por Danos Ambientais - Aproximação Juspublicística.” Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994, pág. 401).

414 Com posição oposta, apenas Allen Kneese tenta provar que os pagamentos feitos ao poluidor têm o mesmo efeito de internalização dos custos da poluição que tem, por exemplo, a imposição de uma taxa. (“Standards, Charges and Equity”, *Managing Water Quality: Economics, Technology, Institutions*, The Johns Hopkins Press for Resources for the Future, inc. 1968).

415 No subcapítulo 7.3. da Parte III, sobre as excepções ao PPP, voltaremos, em nota, a este assunto.

do encargo de financiamento da política do ambiente, de quem tem os meios para a prevenir e evitar a poluição -os poluidores-, para todos os contribuintes. Se estes não tiverem, como é provável, qualquer relação directa ou sequer indirecta, com a poluição, não têm ao seu dispor quaisquer meios eficazes para a controlar.

Ora, uma tal situação significaria a renúncia simultânea à função preventiva e distributiva dos pagamentos, subvertendo-se o PPP, no princípio contrário do “contribuinte pagador”⁴¹⁶.

Na realidade, os subsídios, para além de serem um instrumento injusto por fazer pagar quem não beneficia nem directa nem indirectamente da actividade que é prejudicial para terceiros, são um instrumento ineficaz, tanto económica como ecologicamente.

Economicamente, porque se mantêm em laboração empresas tecnicamente obsoletas que, se não fossem os pagamentos, não teriam condições para laborar.

Ecologicamente, porque não constituem estímulo à investigação de novas técnicas menos poluentes nem à introdução de mecanismos de controlo da poluição, a qual, aliás, tenderá a ser inflacionada para que possam receber o subsídio.

*
* *

Os instrumentos compatíveis com o PPP

A classificação bipartida usual e mais simplificada dos instrumentos compatíveis com o PPP, é aquela que considera os instrumentos normativos e os instrumentos económicos⁴¹⁷.

Actualmente, existe uma terceira categoria intermédia, que pretende reunir as vantagens de uns e de outros —os títulos de poluição transaccionáveis⁴¹⁸.

416 Recordamos que a este princípio oposto ao PPP se refere a OCDE nomeadamente em “The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation”, 1975, e “Politiques d’Environnement au Japon”, Paris, 1977, pág.22.

417 Sobre instrumentos económicos, ver Maria Isabel Rosmaninho “Utilização de Instrumentos Económicos na Política de Ambiente” (GEPAT, Abril 1990).

418 Uma exposição comparativa mais técnica e mais detalhada das vantagens e inconvenientes relativos dos instrumentos compatíveis com o PPP será feita no capítulo 3. dos anexos.

5.3.3.2.2. Instrumentos normativos

O que tradicionalmente se designa por *regulamentação directa* é a imposição, legal ou administrativa, aos poluidores, de obrigações de conformidade com normas ou actos que regulam directamente o **se** e o **como** do exercício da actividade poluente.

O poluidor deve conformar o exercício da sua actividade com normas legais coactivas.

Mas o sistema de regulamentação directa pode assumir várias formas, podendo, as diferentes modalidades, ser combinadas.

Pode consistir na dependência do exercício de uma dada actividade, potencialmente ou efectivamente lesiva do ambiente, da concessão de licenças ou autorizações de funcionamento; na emanação de ordens individuais ou colectivas relativas à cessação ou modificação de uma actividade que provoca lesões ambientais irreversíveis; ou na fixação de níveis vinculativos, relativos ao estado de qualidade do ambiente, dos produtos ou da tecnologia de produção.

Os níveis de qualidade do ambiente podem dizer respeito a taxas de emissão de efluentes⁴¹⁹, à qualidade média do corpo receptor ou às características de um produto.

Uma crítica pertinente à fixação de níveis de qualidade do ambiente é a ilusão que criam de que até um certo nível de poluição, não há qualquer inconveniente em poluir; e a partir desse ponto, a poluição é já considerada relevante ou até grave, podendo o poluidor estar sujeito a sanções da ordem jurídica. "*Natura non facit saltus*"; e a "sensibilidade" da natureza aos agentes poluentes é progressiva, sendo artificiais quaisquer escalões de nocividade que se pretendam estabelecer.

A grande vantagem dos instrumentos normativos reside na clareza com que são fixados os objectivos a atingir e os meios considerados adequados. Deste modo, há a certeza de que os objectivos são atingidos, pois não se está dependente do funcionamento de meros estímulos, como acontece com os mecanismos económicos.

419 Na definição dos padrões de qualidade mínima de um certo elemento ambiental, há que ter em consideração todos os tipos de poluentes ou formas de degradação do ambiente, que podem ocorrer e interagir no mesmo espaço e tempo, para evitar a ultrapassagem do ponto de equilíbrio ecológico. É o caso da Directiva de enquadramento sobre a qualidade da água, que estabelece os limites máximos para cada tipo de substância poluente.

O sistema de *regulamentação directa* dá clara preferência à protecção do ambiente sobre a eficiência económica. Os instrumentos normativos são, por isso, os mais adequados para prevenir os efeitos irreversíveis ou inaceitáveis de certas poluições perigosas, como por exemplo, por mercúrio ou substâncias radioactivas⁴²⁰.

Para além da ineficiência económica, têm, porém, outras desvantagens: sobretudo, as dificuldades administrativas de controlo e aplicação de sanções e a falta de estímulo ao melhoramento da qualidade do ambiente para além dos níveis legais de qualidade do ambiente.

Paradoxalmente, estes são os instrumentos preferidos tanto pela administração, como pelos poluidores⁴²¹. Esta estranha convivência, explica-se, na óptica da administração, pelo recurso ao sistema legal, com que estão familiarizados, e por a utilização destes instrumentos não obrigar a grande planeamento ou estudos prévios à criação das normas. Na óptica do poluidor, explica-se por estes instrumentos serem mais susceptíveis de “negociação” do que os instrumentos económicos, e por não obrigarem a um melhoramento contínuo, mas só a atingir os limites mínimos.

5.3.3.2.3. Instrumentos económicos

Os impostos e as taxas são os instrumentos económicos mais difundidos. Alfred Pigou foi o primeiro a defender o mecanismo da fiscalidade para a internalização das deseconomias externas.

i) Os **impostos**.

Os **impostos**⁴²², tal como foram propostos por Pigou, consistiam em fazer o poluidor pagar ao Estado um valor proporcional à poluição pela qual ele é responsável.

420 É o caso da proibição de descargas directas de qualquer dos produtos referidos na lista I anexa à Directiva 76/464 relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático da Comunidade.

421 Têm sido, até ao momento, os mais utilizados pela comunidade.

422 Um imposto é uma “prestação pecuniária, coactiva e unilateral, sem o carácter de sanção, exigida pelo Estado com vista à realização de fins públicos.” Teixeira Ribeiro, “Lições de Finanças Públicas”, Coimbra Editora, 1985.

Os impostos, que têm sido objecto de alguma aplicação prática no domínio do ambiente, podem ser fiscais ou extra-fiscais⁴²³, preenchendo, respectivamente, as funções de financiamento ou redistribuição ou de incitamento à prevenção. São *impostos ecológicos* quando o facto tributável é a poluição, passada, actual, ou potencial, ou, de uma forma mais geral, a utilização de recursos ambientais.

Consoante o sujeito passivo, podemos considerar dois tipos de *impostos ecológicos*: os impostos indirectos, que são utilizados, sobretudo, quando os poluidores-que-devem-pagar são os consumidores ou utilizadores, e que servem para tributar a actividade de consumo; e os impostos directos, utilizados, sobretudo, quando os poluidores-que-devem-pagar sejam os produtores, e que incidem sobre uma certa actividade produtiva poluente que usa os recursos naturais como factor de produção de bens ou serviços.

Normalmente considera-se que as vantagens e os inconvenientes deste sistema são inversos em relação aos da regulamentação directa.

Se a regulamentação era economicamente ineficaz por ser demasiado *rígida*, os *eco-impostos* caracterizam-se pela *flexibilidade*, tendo a grande vantagem de deixar liberdade aos poluidores para decidir, por comparação, entre o custo de depuração e a taxa do imposto, até que ponto se não-de esforçar por reduzir a poluição, e até que ponto mantêm a poluição.

Se a regulamentação garantia, pelo menos teoricamente, uma plena eficácia ecológica pela coacção jurídica, os *impostos ecológicos* têm apenas a função de estímulo dirigido à conduta ecológica dos poluidores. Se esses estímulos forem adequados, presumivelmente conduzirão os poluidores a adoptar o comportamento esperado. Alcançar a eficácia ecológica exige um esforço acrescido dos poderes públicos, de planeamento da política ambiental e esta é uma das causas das tradicionais reticências da administração relativamente aos instrumentos económicos em geral.

À administração desagrada a dificuldade de cálculo do valor exacto da taxa a aplicar⁴²⁴; aos

423 Teixeira Ribeiro, obra citada.

424 Michel Potier faz um estudo bastante aprofundado sobre o tema, num artigo intitulado: "La Fiscalité au Service des Politiques de l'Environnement", Revue Française de Finances Publiques, nº1, 1983. John Pezzey estuda o cálculo económico dos montantes dos impostos a aplicar aos poluidores, o efeito da aplicação das

poluidores, desagradam as menores possibilidades de “fuga” aos pagamentos, e o facto de não haver uma meta a atingir, um nível exacto de poluição, atingido o qual, poderiam estabilizar o nível de produção não tendo mais preocupações de optimização do seu comportamento ecológico.

ii) As **taxas**.

As **taxas** são pagamentos de serviços de despoluição prestados pelo Estado ou entidades privadas, aos poluidores. Enquanto instrumento económico, são, tal como os impostos, uma forma de atribuição indirecta de um “preço” à possibilidade de utilizar o ambiente. Preenchem, igualmente, as funções de incentivo e de financiamento, nos mesmos termos que os impostos. Permitem que a internalização se faça com a máxima eficácia económica e ecológica, e constituem um forte estímulo ao melhoramento do comportamento ecológico dos poluidores, mesmo para além dos níveis legais de qualidade do ambiente.

*
* *

Comparação entre instrumentos normativos e instrumentos económicos

É habitual, na doutrina, contrapor o sistema da regulamentação directa ao dos instrumentos económicos, alegando que as vantagens de um são os inconvenientes do outro⁴²⁵. Mas haverá um autêntico antagonismo entre a protecção do ambiente por intermédio de regulamentação directa e a protecção através de instrumentos económicos?

Para Wilfred Beckerman, não há oposição clara entre a regulamentação directa e os ins-

taxas na produção, na poluição, nos preços, etc. (“Market Mecanisms of Pollution Control: «Polluter Pays», Economic and Practical Aspects” Sustainable Environmental Management. Principles and Practice. Behaven Press, Westiew Press. 1988, pág. 196-242, pág. 196-242).

425 “Entre os instrumentos que permitem aplicar o princípio segundo o qual «o poluidor deve ser o pagador», os economistas parecem, nos seus escritos, dar preferência à simulação das condições do mercado, atingindo a emissão de resíduos com uma taxa unitária igual ao custo social marginal da poluição causada. (...) Quanto a impôr normas, considera-se que esse método é medíocre, pois para o tornar eficaz, faria falta dispôr de informações sobre o dano causado pela poluição e sobre o preço que custará ao indivíduo reduzi-la, enquanto que basta conhecer a «função dos danos» para aplicar o método das taxas.” (G.Muraro, “Politique Anti-Pollution et Allocation des Cout. Les Problemes en Pratique.” Problemes d’Économie de l’Environnement, Compte Rendu du Séminaire Tenu à l’OCDE. Été, 1971, pág. 45).

trumentos económicos⁴²⁶, pois “a regulamentação directa mais não é, frequentemente, que uma taxa (sobre o excesso de poluição) que é cobrada tarde, depois de incertezas e atrasos legais, e que habitualmente é demasiado baixa”⁴²⁷.

Exprimindo idêntica opinião, Serge-Christophe Kolm⁴²⁸, refere que a limitação do nível de uma actividade poluente, através de lei ou regulamento, tem os mesmos efeitos sobre os preços que a aplicação de uma taxa à actividade, com a única diferença de que a “renda da raridade”, no primeiro caso, é embolsada pelos poluidores e, no segundo caso, reverte para o Estado como imposto.

5.3.3.2.4. Títulos de poluição transaccionáveis

Também os “títulos de poluição transaccionáveis”⁴²⁹ se podem considerar *pagamentos* no sentido referido.

O sistema dos “*tradable permits*” ou dos “*pollution rights*” foi proposto, pela primeira vez, por J.H.Dales⁴³⁰ em 1968, para a poluição hídrica⁴³¹.

A finalidade do autor era ultrapassar as dificuldades do sistema dos impostos, inerentes à fixação do justo “preço”. Por um lado, a dificuldade de prever *a priori* o valor exacto da taxa para, em função das reacções dos poluidores, alcançar o nível tolerável de poluição. Por outro lado, os inconvenientes inerentes aos ajustamentos sucessivos, até atingir a taxa óptima.

426 Para uma comparação entre instrumentos económicos (mecanismos de mercado) e regulamentares (controlos directos), em português, ver Luis Soares Barreto, “Os Instrumentos da Política Ambiental”, Revista Progresso Social e Democracia, nº1, Novembro de 1982.

427 “The Polluter Pays Principle, Interpretation and Principles of Application”, inserido em “The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation”, OCDE, 1975, pág. 38.

428 “Une Économie Écologique”, (Revue Politique et Parlementaire, 1, 1973, pág. 23).

429 Também designados “licenças de emissão negociáveis.” Expressão utilizada, por exemplo na Resolução do Parlamento Europeu sobre Instrumentos Económicos e Fiscais da Política Ambiental, JO C 183/296, de 15 de Julho de 1991.

430 “Pollution Property and Prices”, University of Toronto Press, 1968.

431 O autor refere-se expressamente ao lago Ontário, na sua terra natal, o Canadá.

Segundo o sistema proposto por Dales, fixadas as quantidades máximas de substância poluente que podem ser emitidas para um curso de água, o órgão competente deveria criar e atribuir ou pôr à venda (eventualmente em leilão) um número correspondente de “direitos de poluição” incorporados em títulos, transaccionáveis no mercado segundo certas regras, cada um deles atribuindo ao adquirente o poder de emitir um certo valor de poluição. É deixada à consideração da empresa poluente a decisão sobre a aquisição e utilização de maior quantidade de “direitos” ou a utilização de sistemas de controlo da poluição. Num regime de concorrência perfeita, o preço dos títulos fixar-se-ia automaticamente com base nas leis do mercado. O eventual ingresso de um novo poluidor transforma-se num aumento do “preço do direito” e conseqüente aumento da utilização dos remédios alternativos.

Utilizados para as situações em que a poluição ocorre durante o processo produtivo, consistem, portanto, na emissão de documentos oficiais cuja posse confere ao seu detentor o direito de poluir até um certo valor estabelecido no título⁴³² de tal modo que quantos mais “títulos de poluição” um poluidor detiver, mais poluição pode emitir. Os títulos emitidos não têm valor facial, sendo vendidos inicialmente em leilão entre os poluidores, podendo estes posteriormente transaccioná-los entre si, consoante os seus interesses. Os valores de mercado que os títulos podem atingir dependem das leis da oferta e da procura.

A soma de todos os títulos emitidos corresponde ao valor máximo de poluição considerado admissível no momento da criação dos títulos. No entanto, se as concepções políticas sobre o ponto óptimo de poluição⁴³³ variarem para cima ou para baixo, ou o Estado emite mais títulos, ou recolhe títulos. Porém, se, como ocorre frequentemente, as descargas efectivas estiverem abaixo dos níveis consentidos (os poluidores adquiriram mais títulos que os que utilizam, entesourando-os), então o controlo dos títulos (reduzindo a quantidade, ou comprando-os), terá pouco efeito imediato sobre as emissões.

O sistema dos “direitos de poluição incorporados em títulos transaccionáveis no mercado”, proposto por J. H. Dales, apresenta inúmeras vantagens: primeiro, a vantagem de o nível de qualidade do ambiente fixado pelas autoridades públicas ser automaticamente atingido, já que o número de títulos é fixado inicialmente pelos poderes públicos; depois, a relativa flexibilidade de permitir a cada agente económico uma adaptação progressiva às exigên-

432 Por exemplo, direito de deitar x litros por mês de uma certa matéria poluente num rio.

433 Capítulo 1 dos Anexos.

cias postas; por fim, a facilidade que o Estado tem em actualizar os níveis de qualidade, simplesmente recolhendo ou então adquirindo títulos no mercado.

Porém, o sistema de “títulos de poluição transaccionáveis” tem também inconvenientes não menosprezáveis.

As maiores dificuldades que põe são, essencialmente, dificuldades administrativas de fiscalização: sabendo que os títulos são livremente transaccionáveis no mercado, entre os poluidores, pode ser difícil o controlo da conformidade das emissões de cada agente, em cada momento, com o número de títulos detidos.

Por outro lado, na actualização das quantidades de poluição emitida, o Estado vai provavelmente encontrar forte resistência dos poluidores à recolha de títulos, ainda que esta seja feita com pré-aviso e proporcionalmente à quantidade de títulos detida por cada poluidor. Se o Estado, para contornar esta situação, pretender readquirir os títulos através do mercado, comprando-os aos poluidores e comportando-se como um vulgar agente económico, estará a reconhecer às empresas o direito a poluir, e a “comprar-lhes o direito” a um ambiente são, proporcionando assim, ganhos injustificados aos poluidores. A compatibilidade deste instrumento com o PPP impõe que o Estado se apodere dos títulos sem contrapartidas, recolhendo-os em vez de os comprar.

Outro grande inconveniente deste sistema reside no facto de permitir concentrações excessivas de poluentes num local só, se um ou poucos agentes económicos forem detentores monopolistas de uma quantidade de títulos que fora inicialmente prevista para uma região ou para todo o território nacional. Precisamente para obviar esta situação, deveriam ser estabelecidas regras na detenção e transacção dos títulos para evitar grandes concentrações de poluição.

Por fim, nos Estados Unidos, este sistema foi criticado por permitir a manutenção de níveis excessivamente elevados de poluição. Esta não é, porém, uma crítica ao sistema, mas à sua aplicação. Quando o sistema dos “*tradable permits*” foi aplicado nos EUA⁴³⁴, o cálculo

434 Introduzidos em Dezembro de 1990 pela administração Bush, a sua utilidade prática tem sido muito discutida. Nomeadamente Luciano Butti (“L’Ordinamento Italiano ed il Principio «Che Inquina Paga»”, *Rivista Giuridica Dell’Ambiente*, 3, anno V) e Marisa Meli (Le Origine del Principio «Chi Inquina Paga» e il suo accoglimento da Parte Della Comunità Europea” *Rivista Giuridica Dell’Ambiente* 4 n°2 1989) têm uma opinião bastante crítica em relação a este sistema.

inicial do número de títulos a pôr em circulação foi inflacionado, situação que ainda não foi corrigida desde então.

6. A REPERCUSSÃO: SERÃO OS POLUIDORES OS VERDADEIROS PAGADORES?

Saber se os poluidores serão sempre os verdadeiros pagadores, é um dos pontos mais polémicos do PPP e constitui o cerne das críticas movidas pelos mais cépticos relativamente à bondade jurídica do princípio.

Podemos sintetizar em três tópicos as críticas que, vindas dos vários sectores interessados, são mais típicas e mais frequentemente brandidas contra o PPP.

Principal crítica vinda do sector da Ecologia: “O PPP é uma verdadeira «compra do direito a poluir», cujo preço nem sequer é pago pelos poluidores mas pelos consumidores”.

Crítica vinda do sector do Direito: “É um princípio que conduz a situações de extrema injustiça, já que quem na realidade paga são os consumidores e não os poluidores.”

Vinda do sector da Economia: “Devido ao fenómeno da repercussão, este princípio tem como consequência lateral ser gerador de inflação.”

*
* *

Os defensores mais ortodoxos do PPP, particularmente Barde e Gerelli⁴³⁵, rebatem algumas críticas, simplesmente retirando conteúdo ao princípio. Seriam ilegítimos quaisquer juízos éticos de valor sobre as consequências práticas da aplicação do PPP, pois ele não visaria a realização da justiça, mas apenas a protecção economicamente eficaz do ambiente. Negam que ele seja um princípio de equidade, afirmando-o apenas como princípio de eficácia económica.

Procuraremos demonstrar que também não é esta a nossa posição, mas vejamos antes qual é o fenómeno subjacente a todas as críticas.

6.1. O fenómeno da repercussão

Na aplicação do PPP pode verificar-se um fenómeno semelhante ao que, no campo fiscal,

435 “Économie et Politique de l’Environnement”, Presses Universitaires de France, L’Economiste, 1975.

toma a designação de “*repercussão*” do imposto⁴³⁶. Trata-se de uma não coincidência entre o sujeito sobre quem impende a obrigação de entregar o imposto (o **sujeito passivo**) e quem efectivamente paga (o **contribuinte**) e decorre da possibilidade, que alguns agentes económicos têm, de **transferir** para outrem os encargos a que estão sujeitos. É precisamente o fenómeno da repercussão que está na base das críticas movidas ao PPP.⁴³⁷

6.1.1. A repercussão externa

No domínio das medidas de política do ambiente, certos poluidores gozam da possibilidade de fazer os consumidores suportar, através de aumentos dos preços, os pagamentos que tiveram que efectuar. Isso acontece quando os poluidores que pagam são produtores⁴³⁸. Aqui a divergência verifica-se entre quem efectivamente *suporta os custos* das medidas ambientais impostas pelo Estado, e quem tem que efectuar o *pagamento* (quem “*paga primeiro*”)⁴³⁹.

A *repercussão*, em sentido próprio ou externa, consiste na transferência dos pagamentos efectuados pelo poluidor, para os seus clientes e opera-se pela inclusão dessas despesas,

436 Fenómeno particularmente visível no IVA.

437 Até organismos altamente acreditados como a Comissão do Meio Ambiente, da Saúde Pública e da Defesa do Consumidor, do Parlamento Europeu incorrem no mesmo erro. Veja-se o Relatório de 23 de Fevereiro de 1994, sobre a necessidade de avaliação dos custos reais para a Comunidade do “não-ambiente”, em que foi relator o deputado Carlos Pimenta, onde se diz que “O tratamento da água requer elevados investimentos e implica altos custos de tratamento que, na prática, são com frequência repercutidos no consumidor, sendo assim violado o princípio do «poluidor pagador»”.

438 É de salientar que só os produtores em sentido lato, (abrangendo não só actividades extractivas, como industriais, comerciais e tanto produção de bens como de serviços) podem gozar desta faculdade que pressupõe a existência de um “pagamento”, uma transferência de verbas de quem sofre a *repercussão* para quem pretende *repercutir*, transferência essa que vai proporcionar a ocasião e o “pretexto” para a repercussão.

439 “Mas em realidade, estes custos [de prevenção da poluição] são amiude suportados pelo público, quer dizer, pelos cidadãos e as colectividades que frequentemente, acabam por pagar primeiro, pelos danos causados à saúde, aos bens e aos ecossistemas anteriormente à tomada de medidas; segundo, sob a forma de impostos visando financiar a parte dos programas de despoluição, limpeza, e recolocação em estado normal levadas a cabo pelas autoridades públicas, e as medidas de financiamento das vítimas; e finalmente, em terceiro lugar, enquanto consumidores, o custo da despoluição financiado pelo sector privado na medida em que for repercutido sobre os preços dos produtos.” OCDE Conference Internationale, 18-21 juin 1984. Documents de Discussion. Direction de l’Environnement. OCDE, Paris 1984, pág. 10.

como um custo, no preço final dos bens ou serviços, onerando reflexamente o respectivo adquirente.

Contudo, a repercussão dos custos nos preços não nos parece uma atitude censurável, mas pelo contrário, um fenómeno natural e perfeitamente compreensível. Com efeito, os *pagamentos* que o PPP impõe, são destituídos de qualquer carga ou juízo ético de censura a um comportamento, sendo portanto compreensível que o produtor os encare como simples custos de produção. Ora, sendo assim, é natural que ele pretenda incluir todos os seus custos de produção nos preços dos produtos ou serviços que coloca no mercado.

Em suma, numa economia de mercado em que os preços são livres, formados segundo as leis do mercado, a repercussão é um fenómeno económico natural e insusceptível de controlo, havendo apenas a possibilidade de prever teoricamente, com um elevado grau de probabilidade, a sua verificação ou não, em cada caso concreto.

A repercussão só não acontece quando se verificarem duas situações que, sendo exteriores à empresa, condicionam determinantemente as suas decisões: a estrutura concorrencial ou monopolista do mercado em que a empresa se insere, e a existência no mercado de produtos sucedâneos do produto considerado.

Efectivamente, se o mercado considerado tiver uma estrutura ideal de concorrência perfeita, a *repercussão* será tendencialmente nula, sob pena de que qualquer aumento, mesmo pequeno, dos preços dos produtos poluentes, vá desviar simplesmente a procura para os produtos concorrentes nacionais ou estrangeiros. A concorrência perfeita obrigaria a que os poluidores suportassem, integralmente e em detrimento dos lucros, todos os custos da luta contra a poluição que lhes fossem impostos. Porém, considerando que, em concorrência perfeita, as empresas já estão a laborar com a margem de lucro mínima, deixar de repercutir pode ser uma decisão muito difícil ou mesmo impossível.

Pelo contrário, se o mercado considerado tiver uma estrutura monopolista, a *repercussão* dos custos nos preços será tendencialmente total.

Por fim, num mercado de estrutura concorrencial oligopolista, a *repercussão* será provavelmente parcial, dependendo da flexibilidade da procura em relação aos produtos concorrentes.

A *repercussão* depende igualmente do grau de sucedaneidade dos produtos concorrentes.

Se o produto poluente considerado tiver uma procura inelástica, então a repercussão pode ser total.

Pelo contrário, se houver produtos considerados sucedâneos⁴⁴⁰, então a repercussão será parcial ou nula.

6.1.2. A repercussão interna

Embora não seja tão frequente, é possível que se verifique uma repercussão interna, quando a externa não seja praticável pelos motivos expostos.

Nestes casos, os custos acrescidos são transferidos, não para os consumidores através dos preços dos produtos, mas *dentro* da própria empresa, através dos preços dos factores de produção. A repercussão interna processa-se através de alterações da remuneração relativa dos diversos factores de produção. Por exemplo: se há que suportar uma nova taxa ecológica e por algum motivo não é possível aumentar proporcionalmente os preços dos produtos, como compensação, contraem-se as despesas com o factor trabalho (reduzindo o número de trabalhadores ou o número de horas de trabalho por trabalhador⁴⁴¹), com a matéria prima (utilizando materiais mais baratos), ou com o capital (não introduzindo nova maquinaria).

440 Nomeadamente produtos que, se não forem prejudiciais ao ambiente, não estão sujeitos a estes pagamentos: são os *produtos ecológicos*. Podem ser considerados exemplos de *produtos ecológicos* comerciais: as pilhas sem mercúrio, os detergentes sem fosfatos, os automóveis com catalisador, o papel não branqueado com cloro, os aerossóis sem clorofluorocarbonos, os recipientes recicláveis ou biodegradáveis, etc. Todos são concorrentes dos seus congéneres não "ecológicos", mas só por referência a estes podem ser considerados "*ecológicos*". Com efeito, para que um produto possa ser considerado absolutamente ecológico, tem que ser composto por um mínimo de recursos naturais não renováveis, tem que ter grande durabilidade, não pode produzir quaisquer emissões durante a sua utilização, e tem que se reintegrar facilmente na natureza depois de ser usado. Reunindo todas estas características ideais, encontramos muito poucos exemplos: os tijolos de barro seco ao sol usados para a construção, os raspadores de sílex, os relógios de sol, e poucos mais...

441 Não podemos esquecer que numa perspectiva social global, o facto de alguns indivíduos ligados à produção de bens ou serviços nocivos ao ambiente serem prejudicados pela aplicação do PPP, é compensado pelo benefício relativo dos indivíduos especializados na produção do bens considerados substitutos dos bens poluentes. Neste sentido, a Comunicação da Comissão relativa ao "potencial de criação de postos de trabalho das medidas em matéria de ambiente" Com (86) 721 Final 14.4.1987.

6.2. Consequências da repercussão

A própria OCDE tem uma posição de neutralidade face à transferência dos custos dos poluidores para terceiros. “Do ponto de vista da conformidade com o PPP, não interessa se o poluidor transfere para os seus preços parte ou todos os custos ambientais ou se os absorve”⁴⁴².

6.2.1. Consequências económicas e ecológicas

É inegável que, aplicado aos produtores, o PPP pode ter por efeito a subida dos preços, devido à probabilidade de repercussão externa⁴⁴³. Mas da ponderação deste inconveniente económico e das restantes vantagens económicas e ecológicas, resulta que a aplicação do princípio é largamente compensatória⁴⁴⁴.

Não se trata, na realidade, de uma subida de preços “inútil”, na medida em que a repercussão externa tem consequências económicas vantajosas, evitando que uma política de protecção do ambiente muito rigorosa leve as empresas à ruptura financeira, inibindo assim a instalação da crise económica no sector considerado.

Por outro lado, a repercussão não é, em si mesma, contrária à “filosofia” do PPP, pois tem benéficos efeitos ecológicos, já que o aumento dos preços provavelmente provocará uma desejável contracção⁴⁴⁵ da procura⁴⁴⁶ de um produto que é, em si mesmo, poluente ou

442 “Note on the Implementation of the Polluter Pays Principle” OCDE 1975, pág. 15.

443 Por ser mais rara na prática, e por ter consequências (*maxime* económicas) bastante complexas e sem tanto relevo ecológico, não vamos analisar as consequências da repercussão interna, mas só da externa. A este propósito (embora numa perspectiva que não partilhamos), Jean Duren fala de “cumplicidade” entre patrões, trabalhadores, e mesmo consumidores em violações do ambiente que não evitam nem denunciam, como forma de manutenção da indústria, de salvaguarda do posto de trabalho ou do poder de compra.

444 Também as políticas de luta contra o desemprego são inflacionistas e não é por isso que deixam de ser seguidas.

445 O que só não acontece se a procura do bem considerado for inelástica.

446 Este mesmo efeito benéfico da repercussão é reconhecido também por Calvão da Silva, no específico domínio da responsabilidade civil objectiva do produtor por produtos defeituosos: “Complementarmente, [a outros argumentos em abono da responsabilidade objectiva do produtor] a *dissuasão do mercado* (*market deterrence*) não é desprovida de significado, visto que reduz o consumo de produtos viciados e perigosos pelo aumento dos seus preços e consequente desvantagem competitiva.” (“Responsabilidade Civil do Produtor”

cuja produção ou consumo são geradores de poluição.

De facto, um preço mais elevado está mais próximo do preço ideal dos recursos esgotáveis⁴⁴⁷, e tem a vantagem de restringir o consumo desses bens aos usos essenciais⁴⁴⁸.

Acresce que o facto de o poluidor-que-paga (o produtor) não suportar, em último termo, o custo que lhe é imposto, não significa que ele não tenha esse custo em consideração nas suas decisões de produção, isto é, não significa que não se realize a pretendida internalização⁴⁴⁹. O produtor também “repercute” nos preços os custos dos tradicionais factores de

Almedina, 1990).

447 William J. Baumol e Wallace E. Oates, definem o preço óptimo dos recursos esgotáveis em termos de afectação óptima de recursos, considerando períodos de tempo longos e não considerando o *stock* existente, como é tradicional. Contrariamente ao que se poderia pensar, nem sempre o preço óptimo de recursos esgotáveis é um preço que aumenta gradualmente ao longo do tempo, à medida que o bem vai estando mais próximo da exaustão. Para provar a afirmação, distinguem três tipos de fenómenos de delapidação de recursos consoante a natureza destes, em condições idealizadas:

1. A pura delapidação de recursos finitos, em que o *stock* existente não aumenta sozinho e os custos de acesso, exploração e transporte não aumentam à medida que o produto se vai esgotando. Com estas condições ideais é difícil encontrar um exemplo real.
2. A delapidação de recursos auto-regeneráveis cujo crescimento é dependente da quantidade de *stock*. É o caso dos seres vivos, que têm um crescimento geométrico.
3. A delapidação de recursos com custos de fornecimento crescentes. Nestes desconhece-se exactamente o *stock* ainda disponível, mas há a certeza de que o custo marginal da sua obtenção vai aumentando, à medida que o *stock* se vai esgotando. É o caso dos recursos minerais (por exemplo, o ouro ou os diamantes) ou fontes energéticas escassas (como o petróleo).

A variação do preço óptimo ao longo do tempo, para o segundo tipo de recursos considerado, é, curiosamente, decrecente. A razão decorre de serem esgotáveis, mas autoregeneráveis, e de que por cada período em que se decida adiar o consumo, o *stock* aumenta proporcionalmente, dependendo a taxa de regeneração, do número de unidades ainda existentes. Concretamente, o preço a pagar hoje, pela delapidação de uma espécie animal deveria ser muito mais alto do que no futuro. A limitação da procura no presente em consequência do preço elevado permite a autoregeneração (geométrica) do recurso, que se torna cada vez mais abundante e mais barato. Nestas condições, pode dizer-se que o preço mais reduzido no futuro é um “prémio” pelo adiamento do seu consumo. (“The Theory of Environmental Policy” 2ª ed. Cambridge University Press, 1988, pág. 138-151).

448 “Aplicado sistematicamente, o PPP incitaria os produtores a repercutir integralmente os custos que lhes causa o respeito pelas normas de *performance*, o que conduziria à inclusão dos custos da poluição nos preços dos produtos e permitiria aos consumidores tomar em consideração os custos totais de protecção do ambiente nas suas decisões em matéria de compra.” OCDE Conference Internationale, 18-21 juin 1984. Documents de Discussion. Direction de l’Environnement. OCDE, Paris 1984, pág. 20.

449 “*Internalisation ne signifie pas prise en charge mais prise en compte*». Barde e Gerelli, obra citada, pág. 135(sublinhado nosso).

produção -matéria prima, trabalho e capital- e isso não significa que não sejam verdadeiros custos ou que não os pague⁴⁵⁰.

Por fim, este efeito de subida dos preços dos produtos directa ou indirectamente poluentes, não pode, rigorosamente, ser considerado “inflação”. A inflação é uma subida, contínua e generalizada, dos preços, que afecta quase todos os produtos e serviços. Neste caso, há apenas uma alteração relativa dos preços dos produtos e, note-se que, uma subida do preço dos produtos poluentes é equivalente a uma descida dos produtos não poluentes⁴⁵¹.

6.2.2. Consequências nominais

A consciencialização da existência da *repercussão* acabou por destruir os consensos nominais gerados à volta da designação tradicional do princípio.

A insistência com que o tema da designação do princípio é abordado, demonstra bem a preocupação de que o nome atribuído corresponda ao conteúdo presumido.

Diversas propostas têm sido feitas para substituição do nome do princípio: Princípio do Poluidor **Primeiro** Pagador; Princípio do **Utilizador** Pagador; ou mesmo Princípio do **Consumidor** Pagador.

Discordamos destes baptismos e não conseguimos deixar de pensar que estas propostas de alteração do nome trazem ínsita a ideia de que *devido ao fenómeno da repercussão*, o

450 Neste sentido, Wilfred Beckerman, (em “The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation”, OCDE, 1975, pág. 37). Com opinião contrária, Jean Duren refere que “(...)todas as indemnizações, que o poluidor tiver que suportar, serão com toda a probabilidade repercutidas sobre os seus clientes, caso em que o custo da poluição não será suportado pela empresa.”, e ainda “Rigorosamente aplicado, [o PPP] implicaria que não se pudesse recorrer a seguros como forma de repartição dos riscos financeiros por muitos indivíduos. Com efeito, se em homenagem ao rigor na aplicação do princípio, pretendermos que os custos da poluição sejam suportados por quem é responsável por ela, podemos ver-nos confrontados com a insuficiência económica do poluidor com os consequentes prejuízos de não indemnização das vítimas.” (“Le Pollueur-Payeur. L’Application et l’Avenir du Principe”, Revue du Marché Commun, n°319, 1988, supplément, pág. 144). Também neste ponto Ramón Martín Mateo exprime opinião semelhante à de Jean Duren. («Tratado de Derecho Ambiental.» vol I, Ed. Trivium, SA, 1991, pág. 48).

451 Neste sentido, Serge-Christophe Kolm, “Une Économie Écologique”, in Revue Politique et Parlementaire, 1 1973, pág. 22 e 23.

PPP não deve ser apreciado do ponto de vista da justiça, ou, se o for, então conclui-se que gera situações injustas.

6.2.2.1. Princípio do Poluidor *Primeiro* Pagador

Discordamos da designação Princípio do Poluidor **Primeiro** Pagador, essencialmente porque:

a) pressupõe que o fenómeno da repercussão acontece sempre, o que não é verdade. Não acontece quando os poluidores-que-pagam forem simples consumidores e não acontece, mesmo que os poluidores-que-pagam tenham a categoria de produtores, quando a repercussão não possa ter lugar nas situações previamente expostas.

b) pressupõe que só o *primeiro pagador* é poluidor, e que o *segundo pagador* já não é poluidor. De acordo com esta interpretação, *quem efectivamente paga não é poluidor, e daí a “injustiça” prática do princípio*. Nem sempre é assim e acontece frequentemente a poluição em causa ter origem, simultaneamente, em actos de produção e de consumo. Mesmo que assim não aconteça, os consumidores de um bem ou serviço poluente pela sua produção, serão sempre *poluidores indirectos*⁴⁵².

Nas segunda e terceira designações propostas, esta ideia é ainda mais patente.

6.2.2.2. Princípio do *Utilizador* Pagador e Princípio do *Consumidor* Pagador

Os defensores do Princípio do **Utilizador** Pagador e do Princípio do **Consumidor** Pagador, primeiro, constataam que há casos em que não é o poluidor directo que efectivamente paga; e depois vão um pouco mais longe ao aperceber-se de que quem paga não é totalmente estranho à poluição. Para patentear essa relação, subvertem um conceito clássico e consagrado e substituem-no por uma expressão equívoca, mas que parece salvar parcialmente a bondade jurídica do princípio.

As expressões **utilizador e consumidor** são equívocas, primeiro porque, deixando de

452 Martine Remond-Gouilloud, diz que toda a produção se exerce “em sua intenção”. (“Du Droit de Détruire. Essai sur le Droit de l’Environnement”, Presses Universitaires de France, Paris, 1989, pág. 163).

conter a palavra-chave definidora do campo de aplicação dos princípios, a palavra **poluição**, os transformam em princípios ambíguos; depois, porque os segundos pagadores (que sofrem a repercussão) pagam, em nossa opinião, não por serem simples utilizadores ou consumidores, mas **porque eles próprios também são poluidores**. Podem ser poluidores efectivos ou potenciais, directos ou indirectos, é certo, mas são sempre poluidores, na acepção que temos vindo a expor. Como referimos no subcapítulo 5.1.2. da Parte III sobre *quem é o poluidor*, eles são, pelo menos, poluidores indirectos, e como tal, pagam indirectamente.

Chegamos assim à apreciação da justiça a que conduz a aplicação prática do PPP nos casos de repercussão.

6.2.3. Equidade da repercussão

Existe já um largo consenso entre os autores em considerar que o PPP é um princípio geral de Direito do ambiente, e não apenas um princípio económico⁴⁵³.

Assim, entendemos e já expusemos a nossa posição, que, em geral o PPP é um princípio justo. Recordamo-lo: *é justo que pague quem cria, controla, lucra, ou beneficia directamente de uma actividade, que é prejudicial para outrem*.

Havendo repercussão, a justiça do princípio mantém-se.

Nos pagamentos em cascata, os pagadores são elos contíguos de uma cadeia económica, cada um beneficiando sucessivamente de um bem ou actividade considerada prejudicial para terceiros e para a comunidade.

Se só um dos elos da cadeia é onerado, aquele que se considera que dispõe do poder técnico e económico de prevenir ou controlar a poluição, não é injusto que, se ele tiver essa possibilidade⁴⁵⁴, transfira, para os elos contíguos, todo ou parte do pagamento. Todos são

453 Porém, independentemente de ser ou não um princípio jurídico, pensamos que sempre seria legítima uma apreciação jurídica concreta da equidade que permite alcançar.

454 Note-se que a repercussão é sempre uma **faculdade** de certos agentes económicos que têm a possibilidade de repercutir ou não, embora não lhes seja exigível que não o façam quando puderem fazê-lo.

"*cúmplices*" ou "*co-autores*"⁴⁵⁵ da poluição, na medida em que são beneficiários directos ou indirectos dela.

Vejam concretamente o caso do último elo da cadeia: o consumidor. Este beneficia do consumo de um bem e estimula, com a sua procura, a produção do bem que é em si, poluente, ou que o foi pela sua produção. Logo, ele deve igualmente ser considerado poluidor, embora indirecto. Neste caso, se o primeiro pagamento incumbir ao produtor, havendo repercussão, o poluidor indirecto também vai pagar.

Mesmo em termos relativos, onerar com os custos da protecção do ambiente quem efectivamente beneficiou (directa ou indirectamente) com a poluição, é comparativamente muito mais justo do que as restantes alternativas extremas possíveis:

a) uma ausência total de política de protecção do ambiente, redundando numa sobreposição dos interesses dos mais fortes aos dos mais fracos, numa prevalência do lucro individual sobre o bem-estar geral.

b) uma política de protecção do ambiente financiada por impostos gerais. Neste caso, todos os contribuintes, beneficiários ou simplesmente "vítimas" da poluição, têm que suportar o acréscimo da carga fiscal necessário para refrear ou pôr cobro à aspiração lucrativa de alguns.

Em nossa opinião, nenhuma destas hipóteses é uma verdadeira alternativa a uma política de protecção do ambiente fundada sobre o PPP, pois ambas constituem uma legitimação do **enriquecimento sem causa** dos poluidores, à custa de toda a sociedade ou dos indivíduos que não tiveram oportunidade ou meios jurídicos de se fazer compensar pela lesão dos seus direitos ou interesses⁴⁵⁶.

455 Utilizámos estas expressões por serem bastante sugestivas em relação à ideia que queremos transmitir, embora tenhamos consciência da impropriedade do seu uso.

456 Jean Duren fala a este propósito de benefícios "desonestos" por contraposição a benefícios "provenientes do trabalho, do engenho e da boa gestão" (obra citada, pág. 144).

7. EXCEPÇÕES AO PPP

Qual o âmbito de aplicação de PPP? Será admissível que um poluidor *não pague*? Serão admissíveis *pagamentos ao poluidor*? Em caso afirmativo, em que circunstâncias?

Nas palavras de Enrique Groisman⁴⁵⁷, “contaminar tem, pois, um custo social, e evitar a contaminação também o tem.”

O PPP não é um princípio absoluto mas antes um princípio orientador, cuja aplicação deve obedecer a uma regra de razoabilidade, sendo admitidas excepções pontuais por motivos económicos, sociais, laborais, de desenvolvimento regional, ou outros motivos relevantes.

Não pensamos, porém, que razões ambientais possam justificar excepções à aplicação do PPP. Com efeito, se a protecção do ambiente, num caso concreto, for mais eficaz quando desenvolvida pelos poderes públicos do que pelos poluidores directamente, as medidas públicas assim adoptadas devem ser financiadas pelos poluidores. Esta situação não constitui, portanto, uma excepção ao PPP, mas antes uma aplicação de um subprincípio concretizador do PPP: o princípio do equilíbrio do “orçamento ambiental”⁴⁵⁸.

Uma política do ambiente tem como efeito directo necessário a melhoria da qualidade do ambiente, mas não limita os seus efeitos simplesmente ao plano ambiental, podendo entrar em contradição com outras políticas. Concretamente, uma política de protecção do ambiente, fundada no PPP, pode ter como efeitos laterais eventuais⁴⁵⁹, o agravamento local das condições económicas e sociais, (criando focos de inflação e desemprego), o agudizar das desigualdades regionais, o aumento do défice da balança de pagamentos com o exterior, etc.⁴⁶⁰.

457 “Componentes Jurídicos del Problema de la Preservación Ambiental,” (Revue Internationale des Sciences Administratives, vol XLV n°1, 1979, pág. 55).

458 Subcapítulo 4.3.3. da Parte III.

459 Recomendação 79/3 do Conselho de 19 de Dezembro de 1978 relativa aos métodos de avaliação do custo da luta contra a poluição industrial (JO L 5/28 de 9 de Janeiro de 1979).

460 Em “Problèmes Reels et Fictifs de Politique de l’Environnement,” (Problèmes d’Économie de l’Environnement, OCDE, 1971, pág. 21-25) Wilfred Beckerman prova que, contrariamente ao que se poderia pensar, não há uma oposição necessária entre crescimento económico e qualidade do ambiente, que implique sacrificar um ao outro. Segundo Beckerman, a relação entre os dois depende da composição do PNB, e apresenta dois exemplos:

1. Uma das principais fontes de poluição atmosférica em Londres era o carvão utilizado para o aquecimento

Num estudo económico específico realizado em 1975⁴⁶¹, a OCDE desmistificou as previsões catastróficas dos “eco-cépticos”, provando a fraca incidência das políticas de protecção do ambiente sobre os preços, a produtividade e o crescimento, e apontou inúmeros efeitos laterais favoráveis das despesas ambientais, públicas ou privadas, sobretudo um impacto positivo sobre o emprego, o aumento das trocas e da cooperação internacional.

Impõe-se, portanto, uma ponderação de custos e benefícios da protecção do ambiente com base no PPP⁴⁶² e a avaliação dos efeitos líquidos das políticas ambientais⁴⁶³. Esta ponderação pode legitimar, nalguns casos, excepções à aplicação do PPP⁴⁶⁴.

7.1. Posição da OCDE

Na Recomendação de 1972, são simplesmente admitidas excepções à aplicação do PPP sem acrescentar pormenores sobre as circunstâncias envolventes:

“O Princípio deveria ser um objectivo dos Estados membros, mas pode haver excepções ou arranjos especiais, particularmente durante períodos transitórios, desde que não conduzam a distorções significativas no comércio e nos investimentos internacionais”⁴⁶⁵.

doméstico. A partir da introdução do aquecimento eléctrico, verificou-se uma melhoria acentuada da qualidade do ar à medida que crescia a economia (o índice de poluição provocado pelas famílias de maiores rendimentos era menor que o das famílias mais pobres);

2. Os aumentos de rendimento da indústria Sueca de pasta de papel foram resultado da aplicação da regulamentação contra a poluição. Neste caso, a política de redução da poluição estimulou o crescimento.

O mesmo tema foi objecto de uma conferência específica da OCDE a ele dedicado: “Incidence des Mesures de Protection de l’Environnement sur la Croissance Économique, l’Inflation, la Productivité et les Échanges Internationaux.” OCDE Conference Internationale, 18-21 juin 1984. Documents de Discussion. Direction de l’Environnement. OCDE, Paris 1984.

461 “The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation” OCDE, Paris, 1975.

462 É de salientar, porém, que a análise de custos e benefícios nem sempre é determinante quanto à adopção ou não de medidas de protecção do ambiente. Com efeito, defendemos que, quando haja dúvidas sobre a necessidade ou a vantagem da adopção de medidas de protecção do ambiente, deverá aplicar-se o princípio *in dubio pro ambiente*.

463 Efeitos de melhoria do bem-estar económico e social, de protecção do ambiente, de realização da justiça distributiva, etc..

464 É ao legislador que incumbe a criação e delimitação do âmbito das excepções.

465 Recommendation, “Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies”, 26, May, 1972.

A equidade nas trocas é precisamente um dos méritos da aplicação uniforme do PPP, e é preocupação da OCDE a sua manutenção.

Na Recomendação de 1974, sobre a aplicação do PPP⁴⁶⁶, já se diz que como “regra geral, [os Estados Membros] não deveriam auxiliar os poluidores a suportar os custos do controlo da poluição, tanto através de subsídios, como de benefícios fiscais, ou outras medidas;

A atribuição de quaisquer destes auxílios ao controlo da poluição deverá ser estritamente limitada e particularmente deverá conformar-se com cada uma das condições seguintes:

- a) deveria ser selectiva e restritiva àquelas partes da economia tais como indústrias, áreas ou fábricas, onde de outro modo, ocorreriam dificuldades sérias;
- b) deveria ser limitada a períodos transitórios bem definidos, estabelecidos com antecedência e adequados aos problemas socio-económicos específicos associados à execução do programa ambiental de um país;
- c) não deveria criar distorções significativas no comércio e investimento internacionais.

Se um Estado Membro, em casos de excepcional dificuldade, conceder auxílios a novas fábricas, as condições devem ser ainda mais restritas que as aplicáveis às fábricas existentes, e devem ser desenvolvidos critérios para esta diferenciação;

De acordo com procedimentos apropriados a decidir, todos os sistemas de auxílios devem ser notificados aos Estados Membros através do Secretariado da OCDE. Quando for praticável, estas notificações deverão ocorrer anteriormente à execução de tais sistemas;"

7.2. Posição da Comunidade

7.2.1. Introdução

A posição inicial da Comissão foi defender que os subsídios à adopção de medidas de controlo da poluição, por parte de particulares, eram, em geral, incompatíveis com o PPP,

466 “The Implementation of the Polluter-Pays Principle”, de 14 de Novembro de 1974.

salvo em circunstâncias excepcionais.

Em resposta a um pedido de aprovação de benefícios fiscais e subsídios (nos termos dos artigos 92º e 93º) a refinarias de óleo pelo governo Belga, a Comissão recusou a aprovação, alegando que excepções ao PPP só seriam admissíveis, quando a sua plena aplicação desse origem a tais dificuldades que só seriam ultrapassáveis com auxílios Estatais, o que segundo a Comissão, não acontecia naquele caso.

Em face da generalização, em todos os Estados membros, da prática da atribuição de subsídios às empresas para investimentos ambientais, a Comissão teve que fazer uma recuo estratégico em relação à rigidez da anterior posição: numa Decisão de 1977, sobre refinarias, a Comissão deu uma aprovação limitada aos subsídios para investimentos em sistemas de controlo da poluição⁴⁶⁷.

Porém, apesar de se afirmar, em geral, contrária à admissibilidade de subsídios, passou a admiti-los se fossem atribuídos, dentro dos limites indicados, às fábricas anteriores a 1975. Esta era uma regra transitória, cuja vigência fora prevista até 1980, mas que foi ampliada até 1986.

Apesar de tudo, ao nível comunitário tem-se mantido a afirmação do PPP sem excepções susceptíveis de o afectar substancialmente. Já a nível nacional, a aplicação do PPP tem sido bastante menos rigorosa, tendo cada Estado desenvolvido a sua própria interpretação do PPP, num esforço para demonstrar a compatibilidade do princípio com os esquemas de subsídios e outros auxílios públicos que insistem em manter⁴⁶⁸.

7.2.2. Tipologia e limites

O problema das excepções ao PPP enquadra-se tanto na Recomendação, como nos artigos 92º e seguintes do Tratado⁴⁶⁹. No artigo 6 b) da Comunicação anexa à Recomendação 75/436 a Comunidade foi peremptória: "Os auxílios (...) só podem, evidentemente, ser

467 Decisão da Comissão de 22 de Março de 1977, J.O.C.E. nºL 80 1977.

468 Podem encontrar-se exemplos das interpretações nacionais a que nos referimos em Sanford E. Gaines em relação à Alemanha, à França, aos Países Baixos e aos próprios EUA (obra citada).

469 E ainda no artigo 4º do Tratado CECA.

concedidos pelos Estados-membros no respeito das disposições em matéria de auxílios de Estado previstos nos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e, nomeadamente, os artigos 92º e seguintes do Tratado CEE". Na aplicação dos artigos 92º e seguintes do Tratado CEE a estes auxílios, "serão tidas em conta as necessidades a que tais auxílios correspondem em matéria de ambiente."

Nos termos da Recomendação 75/436, podem distinguir-se excepções e derrogações ao PPP. No artigo 6, estão as excepções, que são basicamente as *perturbações económicas graves* e os *benefícios indirectos provenientes de auxílios estruturais*⁴⁷⁰.

As derrogações estão contempladas no artigo 7 e são essencialmente a *construção e gestão de instalações públicas* (sempre que o serviço prestado à empresa contaminante seja cobrado em quantidade equivalente ao custo real do serviço prestado pela instalação pública); os *encargos especialmente onerosos para obter um grau de pureza excepcional do ambiente*; e por fim a *promoção da investigação e desenvolvimento de técnicas, processos de fabrico, ou produtos menos poluentes*⁴⁷¹.

470 Artigo 6 da Recomendação 436 de 1975:

"Podem justificar-se, em casos limitados, excepções à aplicação do «poluidor-pagador»:

a) Quando a aplicação imediata de normas muito coercitivas ou em que a imputação de taxas importantes forem susceptíveis de provocar perturbações económicas graves, a integração rápida do custo da luta antipoluição nos custos de produção corre o risco de fazer surgir custos sociais muito elevados. Deste modo, pode revelar-se necessário:

— conceder a certos poluidores um prazo limitado para adaptar os seus produtos ou os seus processos de produção às novas normas,
e/ou

— conceder auxílios limitados no tempo e eventualmente de carácter degressivo.

Tais medidas só podem, em qualquer caso, aplicar-se às instalações de produção existentes assim como aos produtos existentes;

b) Quando, no âmbito de outras políticas, (por exemplo, política regional, industrial, social e agrícola, política de investigação e de desenvolvimento científico), os investimentos que tenham efeito sobre a protecção do ambiente, beneficiem de auxílios destinados a resolver certos problemas estruturais de natureza industrial, agrícola ou regional."

471 Artigo 7 da Recomendação 436 de 1975:

"Não são considerados contrários ao princípio do «poluidor-pagador».

a) As contribuições financeiras que sejam eventualmente concedidas às colectividades locais para construir e gerir as instalações públicas de protecção do ambiente, cujas despesas não possam de imediato ser totalmente cobertas pelas taxas dos poluidores que utilizem estas instalações. Na medida em que, além dos resíduos domésticos, estas instalações tratem outros efluentes, os serviços assim prestados às empresas devem-lhes ser facturados de modo a reflectir os custos reais desses tratamentos;

b) Os financiamentos destinados a compensar os encargos especialmente onerosos que sejam impostos a

Este regime permitiu à Comissão adoptar inicialmente uma política de controlo muito restrita das ajudas Estatais ambientais, autorizando-as apenas quando a aplicação do PPP fosse susceptível de gerar dificuldades de natureza sectorial ou regional.

Os critérios generalizaram-se a partir do quarto Relatório sobre política de concorrência. A propósito das ajudas destinadas a facilitar a adaptação das empresas a novas tecnologias, distingue-se entre as ajudas já existentes ou planificadas para o período de 1975-1980 e medidas posteriores a 1980. Para serem autorizadas pela Comissão, as primeiras ajudas, que tanto poderiam ser sectoriais como gerais, deveriam cumprir as seguintes condições:

1. Teriam que adaptar-se imperativamente às novas normas ambientais.
2. Deveriam destinar-se a investimentos adicionais em fábricas já operacionais em 1 de Janeiro de 1975, para substituição de maquinaria, ou do processo produtivo.
3. Não poderiam ultrapassar certos limites indicados (que variavam entre 45% e 15% de todos os investimentos da empresa)

Para serem autorizadas pela Comissão, as segundas (posteriores a 1980) teriam que respeitar os requisitos previstos pelo artigo 92 a) e c).

Estes critérios do período transitório foram prorrogados em 1980 e novamente em 1986.

Assim, até ao quarto Programa de acção mantiveram-se as condições de autorização dos subsídios do prorrogamento de 1980, que são as seguintes:

1. A ajuda deve destinar-se a facilitar a execução de novas normas ambientais;
2. Não deve exceder 15% do valor do investimento;
3. Só podem ser beneficiárias as empresas em funcionamento antes da entrada em vigor das correspondentes normas ambientais;
4. A empresa deve suportar os custos dos investimentos normais de reposição e os custos

certos poluidores, para obter um grau de pureza excepcional do ambiente;

c) As contribuições concedidas com o fim de estimular os esforços de investigação e de desenvolvimento, tendo em conta a aplicação de técnicas, de processos de fabrico ou de produtos menos poluentes.”

de exploração;

5. Todas as ajudas se destinarão a auxílio, com a excepção prevista no artigo 92º 3b) do Tratado.

Para além destes pressupostos, não se exclui a possibilidade de ajudas de desenvolvimento regional, ajudas sectoriais ou regionais que não alterem o mercado, ou outras, nomeadamente as ajudas à investigação e desenvolvimento, e as ajudas do FEDER, que, em parte, também são Estatais.

Há ainda algumas Directivas, Regulamentos e outras fontes de Direito derivado, que expressamente autorizam os Estados membros a subsidiar custos ambientais.

O vigésimo Relatório sobre política de concorrência, de 1991, assinala que a Comissão continuou a aplicar o sistema e a manifestar a mesma opinião que tinha em 1986. Considera compatíveis com o Tratado nos termos do artigo 92º 3 c), as ajudas que não excedam 15% dos investimentos das indústrias que estejam a adaptar-se aos novos níveis de qualidade, e ainda as destinadas a objectivos específicos como a assistência às empresas para investimento e desenvolvimento tecnológico para a protecção do ambiente ou adaptação a medidas de protecção do ambiente para lá do exigido pelo ordenamento jurídico. Os Estados membros estão naturalmente obrigados a notificar à Comissão as ajudas que concedem e a observar os procedimentos do artigo 93º do Tratado.

*

* *

Desde o Tratado da União Europeia, constitucionalizam-se as excepções ao PPP. O novo artigo 130ºS 5 é bastante claro neste ponto:

“Sem prejuízo do PPP, quando uma medida adoptada de acordo com o disposto no nº1 implique custos considerados desproporcionados para as autoridades públicas de um Estado-membro, o Conselho, ao adoptar esta medida, tomará as disposições apropriadas sob a forma de:

—derrogações de carácter temporário e/ou

—um apoio financeiro a cargo do Fundo de Coesão (...).”

A "temporalidade" das exceções soluciona a questão do estatuto jurídico das ajudas domésticas, quando sejam ajudas Estatais —temporárias— à reconversão tecnológica ambiental.

O Tratado da União Europeia considera sempre claramente lícitas as ajudas que proveham do Fundo de Coesão.

7.3. Posição adoptada

Na sequência da interpretação do PPP que vimos expondo, as exceções podem ser de dois tipos⁴⁷²:

1. Os casos em que o poluidor, (que de acordo com o PPP deveria pagar), *não paga*. Trata-se de uma omissão de medidas de aplicação do PPP a um certo sector ou área geográfica, ou de declarações de "imunidade" dos poluidores às medidas já criadas. Por exemplo, se os poderes públicos não estabelecem limites máximos de emissão de certas substâncias poluentes, ou então se estabelecem expressamente que certos poluidores não pagam, ou por fim, se isentam os poluidores de encargos fiscais.

Esta é a forma mais frequente de excepcionar o PPP. Nestes casos, os poderes públicos recorrem ao orçamento geral e adoptam medidas de protecção do ambiente substituindo-se ao poluidor (o princípio do encargo comum⁴⁷³ ou do contribuinte pagador⁴⁷⁴ tem a importante vantagem de reduzir o conflito social⁴⁷⁵, contrariamente ao PPP que é potenciador de conflitos) ou então simplesmente omitem quaisquer medidas públicas ou privadas

472 Não acolhemos a distinção entre exceções e derrogações estabelecidas pela Comunidade. Referimo-nos sempre genericamente a *exceções* ao PPP

473 A expressão é de Eckard Reh binder, "O Direito do Ambiente na Alemanha", Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994, pág. 257.

474 A expressão é frequentemente utilizada pela OCDE. Veja-se, nomeadamente: "The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation", 1975, e "Politiques d'Environnement au Japon", Paris, 1977, pág. 22.

475 K.H. Hansmeyer, "«Polluter Pays» v. «Public Responsibility»", Environmental Policy and Law, 6, 1980, pág. 24.

de protecção do ambiente. Esta última solução é a mais fácil, porque não implica despesas do Estado e não coloca, portanto, o problema do aumento das despesas públicas, mas ecologicamente é a que permite um maior grau de degradação do ambiente.

2. Os casos em que o poluidor paga, mas também *recebe*. Criam-se e aplicam-se os instrumentos de política do ambiente de execução do PPP, mas concedem-se auxílios ou incentivos financeiros aos poluidores⁴⁷⁶. Designados, em geral, por subsídios⁴⁷⁷, podem destinar-se simplesmente a ajudar os poluidores a cumprir as obrigações impostas, ou então a estimular os poluidores a poluir ainda menos do que o necessário para atingir o nível de qualidade aceitável do ambiente. Esta é a situação que permite a maior aproximação ao ponto de equilíbrio ecológico.

No caso das isenções, a ponderação dos interesses conflitantes resulta numa prevalência relativa de outros interesses, nomeadamente económico-sociais, sobre os interesses ambientais. O resultado é a deterioração da qualidade do ambiente.

No caso dos subsídios, o interesse de protecção do ambiente não deixa de ser tutelado, embora com detrimento da justiça distributiva, já que se recorre a meios menos equitativos de repartição dos custos.

Num documento de 1989 sobre os instrumentos económicos utilizados para a protecção do ambiente, a OCDE⁴⁷⁸ constata que apesar de incompatíveis com o PPP, os subsídios são os instrumentos económicos mais utilizados.

476 Gilles Martin diz que “Pagar a uma pessoa para que ela deixe de causar um dano é seguramente afirmar que a priori ela é titular de um direito de prejudicar” logo, “a aplicação do princípio «quem depura, recebe» resulta na confirmação da existência de um direito de lesar, reconhecido aos poluidores.” Uma tal situação redundaria na *compra do direito a um ambiente são*. (“De la Responsabilité Civile Pour Faits a l’Environnement”, “Droit et Économie de l’Environnement, Droit et Économie de l’Environnement, Collection dirigé par M.Prieur, et A. Kiss, Publications Périodiques spécialisées, 1989, pág. 110). Efectivamente, como diz Serge-Christophe Kolm, «toda a medida [de protecção do ambiente] contém implicitamente uma distribuição de direitos» («Une Économie Écologique» Revue Politique et Parlementaire, 1/1973, pág. 25).

477 Negando que seja indiferente o uso do “*pau*” ou da “*cenoura*” para induzir padrões de comportamento socialmente desejáveis, Baumol e Oates (“The Theory of Environmental Policy”, 2ªed. Cambridge University Press, 1988, pág. 211-213) comparam a atribuição de subsídios aos poluidores, ao assaltante que pede às vítimas que financiem os custos da sua reabilitação social.

478 “Instruments Économiques pour la Protection de l’Environnement”, Paris, 1989.

Isto significa que os Estados continuam a pôr o desenvolvimento económico, a redistribuição da riqueza e as políticas social e regional, acima de uma solução mais eficiente e justa para os problemas ambientais.

7.3.1. Limites às excepções: justificação

Diversos motivos justificam a necessidade de limitar⁴⁷⁹ as excepções ao PPP⁴⁸⁰:

Em primeiro lugar, a bondade intrínseca do princípio, conferindo justiça e eficiência à política de protecção do ambiente, tal como temos procurado demonstrar.

Depois, porque as excepções ao PPP resultam numa falta de protecção ao ambiente, e em distorções graves do comércio internacional⁴⁸¹, que podem ser qualificadas como um autêntico **dumping ecológico**⁴⁸², o qual poderá levar os parceiros comerciais a aplicar os respectivos direitos *antidumping* iniciando assim uma “guerra comercial”⁴⁸³.

479 “Contudo, não se trata de excepções ao princípio, mas de aplicá-lo parcialmente, com uma parte dos custos [da poluição] sendo suportada pelos poluidores, e a outra parte pela comunidade (...)” (“The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation.”, OCDE, 1975, pág. 36).

480 O princípio pode ser, em concreto, afastado por outros interesses jurídicos, mas “(...)a excepção não pode ser tão lata que engula a regra.”(Sanford E. Gaines, obra citada, pág. 476).

481 Num estudo sobre Direito internacional do ambiente, Michel Boethe afirma que os Estados têm certas obrigações de respeito perante terceiros Estados, independentemente de quaisquer compromissos convencionais:

- dever de abstenção de actividades susceptíveis de causar poluição transfronteiriça inaceitável;
- obrigação de abstenção de outras actividades susceptíveis de ter impacto negativo sobre o ambiente estrangeiro, nomeadamente a exportação de produtos perigosos;
- obrigação de informação e consulta de autoridades públicas de outros Estados, *maxime* em caso de acidente ecológico;
- dever de conceder a mesma protecção, material e processual, aos residentes noutros Estados que se concede aos nacionais (princípio da igualdade de acesso);
- e por fim, obrigação de respeitar os elementos do património comum.

(“Réflexions Critiques sur le Droit International de l’Environnement”, *Environmental Policy and Law*, 17/3/4 1987, pág. 124).

482 O Acordo NAFTA, entre o Canadá, os EUA, e o México prevê expressamente mecanismos de defesa administrativa e judicial contra o *dumping* ecológico.

483 A OCDE recomenda expressamente no anexo da “Recomendação do Conselho sobre os princípios directores relativos aos aspectos económicos das políticas ambientais”, em 1972: “ De acordo com as provisões do GATT, as diferenças nas políticas ambientais não deveriam levar à introdução de direitos de

O **dumping ecológico**⁴⁸⁴ é uma forma ilícita de promoção da competitividade externa dos produtos ambiente intensivos, em cuja produção um país se especializa, à custa da acelerada degradação dos recursos naturais nacionais, e em violação do PPP.

O **dumping ecológico** acontece quando um país se especializa na produção de *bens ambiente-intensivos*, não por ter verdadeira vantagem comparativa na produção desses bens, mas apenas devido a *intervenções* ou "*ausências*" Estatais que lhe permitem manter preços "anormalmente"⁴⁸⁵ baixos desses produtos (inferiores aos preços praticados internamente).

Na impossibilidade de fazer uma enumeração taxativa das excepções admissíveis ao PPP, pensamos ser mais útil a definição das condições em que excepções podem ser admitidas. É o que vamos procurar fazer pela negativa, definindo os limites que, em nossa opinião, condicionam cumulativamente a admissibilidade de excepções, como tópicos para aferir a validade das excepções.

7.3.2. Limites imanentes

Como já referimos, as excepções só são legítimas quando se dirijam à compatibilização prática entre interesses jurídicos colidentes, como por exemplo o da qualidade do ambiente em colisão com o do desenvolvimento regional, o do pleno emprego⁴⁸⁶, o da competi-

importação compensatórios ou subsídios à exportação, ou medidas com efeitos equivalentes para compensar as consequências das diferenças de preços. A aplicação efectiva dos princípios directores estabelecidos adiante em anexo, tornará desnecessário e indesejável o recurso a tais medidas."

484 Encontra-se referência ao "**dumping ecológico**" na Comunidade, por exemplo, no "Parecer do Comité Económico e Social sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social: «livro verde» sobre a reparação dos danos causados no ambiente", de 23 de Fevereiro de 1994.

485 O preço "normalmente" baixo de um produto decorre de o seu custo de fabrico ser reduzido e da sua abundância relativa. Com a expressão "anormalmente" baixo queremos dizer inferior ao preço real de custo.

486 Serge-Christophe Kolm, alerta para que algumas empresas poluidoras vão tentar provar ao Estado que, se não forem auxiliadas, será inevitável o encerramento e o despedimento dos trabalhadores. Neste caso é necessário averiguar se esta atitude dos empresários é *bluff* para tentar evitar os pagamentos e a empresa na realidade não encerra, ou se é verdade que está sujeita a encerrar. Neste ponto, duas coisas podem acontecer: ou, feitas todas as contas, é preferível que feche, ou então, socialmente, impõe-se que se mantenha em actividade. Em função da conclusão, assim se aplicam ou não excepções ao PPP ("Une Économie Écologique",

vidade externa da indústria nacional, ou o do equilíbrio da balança de pagamentos. Contudo, mesmo assim, as excepções ao PPP só serão legítimas se se mantiverem dentro dos restantes limites enunciados⁴⁸⁷.

Como já tivemos oportunidade de frisar antes, pensamos que razões ambientais não permitem excepções ao PPP pois, tal como o entendemos, se, num caso concreto, for preferível que aja o Estado em vez dos poluidores directamente, as despesas das medidas públicas adoptadas devem ser financiadas pelos poluidores, segundo o **princípio do equilíbrio do orçamento ambiental**, ou da **reciclagem dos fundos**⁴⁸⁸.

7.3.3. Limites temporais

As excepções devem sempre limitar-se a curtos períodos, com as seguintes características:

As excepções são admissíveis durante os primeiros tempos da aplicação de uma política de protecção do ambiente fundada no PPP, a um país, região, sector da economia ou poluidor concreto.

Este limite ao PPP assemelha-se ao conhecido “argumento das indústrias nascentes”⁴⁸⁹, invocado para justificar a manutenção, transitoriamente, de medidas proteccionistas aquando da integração num espaço económico mais vasto. Analogamente, poderíamos falar aqui de um “*argumento da política do ambiente nascente*”, justificando-se as medidas excepcionais pelo “choque” derivado do surgimento de medidas de protecção do ambiente que se traduzem em súbitos acréscimos de custos para as empresas. Tal como no “argumento das indústrias nascentes”, as medidas excepcionais adoptadas devem limitar-se

Revue Politique et Parlementaire, Janvier, 1973, pág. 23).

487 Sobretudo quando as obrigações de preservação de uma certa qualidade do ambiente decorram de convenções internacionais subscritas pelo Estado.

488 Em sentido contrário, Henri Smets: “é preciso rever as excepções ao PPP na dupla perspectiva da protecção do ambiente e da ausência de distorções à concorrência(...)” (“Le Principe Pllueur Payeur, un Principe Économique Erigé en Principe de Droit de l’Environnement?” Revue Générale de Droit International Public n°2, Avril, Juin, 1993, pág. 363).

489 Sobre o argumento das indústrias nascentes, ver Lopes Porto, “Do Acto Único à Nova Fronteira Para a Europa”, Coimbra, 1988, pág. 40 e seguintes.

ao momento do nascimento e a um curto período de “incubação”, findo o qual, as empresas devem estar plenamente sujeitas à aplicação da política do ambiente baseada no PPP, com vantagens gerais para o bem estar social.

Por outro lado, a duração temporal das excepções deve ser previamente definida, permitindo aos agentes poluidores fazer com antecedência os seus cálculos económicos, de forma a, dentro do período que lhes é dado, se adaptarem gradualmente, como se revelar menos oneroso para eles.

O conhecimento antecipado da duração exacta do período transitório e o seu cumprimento pontual, sem prorrogações sucessivas, evita que os poluidores protelem a decisão de adaptação aos níveis estabelecidos, na esperança de que as autoridades públicas alonguem indefinidamente o período de adaptação⁴⁹⁰.

7.3.4. Limites subjectivos

Nem todos os poluidores podem beneficiar das excepções.

Só para os poluidores que já existiam antes da política do ambiente ser posta em prática, é que esta implica modificações susceptíveis de afectar as suas expectativas, quanto à manutenção de um certo enquadramento legal da actividade desenvolvida e eventualmente justificativas da concessão de um tratamento especial, mais favorável que o regime geral.

Os novos poluidores, que surjam no decurso do período transitório, não podem beneficiar de qualquer tratamento mais favorável, devendo conformar-se, desde logo, com as imposições Estatais em matéria de ambiente. Não há, nestes casos, expectativas a tutelar, pois, quando decidiram desenvolver a actividade poluente, já sabiam, ou podiam saber, quais os encargos que iriam ter que suportar.

7.3.5. Limites geográfico-sectoriais

O âmbito geográfico e sectorial das excepções deve corresponder ao dos interesses que

490 Este seria mais um caso da poluição normativa de que nos fala Butti.

justificam as excepções. Por exemplo, se se recear que a aplicação das medidas de execução do PPP vá causar uma crise económica profunda num certo sector ou região, o âmbito sectorial ou regional das excepções deve coincidir com o sector ou região em crise.

7.3.6. Limites postos pelo princípio da proporcionalidade

O conteúdo das excepções deve respeitar o princípio da **proporcionalidade**, nas suas três vertentes:

- a) Necessidade: as excepções devem ser imprescindíveis ou estritamente necessárias à tutela dos interesses que conflituam com o PPP;
- b) Adequação: as excepções devem ser próprias ou perfeitamente adequadas à protecção dos interesses conflitantes;
- c) Proporcionalidade em sentido restrito: a concordância prática ente os interesses conflitantes não pode significar uma preterição absoluta de uns em favor dos outros. As vantagens conseguidas pela excepção ao PPP, devem ser claramente superiores aos inconvenientes causados.

7.3.7. Limites processuais

Considerando os inconvenientes que decorrem para o comércio internacional da facilidade com que os Estados actualmente admitem excepções ao PPP, deveria ser instituído de um processo internacional de controlo prévio, por uma organização internacional, das excepções que os Estados pretendam consagrar⁴⁹¹.

Internamente, para evitar que as excepções venham a gerar poluição normativa por falta de informação, devem as excepções ser publicitadas através dos meios de comunicação usuais, informando o conteúdo das medidas, a sua duração, os sujeitos abrangidos, etc.

491 Sobre os termos em que isso acontece na Comunidade, ver subcapítulo 3.1.2.3.3. da Parte III.

PARTE IV

CONCLUSÕES

“O princípio [do poluidor pagador] pode, pois, ser descrito como uma regra de bom senso económico, jurídico e político”.

(OCDE)

1. NATUREZA JURÍDICA DO PPP

O PPP começou por ser apenas um princípio económico, visando alcançar a máxima eficácia⁴⁹² na internalização dos custos, mas ascendeu posteriormente a princípio geral de direito do ambiente⁴⁹³, podendo considerar-se actualmente um **princípio de ordem pública ecológica**.

A OCDE, grande defensora do PPP, classifica-o como *uma regra de bom senso económico, jurídico e político*⁴⁹⁴.

Naturalmente, o PPP não é um fim em si mesmo, mas um mero princípio instrumental para a realização concreta do Direito ao ambiente⁴⁹⁵. O próprio ambiente, por sua vez, é apenas um dos elementos definidores da **qualidade de vida**, fim último cuja promoção incumbe aos Estados ou a organizações supranacionais: artigo 9º d) da CRP e artigo 2º do Tratado da União Europeia.

O PPP é um princípio típico do Estado social que obriga a criar normas que alterem a ordenação espontânea de valores que se gera através das regras do mercado (ordenação

492 Jef Van Gerwen defende que as políticas ecológicas não podem orientar-se apenas pela eficácia económica, mas que exigem a adopção prévia de um objectivo comum de ordem transcendental, capaz de motivar, para as questões ecológicas, os agentes económicos e, em geral, todos os utilizadores dos recursos naturais, despertando neles um sentimento de responsabilidade global pelo destino dos bens na Terra. Esse objectivo transcendental poderia consistir nomeadamente no Deus Judaico-Cristão, que ao criar e dar ao Homem os bens terrenos, seria o verdadeiro “proprietário” destes; no ecossistema do planeta; ou na própria Europa “como tradição cultural, como jardim de pessoas, animais e objectos inanimados que deveriam ser deixados intactos e florescentes para o futuro” (“La Destination Universelle des Biens de la Terre - Une Notion Classique de l’Enseignement Social de l’Église à Résonance Écologique” Objectif Europe nº13-14-1991, pág. 50 e 51).

493 “O princípio do poluidor pagador (PPP) foi adoptado pela OCDE em 1972, enquanto princípio económico visando a imputação dos custos associados à prevenção e à luta contra a poluição. Ao longo destes vinte últimos anos o PPP evoluiu muito ao ponto de se tornar um princípio jurídico universalmente reconhecido” Henri Smets, “Le Principe Pollueur Payeur, un Principe Économique Erigé en Principe de Droit de l’Environnement?” (Revue de Droit International Public, Avril-juin, nº2, 1993, pág. 340).

494 “The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation.” OCDE, Paris, 1975, pág. 25.

495 Gomes Canotilho e Vital Moreira concebem o Direito ao ambiente enquanto *direito positivo a uma acção do Estado* e enquanto *direito negativo à abstenção de acções ambientalmente nocivas*. Na primeira vertente encontamo-lo consagrado no artigo 9º alínea e) da CRP e no artigo 130ºR1 do Tratado da União Europeia. Em Portugal, o Direito ao ambiente está consagrado no artigo 66º da Constituição, e é considerado um direito fundamental de natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, nos termos do artigo 17º da Constituição. (“Constituição da República Portuguesa Anotada”, Coimbra Editora, 3º edição, 1993, pág. 348).

essa que redundando na subjugação da parte mais fraca à mais forte) contribuindo assim para alcançar o bem-estar e a justiça social⁴⁹⁶.

É um princípio normativo, que se concretiza através de inúmeros subprincípios de conteúdo mais concreto, a saber:

- da **precaução** (ou **potencial poluidor pagador**);
- da **prevenção** (ou **incitamento**);
- da **prevenção dinâmica** (ou **actualização**);
- do **equilíbrio do orçamento ambiental** (ou da **redistribuição**, ou da **reparação indirecta**, ou da **“reciclagem dos fundos”**);
- do **produtor-eliminador** (ou **correção na fonte dos danos ao ambiente**)⁴⁹⁷.

O PPP tem, na Comunidade Europeia, a grande vantagem de ser um princípio expresso, o que reforça o seu carácter impositivo moldando as regras que o concretizam e executam. Ludwig Kramer⁴⁹⁸ considera este princípio como *“principle of environmental law-making”*, acolhido, em forma abreviada, pelo Tratado, isto é, o PPP assume o carácter de imposição legiferante, e de vector orientador do conteúdo das normas.

Contudo, o PPP é também um princípio relativamente indeterminado, porque a sua formulação não transmite com precisão o seu conteúdo, e daí que possam surgir dúvidas na sua concretização legislativa.

Ora, sendo os poderes públicos os destinatários directos do PPP⁴⁹⁹ e os poluidores ape-

496 Ramón Martín Mateo fala do surgimento de uma nova cultura política ecológica e de um novo paradigma transpolítico, para além da esquerda e da direita. (*“Tratado de Derecho Ambiental.”* vol I, Ed. Trivium, SA, 1991, pág. 14).

497 Este último princípio é um limite ao anterior.

498 *“The European Communities and Environmental Policy: the System of legislation.”* (Milieu als Wetgevingsvaraagstuk, WEJ Tienk Willik Zwolle, 1991, ponto 3).

499 *“São os agentes administrativos que hão-de facultar licenciamentos, dirigir instruções ou limitações,*

nas os seus destinatários indirectos, a intervenção concretizadora do legislador deve servir para definir o âmbito subjectivo, o conteúdo, a extensão e os limites das obrigações dos poluidores⁵⁰⁰. Foi essa tarefa que procurámos realizar ao longo da Parte III deste trabalho.

quando não proibições. São os agentes administrativos que pela sua mobilidade chegam mais e melhor às situações a que urge pôr cobro. O próprio direito administrativo, enquanto disciplina jurídica, responde melhor, pela sua plasticidade, a toda esta problemática." José Souto de Moura, "Crime de Poluição," Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994, pág. 14.

500 A existência de um consenso social prévio que pressione a classe política para a produção legislativa assegura o maioritário e voluntário cumprimento das leis. Esse consenso começa a existir no Direito do ambiente. (Ramón Martín Mateo em "Tratado de Derecho Ambiental," vol I, Ed. Trivium, SA, 1991, pág. 11 e 12).

2. CONCLUSÃO

Em consonância com o exposto até ao momento, sinteticamente, são estes os principais deveres que do PPP decorrem para os poderes públicos:

I. Dever de criar normas de protecção do ambiente⁵⁰¹.

1. Com um certo conteúdo conforme ao PPP.

- a) Definição do limiar de aceitabilidade da qualidade do ambiente.
- b) Definição das actividades perigosas potencialmente poluentes e das actividades gradualmente poluentes.
- c) Estabelecimento de presunções de causalidade para efeito de aplicação das normas.
- d) Definição de meios e processos de precaução e prevenção da poluição accidental e gradual a executar pelos poluidores.
- e) Criação de obrigações monetárias dos poluidores para com o Estado que permitam a angariação de receitas para financiamento da política de protecção do ambiente. (Equilíbrio do orçamento ambiental).

2. As normas devem ser claras congruentes, tanto na fixação dos destinatários, como do conteúdo das obrigações e prazos de cumprimento.

II. Dever de correcção e actualização das normas.

1. Em conformidade com a resposta dos poluidores à aplicação das normas.
2. De acordo com os novos conhecimentos provenientes da investigação científi-

501 “É evidente que, num sistema de Estado Social como o nosso, compete a esse mesmo Estado intervir, como propósito de definir quais as condições exteriores de vida, que reputa adequadas ao desenvolvimento e afirmação sãos, e portanto equilibrados, da personalidade dos cidadãos.” (José Souto de Moura, “Tutela Penal e Contra-Ordenacional em Matéria de Ambiente. Notas à Jurisprudência”, Centro de Estudos Judiciários. Textos. Ambiente. 1994, pág. 175).

ca e tecnológica de novas técnicas de protecção do ambiente.

3. De acordo com a evolução do limiar de aceitabilidade da qualidade do ambiente.

III. Dever de desenvolver acções públicas de protecção do ambiente financiadas pelos poluidores.

1. Medidas públicas de “despoluição” activa, de precaução e de prevenção da poluição (dentro do respeito pelo subprincípio da correcção na fonte).

2. Investigação científica e tecnológica em novas técnicas de protecção do ambiente.

3. Auscultação pública para actualização do limiar de aceitabilidade.

4. Educação ambiental.

IV. Dever de auxiliar as vítimas, com receitas provenientes da política do ambiente.

V. Dever de controlar e sancionar a criação, aplicação e cumprimento das normas.

1. Controlar o acatamento das normas pelos poluidores (procedimentos administrativos -*maxime* auditorias ambientais- e processos judiciais de infracção nos tribunais comuns).

2. Controlar a aplicação das normas pela administração (justiça administrativa).

3. Controlar a criação das normas (justiça constitucional).

3.1. A conformidade do conteúdo das normas com o PPP (I. 1.,2.; II. 1., 2., 3.,).

3.2. O cumprimento do dever de produção normativa (I e II).

4. Controlar as excepções ao PPP, segundo os critérios da temporalidade, necessidade, proporcionalidade, adequação, etc.

5. Controlar as acções públicas de protecção do ambiente na sua compatibilidade com o PPP (conformidade com o subprincípio da correcção na fonte —necessidade da

intervenção, tipo de intervenção, modo de financiamento).

6. Controlar a proveniência dos fundos de auxílio às vítimas.

- Dentro do Estado, os destinatários dos deveres referidos nos pontos I, II, III e IV são os órgãos detentores dos poderes legislativo e executivo;

Na Comunidade Europeia, os órgãos detentores dos poderes correspondentes: o Conselho e a Comissão.

- Os destinatários dos deveres referidos no ponto V são os órgãos executivos e judiciais. No ponto V.1. os órgãos executivos e os Tribunais comuns; no V.2. os Tribunais administrativos; no V.3. e V.4. os Tribunais constitucionais;

Na Comunidade Europeia, a Comissão e Tribunal de Justiça.

A violação dos deveres impostos aos órgão respectivos da Comunidade pode gerar a anulação do acto por violação do Tratado⁵⁰² (artigo 173º do Tratado) ou a declaração de omissão de pronúncia (nos termos do artigo 175º do Tratado).

Recusamos, pelos motivos apontados no subcapítulo 3.1.2.3.2.da Parte III, a aplicabilidade directa do PPP, não podendo o Tribunal de Justiça ou tribunais nacionais criar medidas individuais e concretas de aplicação do princípio. A aplicação judicial do PPP é apenas indirecta: fundamento de declaração de “inconstitucionalidade” por acção / violação do Tratado, “inconstitucionalidade” por omissão / declaração de abstenção de pronúncia contrária ao Tratado, e acções declarativas, condenatórias e executivas nos termos gerais, contra os poluidores, mas sempre com fundamento em violação de disposições legais que aplicam o PPP.

*
* *

Em suma, o PPP é um princípio normativo expresso de Direito comunitário do ambiente, sem eficácia imediata, e cujos destinatários são os órgãos comunitários de direcção, para quem gera imposições legiferantes.

502 Em certos casos poder-se-ia falar num “desvio de poder legislativo”, mas o estudo do tema sai já do âmbito deste trabalho.

Não sendo directamente aplicável, a determinação do seu conteúdo exacto é imprescindível para lhe conferir operacionalidade, auxiliando não só a aplicação concretizadora por via legislativa e administrativa do princípio, como o controlo jurisdicional daquela actividade concretizadora. Enquanto princípio normativo, o PPP é matriz das normas que o concretizam, critério de aferição da validade destas e fundamento de uma eventual declaração de abstenção contrária ao Tratado⁵⁰³.

Apesar de, em nossa opinião, ser este o conteúdo actual do PPP, não excluimos a possibilidade de que, com a evolução natural do sentimento jurídico, o PPP venha a ganhar um conteúdo mais amplo, e até aplicabilidade directa.

Parece-nos, todavia, que pretender que o princípio evolua no sentido da convergência com o princípio da responsabilidade civil, é desaproveitar as possibilidades de um e de outro princípio, em detrimento do sentido útil de ambos.

A prossecução dos fins de melhoria do ambiente e da qualidade de vida, com justiça social e ao menor custo, seria muito mais eficaz se cada um destes princípios se “especializasse” na realização dos fins para os quais está natural e originalmente mais vocacionado:

- O PPP, essencialmente, os fins de precaução, prevenção e redistribuição dos custos da poluição, com o sentido que expusémos.
- O princípio da responsabilidade civil, sobretudo o fim de reparação dos danos embora tenha também, naturalmente, um certo efeito preventivo inerente à aplicação de uma sanção, que não deve, contudo, ser a sua preocupação principal.

*
* *

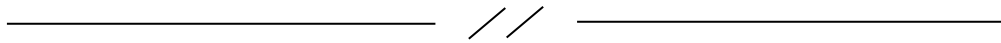
O principal mérito do PPP, em relação à responsabilidade civil, é a **eficiência ecológica** na prevenção e precaução da poluição;

O principal mérito do PPP, em relação à solução fiscal e aos subsídios, é a **equidade** na angariação de receitas e na imputação dos custos (redistribuição), e a **eficácia económica**, pois a internalização é feita ao menor custo económico.

503 Artigos 175º e 176º do Tratado.

Com este trabalho, julgamos ter conseguido dar algum contributo para a definição do Princípio do Poluidor Pagador, indo ao encontro das preocupações da doutrina que expressamente se dedicou ao estudo do princípio:

“O princípio poluidor pagador, princípio económico dos anos 70, tornou-se desde há pouco, um verdadeiro princípio de direito positivo e poderá tornar-se num princípio de direito costumeiro. O conteúdo deste princípio permanece todavia por definir tanto no plano interno, como no plano internacional.”⁵⁰⁴



504 Henri Smets, “Le Principe Pollueur Payeur, un Principe Économique Erigé en Principe de Droit de l’Environnement?” (Revue de Droit International Public, Avril-juin, n°2, 1993, pág. 362 e 363).

ANEXOS

1. A POLUIÇÃO “ÓPTIMA”

O primeiro economista que adopta a noção, à primeira vista surpreendente, de nível *ótimo*⁵⁰⁵ de poluição, foi David Pearce⁵⁰⁶, mas encontramos-la também em Haveman e Kneesse⁵⁰⁷.

Vamos procurar determinar até que ponto deve ir a internalização, ou seja, até onde é exigível que se leve a luta contra a poluição, e, pelo contrário, até onde é economicamente “legítimo” poluir⁵⁰⁸.

A solução de Robert Haveman e Allen Kneesse⁵⁰⁹ é o método das tentativas, que consiste em ir dando pequenos passos em direcção à melhoria do ambiente. A cada passo, comparam-se os benefícios dos melhoramentos da qualidade do ambiente com os custos que o controlo da poluição teve. Se os benefícios excedem os custos, devemos dar mais um passo, e assim sucessivamente, até que o benefício marginal seja igual ao custo marginal de mais um passo. Devemos parar aqui, porque já não é rentável ir mais longe.

Esta é, porém, uma visão algo simplista, porque despreza os custos que os próprios poluidores suportam para se adaptarem a cada nova mudança de objectivos e a cada aumento de rigor de protecção. É preferível dispendir mais na busca do ponto *ótimo* antes de aplicar quaisquer medidas, do que sujeitar os agentes económicos a tal grau de incerteza.

505 Como veremos ao analisar a relação entre o ótimo económico e o equilíbrio ecológico, do ponto de vista ecológico, esta ideia da “poluição ótima”, é bastante criticável.

506 “Economic and Ecological Approaches to the Optimal Level of Pollution”, *International Journal of Social Economics*, 1974.

507 Robert Haveman e Allen Kneesse, “The Economics of Environmental Policy”. Myrick Freeman III (John Wiley & Sons, Inc) 1973, pág. 80.

508 Muitos autores procuram justificar essa legitimidade. Ver, nomeadamente, Larry E. Ruff, “The economic Common Sense of Pollution” (*Economics of the Environment. Selected Readings*, Ed Robert Dorfman e Nancy Dorfman, 1974, pág. 39 e seguintes).

509 Obra citada.

*
* *

Na perspectiva da teoria económica, devemos poluir apenas até ao ponto de intersecção da curva dos custos marginais⁵¹⁰ de produção, com a curva dos custos sociais marginais da poluição.

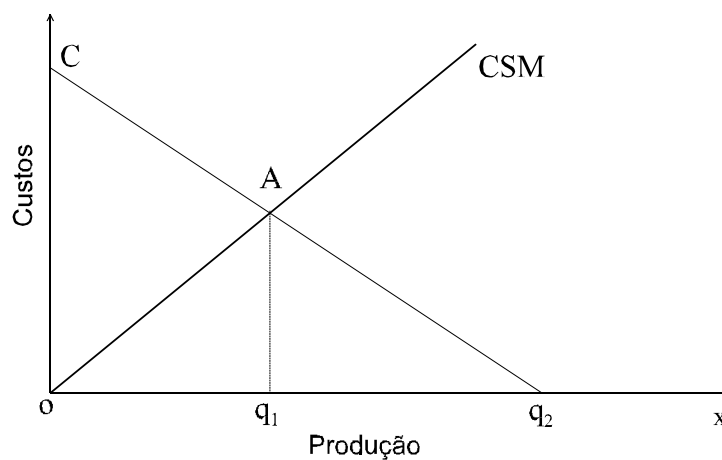


Fig. 1

Na Fig.1, o eixo vertical representa o nível de produção de uma empresa poluente, e o vertical, os custos correspondentes à produção.

A curva Cq_2 representa os lucros marginais de uma dada empresa poluente. Ela tem uma configuração tendencialmente decrescente, em virtude da lei dos rendimentos decrescentes. Poderia também ter uma configuração intermédia ascendente, e não linear, devido a economias de escala⁵¹¹.

510 “Marginal” significa que cada ponto da curva traduz uma variação correspondente a uma unidade suplementar de produção.

511 As economias de escala podem resultar, por exemplo, do investimento em bens de equipamento (equipamentos de filtragem de resíduos), ou novas tecnologias, menos poluentes. É natural que a um certo nível de utilização da tecnologia introduzida, surjam economias de escala, permitindo produzir a custos médios mais baixos.

Assim, a empresa maximiza o seu lucro produzindo até ao ponto q_2 , sendo o seu lucro igual à área oAq_2 .

Mas tratando-se de uma empresa que gera quantidades de poluição proporcionais à produção, então quanto maior for a produção, maior o custo social da produção devido à poluição.

A curva CSM representa precisamente os custos que a sociedade suporta em consequência da actividade poluente considerada, e tem, logicamente, uma configuração acentuadamente ascendente.

Considerando que não é legítimo exigir um nível de produção igual a zero (até porque seria igualmente prejudicial para o bem estar social, pela restrição da oferta), o ponto óptimo social⁵¹² situa-se no ponto A, em que o lucro marginal privado iguala o custo marginal social.

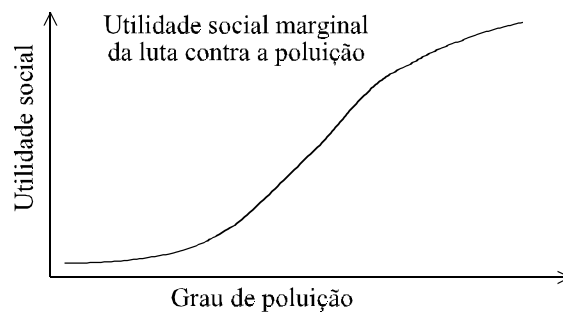
Daqui podemos concluir que o nível de produção que maximiza o lucro privado é superior ao que maximiza o bem estar social (oq_1 menor que oq_2) e que o ponto óptimo social não exige a redução da poluição a zero (pela supressão da actividade poluente), antes implica a manutenção de um certo nível de produção, e, conseqüentemente, de poluição igual à superfície oAq_2 , sendo a vantagem social líquida desta situação igual à área oAC , ou seja, $(oq_2AC - oAq_2)$.

O nível de produção igual a q_1 é, neste caso, o ponto *óptimo* de Pareto. Podemos com facilidade constatar que qualquer elevação ou descida da quantidade de produção, só afastariam a economia considerada do ponto óptimo, ou porque os ganhos privados resultantes do aumento da produção não conseguem compensar as perdas sociais resultantes das deseconomias externas, ou porque os ganhos sociais de possuir um ambiente mais limpo não compensam as enormes perdas sociais e privadas devidas à redução da produção.

512 Recordamos que o ponto *óptimo* da economia corresponde a uma situação económica em que os recursos escassos da economia estão distribuídos pelas várias utilizações possíveis, da maneira considerada economicamente mais eficiente. É o chamado óptimo de Pareto, por ter sido formulado pela primeira vez por Wilfred Pareto, e que é a melhor situação possível, do ponto de vista do bem estar económico, em que ninguém pode ficar melhor sem que alguém fique pior. Para completar e actualizar o óptimo de Pareto, surgiu o critério de "Kaldor-Hicks", que resolve algumas dificuldades do anterior. Segundo este novo critério, uma reafectação de recursos é eficiente quando aquele que adquire uma posição de vantagem, puder ressarcir os que ficam pior, e mesmo assim ainda ficar numa situação melhor que a precedente.

Concluimos, portanto, que é economicamente legítimo não despoluir totalmente⁵¹³.

513 A curva da utilidade social marginal da luta contra a poluição, tem uma configuração semelhante à da curva da figura:



A utilidade é muito forte a um elevado nível de poluição mas começa a diminuir rapidamente, à medida que se aproxima de 0 e o ambiente vai estando mais "puro". A certa altura deixa de ser compensatório realizar mais despesas de despoluição, pois a sua utilidade social marginal é mínima.

2. ALGUMAS CRÍTICAS AO PONTO *ÓPTIMO* DE POLUIÇÃO

A busca do ponto *óptimo* da economia considerando a teoria das externalidades, é, porém, mais uma “miragem”, do que um “oásis”. Ela tem demonstrado, sem dúvida, alguma utilidade prática que não deve ser menosprezada, mas apresenta pontos fracos que a tornam bastante susceptível de críticas⁵¹⁴:

Primeiro, porque esquece que os diversos meios utilizados para levar à internalização têm, eles mesmos, custos não despreciados, que devem ser tidos na devida conta ao calcular os custos de uma política do ambiente. Referimo-nos, desde logo, aos custos de recolha das informações necessárias à estimativa dos custos a internalizar e à determinação do *óptimo* que se pretende alcançar, e aos custos administrativos de planeamento, execução e controlo.

- Por outro lado, esquece que, no mundo real, as curvas estão em constante movimento, e a sequência de decisões políticas tomadas a longo prazo pode ser mais importante do que atingir o ponto *óptimo* em cada momento. Por exemplo, se hoje se nos deparar a hipótese de afectar recursos substanciais à instalação de sistemas de controlo da poluição automóvel, esse vai com certeza ser o passo a dar, pois parece ser a melhor opção na perspectiva do ponto *óptimo*. Contudo, dentro de algumas décadas, a situação económica e social geral poderia ser melhor, se esses recursos tivessem sido afectados à investigação e desenvolvimento de sistemas alternativos de transporte.
- Acresce que, nesta análise económica, estamos sempre a pressupor que os mercados são de concorrência perfeita, e que as empresas poluentes são “*price takers*”, sujeitas ao preço de mercado. Porém, se o pressuposto da concorrência perfeita não se verificar, a empresa poluente tem possibilidade de decidir unilateralmente o preço dos produtos, o que vem alterar substancialmente os cálculos do ponto *óptimo*.
- A crítica mais grave do ponto de vista dos ecologistas, e principal falha do “ponto economicamente *óptimo* de poluição”, é a não coincidência e mesmo a substancial discordância entre o que é o ponto *óptimo* para os economistas, e o ponto “*óptimo*” para os ecologistas. A determinação do *óptimo* económico é uma perspectivação estática do problema, que esquece os efeitos cumulativos que só surgem numa perspectiva

514 Algumas das quais são simplesmente críticas ao ponto *óptimo* em si mesmo.

dinâmica ou diacrónica. Como veremos, o ponto considerado “*óptimo*” permite alguma acumulação de agentes poluentes, o que, a longo prazo, conduzirá a uma ruptura definitiva do equilíbrio ecológico, e, como demonstraremos mais adiante, ao próprio afastamento do *óptimo* económico.

- Por fim, a dificuldade ou mesmo impossibilidade de calcular e pôr em confronto custos e vantagens da eliminação da poluição levaram à substituição do conceito de “nível *óptimo*” pelo conceito de **nível aceitável** de poluição.

*
* *

Vamos seguidamente analisar, com algum detalhe, três das críticas apontadas: a pouca importância atribuída aos custos inerentes à determinação do ponto *óptimo*⁵¹⁵ e aos custos das medidas adequadas a alcançá-lo, a dificuldade de medição do valor social do ambiente, indispensável à determinação do ponto *óptimo*, e a falta de coincidência entre o *óptimo* económico e o equilíbrio ecológico.

2.1. Custos de avaliação dos custos

Uma das grandes dificuldades, que a aplicação prática da teoria das externalidades levanta, reside no facto de os responsáveis pela tomada de decisões políticas não serem detentores de todas as informações subjacentes às curvas dos danos, ou sequer das informações suficientes para determinação aproximada do traçado dessas curvas, não possuindo, portanto, dados suficientes para ponderar objectivamente os custos e as vantagens das medidas, visando a correcção dos efeitos externos.

É simples afirmar que apenas se deve poluir até ao ponto de intersecção da curva do custo social marginal da poluição, com a curva do lucro marginal privado.

515 Recordamos que, apesar das inúmeras críticas de que é passível a definição de uma política do ambiente em função da busca do ponto *óptimo*, o ponto *óptimo* de Pareto continua a ser um precioso instrumento auxiliar do decisor político, no fornecimento de uma orientação geral para a determinação do *quantum* de poluição, que tendencialmente pode ser autorizado, e do *quantum* que deve ser proibido.

A grande dificuldade reside no conhecimento da configuração das curvas⁵¹⁶.

Vamos procurar demonstrar, com o auxílio de diagramas, que a própria determinação do custo social da poluição tem custos que não podem ser esquecidos e não devem ser menospresados⁵¹⁷.

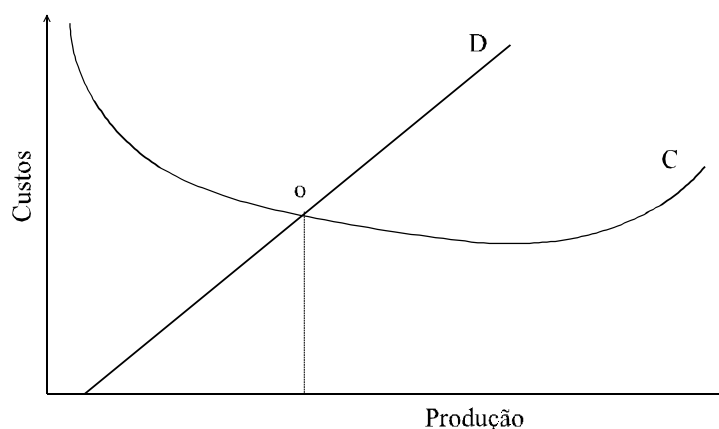


Fig. 2

Na Figura 2, D é a “função dos danos” ou curva do custo social marginal da poluição. C é a curva do lucro marginal⁵¹⁸.

O o é, portanto, o ponto *ótimo* da economia, tal como foi anteriormente definido.

A configuração que demos às curvas foi imaginária, mas a determinação da configuração real apresenta grandes dificuldades.

No que respeita à “função dos danos” considerando que ela releva de considerações sub-

516 Recomendação 79/3 do Conselho de 19 de Dezembro de 1978 relativa aos métodos de avaliação do custo da luta contra a poluição industrial (JO L 5/28 de 9 de Janeiro de 1979).

517 Na exposição deste ponto baseámo-nos em A. Coddington, e em Wilfred Beckerman, respectivamente “Note sur les Coûts de l’Information et de l’Administration dans la Théorie des Effets Externes”, pág. 65 e seguintes e “Problèmes Réels et Fictifs de Politique de l’Environnement”, pág. 21 e seguintes, ambos retirados de “Problèmes d’Économie de l’Environnement”, OCDE, 1971.

518 Na configuração dada, em abstracto, a esta curva, considerámos que se verificavam economias de escala. Embora as economias de escala não sejam determinantes nem muito relevantes para o efeito que pretendemos demonstrar, há fortes probabilidades de que existam.

jectivas de muito difícil determinação, como sejam problemas de saúde, avaliações subjectivas dos benefícios ambientais, etc., o mais provável é que os decisores não tenham um conhecimento objectivo dela⁵¹⁹.

Quanto à curva do lucro marginal, a sua determinação prática é mais simples, já que ela é conhecida de cada empresa poluidora no seu caso concreto.

Assim, é possível encontrar o nível *ótimo* de poluição (ponto o no gráfico) mesmo desconhecendo a função D , desde que se conheça a função C (note-se que não é sequer necessário conhecer toda a curva C , mas só o ponto concreto em que a economia considerada se encontra). Para tal, deve haver possibilidades administrativas de fazer variar, da forma pretendida, a taxa a aplicar⁵²⁰, procedendo-se a uma aproximação por tentativas⁵²¹, até encontrar o nível da taxa adequado para fazer atingir o ponto *ótimo*.

*
* * *

Se, por exemplo, se decretar uma taxa igual a 1 (Figura 3), os poluidores reduzirão a poluição até Q_1 . Nesta altura, as autoridades aperceber-se-ão de que o custo social marginal efectivo da poluição a este nível é D_1 , logo, exigindo uma taxa inferior à imposta.

519 Coddington refere a título ilustrativo, que segundo estimativas já realizadas, a avaliação, nos E.U.A., dos danos provocados e das indemnizações a atribuir em consequência do estampido dos aviões supersónicos que voam a baixa altitude, exigiria a constituição de um departamento administrativo igual, em importância, ao necessário para a colecta de impostos.

520 As medidas ou instrumentos adoptados para conseguir alcançar o ponto o podem ser variados, mas para simplificar vamos considerar que se trata de uma taxa *pigouviana*.

521 Encontram-se alguns estudos sobre "Sequential Decision Making Under Uncertainty" citados, por exemplo, em Julius Margolis, "Research on the Theory of the Firm" in The American Economic Review, Vol. L nº 2, May 1960.

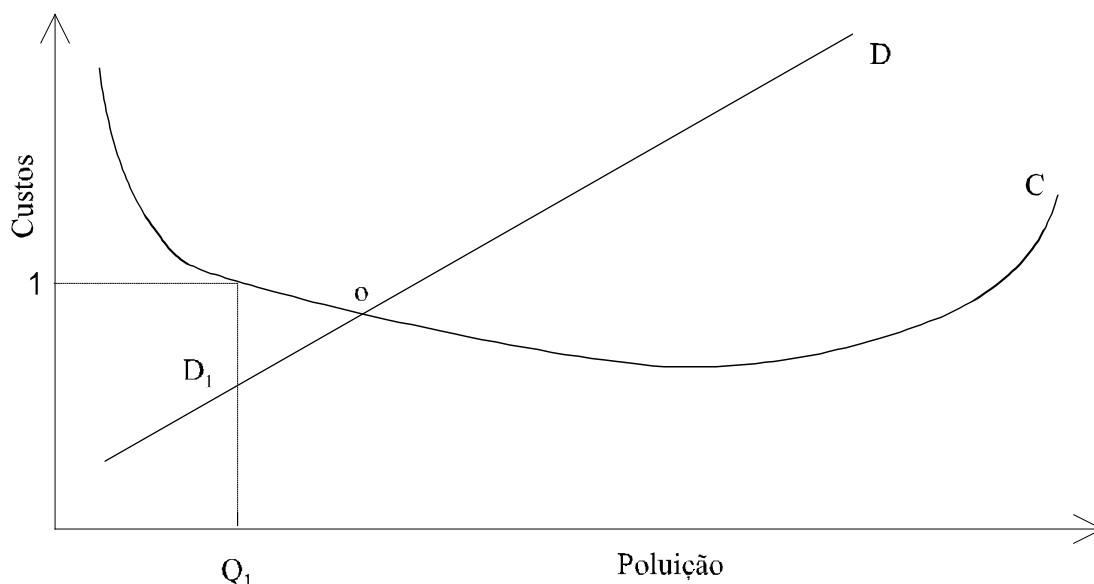


Fig. 3

Neste caso, haverá que rever o nível da taxa, baixando-a e esperando que assim ela coincida, ou pelo menos se aproxime mais, do ponto de intersecção, o ponto *óptimo* o .

Não se pode esquecer, porém, que mudanças frequentes nos níveis de redução da poluição exigidos pelos poderes públicos, representam custos acrescidos para as empresas, na medida em que provavelmente implicam também introdução de novas alterações no processo produtivo, nomeadamente, pela introdução de novos equipamentos. Nestes casos, as vantagens⁵²² da aproximação sucessiva ao ponto *óptimo* podem não compensar as perdas resultantes das modificações frequentes dos graus de qualidade exigidos.

Para afastar, em alguma medida, as desvantagens inerentes a este aleatório *método de iteração*, vamos supor que os responsáveis pelas decisões de política do ambiente, procuram obter informações sobre os dados socio-económicos concretos⁵²³ subjacentes à função

522 Não pode esquecer-se que as vantagens de cada nova medida adoptada terão que ser avaliadas não só em função dos seus efeitos directos sobre o nível de poluição emitida, mas também da informação adicional que vai fornecer sobre a localização do ponto *óptimo*.

523 Os meios ou técnicas de que se pode socorrer para tal, serão analisados seguidamente no subcapítulo

dos danos, ainda que isso implique custos significativos. Assim, aumenta-se a precisão e a correcção instantânea das decisões de política do ambiente, permitindo uma taxação mais exacta (sem alterações sucessivas) e imediatamente mais próxima do *ótimo*, ou seja, um aumento da justiça e da segurança das decisões.

*
* *

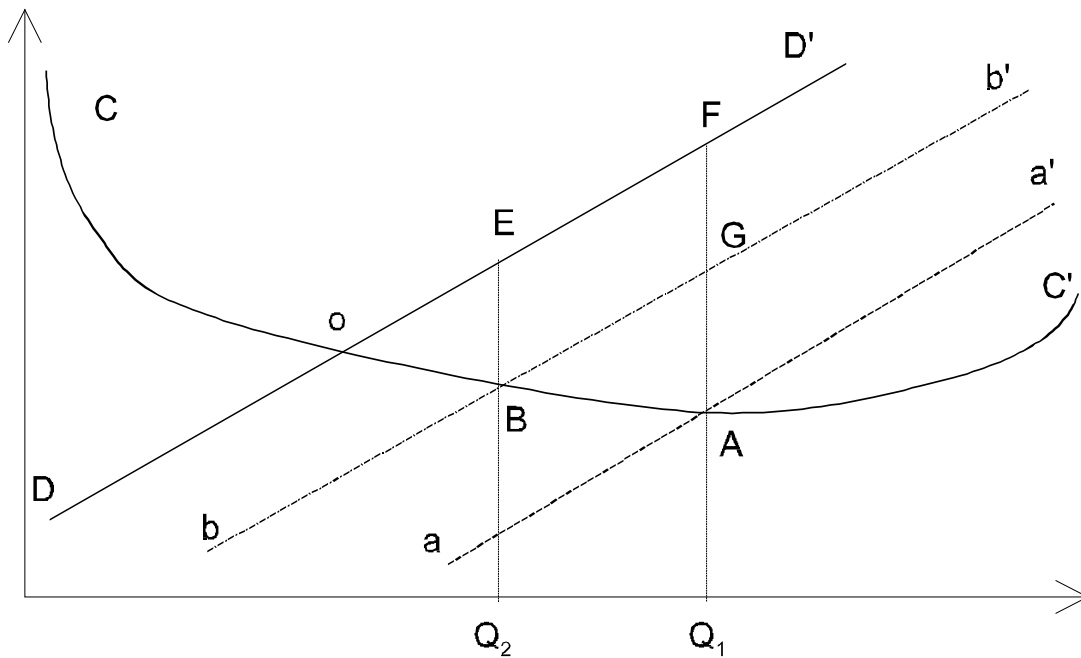


Fig. 4

Vamos então supor que os decisores não conhecem a curva D (do custo social da poluição), mas com base nas informações de que dispõem, estimam que o ponto *ótimo* se situa em A (Figura 4) e, portanto, o nível de poluição desejável em Q_1 . Imaginam, assim, que a curva do custo social da poluição é, por hipótese, a-a'.

Suponhamos agora que, com base em informações suplementares, fazem uma nova estimativa da localização do ponto *ótimo*, agora em B, correspondendo ao nível Q_2 de poluição.

Os benefícios destas novas informações correspondem à área ABEF.

Logo, deveria confrontar-se este valor com o custo da recolha de informação necessária ao aumento da eficácia da política do ambiente.

Porém, não é possível medir esta área (ABEF), mais uma vez porque a verdadeira curva do custo social marginal da poluição (DD'), não é conhecida.

Como a melhor aproximação que se tem do *ótimo* social é B,⁵²⁴ então o benefício da informação suplementar é a área BAG, ou seja, o benefício foi subavaliado (na realidade é ABEF, mas os decisores não o sabem, pois desconhecem a função D).

*
* *

Uma hipótese diferente será aquela em que Q_1 e Q_2 se situem em lados opostos do verdadeiro *ótimo* (Figura 5), embora Q_2 represente uma melhor aproximação do *ótimo*. Esta situação pode acontecer quando a correcção à primeira estimativa seja feita por excesso.

524 Caso em que a curva do custo marginal da poluição seria uma hipotética curva b-b', cruzando a curva C mesmo em cima de Q_2 .

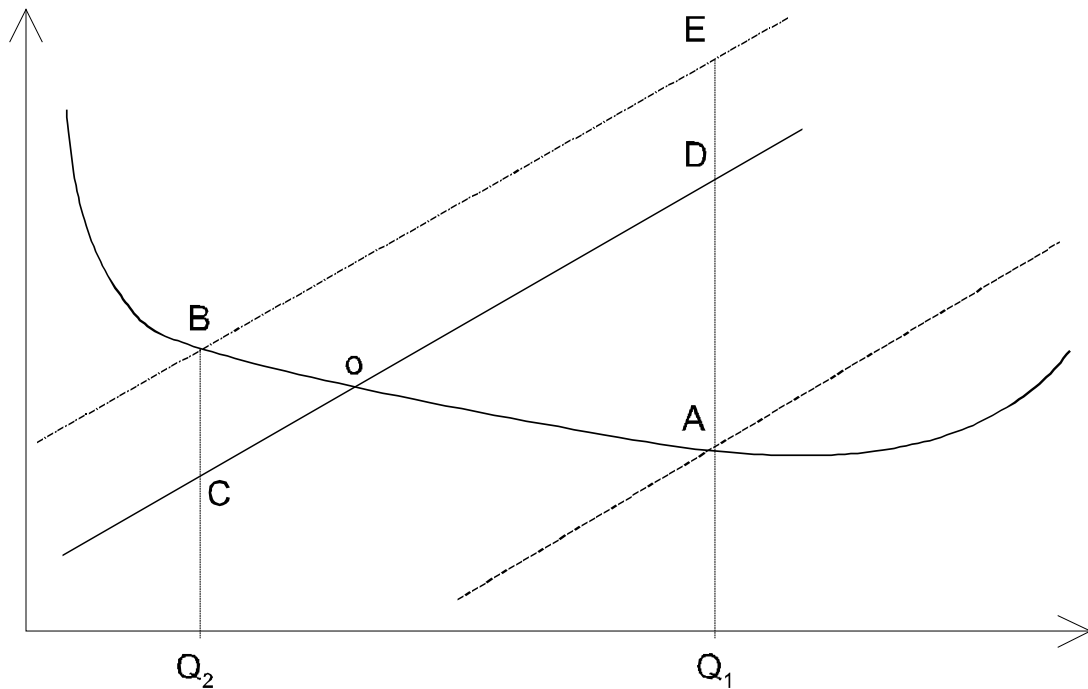


Fig. 5

Neste caso, o benefício efectivo da informação corresponde à área oDA menos a área CoB.

Todavia, o benefício estimado, (supondo que o *ótimo* se situa acima de Q_2 , em B), é BEA, ou seja, o benefício do acréscimo de informação está sobreavaliado.

Os inconvenientes deste tipo de abordagem, por tentativas, decorrem do facto de se tratar de uma actuação *a posteriori*. Porém, parece não haver alternativas consideráveis.

2.2. Custos administrativos

Qualquer política de protecção do ambiente envolve a prática de actos materiais e jurídicos de planeamento, execução e controlo⁵²⁵, actos esses que importam custos a que, generi-

525 Nomeadamente, a colecta de receitas, o exame das características dos produtos, a análise da

camente, podemos chamar administrativos.

Porém, os custos administrativos de uma política do ambiente dependem em grande medida do método adoptado pelos poderes públicos para conduzir à internalização dos custos sociais marginais da poluição.

Para este efeito, vamos considerar, muito simplificadaamente, dois tipos de instrumentos de internalização dos custos:

a) Instrumentos normativos. —São normas legais ou regulamentares com um conteúdo técnico ou remissivas para normas técnicas (designadamente, normas que fixam as características dos produtos e os níveis máximos de emissão de resíduos poluentes) que visam transformar o comportamento “natural” dos agentes poluidores, impondo-lhes obrigações positivas ou negativas de respeito pelo ambiente, sujeitas a cominações diversas⁵²⁶.

b) Instrumentos económicos e financeiros. —São meios não coactivos, calculados de modo a conduzir o poluidor exactamente ao nível desejado de controlo da poluição através de mecanismos do mercado. Não há uma obrigação expressa de *facere* ou de *non facere* imposta ao agente poluidor, mas antes um estímulo à adopção do comportamento desejado pela atribuição de direitos ou obrigações com conteúdo financeiro como consequência, destituída de qualquer carácter punitivo⁵²⁷ da sua conduta. Podem assumir diversas formas, como taxas unitárias sobre os *outputs* cuja emissão gera efeitos externos⁵²⁸, ou de preços administrativos para os *inputs* ambientais.

2.2.1. Custos administrativos dos instrumentos normativos

Uma política do ambiente baseada essencialmente em instrumentos normativos tem cus-

qualidade dos componentes ambientais, a fiscalização do comportamento dos poluidores (prevenindo lançamentos ilegais de resíduos poluentes, por exemplo), a decisão de reclamações, etc..

526 Os instrumentos normativos são designados na doutrina anglo-saxónica por “*command and control legislation*”.

527 Embora este lhe possa ser associado pelo senso comum.

528 Este o instrumento foi consagrado em Portugal no quadro da política de gestão do ar, sendo a taxa sobre as emissões fixada por portaria conjunta dos Ministros das Finanças, da Indústria e Energia e do Ambiente e Recursos Naturais.

tos administrativos elevados.

Por um lado, tem custos de planeamento elevados, pois, para que a política seja eficaz, é necessário dispor de informação sobre os danos individuais e colectivos causados pela poluição e sobre o preço que poderá custar ao poluidor evitá-la ou reduzi-la, para poder fixar a proibição ou imposição.

Por outro lado, tem custos de controlo elevadíssimos. Com efeito, a motivação dos poluidores à conformidade com o dispositivo legal depende essencialmente de dois factores: das probabilidades de que uma infracção cometida venha a ser efectivamente detectada, e das sanções a suportar nesse caso. Ora, como há limites éticos e sociais ao quantitativo da sanção postos pelo princípio da proporcionalidade, resta portanto, como forma de estimular a observância da norma, o estreitamento das medidas de controlo, para que nenhuma infracção possa deixar de ser detectada.

Todavia, um controlo tão rigoroso implicaria custos administrativos extremamente elevados, que encareceriam ainda mais a política de protecção do ambiente.

A regulamentação directa apresenta ainda o inconveniente de serem os poderes públicos a definir autoritariamente o prazo que os poluidores têm para se conformarem com as normas de protecção do ambiente criadas. Apesar da possibilidade de estabelecimento de períodos transitórios, não há garantias de que esse momento seja o *óptimo* para todos.

Por fim, o aumento de preço que deriva da diminuição da oferta -o *preço da escassez*- é embolsado pelos próprios produtores que vêem o seu lucro aumentar, em detrimento do rendimento dos consumidores, que têm que pagar mais caros os produtos de que precisam.

2.2.2. Custos administrativos dos instrumentos económicos

Em termos de custos administrativos, os instrumentos económicos apresentam vantagens relativamente à regulamentação directa.

Como já referimos, para o planeamento de uma política do ambiente com recurso a instrumentos económicos, basta, como já referimos, o conhecimento da curva C, sendo dispen-

sável o conhecimento da função dos danos.

Por outro lado, a utilização de meios económicos, não coactivos, assegura uma maior flexibilidade na adaptação dos poluidores às novas exigências postas pelas políticas ambientais: cada poluidor é que decide o momento mais adequado para adopção das medidas de controlo da poluição que lhe permitirão deixar de “pagar a taxa” (ou passar a “receber o subsídio”). Ou seja, a transição é feita ao menor custo privado.

Finalmente, a aplicação de uma taxa resulta igualmente na diminuição da produção mas, contrariamente aos instrumentos normativos, o *preço da escassez* aflui ao Estado como uma receita à qual se presume que este dará a melhor utilização possível⁵²⁹ nomeadamente canalizando-a para acções favoráveis ao ambiente. A taxa tem um carácter marcadamente redistributivo.

*
* *

Vamos então procurar determinar o ponto *óptimo* de poluição considerando os custos administrativos marginais.

Eis alguns dos pressupostos de que partimos:

a) ao nível do *óptimo* privado, os custos administrativos são iguais a zero. Não é preciso administração para manter as pessoas na situação que elas preferem (Figura 6).

529 Nas mãos do Estado, o dinheiro que provém do pagamento de taxas, terá, presumivelmente, uma utilidade marginal igual ou superior à que teria nas mãos dos poluidores.

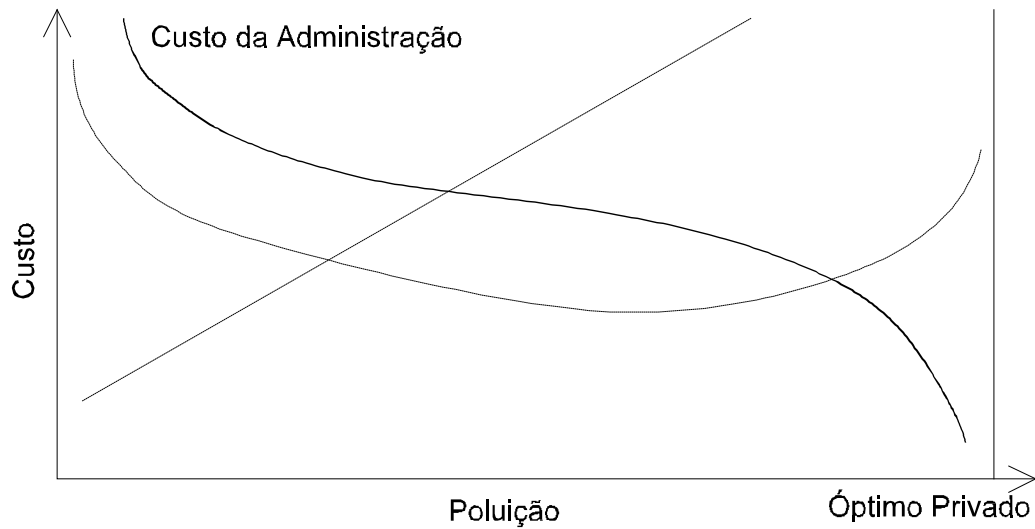


Fig. 6

b) a um nível da actividade geradora de efeitos externos próximo do zero, os custos administrativos são muito elevados, pois é dispendioso tomar medidas tais que tornem praticamente impossível o exercício dessa actividade (Figura 7).

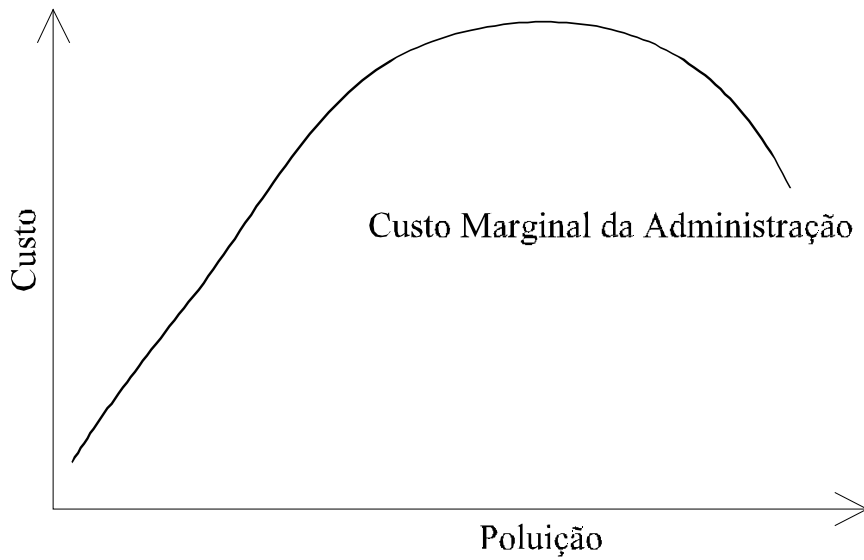


Fig. 7

c) há alguns custos administrativos fixos para diversos valores do óptimo privado.

*
* *

Ora, tendo em consideração os custos administrativos, o ponto *óptimo* deixa de corresponder “simplesmente” à intersecção das curvas do custo social marginal da poluição (D) e do custo privado (C), para depender cumulativamente de uma terceira curva: a que resulta da soma da curva dos custos de obtenção de informação, com a curva dos custos administrativos. Considerando estas correcções, o ponto *óptimo* passa de Q_1 , para Q_2 (Figura 8).

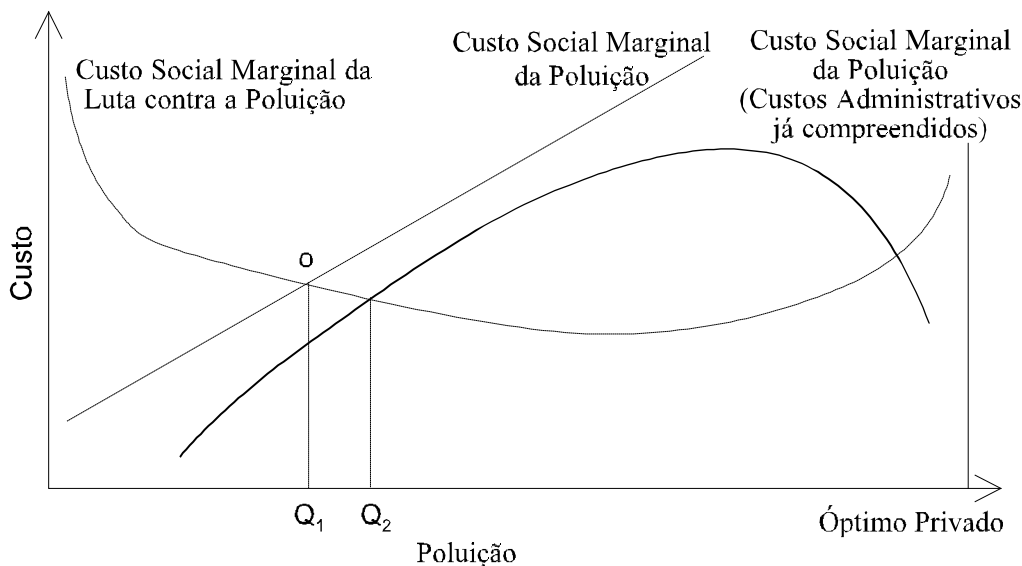


Fig. 8

Concluindo, podemos afirmar que, na sequência da “teoria pura” das externalidades, a política do ambiente mais eficaz é a que leva ao máximo a função:

$$O_1 = B - C$$

Sendo **B** o benefício resultante da redução da poluição, e **C** o preço que custa levar a cabo essa redução.

Porém, feitas as devidas correcções considerando os custos administrativos, o verdadeiro objectivo passa a ser a maximização da função:

$$O_2 = B - (C + I)$$

Sendo **I** o custo da intervenção do Estado (da obtenção de informações, de administração e de controlo), o valor de **I** depende tanto do tipo de instrumento utilizado como do nível de optimização pretendido.

2.3. O “preço social” do ambiente

Até ao momento, pressupusemos sempre que a “função dos danos” era desconhecida, dadas as dificuldades que a sua determinação objectiva apresenta. Vamos agora averiguar se será possível avaliar “o valor social do ambiente”⁵³⁰, e qual a credibilidade dos dados quantitativos⁵³¹ obtidos⁵³².

Não devemos, porém, esquecer, que o “valor social do ambiente” não decorre unicamente do lucro que a sua exploração comercial proporciona, ou sua utilização como meio de lazer. Os estudos que têm sido feitos para determinação do valor social do ambiente demonstram precisamente que a generalidade dos indivíduos reconhece um valor ao ambiente em si mesmo e não apenas pelas utilidades que proporciona.

Os elevados valores a que estes estudos sobre o custo social da poluição chegaram, não decorrem, nem poderiam decorrer, das meras utilizações concretas possíveis do ambiente (do seu **valor de uso**) ou mesmo do interesse em preservá-lo para ter a possibilidade de o vir a utilizar futuramente (o seu **valor de opção**). Muitas vezes, os relevantes valores

530 Mesmo os defensores da quantificação, não pensam que seja possível, ou sequer desejável, avaliar todos os ganhos e perdas ambientais em termos monetários.

531 A quantificação de dados sociais não constitui nunca um trabalho objectivo, pois implica sempre interpretação dos pressupostos e contexto de recolha dos dados, e dos dados recolhidos.

532 Num estudo sobre a medição da qualidade de vida (“Les Indicateurs Économiques et Sociaux Peuvent ils Mesurer la Qualité de la Vie?,” Problèmes Économiques, 15/3, n° 1564 1978, pág. 23) John Huttman e James Liner constatam que nem sempre os indicadores objectivos correspondem à avaliação subjectiva da própria qualidade de vida, de tal modo que as pessoas com rendimentos inferiores se dizem mais satisfeitas relativamente a todos os aspectos da sua existência, que as pessoas mais abastadas. O descontentamento advém menos da situação objectiva que do conhecimento de outros tipos de existência.

monetários em causa reflectem, o desejo puro e simples de preservar as espécies e os ecossistemas pelo valor intrínseco que representam (o seu **valor de existência**)⁵³³.

2.3.1. Os prós e os contras da quantificação.

Embora possam não ser evidentes, há efectivamente vantagens em atribuir um valor monetário aos danos e aos benefícios ambientais⁵³⁴.

Em primeiro lugar, porque permite demonstrar até que ponto o ambiente é importante⁵³⁵ para uma boa parte da população, legitimando democraticamente as políticas ambientais em curso.

Em segundo lugar, permite comparar custos e benefícios analisando, do ponto de vista financeiro, o valor social dos investimentos e despesas efectuadas pelos poderes públicos.

Se o valor monetário reflecte a “consideração” que a sociedade tem pelo ambiente, então ele pode ser um precioso auxiliar no delinear de políticas ambientais ou, como referimos, um índice fiável da receptividade de toda ou de camadas da população às medidas de protecção do ambiente⁵³⁶. Nos EUA, por exemplo, as estimativas do valor monetário das vantagens da gasolina sem chumbo contribuíram muito para a adopção deste combustível.

Contudo, não nos devemos iludir, porque sem negar a sua utilidade, o recurso às técnicas de quantificação apresenta inegáveis dificuldades.

As primeiras grandes dificuldades residem, desde logo, na imputação de um valor monetário aos danos e na avaliação dos danos futuros.

Outra dificuldade decorre do facto de o valor individual do ambiente ou o correspondente custo individual da poluição depender de factores tão subjectivos como o grau de tolerân-

533 Assim se compreende também a preocupação com a flora e fauna selvagens, o profundo interesse pelas florestas tropicais e a maciça adesão às sociedades de protecção da natureza.

534 A OCDE fez já um estudo económico para esse efeito: “Environmental Policy Benefits: Monetary Valuation”. OCDE Paris, 1989.

535 Algumas vezes, tem-se revelado surpreendentemente importante.

536 De facto, muitos países da OCDE utilizam este tipo de técnicas de quantificação antes de aprovar nova regulamentação ambiental.

cia individual às diferentes formas de poluição, e de outros factores não tão subjectivos mas de difícil determinação prática, como a existência e facilidade de acesso a alternativas. Com efeito, não podemos esquecer que há uma relação inversamente proporcional entre o nível dos rendimentos individuais e a exposição à poluição. Consequentemente, os danos provocados pela poluição (nos bens, na saúde, nos lazeres, no descanso, etc.) fazem-se sentir mais acentuadamente nos indivíduos ou grupos de rendimentos mais baixos. Isto sucede, na medida em que estes indivíduos não têm acesso a meios de evitar a poluição de que são vítimas em casa, no trabalho, e no dia a dia, enquanto que os indivíduos com rendimentos mais elevados têm possibilidades de acesso a meios alternativos de protecção contra a poluição (por exemplo, aplicando vidros duplos em casa para minimizar o ruído ou construindo uma piscina se o rio mais próximo estiver poluído) ou de afastamento das fontes de poluição (por exemplo, mudando de casa se for construído um aeroporto ou uma fábrica de celulose na vizinhança).

Depois, os dados obtidos não podem deixar de ser corrigidos em função da utilidade social marginal do rendimento do indivíduo ou grupo de indivíduos considerados. Com efeito, se o mesmo valor x for atribuído à pureza das águas de um rio por uma pessoa de altos rendimentos, ou por outra com um rendimento substancialmente mais baixo, incorreríamos num erro se disséssemos que o rio limpo tem o mesmo valor para ambas. Para o indivíduo com rendimentos mais baixos, cada unidade adicional de dinheiro apresenta uma utilidade marginal muito superior⁵³⁷, logo o valor relativo que atribui ao rio limpo é superior.

Por fim, estas técnicas de sócio-econometria não são adequadas para a avaliação do custo social de **todos** os casos de danos ao ambiente. Embora o ambiente não valha apenas em função da utilidade que apresenta para os indivíduos, em muitos casos é esse o primeiro factor de ponderação individual. Se pensarmos em situações de deterioração de componentes ambientais em pontos remotos do planeta, (ou, pelo menos, que se situam consideravelmente longe do local da recolha dos dados) e considerando que parece não haver qualquer influência directa ou indirecta destas “poluições remotas” sobre as funções de utilidade dos indivíduos, então não andaríamos muito longe da verdade se disséssemos

537 Concretizando: se é mais importante ganhar mais mil escudos no fim do mês para o indivíduo **A** que tem um rendimento próximo do salário mínimo nacional, do que para o indivíduo **B** que ganha dez vezes mais, e se ambos os indivíduos estão dispostos a dar mil escudos para a limpeza do ambiente, é porque em termos relativos, o primeiro atribui ao ambiente um valor bastante superior ao segundo.

que elas só não seriam ignoradas pelos cientistas. Seria o caso de um cálculo do valor social do ambiente na Europa, relativamente à hipótese de extinção de uma variedade de insecto de África, ou uma subespécie vegetal da América do Sul, em vias de extinção⁵³⁸.

Estas são as razões que essencialmente nos levam a proceder a uma breve exposição e apreciação crítica de algumas das técnicas de sócio-económicas utilizáveis na determinação quantitativa do “valor social do ambiente” ou na avaliação objectiva do “custo social da poluição”⁵³⁹.

2.3.2. Métodos de quantificação

Diversas são as técnicas sócio-económicas que podem ser utilizadas na determinação do *preço social* do ambiente. Umas, permitem-nos descobrir um valor ambiental oculto no preço de mercado dos bens; outras partem de impressões subjectivas, embora quantificadas, a que são aplicadas funções estatísticas para chegar a um valor médio, objectivo e susceptível de ser utilizado em análises de custos e benefícios de medidas ambientais a adoptar.

Chris Nash e John Bowers⁵⁴⁰ expõem, detalhadamente, algumas das possíveis técnicas⁵⁴¹ de atribuição de um valor monetário às diversas variáveis ambientais. Não nos deteremos demasiado na análise das vantagens ou dos inconvenientes relativos de cada uma delas, mas limitar-nos-emos, tão só, a uma brevíssima explicação de cada uma.

Assim, vamos considerar duas grandes categorias de métodos de aproximação ao custo

538 Robert M. Worcester e Michele Corrado, “Attitudes Face à l’Environnement: une Anlise Nord/Sud.” (Revue Tiers Monde, Environnement et Développement, Tome XXXIII n° 130, Avril, Juin, 1992, pág. 358).

539 Trata-se, no fundo da pesquisa dos dados sociais e económicos subjacentes à qualquer curva **D**, dos diagramas que temos vindo a utilizar.

540 “Alternative Approaches to the Valuation of Environmental Ressources” (Sustainable Environmental Management -Principles and Practice, Ed. Kerry Turner, Behaven Press-Westiew Press 1988, pág. 118 e seguintes).

541 Também O.J.Kuik; F.H. Oosterhuis; H.M.A. Jansen; K. Kolm; H.J. Ewers, fazem um inventário de métodos de quantificação (“Assesments of Benefits of Environmental Measures”, European Communities Environmental Policy Series, Graham and Trotman for the Commission of the European Communities, 1992, pág. 3 e seguintes).

social do ambiente.

I-Métodos directos: baseiam-se em declarações expressas ou em indícios do valor subjectivo do componente ambiental considerado, pelo que devem prevalecer sobre os indirectos.

Dentro dos métodos directos podemos considerar três técnicas diferentes, consoante o modo de exteriorização da avaliação subjectiva:

1. Técnica das preferências reveladas.
2. Técnica dos custos alternativos.
3. Técnica das preferências expressas.

II-Métodos indirectos: a estimativa do valor do componente ambiental considerado depende de factores estranhos ao valor subjectivo atribuído ao ambiente. São subsidiários relativamente aos primeiros, só sendo, em regra, legítimo o seu uso, quando não seja possível, fiável ou compensatório o recurso a métodos directos.

Nestes casos, várias alternativas são possíveis, e vamos analisar especialmente duas: a primeira é o recurso a outros dados ou apreciações já existentes, provenientes de estudos sobre o custo social do ambiente efectuados a outros propósitos por entidades consideradas imparciais e credíveis, nomeadamente os tribunais; a segunda é uma avaliação política e não técnica.

2.3.3. Métodos directos

2.3.3.1. Técnica das preferências reveladas

Sabemos que muitos dos bens negociáveis no mercado incorporam valores ambientais, isto é, há bens cujo preço de mercado deriva dos factores clássicos de formação de preços⁵⁴², mas também das qualidades ambientais intrínsecas do bem.

542 Essencialmente, o custo dos factores de produção e a concorrência - a oferta e a procura do bem no

Isolando as características desses bens, e isolando também, estatisticamente, os elementos constitutivos do preço desses bens, podemos chegar ao valor da “**componente ambiental**” do bem considerado. Imaginemos, por exemplo, que segundo este procedimento, concluíamos que a componente ambiental (*maxime*, o valor “calma e tranquilidade”) de uma vivenda situada numa zona calma dos arredores de um centro urbano correspondia a trinta por cento do valor da casa.

O método das preferências reveladas, consiste precisamente em descobrir situações, nas quais os consumidores tenham que escolher entre dispendir dinheiro mas poder beneficiar de uma certa externalidade ambiental positiva, ou poupar dinheiro mas sofrer uma externalidade ambiental negativa, revelando deste modo com a sua opção individual, o valor monetário que atribuem ao componente ambiental do bem.

Assim se chega, por exemplo, a partir do valor da calma e tranquilidade no preço de uma casa, à desvalorização que esta sofre por exemplo, por causa do ruído, se ao lado da casa for construída uma autoestrada muito movimentada.

E, repare-se que podem não ser só os consumidores a revelar as suas preferências, optando por adquirir ou não adquirir bens que são mais caros porque têm uma forte componente ambiental. Também os indivíduos enquanto trabalhadores, estão em condições de revelar as suas preferências aceitando ou recusando postos de trabalho bem remunerados, mas com fracas condições ambientais de trabalho (com muito ruído, ou muito fumo), revelando assim o valor da “**componente ambiental**” dos salários, por referência às condições do trabalho.

2.3.3.2. Técnica dos custos alternativos

A técnica dos custos alternativos consiste em perguntar directamente aos indivíduos afectados por desamenidades ambientais, se estariam dispostos a dispendir o dinheiro necessário à instalação de meios concretos adequados a afastar ou eliminar um certo efeito ambiental negativo que sofrem, ou, caso ainda não sejam vítimas, se estariam dispostos a pagar os meios adequados a manter a qualidade do ambiente de que eventualmente já

mercado.

gozam.

Com esta técnica pode averiguar-se, por exemplo, quanto é que os moradores de uma zona habitacional urbana, sujeita a intensa poluição sonora, estariam dispostos a pagar pela instalação de vidros duplos⁵⁴³ para insonorizar os seus apartamentos.

2.3.3.3. Técnica das preferências expressas

Um dos meios mais eficazes de descobrir o valor que os indivíduos atribuem ao ambiente, é a elaboração de inquéritos em que os inquiridos exprimem quanto estariam dispostos a pagar para preservar ou valorizar determinados elementos ambientais abstraindo da dificuldade ou onerosidade dessa tarefa⁵⁴⁴.

Embora os economistas tendam a inclinar-se mais para o emprego de técnicas que se baseiem nos preços de mercado, demonstrando um certo cepticismo quanto a técnicas baseadas em inquéritos directos aos indivíduos, os inquéritos têm-se mostrado bastante eficazes quando o que se pretende obter é a medida exacta do valor ambiental em causa, ao nível individual.

Esta técnica, que já está bastante elaborada de modo a evitar “interferências” nos resultados⁵⁴⁵, consiste em usar questionários, em que se pergunta às pessoas quanto estariam dispostas a pagar para ter, por exemplo, ar puro, água limpa, ou silêncio (independente dos meios usados, e de isso ser, ou não, possível) recorrendo a “simuladores ambientais” (conjuntos comparativos de fotografias, gravações de som ou imagem) para tornar as situações propostas tão familiares e verosímeis quanto possível.

543 Há que ter em consideração, porém, que os referidos meios para evitar a poluição têm por vezes, outras vantagens ou inconvenientes que também pesam na resposta dos inquiridos. Por exemplo, a aplicação de vidros duplos pode trazer outros benefícios, como sejam o isolamento térmico e a segurança, e que os inquiridos vão provavelmente avaliar globalmente todos esses benefícios.

544 Partimos do pressuposto de que o indivíduo comum é capaz de responder correctamente a questões hipotéticas.

545 Há que pôr extremo cuidado na elaboração do questionário para evitar que o indivíduo falseie deliberadamente as suas respostas no intuito de influenciar os resultados finais do estudo, no que supõe ser o seu próprio interesse.

A partir de amostras significativas, podem fazer-se extrapolações nacionais chegando-se, assim, a resultados bastante fiáveis⁵⁴⁶.

2.3.4. Métodos indirectos

2.3.4.1. Avaliações de peritos: os órgãos judiciais

Os peritos que cada vez mais frequentemente são chamados a avaliar os “custos da poluição” são, com efeito, os juízes, em processos cíveis de indemnização, propostos por aqueles que se consideram vítimas da poluição.

Embora as características normais das avaliações judiciais (como a imparcialidade) as tornem presumivelmente adequadas para o planeamento de uma política do ambiente, o recurso às avaliações judiciais para este efeito, deve, contudo, ser feito com extrema moderação.

Em primeiro lugar, porque as avaliações judiciais visam um fim muito determinado, que é a reparação de um dano concreto, tal como ele foi declarado, segundo uma apreciação *a posteriori* do dano, da sua causa, e do nexos entre ambos. Ora, as motivações e os interesses, que subjazem a uma decisão judicial, são particulares e concretos situando-se precisamente no pólo oposto aos interesses gerais, e essencialmente preventivos do dano, que norteiam a análise de custos e benefícios que se pretende levar a cabo⁵⁴⁷.

Acresce que a declaração judicial da existência, extensão e tipo de dano está condicionada pelas dificuldades de prova e pelos rígidos limites processuais e formais postos pelas leis adjectivas, pelo que, com toda a probabilidade, a avaliação judicial dos custos sociais dos danos ao ambiente resultará numa clara **subavaliação** dos custos reais⁵⁴⁸.

546 Num estudo levado a cabo nos Estados Unidos da América, estimou-se em milhares de dólares o valor da melhoria da visibilidade no Grand Canyon, por redução da poluição atmosférica. David Pearce e Anil Markandya (“Comment Évaluer le Prix de l’Environnement”, l’Observateur de l’OCDE, 151, Avril-Mai 1988, pág. 24) apresentam outros exemplos elucidativos.

547 É certo que a própria sanção jurídica civil tem também uma função preventiva, mas que nos parece crassamente insuficiente.

548 Desde logo, pelo simples motivo de que, por cada processo de indemnização por danos efectivamente

Por fim, aos órgãos judiciais falta naturalmente preparação técnica específica para avaliar adequadamente os custos dos danos ambientais embora esta dificuldade possa ser ultrapassada pela assessoria técnica de que se podem socorrer.

2.3.4.2. Avaliações políticas

As avaliações ditas “políticas” são avaliações indirectas porque não se baseiam em generalizações estatísticas a partir de dados concretos, mas em *presunções* sobre o conteúdo dos valores e interesses colectivos.

As avaliações políticas das preferências presumidas da sociedade globalmente considerada são legítimas naqueles casos em que não devam prevalecer as avaliações directas de danos⁵⁴⁹ e quando sejam efectuadas por órgãos públicos com legitimidade democrática directa.

2.4. O *óptimo* económico e o equilíbrio ecológico

Como referimos a propósito das críticas ao ponto *óptimo* da economia, tal como foi definido por Pareto⁵⁵⁰, o aspecto mais vulnerável da teoria quando aplicada ao ambiente, é a fundamental dessintonia entre o ponto *óptimo* económico, e o ponto “*óptimo*” ecológico.

Efectivamente, constatamos que o ponto economicamente *óptimo* de poluição é substancialmente superior ao ponto de equilíbrio ecológico⁵⁵¹.

Podemos, sem dúvidas, afirmar que, numa perspectiva ecológica, desde a **primeira uni-**

instaurado e que obteve uma decisão favorável ao demandante, muitos outros processos ficaram por instaurar (porque os lesados não puderam ou não quiseram recorrer à justiça) e muitos outros ainda resultaram em decisões de improcedência, sobretudo devido a dificuldades de prova.

549 Nomeadamente por os assuntos a decidir serem politicamente sensíveis, ou por haver motivos para desconfiar da capacidade de percepção da generalidade dos indivíduos, nomeadamente quando os danos, sendo graves, não são imediatamente sensíveis para o homem comum.

550 E mesmo com as correcções posteriores, segundo o critério de Kaldor-Hicks.

551 A exposição deste ponto será baseada em Jean-Philippe Barde e Emilio Geralli, “Économie et Politique de l’Environnement” PUF. L’Économiste, 1975, pág. 118 e seguintes.

dade de poluição surgem desequilíbrios nos ecossistemas. Porém, os desequilíbrios não são imediatamente evidentes, e só num nível bastante superior de emissão de agentes poluentes, quando a capacidade assimilativa ou regenerativa do ecossistema considerado é ultrapassada, é que o desequilíbrio se torna definitivo e manifesto. É precisamente neste momento, e apenas a partir dele, que a poluição se torna economicamente significativa e, portanto, um “custo social”.

Dito de outra forma, o limite máximo da capacidade assimilativa do meio ambiente é, para a Ecologia, a última e inultrapassável fronteira, a partir da qual a ruptura do equilíbrio ecológico é definitiva; mas para a Economia é apenas o ponto de partida ou aquilo a que podemos chamar o *limiar de relevância económica do ambiente*.

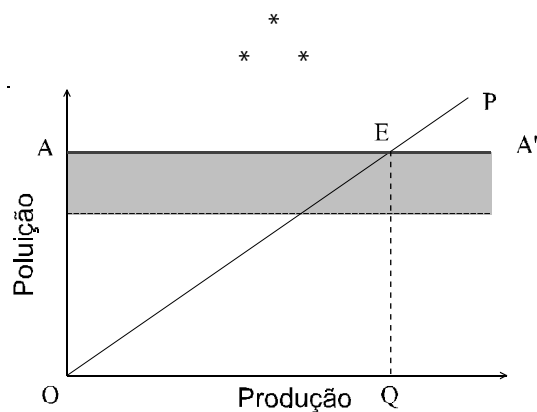


Fig. 9

Na figura 9, a linha AA' representa a capacidade aproximada de assimilação do meio. Como, rigorosamente, não sabemos onde se situa exactamente o limite real da capacidade assimilativa do meio, representámo-la como uma zona indefinida, a sombreado.

A linha OP representa a quantidade de poluição.

O ponto E não corresponde ao ponto de equilíbrio ecológico, mas sim ao fluxo máximo de poluentes que o meio receptor pode suportar, no decurso de um dado período. O ponto E é o *limiar de relevância económica*.

Comparemos agora graficamente os dois pontos, o ponto *ótimo* da economia e o ponto

de equilíbrio ecológico, combinando as duas figuras.

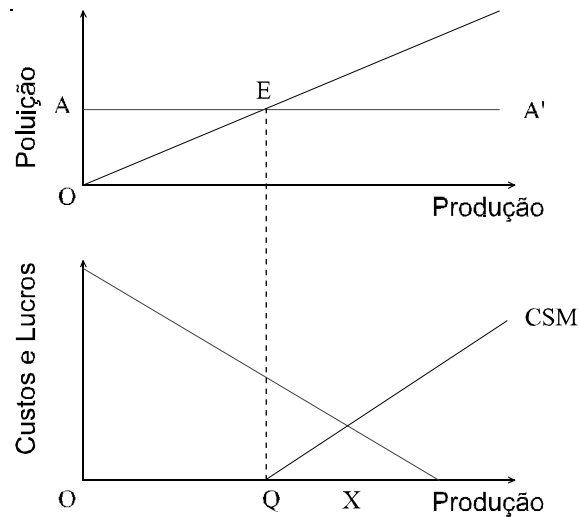


Fig. 10

Pelo exposto, podemos concluir que considerações meramente económicas conduzem à manutenção de um nível da actividade poluente superior ao que seria compatível com a preservação do equilíbrio ecológico. Na figura 10, o nível OX de actividade, determinado com base em cálculos económicos, é superior ao nível "ecológico" OQ⁵⁵². A coincidência ou não dos dois pontos, E e X, dependerá, em primeiro lugar, da configuração da própria curva do custo social, e em segundo lugar, do conhecimento que se tenha dela.

Economicamente pode revelar-se rentável⁵⁵³ continuar a poluir, mesmo para além do limite posto pela capacidade assimilativa do ecossistema considerado, se as vantagens económicas, que a curto prazo se retiram da actividade económica poluente, forem superiores às desvantagens económicas estimadas em resultado da deterioração do ambiente.

552 O afastamento ou proximidade dos dois pontos depende da configuração da curva de custo social. Se a avaliação económica dos danos for muito elevada, isto é, se se considerar intolerável a poluição para além da capacidade de assimilação, a curva CSM será vertical até que o nível da actividade económica seja compatível com o equilíbrio ecológico (os pontos Q e X coincidem).

553 Logo, economicamente legítimo.

*
* *

Se esta situação se mantiver durante algum tempo, o afastamento entre os dois pontos tornar-se-á cada vez maior⁵⁵⁴ (Figura 11). A poluição que não foi assimilada e se vai acumulando⁵⁵⁵ aumentará, reduzindo concomitante e proporcionalmente a capacidade de assimilação do meio. O ponto de equilíbrio AA' descerá para A_1A_1' , afastando-se ainda mais as posições Q e X.

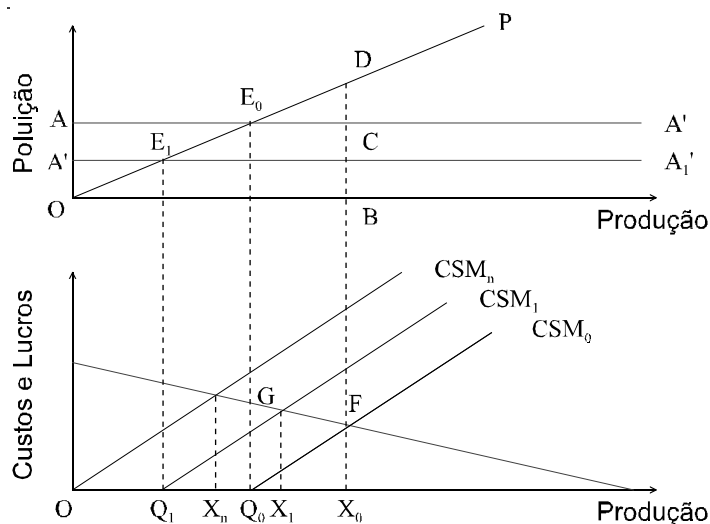


Fig. 11

Se, no decurso do período inicial, o nível de produção OX_0 tiver sido atingido, ter-se-á emitido para o ambiente uma quantidade de poluição igual a BD , da qual só uma fracção igual a BC terá sido assimilada.

O restante não assimilado constitui um *stock* acumulado no ambiente, de tal modo que o segundo período de produção começa com um stock inicial de poluição igual a $AA_1=CD$. No decurso deste segundo período, a capacidade limite do meio encontra-se reduzida e passa de AA' para A_1A_1' . O equilíbrio ecológico situa-se agora em E_1 . Economicamente o

554 No mesmo sentido, Francis Sandbach, "Principles of Pollution Control" (Themes in Ressource Management, Longman, capítulo I, 1982).

555 O "stock" de poluição.

custo social aparecerá mais cedo (desde o nível OQ_1), com um *ótimo* em OX_1 .

Naturalmente, quando o stock de poluição não assimilada atingir a capacidade de assimilação do meio (stock OA), o custo social marginal aparece desde as primeiras unidades produzidas (recta CSM_n).

Este caso extremo exprime a incompatibilidade entre o *ótimo* económico (OX_n) e o equilíbrio ecológico que corresponde aqui a um nível de produção zero.

A incompatibilidade entre o equilíbrio ecológico e o *ótimo* económico decorre de um conflito entre o objectivo de maximização imediata dos benefícios sociais e o reconhecimento da necessidade de equilíbrio ecológico a longo prazo.

No período inicial, é um nível de produção igual a OX que maximiza em termos imediatos o benefício colectivo. Mas devido à acumulação de poluição que provoca, a comunidade arrisca-se a um desequilíbrio ecológico a um prazo mais ou menos curto. À medida que o tempo passa e a sociedade “optimiza” a produção a curto prazo, a instabilidade ecológica cresce e o ponto de saturação aproxima-se.

O benefício colectivo, correctamente entendido, a longo prazo, consistiria em minimizar os riscos ecológicos, mantendo a produção ao nível OQ_0 . A comunidade sofreria agora uma perda de lucro líquida igual à superfície do triângulo O_0FG .

*
* *

O raciocínio é diferente se se introduzirem “tecnologias limpas”.

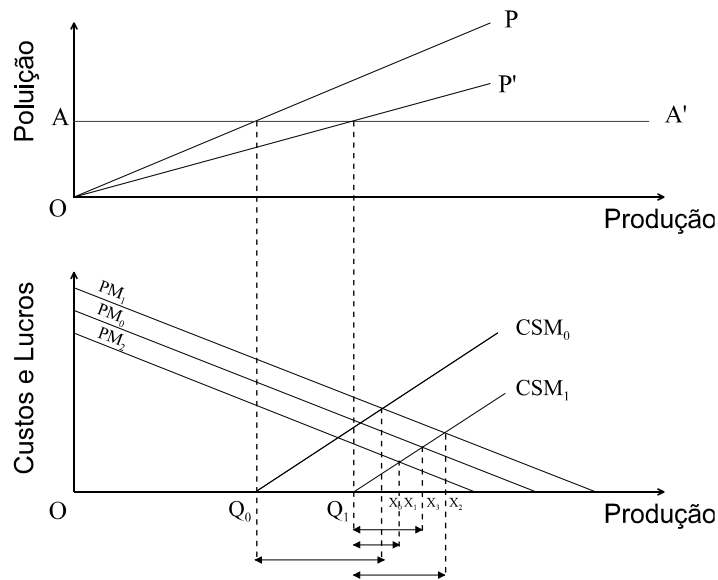


Fig. 12

Na figura 12, a passagem da recta OP à recta OP' traduz a aparição de uma tecnologia “limpa” que permite uma redução da poluição para o mesmo nível de produção. Dito de outra forma, o equilíbrio ecológico passa de OQ_0 para OQ_1 , permitindo deste modo um nível de produção mais elevado.

Se a tecnologia “limpa” for mais dispendiosa que a precedente, os lucros serão reduzidos e passarão de PM_0 para PM_2 . A produção conhecerá um ligeiro crescimento e o afastamento ecológico passará de Q_0X_0 para Q_1X_1 ($Q_0X_0 > Q_1X_1$).

Se, pelo contrário, a tecnologia “limpa” for menos dispendiosa, os lucros serão aumentados de PM_0 para PM_1 . A produção, fortemente estimulada, passará para OX_2 e o afastamento ecológico Q_1X_2 será superior ou igual ao afastamento inicial Q_0X_0 .

Por fim, se os lucros se mantiverem (PM_0), o afastamento ecológico Q_1X_3 será diferente.

3. ANÁLISE ECONÓMICA DOS INSTRUMENTOS DE MERCADO DE CONTROLO DA POLUIÇÃO

Alguns economistas supuseram que os mecanismos de mercado iriam substituir completamente a regulamentação no controlo da poluição (nomeadamente Beckerman, em 1972). Em teoria, fazer com que todos os poluidores paguem um preço por cada unidade de poluição emitida (saber se o Estado vai utilizar o rendimento para beneficiar os consumidores industriais ou os utilizadores do ambiente é uma escolha política, determinada pela interpretação dada ao PPP), incentiva a redução da poluição e permite atingir a mais eficiente afectação dos custos de controle da poluição. A decisão da empresa sobre a quantidade de poluição a emitir passa a depender então dos mecanismos mercado em vez do controlo regulamentar directo pelas autoridades públicas.

Porém, actualmente reconhece-se que controlar a poluição apenas através de pagamentos, pode não fornecer uma protecção adequada do ambiente contra emissões anormalmente elevadas de poluição, e que em certos casos concretos, a conjugação de instrumentos normativos e económicos é a melhor solução.

Na prática, os mecanismos de mercado foram usados muito menos ambiciosamente do que a maioria dos economistas esperava ou previra, e não foi tanto devido a faltas de visão sobre os méritos dos mecanismos de mercado, mas devido aos problemas políticos práticos que a aplicação de tais mecanismos levanta.

Procederemos agora à análise económica dos mecanismos de mercado de controle da poluição⁵⁵⁶.

Partindo do pressuposto de que o fim da política de controlo da poluição é minimizar simultaneamente os custos sociais do controlo da poluição e os danos provocados pela poluição, vamos analisar comparativamente a eficácia de cada mecanismo no controlo da poluição com a menor dispêndio possível de recursos, seja por melhor reafectação das tecnologias existentes, seja por invenção de novas tecnologias.

556 John Pezzey, ("Market Mecanisms of Pollution Control: «Polluter Pays», Economic and Practical Aspects", Sustainable Environmental Management. Principles and Practice. Ed Kerry Turner. Behaven Press -Westiew Press, 1988, pág.217 e seguintes).

Vamos analisar especialmente dois mecanismos de mercado alternativos para controlo da poluição, que permitem que cada poluidor pague o mesmo preço por cada unidade de poluição emitida:

As taxa de poluição que impõem o pagamento de uma soma ao Estado por cada unidade de poluição emitida;

Os títulos de poluição transaccionáveis que são direitos de emissão de uma certa quantidade de poluição, susceptíveis de troca, no mercado, entre os poluidores.

Por sua vez, as taxas podem ser de dois tipos:

Taxas de poluição incentivantes, em que a tributação é proporcional ao efeito poluente das emissões e o rendimento da taxa não é devolvido aos poluidores. Também se lhe poderia chamar imposto, se os rendimentos provindos dos poluidores não corresponderem aos custos impostos aos terceiros devido à poluição. Pressupõe que haja um poder regulamentar para controlo dos níveis máximos de emissão.

Taxas de poluição distributivas, a tributação também é proporcional ao efeito poluente das emissões mas o rendimento da taxa é devolvido aos poluidores sob a forma de subsídios.

Consoante o critério de distribuição inicial, os títulos podem ser também de dois tipos:

Títulos de poluição atribuídos: consistem na conversão das actuais autorizações de poluição em direitos de propriedade, que são atribuídos aos poluidores e podem ser transaccionados dentro de certas regras, podendo futuramente ser retirados pela entidade que os outorgou, sem qualquer compensação.

Títulos de poluição vendidos: é um sistema semelhante ao anterior, mas em que os direitos de poluição não são atribuídos gratuitamente, mas vendidos (eventualmente em leilão). Levantam maiores resistências dos poluidores no momento da recolha dos títulos.

*
* *

Nesta análise, partimos do princípio de que os mecanismos predominantes existentes, que são normativos, não são eficientes na afectação dos custos, seja porque não iguali-

poluição é igual para todas as empresas. Este custo marginal corresponde à redução dos lucros da empresa devido à redução de uma unidade de emissão de poluição a longo prazo. Isto assegura que os custos totais de controlo estejam no mínimo, na medida em que a reafectação de uma unidade dos recursos de controlo da poluição de qualquer empresa para outra não permite alcançar qualquer redução na emissão total de poluição.

Os mecanismos de mercado tornam iguais os custos marginais de controle da poluição das diferentes empresas, pela criação de um preço uniforme de poluição, isto é: garantindo que cada empresa amealha a mesma quantidade de dinheiro em troca de uma unidade de redução da poluição. Cada empresa, vai então escolher um nível de emissão de poluição ao qual o seu próprio custo de controlo de poluição iguale a mesma quantidade de dinheiro, e a curva do custo marginal da indústria vai ser a soma horizontal das curvas das empresas.

*
* * *

As taxas

Uma taxa incentivante sobre a poluição, permite alcançar o ponto *W* se onerar a emissão num custo igual a *FW*.

Uma taxa de poluição distributiva cria o mesmo incentivo marginal para reduzir a poluição, do seguinte modo: primeiro, é imposta uma taxa com um custo *FN*, inferior à taxa de incentivo; depois, o rendimento da taxa (*OMNF*) é usado para pagar um subsídio proporcional (à taxa /preço *NW/FW*) ao custo marginal de manter a longo prazo, o nível de emissão de poluição ao nível óptimo *OF*. Se o valor da taxa for apropriado, pode ser mais baixo ou até zero por baixo de um limiar de poluição como *OE* sem afectar o incentivo marginal *OF*. Há que observar aqui dois critérios:

A eficiência dos custos, $FN + NW = FW$;

A compatibilidade com o PPP sendo os subsídios ($=NWSL$) iguais ao rendimento das taxas ($=OMNF$). A taxação distributiva nem sempre foi considerada compatível com o PPP devido à presença de subsídios, mas a taxação distributiva é expressamente permitida pelo parágrafo 4 (b) do anexo à Recomendação da Comunidade Europeia, e é actualmente aceite como compatível com o PPP.

Os títulos de poluição transaccionáveis

Para atingir o nível óptimo OF de poluição, tudo o que as autoridades públicas têm que fazer é fixar em OF o número de “direitos de poluição” (Fig. 14).

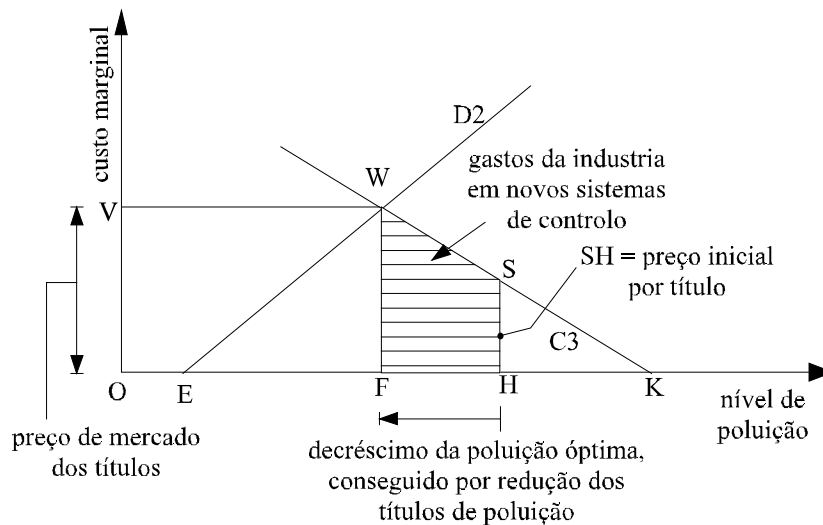


Fig. 14

Se os títulos forem vendidos em vez de atribuídos, os poluidores terão que pagar um valor igual a OV.

As transacções entre as empresas da indústria tendem a fixar o preço líquido do mercado em FW por cada título unitário, atingindo-se a eficiência na afectação dos custos.

Uma forma prática e compatível com o PPP de atingir o nível óptimo OF sem grandes custos de ajustamentos, seria as autoridades públicas anunciarem que os títulos irão ser proporcionalmente reduzidos (num valor igual a OF/OH) num prazo de X anos. O período seria escolhido de modo a permitir as devidas adaptações e variações nos investimentos de controlo da poluição sem custos excessivos. Os poluidores proprietários dos títulos, naturalmente tenderão a resistir a esta decisão, e uma forma de ultrapassar esta resistência seria a compra dos títulos pelos poderes públicos. Porém, este sistema envolve custos que teriam que ser pagos, provavelmente pelos contribuintes, o que é claramente contrário ao PPP.

*
* *

Novas tecnologias

Outro meio, não tão imediato de os mecanismos de mercado tornarem o controlo da poluição mais eficiente, é encorajando a inovação para descobrir e desenvolver novas tecnologias com custos de controlo mais baixos.

Na Fig. 15, um mecanismo de mercado criou um preço para toda a indústria, equivalente a OV por cada unidade de mudança na quantidade de poluição emitida⁵⁵⁷.

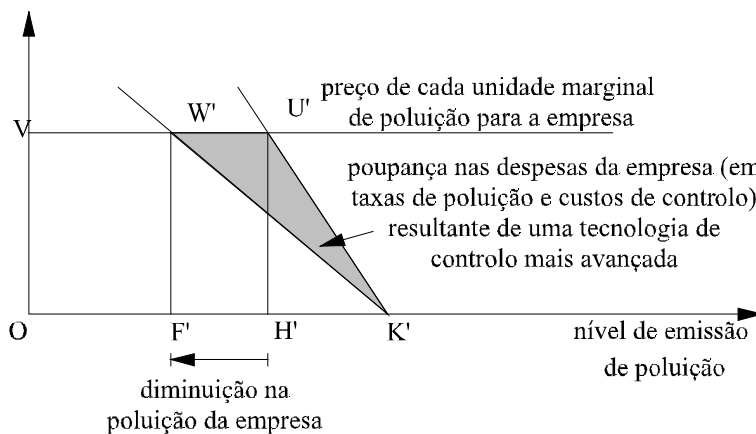


Fig. 15

Se uma empresa individual com custos marginais iguais a $K'U'$ conseguir desenvolver uma tecnologia com custos mais baixos, $K'W'$ (incluindo os custos de desenvolvimento), então a empresa tem o incentivo para adoptar a nova tecnologia e reduzir as suas emissões de OH' para OF' , com vantagens para o ambiente.

557 Esta análise parte de uma série de pressupostos, como sejam a inexistência de incertezas (embora na realidade se verifiquem grandes incertezas, sobretudo quanto aos efeitos ambientais dos agentes poluentes), e o conhecimento total das curvas, um mercado de concorrência perfeita, o acesso de cada empresa a um certo ambiente local finito, a emissão de poluentes para o ambiente é constante, não há acumulação de poluentes no ambiente, os custos de verificação são desprezíveis, não há externalidades resultantes das tecnologias de controlo da poluição, etc. Na prática, muitos destes pressupostos não se verificam, alterando substancialmente o raciocínio. Nomeadamente, a existência de monopólios ou de economias de escala numa indústria poluente, pode torná-la praticamente insensível à utilização de mecanismos de mercado.

A empresa poupa $F'W'U'H'$ em taxas, (ou então pode vender, pelo mesmo preço, títulos de poluição no montante de $F'H'$) e tem uma poupança líquida de $K'W'U'$. Pelo contrário, um mecanismo regulamentar, não dá incentivos à redução da poluição abaixo do nível inicial OH' . O incentivo à inovação é uma das grandes vantagens dos mecanismos de mercado.

BIBLIOGRAFIA

- ◆ Alexandre, Ariel -"Plaidoyer Pour l'Environnement Urbain" (L'Observateur de l'OCDE, 175, Avril-Mai 1992).
- ◆ Alier, Juan Martinez -"Economia y Ecologia: Cuestiones Fundamentales" (Pensamiento Iberoamericano, nº 12 6-12 1987).
- ◆ Aller, Jesus Gamallo -"Análisis de la Evolucion de la Política Comunitária de Medio Ambiente al Termino de su «Año Europeo»" (Boletín del Centro de Documentación Europea de Galicia, nº 2 1988).
- ◆ Almond Jr, Harry H. -"International Economy and the Environment. International Trade Rules, World Market Conditions and Environmental Effects" (Yearbook of International Environmental Law, vol 2 1991).
- ◆ Amaral, Augusto Ferreira do -"A Jurisprudência Portuguesa no Domínio do Direito do Ambiente" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Amaral, Diogo Freitas do -"Análise Preliminar da Lei de Bases do Ambiente" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Amaral, Diogo Freitas do -"Lei de Bases do Ambiente e Leis das Associações de Defesa do Ambiente" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Amaral, Diogo Freitas do -"Ordenamento do Território, Urbanismo e Ambiente" (Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. Almedina, Coimbra, nº1, Junho 1994).
- ◆ Ambrósio, Amílcar -"Ambiente e Indústria" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Amigues, Jean-Pierre; Michel Moreaux; Jean-Philippe Terreaux -"Exploitation d'une Ressource Non Renouvelable, Possibilité de Stockage et Règle d'Hotelling" (Revue Économique vol.41 nº 2 Mars 1990).
- ◆ Anón, Maria Garcia -"La Política de la CEE en Materia de Medio Ambiente. Uma Política Integradora?" (Boletín del Centro de Documentación Europea de Galicia, nº 1 1988).

- ◆ Antunes, Luis Filipe Colaço - "A Tutela dos Interesses Difusos no Novo Código de Procedimento Administrativo" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Antunes, Luis Filipe Colaço - "Colocação Institucional, Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos e Acção Popular e de Massas" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Antunes, Luis Filipe Colaço - "Poluição Industrial e Dano Ambiental: as Novas Afinidades Electivas da Responsabilidade Civil" (Separata do vol. LXVII do Boletim da FDUC 1991).
- ◆ Antunes, Luis Filipe Colaço - "Tutela do Ambiente e Procedimento Administrativo: do Modelo Francês dos «Études Impact» à Solução da CEE" (Economia e Sociologia, nº 48 1989).
- ◆ Antunes, Luis Filipe Colaço - "Tutela do Ambiente e Processo Administrativo: para uma Legitimação Procedimental" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 -2 1988).
- ◆ Archambault, Edith - "Un Nuevo Sistema de Contabilidad Ambiental: El Enfoque Francês" (Ambiente y Recursos Naturales, Revista de Derecho, Política e Administracion vol. VI nº 1 Enero Marzo 1989).
- ◆ Arias, António Mateos Rodrigues - "Conservacion de la Naturaleza" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Arias, António Mateos Rodrigues - "Observaciones Críticas a la Configuracion de los Delitos Contra el Medio Ambiente en el Proyecto del Codigo Penal de 1992" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Arizpe, Lourdes; Fernanda Paz - "Culture et Durabilité" (Revue Tiers Monde, tome XXXIII, nº 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Arrow, Kenneth J. - "Criteria for Social Investment" (Water Ressources Research, vol I nº 1 1965).
- ◆ Ayres, Robert U. - "Las Estadísticas Necessarias para el Analisis de la Política Económico-Ambiental" ("Economía del Medio Ambiente" José António Gallego Gredilla, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974).
- ◆ Ayres, Robert U.; Allen V. Kneese - "Production, Consumption, and Externalities" (The American Economic Review, 3, 1969).
- ◆ Bachelard, Gaston - "La Formation de l'Ésprit Scientifique" (Vrin ed, Paris, 1965).

- ◆ Bahia, Saulo José Casali - "Formas do Dano Ecológico e Fixação da Responsabilidade por Autoria" (Revista dos Mestrados em Direito Econômico -UFBA Janeiro /Junho nº1 1991).
- ◆ Balsemão, Francisco Pinto - "A Comunicação Social e a Liberdade de Informação no Domínio do Ambiente" (Seminário Internacional, o Direito do Cidadão à Informação sobre Ambiente, Lisboa, 1990).
- ◆ Baptista, A.J. Mendes; Maria Susana Neto; Pedro Nunes Liberato - "Impacto Económico e Ambiental do Mercado Único - uma Análise Qualitativa" (Documento de trabalho. Relatório da Task Force sobre o Mercado Interno e o Ambiente: «'1992' A Dimensão Ambiental» -Contribuição de Portugal).
- ◆ Barde, Jean Philippe; Emílio Gerelli - "Économie et Politique de l'Environnement" (Presses Universitaires de France -l'Economiste, Paris 1975).
- ◆ Barracha, Francisco - "Ambiente e Actividade Industrial" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Barraque, Bernard - "La Source du Lizon (ou les Limites Historiques du Droit de l'Environnement en France)" (Revue Juridique de l'Environnement Avril, 1991).
- ◆ Barré, Rémi; Jacques Theys - "Crise Économique et Environnement: les Conséquences, les Risques" (Problèmes Économiques, supplément au numero 1964 du 5 Mars 1986).
- ◆ Barreto, Luis Soares - "O Ambiente e a Economia" (Secretaria de Estado do Ambiente, Lisboa, 1991).
- ◆ Barreto, Luis Soares - "Os Instrumentos da Política Ambiental" (Revista Progresso Social e Democracia, nº 1 Novembro 1982).
- ◆ Barros, Henrique de - "Economia e Ecologia" (Horizonte Universitário, 1981).
- ◆ Barros, José Manuel F. Araújo - "Direito Civil e Ambiente" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários 1994).
- ◆ Baumol, William J. - "External Economies and Second-Order Optionality Conditions" (The American Economic Review, vol. LIV 1964).
- ◆ Baumol, William J. - "Protection de l' Environnement et Repartition des Revenus" (Problèmes d'Économie de l'Environnement OCDE 1971).

- ◆ Baumol, William J.; Wallace E. Oates -"The Theory of Environmental Policy" (Cambridge University Press, Second Edition 1988).
- ◆ Beckerman, Wilfred -"Problèmes Reels et Fictifs de Politique de l'Environnement" (Problèmes d'Économie de l'Environnement ODCE 1971).
- ◆ Beimann, Wilfried; Annette Bohnke -"Les Impacts Environnementaux de l'Énergie" (Les Enjeux de L'Europe n° 6/7 Hiver 1991).
- ◆ Benachenhou, Abdellatif -"Défis, Savoirs, Décisions dans le Contexte du Développement Durable" (Revue Tiers Monde, tome XXXIII, n° 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Benachenhou, Abdellatif -"Environnement et Développement" (Revue Tiers Monde, tome XXXIII, n° 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Béraud, René-Christian -"Fondements Juridiques du Droit de l'Environnement dans le Traité de Rome" (Revue du Marché Commun, n° 1 1979).
- ◆ Bergson, Abram -"Pareto on Social Welfare" (Journal of Economic Literature vol. XXI March, 1983).
- ◆ Bernacer, German -"El Profesor Pigou y el Concepto de Equilibrio Económico" (Anales de Economía vol. X, Enero-Marzo 1950).
- ◆ Bernardo, Fernanda -"Direito Comunitário do Ambiente" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Bharadwaj, Krishna -"Marshall on Pigou's *Wealth and Welfare*" (Economica vol. XXXIX, 1972).
- ◆ Bianchi, Paolo; Giovanni Cordini -"Comunità Europea e Protezione dell'Ambiente" (Centro Studi Sulle Comunità Europee dell'Università de Pavia, CEDAM Padova 1983).
- ◆ Biezeveld, Gustaaf -"Towards a Right to the Environment in the Netherlands: a Survey of the Present Situation and Future Developments" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente" Lisboa 4/6 -2 1988).
- ◆ Billaudot, Françoise -"Les Mutations Administratives de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement" Mars, 1991).
- ◆ Birnie, Patrícia -"The Role of International Law in Solving Certain Environment Conflicts" ("International Environmental Diplomacy" Edited by John E. Carrol Cambridge University Press, 1990).

- ◆ Bjorkbom, Lars - "Resolution of Environmental Problems: The Use of Diplomacy" ("International Environmental Diplomacy" Edited by John E. Carrol Cambridge University Press, 1990).
- ◆ Boehmer-Christiansen, Sonia - "Pollution Control or UMWELTSCHUTZ?" (European Environmental Review vol 2 n°1 March, 1988).
- ◆ Boes, Marc - "La réparation des Compétences entre la CEE, les Régions, les Communautés et les Collectivités locales en Belgique" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pédone. Paris, 1988).
- ◆ Borrego, Maria Gabriela - "Indicadores Estatísticos do Ambiente. Notas Técnicas" (Ministério do Planeamento e da Administração do Território Lisboa, 1989).
- ◆ Bothe, Michael - "Réflexions Critiques Sur le Droit International de l'Environnement" (Environmental Policy and Law 17-03-04 1987).
- ◆ Bothe, Michel - "The protection of the Environment in Times of Armed Conflict" (German Yearbook of International Law, vol 34, 1991).
- ◆ Brailovsky, Antonio Elio - "El Impacto Ambiental del Turismo" (Ambiente, Recursos Naturales. Revista de Derecho, Política y Administracion Enero-Marzo vol. V, n° 1 1982).
- ◆ Breitenstein, Detlev von - "La Loi Allemande Relative a la Responsabilité en Matière d'Environnement: Pierre Angulaire du Droit de l'Environnement?" (Revue Juridique de l'Environnement n° 2 1993).
- ◆ Bricout, Jean Luc; Jean Luc Denat; Christian Duchemin - "Quinze Ans de Dépenses Publiques Pour l'Environnement" (Revue Française de Finances Publiques, n° 10, 1985).
- ◆ Brier, S. - "Umweltschutz in der Europaischengemeinschaft" (Natur+Recht, 10 1993).
- ◆ Brinkhorst, Laurens Jan - "Subsidiarity and European Community Environmental Policy. A Panacea or a Pandora's Box?" (European Environmental Law Review vol 2 n°1 January 1993).
- ◆ Brooks, Richard - "O Direito do Ambiente nos EUA" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Brown, Martin - "La Science, la Technologie el l'Environnement" (L'Observateur de l'OCDE, 174 Février-Mars 1992).
- ◆ Bryden, David P. - "Environmental Rights in Theory and Practice" (Minnesota Law Review Vol LXII 77, 1978).

- ◆ Buchanan, James M. -"External Diseconomies, Corrective Taxes and Market Structure" (The American Economic Review, 3 1969).
- ◆ Buchanan, James M.; Milton Z. Kafoglis -"A Note on Public Good Supply" (The American Economic Review, vol. III, 6 1963).
- ◆ Buckley, Ralf -"Perspectives in Environmental Management" (Springer-Verlag, Berlin, 1991).
- ◆ Butti, Luciano -"L'Ordinamento Italiano ed il Princípio «Chi Inquina Paga»" (Rivista Giuridica dell'Ambiente 3, anno V, 1990).
- ◆ Cabral, Armando -"Direito ao Meio Ambiente como Direito Fundamental Constitucionalizado" (Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente, Ano 2, Agosto 1987).
- ◆ Caizzone, Giuseppe -"La Giurisprudenza Ambientale Europea e la Banca Dati Enlex Della CEE" (Dott. A. Giuffrè editore Milano, 1987).
- ◆ Calabresi; Guido -"Transaction Costs, Resource Allocation, and Liability Rules" (The Journal of Law and Economics, April 1968).
- ◆ Caldwell, Lynton K. -"Beyond Environmental Diplomacy: the Changing Institutional Structure of International Cooperation" (International Environmental Diplomacy Edited by John E. Carrol Cambridge University Press, 1990).
- ◆ Campos, Diogo Paredes Leite de -"Poluição Industrial e Responsabilidade Civil" (Separata da Revista da Ordem dos Advogados 1982).
- ◆ Campos, João Mota de -"Direito Comunitário" (Fundação Calouste Gulbenkian, vol I, II, III, Lisboa 1989)
- ◆ Cano, Guillermo -"La Reconnaissance et la Garantie du Droit à l'Environnement en Amerique Latine" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente 4/6 -2 1988).
- ◆ Canotilho, J.J. Gomes -"A Responsabilidade por Danos Ambientais - Aproximação Juspublicística" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Canotilho, J.J. Gomes -"Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente" (Revista de legislação e Jurisprudência, nº3794; 3795; 3798; 3799; 3800; 3082).
- ◆ Canotilho, J.J. Gomes -"Relações Jurídicas Poligonais, Ponderação Ecológica de Bens e Controlo Judicial Preventivo" (Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. Almedina, Coimbra, nº1, Junho 1994).

- ◆ Canotilho, J.J. Gomes; Vital Moreira -"Constituição da República Portuguesa, Anotada" (-Anotação do artigo 66°. Coimbra Editora 3ª Edição 1993).
- ◆ Capeli, Fausto -"Per una Disciplina Uniforme Delle Sancioni in Materia Ambientale nell'Europa Comunitaria" (Rivista Giuridica dell'Ambiente, 1 ano VI, 1991).
- ◆ Caravita, Beniamino -"I Principi Della Politica Comunitaria in Materia Ambientale" (Rivista Giuridica dell'Ambiente 2, anno VI, 1991).
- ◆ Cardelus; Borja; Munóz Seca -"Técnicas Jurídicas para Proteccion del Medio Ambiente" (Documentacion Administrativa nº 197-1-3 1983).
- ◆ Carpentier, Michel -"L'Action des Communautés Européennes en Matière d'Environnement" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Carvalho, Marques -"Energia Nuclear/Riscos" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Casey -Lefkowitz, Susan -"Non-Governmental Organizations (NGOS) -The International Union for the Conservation of Nature (IUCN)" (Yearbook of International Environmental Law vol. 2 Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Casolino, Enzo -"Transformazioni del Diritto alla Luce del Problema Ambientale com Particolare Riferimento al Diritto Comunitario" (Diritto Comunitario e Degli Scambi Internazionali nº3 1992).
- ◆ Cazes, B. -"Indicateurs de Qualité de l'Environnement et Indicateurs Sociaux" (Problèmes d'Économie de l'Environnement. -OCDE 1971).
- ◆ Cerny, R.J.; W.R. Sheate -"Stategic Environmental Assessment: Amending the E A Directive" (Environmental Policy and Law, vol 22, nº 3, 1992).
- ◆ Chagas, Eduardo -"Tutela Contra-Ordenacional em Matéria de Ambiente. Breves Reflexões Sobre o Regime do Decreto-Lei nº 7490 de 7 de Março" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Chambault, Jean-François -"Les Études d'Impact et la Communauté Européene" (Revue Juridique de l'Environnement 4, 1985).
- ◆ Cheshire, Paul -"Les Effects Économiques et Écologiques de la Politique Agricole Commune" (Revue Française de Finances Publiques nº 10 1985).

- ◆ Club de Bruxelles -"La Politique Européenne de l'Environnement" (Étude rédigée par Club de Bruxelles avec la Collaboration de Evelyne Raymond, Sara Lewis, Lawrence Bonsom, Fiona Harney, Jacky Smith e Claire Molyneux, 1990).
- ◆ Coase, Roland -"The Problem of Pollution Cost" (Journal of Law and Economics, 1960).
- ◆ Coase, Roland -"El Problema del Costo Social" (Economía del Medio Ambiente, Gallego Gredilla ed, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974).
- ◆ Coddington, A. -"Note Sur les Coûts de l'Information et de l'Administration Dans la Théorie des Effets Externes" (Problèmes d'Économie de l'Environnement -OCDE 1971).
- ◆ Coddington, A.; H. Opschoer; David Pearce -"Limites de l'Analyse de Coûts-Avantages Appliquée aux Programmes qui ont une Incidence sur l'Environnement" (Problèmes d'Économie de l'Environnement, OCDE 1971).
- ◆ Cole, H.S.D. -"The Structure of the World Models" (Models of Doom: a Critique to the Limits of Growth, New York Universe Books 1973).
- ◆ Colombo, Umberto -"Énergie: Fiscalité et Environnement" (Les Enjeux de l'Europe n° 6/7 Hiver, 1991).
- ◆ Comissão das Comunidades Europeias -"Os Europeus e o seu Ambiente em 1986" (Bruxelas, 1986)
- ◆ Commoner, Barry -"The Economic Costs of Economic Growth" (Economics of the Environment. Selected Readings. Ed. Ronald Dorfman and Nancy Dorfman, 1974).
- ◆ Comolet, Arnaud; Jean-Louis Weber -"Un Instrument de Connaissance et d'Aide à la Décision: le Système de Comptes du Patrimoine Naturel Français" (Revue Économique vol. 41 n° 2 Mars 1990).
- ◆ Corcelle, Guy -"La Dimension «Environnement» du Marché Unique" (Revue du Marché Commun n° 333 Juin 1990).
- ◆ Cordeiro Jorge -"Ecologia (Ambiente). Poderoso Ramo da Política" (Fronteira, ano III n°9 Junho-Março 1988).
- ◆ Cordeiro, António Meneses -"Tutela do Ambiente e Direito Civil" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Cordeiro, Paulo Machado -"Caracterização do Direito do Ambiente e sua Importância" (Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA, Jan./Jun. 1991).

- ◆ Cordini, Giovanni - "O Direito do Ambiente em Itália" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Correia, Macário - "A Política de Ambiente é uma Política de Solidariedade entre Gerações" ("Futuro" nº Especial, Junho 1988).
- ◆ Costopoulos, Vassili Th. - "La Garantie du Droit à l'Environnement -La Situation en Grèce" (Conférence Internationale. A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 -2 1988).
- ◆ Council of Europe - "Aspects Juridiques de la Protection de l'Environnement" (Deuxième Conférence Ministérielle Européenne sur l'Environnement. Bruxelles, 23/24 Mars 1976).
- ◆ Crockett, Tamara Raye; Cynthia B. Schultz - "The Integration of Environmental Policy and the European Community: Recent Problems of Implementation and Enforcement" (Columbia Journal of Transnational Law, vol 29 nº1 1991).
- ◆ Cumberland, John H. - "Una Evolucion Comparativa de Modelos Ambientales Alternativos com Especial Enfasis en las Matrices de Desechos" (Economia del Medio Ambiente J. A. Gallego Gredilla ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974).
- ◆ Custódio, Helita Barreira - "Meio Ambiente e Normas Jurídicas Proteccionais" (Rivista Trimestrale di Diritto Publico, ano XXXIX 1989).
- ◆ Daclon, Corrado Maria - "Due Principi a Confronto: la Tutela dell'Ambiente e la Libera Circolazione dell'Merci" (Diritto Comunitario e Degli Scambi Internazionali 32 nº3 1993).
- ◆ Dales, J. H. - "Pollution Property and Prices" (University of Toronto Press, 1968).
- ◆ Dales, J.H. - "Land, Water and Ownership" (Canadian Journal of Economics, November, 1968).
- ◆ Dandelot, Marc - "Le Droit International et les Pollutions Transfrontières" (Revue Juridique de l'Environnement, nº 1 1987).
- ◆ Daudi, Mireya Castillo - "La Aportacion de la Jurisprudencia a la Politica Comunitaria del Medio Ambiente" (Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo - Estudios en Homenaje al Professor don Manuel Diez de Velasco. [Tecnos] 1993).
- ◆ Davis. Otto; Morton I. Kamien - "Externalities, Information and Alternative Collective Action" (The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Washington DC US Government Printing Office vol I 1969).

- ◆ Decaestecker, Jean-Paul; Gilles Rotillon -"Acquisition d'Information, Innovations et Irréversibilités" (Revue Économique vol. 41 n° 2 Mars 1990).
- ◆ DeHouse, Franklin -"Le Projet de Taxe Communautaire sur l'Énergie: un révélateur des Faiblesses Structurelles de la Politique Européenne de l'Environnement" (Actualités du Droit n° 3 1993).
- ◆ Demeuldre, Aimée -"La Structure du Paysage Rural Luxembourgeois: de l'Espace Productif à l'Espace Récréationnel" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Denison, Edward F. -"Welfare Measurement and the G.N.P." (Economics of the Environment. Selected Readings. Ed. Ronald Dorfman and Nancy S. Dorfman, 1974).
- ◆ Desaignes, Brigitte; Patrick Point -"Les Méthodes de Determinations d'Indicateurs de Valeur Ayant la Dimension de Prix Pour les Composantes du Patrimoine Naturel" (Revue Économique vol. 41, n° 2 Mars 1990).
- ◆ Desandre, Jacques; Daniel Hochedez -"Publicité et Environnement. La Loi du 29 Décembre 1979" (Notes et Études Documentaires, n° 4733-4734).
- ◆ Deviller, Jacqueline Morand -"Le Droit de l'Environnement" (Presses Universitaires de France, Paris, 1987).
- ◆ Diamantidis, A -"Environmental Law: A Rational Instrument for Rational Men Within the Framework of the U.N. Environment Programme (UNEP) (Conferência Internacional -A garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 -2 1988).
- ◆ Dias, Jorge de Figueiredo -"Sobre o Papel do Direito Penal na Protecção do Ambiente" (Revue du Droit Européen N° 4 1978).
- ◆ Dias, Sérgio Novais -"Responsabilidade Civil no Dano Ambiental" (Revista dos Mestrados em Direito Económico da UFBA, Jan./Jun.n° 1 1991).
- ◆ Dorfman, Robert; Nancy S. Dorfman -"Economics of the Environment" (Selected Readings, 1974).
- ◆ Doumbé-Billé, Stéphane -"Évolution des Institutions e des Moyens de Mise en Oeuvre du Droit de l'Environnement et du Développement" (Revue Juridique de l'Environnement n° 1 1993).
- ◆ Drumaux, Anne; Christian Vandermtatten et Georges Vercheure -"Finances Publiques et Environnement -le Cas de la Belgique" (Revue Française de Finances Publiques n° 10, 1985).

- ◆ Dufumier, Marc - "Environnement et Développement Rural" (Revue Tiers Monde, tome XXXIII, n° 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Duren, Jean - "Le Pollueur-Payeur. L'Application et l'Avenir du Principe" (Revue du Marché Commun n°319, supplément, 1988).
- ◆ Eichhorn, Peter - "Public Measures and Business Reactions" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Eliade, Mircea - "Aspectos do Mito" (Edições 70, Lisboa 1963).
- ◆ Ellis, Howards; William Fellener - "External Economies and Diseconomies" (American Economic Review, vol XXXIII n°3, 1943).
- ◆ Ercmann, Sevine - "The Council of Europe and Environmental Protection: a Review of Law-Making and Policy Initiatives" (Yearbook of International Environmental Law vol. 1, Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Fabre, André - "Les Colloques Méditerranées de l'Environnement" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement. Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Falomo, di Luca M. - "L'Incidenza del Trattato de Maastricht sul Diritto Comunitario Ambientale" (Rivista di Diritto Europeo n° 3 1992).
- ◆ Fantechi, Roberto - "La Recherche Communautaire en Matière d'Environnement" (La Politique Européenne de l'Environnement Ed Romillat Paris 1991).
- ◆ Fazio, A.G.; M. Lo. Cascio - "Evaluation des effets économiques de la politique publique de lutte contre la pollution" (Problèmes d'Économie de l'Environnement. OCDE 1971).
- ◆ Fidelis, Maria Teresa; Paulo M.N.C. Pinho - "Estudos de Impacte Ambiental e Tomada de Decisão" (Conferências sobre a Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 -2 1988).
- ◆ Filho, Jair Lima Gevaerd - "Anotações Sobre os Conceitos de Meio Ambiente e Dano Ambiental" (Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente Ano 2 Agosto 1987).
- ◆ Flores, Manuela, - "Jurisprudência em Matéria de Ambiente" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Flores, Manuela, - "Relatório do Seminário «Formação de Formadores em Direito do Ambiente»" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).

- ◆ Flores, Manuela, -"Tutela Cível do Ambiente - Evolução" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Forsund, F.R.; St.O.Strom -"Esquisse d'une Analyse Macro-Économique de la Pollution de l'Environnement: une Approche Multisectorielle" (Problèmes d'Économie de l'Environnement OCDE 1971).
- ◆ Fouarge, Jules G. (et alii) -"L'Interaction entre Culture et Environnement; le Rôle des animateurs et des Autorités" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Fouéré, Erwan -"Emerging Trends in International Environmental Agreements" (International Environmental Diplomacy Edited by John E. Carrol Cambridge University Press, 1990).
- ◆ Francioni, Francesco -"International Cooperation for the Protection of the Environment: the Procedural Dimension -Commentary by Hanspeter Neuhold (International Environmental Law & Policy Series Environmental Protection and International Law -Graham Trotman/Martinus Nyhoff, London, 1991).
- ◆ Franco, António Sousa -"Ambiente e Desenvolvimento - Enquadramento e Fundamento do Direito do Ambiente" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Franco, António Sousa -"Ambiente e Desenvolvimento" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Franco, António Sousa -"Ambiente e Economia" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários, 1994).
- ◆ Fraser, R. W. -"Severance Taxes, Uncertainty and Natural Resources: the Effect on Investment of the Choice of Tax Base" (Finances Publiques, vol. 40 n° 2 1985).
- ◆ Freestone, David -"The 1992 Maastricht Treaty - Implications for European Environmental Law" (European Environmental Law Review vol 1 n°1 June 1992).
- ◆ Futrel, William -"Environmental Rights and Constitution" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente, Lisboa 4/6-2-1988).
- ◆ Gaines, Sanford E. -"The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos" (Texas International Law Journal vol 26 n°1 1991).

- ◆ García, Enrique Alonso -"El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea. El Marco Constitucional de la Política Comunitaria del Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria" (Colección Cuadernos de Estudios Europeos" nº1 2º 1993).
- ◆ GATT, -"A Study on Trade and the Environment" (Press Release 3/2 1992).
- ◆ Germain, Eric -"Les Instruments Juridiques et Financiers de l'Action Communautaire en Faveur de l'Environnement" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pédone, Paris, 1988).
- ◆ Gerwen, Jef van -"La Destination Universelle des Biens de la Terre. Une notion Classique de l'Enseignement Social de l'Église à Résonance Écologique" (Objectif Europe nº 13-14 1991).
- ◆ Ghidini, Gustavo -"Politica Comunitaria di Protezione dell'Ambiente e Politica Comunitaria di Protezione dei Consumatori" (Le Politiche delle Comunità Europee, 1985).
- ◆ Giampietro, Franco -"Accesso alla Giustizia Ambientale in Italia: il Ruolo Innovativo del Giudice nella Confusione delle Leggi" (Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente e de Consumo, Guimarães, 1994).
- ◆ Giampietro, Franco -"Diritto alla salubrità dell'Ambiente. Inquinamento e Riforma Sanitaria" (Guiffrè Editore, Milano, 1980).
- ◆ Giampietro, Franco -"Evaluation du Dommage Écologique" (Conseil de l'Europe. Environnement. Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente. Lisboa, 4/6 2 1988).
- ◆ Giampietro, Franco -"Liability for Damage to the Environment: a Proposal for Assessing and Defining a Judge's Powers" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente. Lisboa, 4/6 2 1988).
- ◆ Giampietro, Franco -"O Projecto da Convenção de Estrasburgo: o Novo Regime da Responsabilidade por Danos Ambientais Devidos a Actividades Perigosas" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Giarini, Orio -"Écologie, Économie, et Recherche du Bien-Être" (Futuribles, nº24 Juin 1979).
- ◆ Glaesner, Hans-Joachim -"L'Acte Unique Européen" (Revue du Marché Commun, nº 298 Juin 1986).
- ◆ Glaesner, Hans-Joachim -"L'Environnement Comme Object d'une Politique Communautaire" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pédone Paris, 1988).

- ◆ Gligo, Nicolo -"Política, Sustentabilidad Ambiental y Evaluacion Patrimonial" (Piensamiento Iberoamericano nº12 6-12 1987).
- ◆ Godard, Olivier -"Environnement, Modes de Coordination et Systèmes de Légitimité: Analyse de la Catégorie de Patrimoine Naturel" (Revue Économique vol 41 nº2 Mars 1990).
- ◆ Goleti, Giovanni Battista -"Energy, Research and Environment in the European Communities" (Rivista di Diritto Europeo Anno XXVI nº1 Jan-Mar 1986).
- ◆ Gomes, Célia; Eduardo Pereira -"Seguro de Responsabilidade Civil Poluição" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Gould, J.R. -"Externalities, Factor Proportions and the Level of Exploitation of Free Access Resources" (Economica, vol XXXIX 1972).
- ◆ Grandbois, Maryse -"La Garantie du Droit à l'environnement dans les Pays de l'Est" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente. Lisboa 4/6 2 1988).
- ◆ Groisman, Enrique I -"Componentes Juridicos del Problema de la Preservacion ambiental" (Revue Internationale des Sciences Administratives, vol XLV nº1 1979).
- ◆ Guerreiro, M. Gomes -"A Defesa do Ambiente em Portugal" (Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais, 1977).
- ◆ Guerreiro, M. Gomes -"A Política do Ambiente e da Qualidade de Vida" (Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais, 1977).
- ◆ Haagsma, Auke -"The European Comunity's Environmental Policy: a Case Study in Federalism" (Fordham Intenational Law Journal, vol 12 nº4 1989).
- ◆ Hadley, Lord Slynn of -"The European Community and the Environment" (Journal of Environmental Law vol 5 nº2 1993).
- ◆ Haigh, Nigel -"Direito Comunitário do Ambiente" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Hajost, Scott A.; Navroz K. Dubash -"Non-Governmental Organisations (NGOs) - Environmental Defense Fund (EDF)" (Yearbook of International Environmental Law, vol 1, Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Hamilton, L.D. -"Evaluation du Risque de Dommages causés à l'Environnement" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).

- ◆ Hammond, Peter J. - "Money Metric Measures of Individual and Social Welfare Allowing for Environmental Externalities" (EUI Working Paper Eco n°90/19, European University Institute, Florence 1990).
- ◆ Hannequart, Achille - "L'Intégration des Coûts de la Pollution Dans le Calcul Économique" (Revue d'Économie Politique 83 1973).
- ◆ Hannequart, J. P.; G. Verbugge - "Travaux Relatives à l'Environnement Effectués dans Diverses Instances Internationales et la Politique de la Communauté Européenne" (Bureau Européen de l'Environnement, Bruxelles 1981).
- ◆ Hansmeyer, K. H. - "«Polluter Pays» v. «Public Responsibility»" (Environmental Policy and Law, 6 -1980).
- ◆ Harris, Dan - "Comments on the Strategy and Tactics of the Environmental Battle" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Harroy, Jean-Paul - "Le Rôle des Autorités dans l'Information et Action en Matière d' Environnement" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Havemen, Robert H. - "Exposé des Recentes Recherches Effectuées aux Etats-Unis sur l'Estimation des Dommages Causés à l'Environnement" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).
- ◆ Havemen, Robert H.; Allen V. Kneesse - "The Economics of Environmental Policy" (A. Myrick Freeman III. John Wiley & Sons, Inc 1973).
- ◆ Henry, Claude - "Efficacité Économique et Impératifs Éthiques: l'Environnement en Comproprété" (Revue Économique vol 41 n°2 Mars 1990).
- ◆ Herdsman, Anderson of - "The Global Environmental Commons" (The American University Journal of International Law and Policy, vol 5 n°2 1990).
- ◆ Hertzog, Robert - "Finances Locales et Environnement. Quelques Réflexions sur un Couple Méconnu" (Revue Française de Finances Publiques, n° 10, 1985).
- ◆ Holtermann, S. E. - "Externalities and Public Goods" (Economica, Vol XXXIX 1972).

- ◆ Hueting, Roefie -"Results of an Economic Scenario that Gives Top Priority to Saving the Environment and Energy Instead of Encouraging Pollution Growth" (Paper for the International Conference on Environment and Economy. OECD Paris 18-19 June 1984).
- ◆ Huppés, G.; E. van der Voet; W.G.H. van der Naald; G.H. Vonkeman; P. Maxson -"New Market-Oriented Instruments for Environmental Policies" (European Communities Environmental Policy Series, Graham & Trotman, London, 1992).
- ◆ Huttman, John P; James N. Liner -"Les Indicateurs Économiques et Sociaux Peuvent ils Mesurer la Qualité de la Vie?" (Problèmes Économiques, n°1564 15 Mars 1978).
- ◆ Iglesias, Andrés Otero -"Medio Ambiente en el Sistema Educativo Comunitário" (Boletín del Centro de Documentación Europea de Galicia, n°5 1989).
- ◆ Isaia, Henri; Jacques Spindler, -"Fiscalité, Environnement et Régulation du Système Économique" (Revue Française de Finances Publiques n° 10 1985).
- ◆ Jacqué, Jean-Paul -"L'Acte Unique Européen" (Revue Trimestrielle de Droit Européen n°4, Oct.-Déc. 1986).
- ◆ Jacqué, Jean-Paul -"Le Droit de l'Environnement" (Droit de l'Environnement. Développements Récents H. Bocken, ed 1991).
- ◆ Jans, Jan Hendrik -"European Environmental Law and Free Trade. Some Case-Law of the Court of Justice" (Journal of the Law Society of Scotland vol 34 1989).
- ◆ Jennings, Sir Robert -"Need for Environmental Court?" (Environmental Policy and Law vol.22, n° 5/6 1992).
- ◆ Jewkes, J. -"Son Ilimitadas las Economías de Escala?" (Consequências Económicas del Tamaño de las Naciones, Editorial Labor, SA.).
- ◆ Johnson, Stanley P; Guy Corcelle -"L'Outre Europe Verte. La Politique Communautaire de l'Environnement" (Collection Europe. Editorial Labor 1987).
- ◆ Jones, A. J. -"The Theory of Economic Integration" (The Economics of the European Community edited by Ali M. El Agra. Philip Allan-St. Martin's Press, Second Edition).
- ◆ Journès, Claude -"Les Idées Politiques du Mouvement Écologique" (Revue Française de Science Politique vol. XXIX 1979).

- ◆ Juhasz, Ferenc -"L'OCDE et l'Environnement" (La Politique Européenne de l'Environnement ed Romillat Paris, 1991).
- ◆ Kahneman, Daniel; Jack L. Knetsch -"Valuing Public Goods: the Purchase of Moral Satisfaction" (Journal of Environmental Economics and Management 22,57-70 1992).
- ◆ Kamto, Maurice -"Les Nouveaux Principes du Droit International de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement" n° 1 1993).
- ◆ Khan, Shahrukh R.; Cihan Bilginsoy -"Industry Externalities Revisited" (Kykkos vol 47 1994).
- ◆ Kiss, Alexandre -"Direito Internacional do Ambiente" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Kiss, Alexandre -"Dix Ans Après Stockholm, une Décennie de Droit International de l'Environnement" (Anuaire Français de D.I.XXVIII 1982).
- ◆ Kiss, Alexandre -"Droit International de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 1 -1984 e 1 -1990).
- ◆ Kiss, Alexandre -"L'Etat du Droit de l'Environnement en 1981. Problèmes et Solutions" (Journal du Droit International 108 n° 1 Janvier/Fevrier 1981).
- ◆ Kiss, Alexandre -"L'Harmonisation de l'Action Communautaire avec l'Action d'Organizations Internationales Plus Vastes" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pédone Paris 1988).
- ◆ Kiss, Alexandre -"Le Droit à l'Environnement: Quel Avenir?" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 2 1988).
- ◆ Kiss, Alexandre -"Le Droit International a Rio de Janeiro et a côté de Rio de Janeiro" (Revue Juridique de l'Environnement n° 1 1993).
- ◆ Kiss, Alexandre -"Le Droit International de l'Environnement" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Kiss, Alexandre -"Los Principios Generales del Derecho del Medio Ambiente" (Universidad de Valladolid, 1975).
- ◆ Kiss, Alexandre -"The Future of Law in Europe" (Understanding US and European Environmental Law. A practitioner's Guide. -Turner T. Smith Jr; Pascale Kromarek, International Environmental Law & Policy Series, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London 1989).

- ◆ Kiss, Alexandre e Dinah Shelton - "International Environmental Law" (Graham & Trotman, London, 1991).
- ◆ Klatzmenn, Joseph - "Agriculture et Environnement" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Kneese, A.; Herfindahl - "Benefits and Costs of Environmental Pollution" (The Measurement of Economic and Social Performance Milton Moss, Editor. New York, 1973).
- ◆ Kneese, Allen; Blair Bower - "Standards, Charges, and Equity" (Managing Water Quality: Institutions, The Johns Hopkins Press for Ressources for the Future 1968).
- ◆ Knetsch, Jack L.; Robert K. Davis - "Comparisons of Methods for Recreation Evaluation" (Water Reasearch, ed Allen V. Kneese and Stephan C. Smith The Johns Hopkins Press for Ressources for the Future 1968).
- ◆ Knudsen, Frants-Dalgaard - "Legal rights to an Environnement" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6-2-1988).
- ◆ Kolm, Serge-Christophe - "Connaissance des Coûts et Valeurs des Dommages Causés a l'Environnement" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).
- ◆ Kolm, Serge-Christophe - "Les Pollués Doivent-ils Payer?" (Kyklos vol XXVI 1973).
- ◆ Kolm, Serge-Christophe - "Les Pollueurs Doivent-ils Être les Payeurs?" (The Canadian Journal of Economics, vol. IV, 2 a 11, 1971).
- ◆ Kolm, Serge-Cristophe - "Une Économie Écologique" (Revue Politique et Parlementaire 1, 1973).
- ◆ Kovar, Robert - "As Relações Entre o Direito Comunitário e os Direitos Nacionais" (Trinta Anos de Direito Comunitário. Perspectivas Europeias 1981).
- ◆ Kramer, Ludwig - "Compensation for Catastrophic Damage and Community Law" (European Environmental Review vol. 2 n° 4 Dec. 1988).
- ◆ Kramer, Ludwig - "Du Contrôle de l'Application les Directives Communautaires en Matière D'Environnement" (Revue du Marché Comum, n° 313, 1-1988).
- ◆ Kramer, Ludwig - "EEC Treaty and Environmental Protection" (Sweet & Maxwell, London 1990).

- ◆ Kramer, Ludwig - "Effet National des Directives Communautaires em Matière de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 3 1990).
- ◆ Kramer, Ludwig - "Environmental Protection and Article 30 EEC Treaty" (Common Market Law Review vol 30 1993).
- ◆ Kramer, Ludwig - "European Environmental Law Casebook" (Sweet & Maxwell, London 1993).
- ◆ Kramer, Ludwig - "Focus on European Environmental Law" (Sweet & Maxwell, London 1992).
- ◆ Kramer, Ludwig - "L'Acte Unique Européen et la Protection de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 4 1987).
- ◆ Kramer, Ludwig - "La CEE, l'Environnement et la Politique Régionale" (Revue du Marché Commun, n° 321, Nov. 1988).
- ◆ Kramer, Ludwig - "Observations sur le Droit Communautaire de l'Environnement" (L'Actualité Juridique — Droit Administratif 20 Septembre 1994).
- ◆ Kramer, Ludwig - "The European Communities and Environmental Policy: the System of Legislation" (Milieu als Wetgevingsuraagstuk 1991).
- ◆ Kramer, Ludwig - "The Implementation of Laws by the European Economic Communities" (German Yearbook of International Law vol 34 1991).
- ◆ Kramer, Ludwig; Pascale Kromarek - "Droit Communautaire de L'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement Avril 1991).
- ◆ Kreps, Theodore J. - "Measurement of the Social Performance of Business" (The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol 343, Philadelphia, 1962).
- ◆ Kromarek, Pascale - "Commentaire de l'Acte Unique Européen en Matière d'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement, Texte par le Conseil Européen du Droit de l'Environnement 1987).
- ◆ Kromarek, Pascale - "International Organizations and Bodies. European Community" (Yearbook of International European Law vol. 1 1990).
- ◆ Kromarek, Pascale - "La Charge de la Preuve: un Revirement de la Jurisprudence en RFA?" (Revue Juridique de l'Environnement 4 1985).
- ◆ Kromarek, Pascale - "Le Droit à l'Environnement: État de la Question" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 2 de 1982).

- ◆ Kuik, O. J. -"Assessment of Benefits of Environmental Measures" (European Communities Environmental Policy Series, Graham & Trotman for the Commission of the European Communities, 1992).
- ◆ Kunig, Philip -"Do Direito do Lixo para o Direito da Correcta Gestão dos Ciclos Materiais? Comentários Acerca da Legislação Alemã sobre os Resíduos e a sua Evolução" (Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. Almedina, Coimbra, nº1, Junho 1994).
- ◆ Lamas, António Ressano Garcia -"Ambiente Urbano" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Lasuén, José-Ramon -"Environment, Tourism and Conservation" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement, Collège d'Europe, De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Laureano, Abel -"Dicionário de Jurisprudência Comunitária" (Elcla Editora, Porto 1994).
- ◆ Layrysen, L. -"Droit de l'Environnement - Développements Récents" (Ile Partie E. Story Scientia 1991).
- ◆ Layton, Christopher -"La Stratégie de la CEE Dans le Contexte Mondial en Matière d'Environnement" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pédone Paris 1988).
- ◆ Lazlo, Ervin -"A Proposal for Future Oriented Research at the United Nations" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement. Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Le Grand, Julian -"Optimal Taxation, the Compensation Principle and the Measurement of Changes in Economic Welfare" (Journal of Public Economics 24 1984).
- ◆ Le Louarn, Patrick -"Mort dans la Cathédrale" (Revue Juridique de l'Environnement 1 1988).
- ◆ Legrand, Henri -"La Politique Communautaire de l'Environnement: les Grands Sujets Actuels et les Principes Base" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pédone Paris 1988).
- ◆ Levy, Paul M.G. -"La Pollution Psychologique" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Leynaud, Germain; Jean Louis Laurent -"Actions Européennes et Positions Nationales" (La Politique Européenne de l'Environnement ed Romillat Paris, 1991).
- ◆ Lima, José Maria Lisboa de -"O Seguro e o Ambiente" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).

- ◆ Llerena, Patrick - "Décisions Temporairement Irréversibles. Un Modèle de Valeur d'Option Relative" (Revue d'Économie Politique, 97^o année, n^o 5 1987).
- ◆ Lobos, João Vila - "Política Comunitária de Investigação no domínio do ambiente".
- ◆ Lomas, Owen - "Economic Integration in Europe: the Role of Environmental Policy" (Legal Aspects of Free Trade and Economic Integration: a Comparison Between Canada and Britain in their North American and European Contexts. Faculty of Law, University of Birmingham 1987).
- ◆ London, Caroline - "De l'Opportunité des Aides et Fonds en Matière d'Environnement" (La Semaine Juridique 1992).
- ◆ Lonergan, S.C.; C. Cocklin - "The Use of Input-Output Analysis in Environmental Planning" (Journal of Environment. Management vol. 20 n^o 2 March 1985).
- ◆ Lorenz, Werner - "General Principles of Law: Their Elaboration in the Court of Justice of the European Communities" (The American Journal of Comparative Law vol 13 1964).
- ◆ Lykke, Erik - "La Protection de l'Environnement un «Luxe» Trop Couteux Pour Être Négligé" (Renforcement de la Cooperation en Matière d'Environnement Avec les Pays en Developpement" OCDE).
- ◆ Machado, Paulo Leme - "A Garantia do Direito do Ambiente no Brasil" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente 4/6 2 1988).
- ◆ Macià, Víctor - "Reflexiones Sobre la Empresa Y el Medio Ambiente" (Horizonte Empresarial, n^o 2022, Enero 1992).
- ◆ Macrory, Richard - "The Enforcement of Community Environmental Laws: Some Critical Issues" (Common Market Law Review vol 29 1992).
- ◆ Madar, Zdenek - "Participation of Legal Science in the Development of Environmental Research" (Environmental Policy and Law, 18/3 1988).
- ◆ Magalhães, José - "Ambiente de Pedrição, Acções de Salvação: A Acção Popular Ecológica e o Direito às Compensações por Prejuízo Ambiental no Horizonte Português de 1992" (Revista de Direito Público. ano IV n^o 8 Julho/Dez. 1990).
- ◆ Magi, Franco - "Pollution de la Mer par les Hydrocarbures Provenent du Trafic Citernier et Quelques Considerations sur la Pollution Industrielle (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).

- ◆ Mahiou, Ahmed -"Procédures de Décision et Droit International" (Revue Tiers Monde, tome XXXIII n° 130, Avril-Juin 1992).
- ◆ Marchois, R. le -"Une Certaine Notion de Biens Communs" (Humanisme n°99 1 1974).
- ◆ Margolis, Julius -"Research on the Theory of the Firm" (The American Economic Review, Vol. L n° 2, May 1960).
- ◆ Marshall, Alfred -"Principles of Economics" (MacMillan London, 1890).
- ◆ Marticke, Hans-Ulrich -"Liability for Ecological Damage -Report" (Environmental Policy and Law vol. 22, n° 1 1992).
- ◆ Martin, Gilles -"De la Responsabilité Civile Pour Faits de Pollution au Droit à l'Environnement" (Droit et Économie de l'Environnement Collection Dirigé par Michel Prieur et Alexandre C.H. Kiss. 1985).
- ◆ Martin, Gilles -"Direito do Ambiente e Danos Ecológicos" (Revista Crítica de Ciências Sociais, n° 31, Março 1991).
- ◆ Martin, Gilles -"Droit Civil de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 1 1982; 4 1983; 1 1985).
- ◆ Martin, Gilles -"La Réparation des Dommages et l'Indemnisations des Victimes des Pollutions Transfrontières" (Revue Juridique de l'Environnement, 1991).
- ◆ Martin, Gilles -"Responsabilité Civile et Protection de l'Environnement" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Martins, Ana Maria Guerra -"O Tratado da União Europeia -Contributo Para a sua Compreensão" (Lex, Edições Jurídicas, Lisboa, 1993).
- ◆ Martins, António Carvalho -"A Política de Ambiente da Comunidade Económica Europeia" (Coimbra Editora, 1990).
- ◆ Martins, António Carvalho -"As Finanças da Europa e a Política do Ambiente" (Coimbra Editora, 1989).
- ◆ Martins, António Carvalho -"Direito do Ambiente -Finalismo, Horizontalidade e Interacção" (Coimbra Editora, 1989).

- ◆ Martins, Júlio de Pina - "A Aplicabilidade das Normas Comunitárias no Direito Interno" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Mateo, Ramón Martín - "Tratado de Derecho Ambiental" (Editorial Trivium, S.A. vol. I e II 1992).
- ◆ Mateo, Ramón Martín - "Instrumentos de la Disciplina Ambiental de la Comunidad Económica Europea" (Noticias/CEE ano VI nº71 1990).
- ◆ McLoughlin J. - "The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of The European Communities: a Comparative Survey" (for Environmental Resources Limited, Graham & Trotman Limited, London, 1991).
- ◆ McMillan, J. - "Qu' est-ce que la Normalisation?" (Revue du Marché Commum, 284, Fév. 1985).
- ◆ Medeiros, Carlos Alberto Baptista - "Padrões Técnicos e Direito do Ambiente" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Megret, Jacques - "Le Droit de la Communauté Économique Européenne -Commentaire du Traité et des Textes Pris Pour Son Application" Vol. 10: "La Cour de Justice, les Actes des Institutions" (Editions de l'Université de Bruxelles 1983).
- ◆ Meli, Marisa - "Le Origine del Principio «Chi Inquina Paga» e il Suo Accoglimento da Parte Della Comunità Europea" (Rivista Giuridica dell'Ambiente 4 nº2 1989).
- ◆ Menke-Gluckert, Peter - "De la Sociedad de Consumo a la Economía de Reciclaje" (Ambiente e Recursos Naturales. Revista de Derecho, Política y Administración. vol. VII nº 1 Enero Marzo, 1990).
- ◆ Ministério do Ambiente e Recursos Naturais - "Ambiente/91" (O Grande Desafio da Política Ambiental em Portugal para o ano de 1990).
- ◆ Ministério do Planeamento e da Administração do Território - "Relatório de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território -Região Centro" (1990).
- ◆ Ministério do Planeamento e Administração do Território - " O Nosso Futuro Comum. Uma Terra um Mundo -O Testemunho da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento" (Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território, 1989).
- ◆ Ministério dos Negócios Estrangeiros - "Portugal nas Comunidades Europeias" Quinto ano 1990 (Secretaria de Estado da Integração Europeia, INCM, 1991).
- ◆ Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries - "Nature Policy Plan of the Netherlands (The Hague, 1990).

- ◆ Miramon, Jacques de; Candice Stevens - "Echanges et Environnement: Trouver l'Equilibre" (L'Observateur de l'OCDE 176, Juin-Julliet 1992).
- ◆ Miranda, Jorge - "A Constituição e o Direito do Ambiente" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Mishan, E.J. - "Property Rights and Amenity Rights" (Technology and Growth. The Price We Pay. New York and Staples Press, London 1969).
- ◆ Mishan, E.J. - "Welfare Criteria: Resolution of a Paradox" (The Economic Journal vol. 83, 1973).
- ◆ Moltke, Konrad von - "International Comissions and Implementation of International Environmental Law" (International Environmental Diplomacy. Edited by John E. Carrol Cambridge University Press, 1990).
- ◆ Moltke, Kourad von. - "The Legal Basis for Environmental Policy" (Environmental Policy and Law, 3 1977).
- ◆ Morgenstern, Oskar - "Economics and the Theory of Games" (Kyklos, vol. III, 1949).
- ◆ Morishima, Akio - "Fonctions des Dommages Envisagées sur l'Angle Juridique: Experience Juridique du Japon en Matière de Dommages Causés par la Pollution" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).
- ◆ Moss, Milton - "The Measurement of Economic and Social Performance" (New York, 1973).
- ◆ Moulin, Hervé - "Comportement Stratégique et Communication Conflictuelle: le cas Non Coopératif" (Revue Économique, vol. 35 n° 1 Janvier 1984).
- ◆ Moura, José Souto - "O Crime de Poluição -A Propósito do Artigo 279º do Projecto de Reforma do Código Penal" (Revista do Ministério Público, ano 13 n° 50 Abril-Junho 1992).
- ◆ Moura, José Souto de - "Tutela Penal e Contra-Ordenacional em Matéria de Ambiente" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Moussis, Nicolas - "As Políticas da Comunidade Económica Europeia" (Almedina, 1985).
- ◆ Mudrich, Gunter - "La Contribution de l'Aménagement du Territoire pour Maîtriser la Crise de l'Environnement" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).

- ◆ Muehlhause, Carl O. - "Examen des Coûts - Reels et Perçus - dans le Cadre d'une Décision Risque-Avantage" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).
- ◆ Munch, Ingo Von - "A Protecção do Meio Ambiente na Constituição" (Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. Almedina, Coimbra, nº1, Junho 1994).
- ◆ Muraro, G. - "Politique Anti-Pollution et Allocation des Cout. Les Problemes en Pratique (Problèmes d'Économie de l'Environnement OCDE 1971).
- ◆ Muraro, Gilberto - "Estimation des Dommages Économiques Causés par la Pollution: l'Experience Italienne" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).
- ◆ Murgatroyd, C.G. - "State Liability and the European Environment: Francovich, Maastricht and the Question of Compensation" (Environmental Liability 1993).
- ◆ Naegelen, Florence - "Le Théorème d'Équivalence-Revenue. Une Approche en Termes de Stratégies Optimales" (Revue d'Économie Politique, 99 année, nº 3 1989).
- ◆ Naredo, José Manuel - "Que Pueden Hacer los Economistas para Ocuparse de los Recursos Naturales? Desde el Sistema Económico Hacia la Economía de los Sistemas" (Pensamento Iberoamericano, nº 12 6-12 1987).
- ◆ Nasch, Chris; John Bowers - "Alternative Approaches to the Valuation of Environment Ressources" (Sustainable Environmental Management. Principles and Practice, Ed. Kerry Turner, Behaven Press-Westiew Press 1988).
- ◆ Nathan, Lord - "The Role of Law and Lawyers in Environmental Regulation" (Understanding US and European Environmental Law. A practitioner's Guide. - Turner T. Smith Jr; Pascale Kromarek, International Environmental Law & Policy Series, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London 1989).
- ◆ Nebbia, Giorgio - "Effets Économiques des Changements Thecnologiques par Rapport a l'Environnement" (Problèmes d'Économie de l'Environnement 1971).
- ◆ Neto, Deraldo Dias Moraes - "O Meio Ambiente, Importância e Caracterização" (Revista dos Mes-trandos em Direito Económico da UFBA Jan./Jun. 1991).
- ◆ Neves, Castanheira - "A Unidade do Sistema Jurídico: o seu Problema e o seu Sentido" (Estudos em Homenagem ao Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, Boletim da FDUC, nºEspecial, vol II)

- ◆ Nevin, Edward -"The Economics of Europe" (Macmillan, Londres 1991).
- ◆ Nijkamp, Peter -"Theory and Application of Environmental Economics" (SRSUE -North Holland Publishing. Comp. 1977).
- ◆ Nitsch, Nicolas -"Les Principes Généraux du Droit à l'Épreuve du Droit Public Économique" (Revue du Droit Public ano 97).
- ◆ Nizard, Lucien; Jean Tournon -"Perception Social et Demande Sociales en Matière d'Environnement" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).
- ◆ Nomura, Toyohiro -"La Garantie du Droit à l'Environnement au Japon" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente. Lisboa 4/6 -2 1988).
- ◆ Nordhaus, William D.; James Tobin -"Growth and Natural Resources" (Economics of the Environment. Selected readings, Ed. Ronald Dorfman and Nancy S. Dorfman 1974).
- ◆ Nordhaus, William D.; James Tobin -"Is Growth Obsolete?" ("The Measurement of Economic and Social Performance" ed Milton Moss New York, 1973).
- ◆ Nordhaus, William D.; James Tobin -"Measures of Economic Welfare" (Economics of the Environment. Selected Readings, Ed. Ronald Dorfman and Nancy S. Dorfman. 1974).
- ◆ Nunes, M. Jacinto -"De Roma a Maastricht" (Publicações Dom Quixote, Lisboa 1993).
- ◆ OCDE -"Environmental Policy -How to Apply Economic Instruments" (Paris 1991).
- ◆ OCDE -"Environmental Policy Benefits: Monetary Valuation" (Paris 1988).
- ◆ OCDE -"Environnement et Économie. Incidences des Mesures de Protection de l'Environnement sur la Croissance Économique, l'Inflation, la Productivité et les Échanges Internationales" (Documents de Discussion de la Conférence Internationale 18-21 Juin 1984).
- ◆ OCDE -"Environnement et Économie. Orientations Futures des Politiques d'Environnement" (Documents de Discussion de la Conférence Internationale 18-21 Juin 1984).
- ◆ OCDE -"Évaluation Macro-Économique des Programmes de l'Environnement" (Paris 1978).
- ◆ OCDE -"Instruments Économiques Pour la Protection de l'Environnement" (Paris 1989).

- ◆ OCDE -"Les Coûts des Dommages Causés à l'Environnement" (Compte rendu d'un Séminaire tenu à l'OCDE Août 1972).
- ◆ OCDE -"Les Incidences Macro-Économique des Dépences d'Environnement" (Paris 1985).
- ◆ OCDE -"OECD and the Environment" (Paris, 1976).
- ◆ OCDE -"OECD at Work for the Environment" (Paris 1971).
- ◆ OCDE -"Politiques de l'Environnement au Japon" (Paris, 1977).
- ◆ OCDE -"Problemes d'Économie de l'Environnement" (Seminaire tenu à l'OCDE, Été 1971).
- ◆ OCDE -"Second Rapport de l'OCDE sur l'Etat de l'Environnement" (Environnement 85/3 Barème 2 Paris, 1985).
- ◆ OCDE -"The Polluter Pays Principle. Definition. Analysis. Implementation» (Paris 1975).
- ◆ Oliveira, J. Santos -"Algumas Reflexões Sobre Políticas Regionais e Sectoriais de Controlo da Poluição" (Parecer Anexo ao Livro Branco Sobre o Ambiente. FCT/UNL 1991).
- ◆ Opschoor, Hans -"Les Fonctions de Dommage, Quelques Problemes Theoriques et Pratiques" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).
- ◆ Orfila, Gérard -"La Répartition des Compétences" (Revue Juridique de l'Environnement Numéro hors série de 1993).
- ◆ Organização das Nações Unidas -"Proposals for International Environmental Law Development Toward the Year 2000" (Environmental Policy and Law, 16/3/4 1986).
- ◆ Ost, François -"Les Études d'Incidences sur l'Environnement: un Changement de Paradigme?" (Legal Visions of the New Europe Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London, 1993).
- ◆ Ottman, Jacquelin A. -"Marketing Verde - Desafios e oportunidades para a Nova Era do Marketing" (Makron Books, 1993).
- ◆ Palma, Maria Fernanda -"Direito Penal do Ambiente - Uma Primeira Abordagem" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Pareto, Vilfredo -"The New Theories of Economics" (Landmarks in Political Economy, Phoenix Books, vol. 1).

- ◆ Parthenay, D. -"Les Parcs Naturels Régionaux et les Autres Instruments de la Politique d'Aménagement du Territoire et de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 3 1985).
- ◆ Passet, René -"Le Copilotage du Développement Économique et de la Biosphère" (Revue Tiers Monde, Tome XXXIII, n° 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Pearce, David -"Economical and Ecological Approaches to the Optimal Level of Pollution" (International Journal of Social Economics, 1974).
- ◆ Pearce, David, Anil Markandya -"Comment Évaluer le Prix de l'Environnement" (L'Observateur de l'OCDE 151 Abril-Mai 1988).
- ◆ Pelt, Jean-Marie -"A Natureza Reencontrada" (Gradiva/Instituto Nacional do Ambiente, 1991).
- ◆ Pelt, Jean-Marie -"La Crise de la Pensée Occidentale à l'Aube de l'Ère Post-Industrielle" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Pereira, Pedro Silva -"Direito Internacional Público do Ambiente: as Convenções Internacionais e as suas Implicações para Portugal" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Pereira, Sebastião Costa; João Pereira Reis, João Correia da Silva -"O Ambiente na Legislação Portuguesa" (Editorial Progresso Social e Democracia, Sarl 1985).
- ◆ Pérez, Manuel Ruiz -"Panorama Ambiental de las Comunidades Europeas" (ed. Asociacion Coda/Quercus, Secretaria General de Medio Ambiente, Madrid 1990).
- ◆ Pezzey, John -"Market Mechanisms of Pollution Control. Polluter Pays; Economic and Practical Aspects" (Sustainable Environmental Management. Principles and Practice, Ed. R. Keny Turner 1988).
- ◆ Pigou, Arthur -"Economics of Welfare" (1968).
- ◆ Pillet, Gonzague -"Prix Non Payés en Écologie et en Économie de l'Environnement" (Revue Économique vol. 41 n° 2 Mars 1990).
- ◆ Pimenta, Carlos -"A Administração Pública e o Ambiente" (Seminário Internacional: Direito do Cidadão à Informação Sobre Ambiente, Lisboa, 1990).
- ◆ Pimenta, Carlos -"Política de Ambiente: da Visão Qualitativa à Abordagem Quantificada" (Revista Progresso Social e Democracia, n° 4 Agosto 1983).

- ◆ Pimenta, Carlos, -"Enquadramento Geral da Problemática do Ambiente" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Pinho, Maria Teresa Fidélis S.; Paulo Manuel Neto da Costa -"Estudos de Impacte Ambiental e Processos de Tomada de Decisão" (Conferência Sobre Direito do Ambiente Lisboa 1985).
- ◆ Pinho, Paulo Manuel Neto da Costa -"Planning and Environmental Policy: A Study in Portugal" (Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro, 1975).
- ◆ Pinna, Mario -"L'Italie Devant le Problème de l'Environnement. Etudes et Initiatives 1970-1974" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Pinto, L. T. -"Problemas del Desarrollo Económico de Portugal" (Consequências del Tamanho de las Naciones. Ed. Labor, SA).
- ◆ Pitta, Luis Caeiro -"A Política Comunitária do Ambiente e as Suas Iniciativas em Portugal" (Conferência Sobre Direito do Ambiente, Lisboa 1985).
- ◆ Poelmans-Kirschen, Jacqueline -"Consommation et Environnement" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Porto, Manuel Carlos Lopes -"Do Acto Único à «Nova Fronteira» Para a Europa" (Separata do Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra, 1988).
- ◆ Porto, Manuel Carlos Lopes -"Lições de Teoria da Integração e Políticas Comunitárias" 1º vol. Almedina, 1991).
- ◆ Porto, Manuel Carlos Lopes; Miguel Beleza; António Capucho; Giscard d'Estaing; Barbosa de Melo -"A Integração Europeia" (Coimbra 1990).
- ◆ Portugal, Pedro; Paula Gaspar; Luisa Branco; Nuno Saldanha Vieira -"Anotações à Lei das Associações da Defesa do Ambiente" (Instituto Nacional do Ambiente, Lisboa, 1990).
- ◆ Postiglione, Amadeo -"La Législation sur l'Environnement en Italie" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6-2 1988).
- ◆ Postiglione, Amadeu -"As Novas Tecnologias e a Informação Sobre o Ambiente" (Seminário Internacional, o Direito do Cidadão à Informação Sobre Ambiente, Lisboa, 1990).
- ◆ Potier, Michel -"Avant propos" (Prólogo na Revue Française de Finances Publiques, nº 10, 1985).

- ◆ Potier, Michel - "La Fiscalité au Service des Politiques de L'Environnement" (Revue Française de Finances Publiques n°1, 1983).
- ◆ Prieur, Michel - "Administration de L'Environnement" (Revue Juridique de L'Environnement 2 1983).
- ◆ Prieur, Michel - "Aspectos Globais do Direito à Informação Sobre Ambiente" (Seminário Internacional, Direito do Cidadão à Informação Sobre Ambiente, Lisboa, 1990).
- ◆ Prieur, Michel - "Démocratie et Droit de l'Environnement et du Développement" (Revue Juridique de l'Environnement n° 1 1993).
- ◆ Prieur, Michel - "Droit de l'Environnement" (Dalloz, Paris, 1984).
- ◆ Prieur, Michel - "L'Energie et la Prise en Compte de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 3 1982).
- ◆ Prieur, Michel - "La Déréglementation en Matière d'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 3 1987).
- ◆ Prieur, Michel - "La Répartition des Competences entre la CEE, les États et les Collectivités Régionales et Locales en Matière d'Environnement. Le cas de la France" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pédone Paris 1988).
- ◆ Prieur, Michel - "Le Droit à l'Environnement en France" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 2 1988).
- ◆ Prieur, Michel - "Le Droit a l'Environnement et les Citoyens: la Participation" (Revue Juridique de l'Environnement 4 1988).
- ◆ Prieur, Michel - "Les Études d'Impact et le Contrôle du Juge Administratif en France" (Revue Juridique de l'Environnement 1 1991).
- ◆ Prieur, Michel - "O Direito do Ambiente em França" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Ramos, L. Rodriguez - "Aproximacion a la Política Criminal Desde la Proteccion del Medio Ambiente" (Revue Internationale de Droit Pénal, ano 49 n° 1, 1978).
- ◆ Ramos, Rui Manuel Gens de Moura - "Das Comunidades à União Europeia" (Coimbra Editora, 1994).

- ◆ Ramos, Rui Manuel Gens de Moura -"Maastricht e os Direitos do Cidadão Europeu" (A União Europeia, Faculdade de Direito, Curso de Estudos Europeus, Coimbra, 1994).
- ◆ Ramos, Rui Manuel Gens de Moura -"Portugal e o Projecto da Instalação de Armazenamento de Resíduos Nucleares de Aldeadavilla. Aspectos Jurídico-Internacionais" (Boletim da Comissão de Coordenação da Região Centro -Revista de Desenvolvimento Regional nº 24/25 1987).
- ◆ Rangel, Paulo Castro, -"Concertação, Programação e Direito do Ambiente" (Colecção Argumentum. Coimbra Editora 1994).
- ◆ Raposo, Mário -"Assistência Marítima e Defesa Contra a Poluição" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Raposo, Mário -"O Direito do Ambiente como Direito Fundamental" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Rattner, Henrique -"Tendences et Perspectives du Développement Durable en Amérique Latine" (Revue Tiers Monde, Tome XXXIII, nº 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Raum-Degrève, Rita -"La Reconnaissance et la Garantie du Droit à l'Environnement au Grand-Duché de Luxembourg" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente, Lisboa 4/6-2 1988).
- ◆ Raymond, Evelyne -"La Politique Européenne de l'Environnement" (Club de Bruxelles, 1990).
- ◆ Raymond, Jean -"En Matière de Defense de l'Environnement: la Qualité Pour Agir des Associations et le Recours Pour Excès de Pouvoir" (Revue Juridique de l'Environnement 4 1991).
- ◆ Redclift, Michael -"Economic Models and Environment Values: A Discourse on Theory" (Sustainable Environment Management. Principles and Practice. Ed. Keny Turner 1988).
- ◆ Redinha, António Simões -"Direito Administrativo do Ambiente" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Rees, J. -"Pollution Control Objectives and the Regulatory Framework" (Sustainable Environmental Management. Principles and Practice Ed. Keny Turner 1988).
- ◆ Reh binder, Eckard -"O Direito do Ambiente na Alemanha" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Reh binder, Eckard; Richard Stewart -"Environmental Protection Policy" (Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience. European University Institute Vol II 1985).

- ◆ Reis, João Pereira -"Contributos Para uma Teoria do Direito do Ambiente" (Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais 1987).
- ◆ Reis, João Pereira -"Lei de Bases do Ambiente. Anotada e Comentada. Legislação Complementar" (Almedina 1992).
- ◆ Reis, João Pereira -"Reconhecimento e Garantia do Direito ao Ambiente em Portugal" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito do Ambiente Lisboa 4/6 2 1988).
- ◆ Reis, João Pereira -"Temas de Direito do Ambiente" (Ministério do Planeamento e da Administração do Território -Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1989).
- ◆ Remond-Gouilloud, Martine -"A la Recherche du Futur -La Prise en Compte du Longterme par le Droit de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement n° 1 1992).
- ◆ Remond-Gouilloud, Martine -"Du Droit de Détruire. Essai sur le Droit de l'Environnement" (Presses Universitaires de France, Les Vois du Droit, Paris, 1989).
- ◆ Rest, Alfred -"Ecological Damage in Public International Law -International Environmental Liability in the Drafts of the UN International Law Commission and the UN/ECE Task Force" (Environmental Policy and Law vol. 22, n° 1 1992).
- ◆ Revez, Jorge José Horta -"Conservação da Natureza e o Desenvolvimento das Regiões" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Ribaut, Jean Pierre -"Le Conseil de l'Europe et l'Environnement" (La Politique Européenne de l'Environnement. Ed Romillat, Paris, 1991).
- ◆ Ribaut, Jean-Pierre -"Activités du Conseil de l'Europe en Matière de Protection de l'Environnement" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Ribeiro, Ângelo Vidal d'Almeida -"Sociedade Civil e o Direito à Informação Sobre Ambiente" (Seminário Internacional, o Direito do Cidadão à Informação Sobre Ambiente, Lisboa, 1990).
- ◆ Ribeiro, Teixeira -"Lições de Finanças Públicas" (Coimbra Editora 1985).
- ◆ Riechenberg, Kurt -"Perspectivas de la Política Comunitaria en Materia de Medio Ambiente con el Advenimiento del Mercado Unico Europeo y en Particular, el Problema de la no Uniformidad de los

Standards Medio-Ambientales en los Paises de la Comunidad Europea" (Revista Vasca de Administracion pública, nº29 1991).

◆ Robinson, Jonathan -"The Legal Basis of EC Environmental Law: Commission v. Council Case 300/89 (Titanium Dioxide)" (Journal of Environmental Law vol4 nº1 1992).

◆ Rodrigues, José Narciso da Cunha -"As Limitações no Acesso à Informação no Domínio do Ambiente" (Seminário Internacional, o Direito do Cidadão à Informação Sobre Ambiente Lisboa, 1990).

◆ Roelants du Vivier, François -"Le Rôle du Parlement Européen dans la Politique Communautaire de l'Environnement" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pédone Paris 1988).

◆ Roelants du Vivier, François; Jean-Pierre Hannequart -"Une Nouvelle Stratégie Européenne Pour l'Environnement Dans le Cadre de l'Acte Unique" (Revue du Marché Commum nº 316, Avril 1988).

◆ Romi, Raphael -"L'Europe et la Protection Juridique de l'Environnement" (Victoires Éditions, Paris 1990).

◆ Romi, Raphael -"La Réforme de l'Administration de l'Environnement en 1990: des «Grands-Mots» aux «Petits Remèdes»?" (Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger 4 1991).

◆ Rosmaninho, Maria Isabel -"A Política Comunitária no Dominio do Ambiente" (GEPAT -Estudos: "Política do Ambiente e Recursos Naturais" 1987).

◆ Rosmaninho, Maria Isabel -"Utilização de Instrumentos Económicos na Política de Ambiente" (GEPAT -Estudos "Política do Ambiente e Recursos Naturais" 1990).

◆ Ross, W.A. -"Evaluating Environmental Impact Statements" (Journal of Environmental Management 25 Dec. 1987).

◆ Ruff, Larry E. -"The Economic Common Sense of Pollution" (Economics and the Environment. Selected Readings. Ed. Robert Dorfman and Nancy S. Dorfman. 1974).

◆ Sadeleer, Nicolas -"Les Conflits d'Intérêts Portant sur la Protection des Milieux Naturels en Droit Communautaire" (Revue Juridique de l'Environnement nº 3 1992).

◆ Sainteny, Guillaume -"L'Impôt sur la Fortune et l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 2 1985, 4 1986).

- ◆ Salanitro, Ugo -"L'Environmental Mediation negli USA: uno Strumento Alternativo per la Risoluzione dei Conflitti Ambientali?" (Rivista Giuridica dell'Ambiente 2 anno VI, 1991).
- ◆ Salcedo, Fernando Martinez -"Ayudas Financieras de la CEE en Matéria de Medio Ambiente" (Madrid 1988).
- ◆ Samuelson, Paul A. -"Economia" (MacGrawhill, 5ª ed 1987).
- ◆ Sancy, Mary -"La Garantie du Droit à l'Environnement en Belgique" (Conferência Internacional, A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 2 1988).
- ◆ Sandbach, Francis -"Themes in Resource Management -Principles of Pollution Control" (Longman, 1982).
- ◆ Sands, Philippe -"European Community Environmental Law: the Evolution of a Regional Regime of International Environmental Protection" (Yale Law Journal vol 100 1990-1991).
- ◆ Sands, Philippe -"Non governmental Organizations (NGOS) Centre for International Environmental Law (CIEL)" (Yearbook of International Environmental Law vol. 1, Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Sands, Philippe and William Shutkin -"Reports from International Courts and Tribunals" (Yearbook of International Environmental Law vol. 1, Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Santos, António Carlos dos; Maria Eduarda Gonçalves; Maria Manuela Leitão Marques -"Direito Económico" (Almedina, Coimbra, 1991).
- ◆ Sapienza, Guiseppa -"Environmental Impact Assessment in the E.C. Compulsory But Not Binding" (European Environmental Review vol. 2/2 2 1988).
- ◆ Savy, Robert -"Direito Público Económico" (Editorial Notícias 1977).
- ◆ Scherr, Jacob and Glenn Prickett -"Non-Governmental Organizations (NGOS) -Natural Resources Defense Council (NRDC) (Yearbook of International Environmental Law vol. 1, Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Scheuer, Hans -"Politique Communautaire de l'Environnement" (La Politique Européenne de l'Environnement. Ed Romillat, Paris, 1991).
- ◆ Schmitt, Thierry -"Fiscalité et Environnement: l'Impôt, la Forêt et le Marais" (Revue Française de Finances Publiques n° 10 1985).

- ◆ Schrans, A. Jacquemin -"O Direito Económico" (Editorial Vega).
- ◆ Scognamiglio, Giuseppe -"Le Basi Giuridiche dell'Azione Ambientale: Relazione tra el'Artigo 130 S del Tratatto (Delimitazione del Respettivo Campo de Aplicacione)" (Diritto Comunitario Degli Scambi Internazionali, nº4 1992).
- ◆ Scott, Anthony -"CFC Recycling: Why Free Markets Won't Work" (Environmental Policy and Law vol. 22, nº 3 1992).
- ◆ Sebastián, José Lopez -"Interrelaciones entre Ecologia y Economia" (Curso-Seminário Inaugural. Madrid, 17-31 Mayo, 1976).
- ◆ Secretaria de Estado do Ambiente e Recursos Naturais, Direcção Geral dos Recursos Naturais -"Instrumentos Financeiros da Política do Ambiente e Recursos Naturais" (Lisboa, 1989).
- ◆ Shapley, Lloyd S.; Martin Shubik -"On the Core of an Economic System with Externalities" (The American Economic Review, 3, 1969).
- ◆ Sherr, Jacob -"Non-Governmental Organizations (NGOs). Centre for International Environmental Law (CIEL) (Yearbook of International Environmental Law, vol 1, Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Silberston, Aubrey -"Économies of Scale in Theory and Practice" (The Economic Journal The Journal of the Royal Economic Society" vol. 82 1972).
- ◆ Silva J.J.R. Frausto -"A Poluição Ambiental - Questões de Ciência e Questões de Direito" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Silva, João Clvão da -"Responsabilidade Civil do Produtor" (Colecção Teses, Almedina 1990).
- ◆ Simon, Denys; Anne Rigaux -"Les Contraintes de la Transcription en Droit Français des Directives Communautaires: le Secteur de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 3 1991).
- ◆ Smets, Henri -" A Propos d'un Eventuel Principe "Pollueur-Payeur" en Matière de Polution Transfrontière" (Environmental Policy and Law, 9 1982).
- ◆ Smets, Henri -"Le Principe Pollueur Payeyeur, un Principe Économique Erigé en Principe de Droit de l'Environnement?" (Revue Generale de Droit International Public, nº 2 Avril-Juin 1993).
- ◆ Smith, Adam -"An Inquiry into The Nature and Causes of the Welth of Nations" (Londres 1901).
- ◆ Solow, Robert M. -"The Economics of Ressources or the Ressources of Economics" (The American Economic Review, vol 64 nº2 May 1974).

- ◆ Sousa, Miguel Teixeira de -"Legitimidade Processual e Acção Popular no Direito do Ambiente" (Direito do Ambiente, Instituto Nacional da Administração, 1994).
- ◆ Steigenga, William -"Urbanization and Environment" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Steiger, Heinard -"La Répartition des Competences Entre la CEE, les États et les Collectivités Régionales et Locales Confrontées aux Problèmes de l'Environnement" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pedone Paris, 1988).
- ◆ Stoker-McLane, Elisabeth -"Software for the Environment" (Swiss Business, March-April 1992).
- ◆ Streeten, Paul -"Des Institutions Pour un Développement Durable" (Revue Tiers Monde, tome XXXIII n° 130, Avril-Juin 1992).
- ◆ Stutzin, Godofredo -"La Doble Personalidad del Derecho Ambiental" (Ambiente y Recursos Naturales. Revista de Derecho, Política y Administración. Ed. La Ley vol. III n° 2 Abril-Junio 1984).
- ◆ Subsecretaria de Ordenacion del Territorio y Medio Ambiente -"Estudio Comparado de la Organización Administrativa del Medio Ambiente" (Monografias sobre el Medio Ambiente. Serie Socioeconomica y Juridica, Madrid 1989).
- ◆ Sunkel, Osvaldo; José Leal -"Economia y Medio Ambiente en la Perspectiva del Desarrollo" (Ambiente y Recursos Naturales. Revista de Derecho, Política y Administración. Ed. La Ley vol. 1 n° 2 Abril-Junio 1984).
- ◆ Tabutin, Dominique; Evelyne Thiltgès -"Relations Entre Croissance Démographique et Environnement -du Doctrinal à l'Empirique" (Revue Tiers Monde Tome XXXIII, n° 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Tarantini, Giovanni -"Il Principio «Chi Inquina Paga» tra Fonti Comunitarie e Competenze Regionali" (Rivista Giuridica dell'Ambiente 4 anno V, 1990).
- ◆ Task Force Environment and the Internal Market -"«1992» The Environmental Dimension" (Task Force Report on the Environment and the Internal Market).
- ◆ Tavares, José; António Lorena de Sêves -"Organização Administrativa e Ambiente. A Organização Administrativa Portuguesa Actual no Domínio do Ambiente" (Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente. Almedina, Coimbra, n°1, Junho 1994).
- ◆ Teixeira, Carlos Adérito -"Poluição - Base Procedimental Para um Caso Concreto" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).

- ◆ Tokar, Brian - "Social Ecology, Deep Ecology and the Future of Green Political Thought" (The Ecologist 18 -415, 1988).
- ◆ Tolba, Mostafa K. - "Um Mundo Para Todos, Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1972-1992 (Versão reduzida de "Salvando o Nosso Planeta: Desafios e Esperanças, Chapman and Hall, 1992).
- ◆ Tolentino J.R., Amado S. - "The Legal Framework of the Right to the Environment in the Philippines: Towards Environmental Due Process" (Conferência Internacional A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 2 1988).
- ◆ Tomé, Manuel; Manuela Flores - "Sobre a Responsabilidade Civil por Factos de Poluição" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Torres, Mário - "Ambiente - Bem Jurídico, Legitimidade" (Textos. Ambiente. Centro de Estudos Judiciários. 1994).
- ◆ Toulemon, Robert - "La Prise en Consideration de l'Environnement dans les Autres Politiques Communautaires, en Particulier, Dans la Reforme de la Politique Agricole Commune" (La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes. Ed Pedone Paris, 1988).
- ◆ Touscoz, Jean - "L'Action des Communautés Européennes en Matière d'Environnement" (Revue Trimestrielle de Droit Européen 4º ano nº 1 Jan-Mar 1973).
- ◆ Tromans, Stephen - "Environmental Liability" (Environmental Policy and Law vol. 22, nº 1 1992).
- ◆ Troxler, Karl-Heinz - "Transports et Environment ou l'Histoire d'une Planification d'Avenir" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Tullock, Gordon - "Adam Smith and the Prisoners' Dilema" (The Quarterly Journal of economics, supplement 1985).
- ◆ Turvey, Ralph - "On Divergences Between Social and Private Cost" (Economica, August, 1963).
- ◆ Union Internationale pour la Conservation de la Nature et ses Ressources - "Stratégie Mondiale de la Conservation. La Conservation des Ressources Vivantes au Service du Développement Durable" (Em Colaboração com o PNUE, WWF, FAO e Unesco, 1980).
- ◆ Untermaier, Jean - "De la Compensation, Comme Principe Général du Droit e de l'Implantation de Télésièges en Site Classé" (Revue Juridique de l'Environnement 4 1986).
- ◆ Vacca, Michele - "La Politica Comunitaria dell'Ambiente e la sua Attuazione negli Stati Membri" (Biblioteca di Diritto Internazionale Tomaso Perasi Dott A. Giuffrè Editore 1992).

- ◆ Vallejo, Manuel Díez de Velasco -"Aspectos Jurídicos Actuales de la Protección del Medio Ambiente en la Comunidad Europea y en especial, la Contribución de su Tribunal de Justicia" (Granada, 1991).
- ◆ Van den Abbele, Andries -"La Rénovation Urbaine à Bruges" (Vers une Politique Communautaire de l'Environnement Collège d'Europe. De Tempel, Bruges 1975).
- ◆ Van Manscelt, Jan Dick -"Vers une Agriculture Renouvelable et Durable" (Revue Tiers Monde, Tome XXXIII, n° 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Varela, João de Matos Antunes -"Das Obrigações em Geral" (Almedina, Coimbra, 7ª edição 1991).
- ◆ Vasco, Domingo Carbajo -"Los Impuestos Ecologicos en la Comunidad Económica Europea" (Noticias/CEE ano VI n°71 1990).
- ◆ Vaughan, David -"Current EC Legal Developments - EC Environment and Planning Law" (Selection of Papers Given at the UIA Environment Law Conference, Durham, 1990)
- ◆ Vaughan, David -"EC Environmental and Planning Law" (CECLD Series: Current EC Legal Developments 1991).
- ◆ Vincent, Phillip E. -"Reciprocal Externalities and Optimal Input and Output Levels" (The American Economic Review, 3, 1969).
- ◆ Wagenbaur, Rolf -"The European Community's Policy on Implementation of Environmental Directives" (Fordham International Law Journal vol 14 1990-1991).
- ◆ Wagner, R. Harrison -"The Theory of Games and the Problem of International Cooperation" (The American Political Science Review, vol. 77 June 1983).
- ◆ Waite, Andrew -"Environmental Rights Under English Law" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente, Lisboa 4/6-2 1988).
- ◆ Waite, Andrew -"Les Sanctions Pénales et Administratives Dans le Droit Anglais de l'Environnement" (Revue Juridique de l'Environnement 2 1990).
- ◆ Weiss, Friedl -"International Organizations and Bodies -General Agreement on Tariffs and Trade" (Yearbook of International Environmental Law vol. 1, Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Westerlund, Staffan -"Environmental Rights in Sweden" (Conferência Internacional -A Garantia do Direito ao Ambiente Lisboa 4/6 2 1988).

- ◆ Wilkinson, David - "Maastricht and the Environment: the Implications for the EC's Environmental Policy of the Treaty on European Union" (Journal of Environmental Law vol 4 n°2 1992).
- ◆ Winter, Georg - "Gestão e Ambiente -Modelo Prático de Integração Empresarial" (Texto Editora. Textos de Gestão 1992).
- ◆ Wirth, David A. - "Multilateral Lending Activities/ Development Assistance and Sustainable Development" (Yearbook of International Environmental Law vol. 1, Graham & Trotman, London, 1990).
- ◆ Worcester, Robert; Michelle Corrado - "Attitudes Face à l'Environnement: une Analyse Nord/Sud" (Revue Tiers Monde, Tome XXXIII, n° 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Wood, Christopher - "Planning Pollution Prevention. Anticipatory Controls Over Air Pollution Sources" (Redwood Burn Limited, Trowbridge, Wiltshire, 1989).
- ◆ World Commission for the Environment and Development - "Proposals for International Environmental Law Developments Toward the Year 2000" (Environmental Policy and Law, 16/3/4 1986).
- ◆ Wyzga, R.E. - "Etude des Fonctions de Dommage dans le Domaine de l'Environnement" (Le Cout des Dommages Causés à l'Environnement, Compte Rendu d'un Séminaire Tenu à l'OCDE en Aout 1972).
- ◆ Yachir, Fayçal - "Théorie Économique et Environnement" (Revue Tiers Monde, Tome XXXIII, n° 130 Avril-Juin 1992).
- ◆ Zemanek, Karl - "State Responsibility and Liability " (International Environmental Law Policy Series. Environmental Protection and International Law. Graham Trotman/Martinus Nyhoff, London, 1991).

ÍNDICE IDEOGRÁFICO

A

- acidentes ecológicos graves 21, 43, 112
- actividades perigosas 65, 113, 139, 149, 150, 151, 210
- aluvião legislativo 53. ver poluição normativa
- ambiente
 - conhecimentos científicos e técnicos 87, 118
 - medidas de protecção inadequadas 117
 - nível de protecção elevado 75. ver em política comunitária do ambiente
 - noção 46
 - protecção do _ e análise de custos e benefícios 88, 193, 239
 - protecção do _ no Japão 103
 - serviços prestados pelo 31
- argumento da política do ambiente nascente 203
- auditorias ambientais 102, 115, 116

B

- bens
 - económicos 22
 - livres 22

C

- cadeias de poluidores 139. ver concausalidade
- Cimeira de Paris de 1972 45, 46
- concausalidade
 - cadeias de poluidores 139
 - poluição cumulativa 138

critério de Kaldor-Hicks 20, 36, 217, 240

D

desenvolvimento sustentável 57, 89, 95

distorções da concorrência 44, 45, 55, 103, 124, 164

divergências na economia 34

dumping ecológico 124, 201, 202. ver tb PPP -excepções

E

enriquecimento sem causa 40. ver em PPP

equidade económica internacional 55, 124. ver tb dumping ecológico

equilíbrio ecológico 19, 28, 34, 114, 154, 174, 215, 242

equilíbrio ecológico e óptimo económico 220

euroesclerose 76

excepções à aplicação do PPP 48, 77, 79

tipologia das excepções 199

externalidades

ambientais negativas 13, 14, 34, 35, 41

causas 35

exemplos 32

internalização 13, 34, 64, 130, 219

noção 31

soluções 35

F

free riding 26, 38

Fundo de Coesão 79

G

growthmania 43

I

impacte ambiental -avaliação, estudos 64, 67, 97
impostos ecológicos 139
individualismo financeiro 39
instrumentos de aplicação do PPP 114. ver em PPP

L

licenças de poluição 51. ver cumplicidade administrativa

M

medidas de protecção reforçadas 75. ver ambiente -nível de protecção elevado
medidas provisórias 77. ver tb excepções
medidas tipicamente públicas de protecção do ambiente 157
miopia dos agentes económicos 24

N

Nações Unidas

Conferência de Estocolmo, 1972 45

Conferência do Rio de Janeiro, 1992 11

Natureza

artificialização 18

causas da sobre-exploração económica 18

e Religião 21

representações 18

sacralização 17

nave espacial Terra 28

negociação directa 162. ver externalidades - soluções

nexo de causalidade 117, 131, 132, 135

no direito alemão 132

no direito britânico 131

no direito francês 132
no direito japonês 132
not in my yard 24

O

obstáculos epistemológicos 21, 22, 24, 25, 28, 32
opting-out 75. ver medidas de protecção reforçadas

P

parasitas da poluição 161
património comum da Humanidade 29
pé invisível 33
política comunitária do ambiente
competência geográfica 89
competência sectorial. ver princípio da subsidiariedade
dever de informação 81
objectivos 58, 59
pressupostos 87
princípio da integração 66, 69
princípio da subsidiariedade 90
princípios 61. ver tb PPP -subprincípios concretizadores
processo deliberativo 61
Programas de acção 46, 49, 62, 64, 142
primeiro 48, 100, 102, 145
quarto 52, 146
quinto 53, 67, 89, 95, 146, 166
segundo 145
terceiro 65, 145
Recomendação sobre a aplicação do PPP 62, 73, 111, 129, 137, 164
surgimento da política comunitária do ambiente 43
pollution prevention pays 112
poluição

- acidental 113
- críticas ao nível óptimo de 219
- cumplicidade da administração 51
- cumplicidade social 186
- cumulativa 138. ver concausalidade
- e rendimento disponível 38
- e rendimento disponível 118, 154, 161
- gradual 113
- nível óptimo de 20
- noção 9
- normativa 12, 51, 52, 115, 204
- prevenção 54. ver PPP -subprincípios concretizadores
- poluidor
 - como paga 163
 - /consumidor -noção 133
 - directo 134
 - indirecto 135
 - noção 129
 - o que paga 140
 - /produtor -noção 133
 - quem é 127
- poluidor-que-deve-pagar
 - causalidade simples 131
 - concausalidade 137
- PPP
 - aplicabilidade directa 70
 - compra do direito a poluir? 35, 36, 37, 39, 103
 - controlo judicial 68, 69
 - destinatários 72
 - e discricionariedade 126
 - e enriquecimento sem causa 40
 - e equidade 40, 48, 64, 104, 119, 158
 - e responsabilidade civil 40, 43, 107, 116, 119, 132, 140, 160
 - estatuição 140, 163

- hipótese 127
- instrumentos de aplicação
 - económicos 114, 165, 168
 - normativos 114, 164
- interpretação autêntica 13, 54
- interpretação histórica 54
- interpretação jurídica (importância) 51
- interpretação literal 125
- interpretação sistemática 57
 - no direito comunitário derivado 98
 - no direito comunitário originário 57
- interpretação teleológica 103
- subprincípios concretizadores 12, 49, 62, 114
 - princípio da correcção na fonte 62, 64, 78, 87, 158
 - princípio da precaução 149
 - princípio da precaução 62, 63, 87, 113, 114, 115, 119, 131, 146, 148, 150, 152
 - princípio da prevenção 62, 64, 87, 111, 114, 115, 117, 119, 131, 136, 139, 144, 148, 150, 152, 155, 157
 - princípio do equilíbrio do orçamento ambiental 121, 124
 - princípio do produtor-eliminador 65, 158
- surgimento do PPP na Comunidade 48
- valor jurídico 68, 86
- prevenção da poluição 54. ver poluição -prevenção
- princípio da reciclagem dos fundos 124
- princípio da subsidiariedade 90
 - antes do Tratado da União Europeia 91
 - controlo judicial 94
 - depois do Tratado da União Europeia 94
 - no quinto Programa de acção 95
- princípio do poluidor-punido 104
- princípio do potencial poluidor pagador 149
- princípio do produtor-eliminador 65, 158
- princípio in dubio pro ambiente 63, 149
- princípios de política do ambiente 12, 68. ver PPP - subprincípios concretizadores

Produto Nacional Bruto 43
Produto Nacional Verde 43
produtos verdes 118, 185
Programas de acção 46. ver em política comunitária do ambiente

Q

qualidade do ambiente
nível aceitável 114, 117, 118, 142, 154, 164

R

reciclagem de resíduos 27, 139
Recomendações
Conselho da Europa 48
OCDE 13, 48
recursos naturais
esgotáveis -preço óptimo 187
não regeneráveis 28
regeneráveis 28
registo de emissões poluentes 116, 150
repercussão 135
res communes 25, 27, 29
res derelictae 27, 32
resíduos 24, 27, 32, 65, 81, 108, 123, 128, 132, 147, 150, 157, 167, 177, 216
res nullius 25, 26, 27, 29
res omnium 26, 29
responsabilidade
fiduciária 29
intergeracional 29, 30
responsabilidade civil -limites à função preventiva 40, 108
responsabilidade partilhada 96
rótulo ecológico 115, 118

S

socialização do dano 160

solução regateada 36

subsidiariedade administrativa 97

subsídios 48, 55, 107, 115, 124, 159, 164, 200, 202

T

tragédia dos comuns 26

V

vítimas da poluição 13, 37, 38, 119, 120, 143, 157, 159, 160, 200

Vorsorgeprinzip 63

APÊNDICES

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO de 3 de Março de 1975 Relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente

(75/436/Euratom, CECA, CEE)

O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica,

Tendo em conta o projecto de recomendação apresentado pela Comissão,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu (1),

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social (2),

Considerando que, no âmbito da Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, de 22 de Novembro de 1973, relativa a um programa de acções das Comunidades Europeias em matéria de ambiente (3), foi adoptado o princípio dito do «poluidor-pagador»;

Considerando que convém, com efeito, imputar os custos ligados à protecção do ambiente contra a poluição, de acordo com os mesmos princípios em toda a Comunidade a fim de evitar a criação, nas trocas comerciais e na concorrência, de distorções incompatíveis com o bom funcionamento do mercado comum e com o objectivo de expansão económica equilibrada prosseguido pela Comunidade, e a fim de promover os objectivos do programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente;

Considerando que, para facilitar a aplicação do referido princípio é necessário que as Comunidades Europeias e os Estados-membros o definam mais claramente, estabelecendo as modalidades da sua aplicação bem como certas excepções que possam ser introdu-

zidas, tendo em conta as dificuldades de aplicação deste princípio ou a interferência de outras políticas com a política de protecção do ambiente;

RECOMENDA, na acepção do Tratado CEE, aos Estados-membros que dêem cumprimento, no que diz respeito à afectação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente, aos princípios e às modalidades de aplicação constantes da comunicação da Comissão anexa à presente Recomendação.

Feito em Bruxelas em 3 de Março de 1975

Pelo Conselho

O Presidente

J. KEATING

(1) JO no C 76 de 3. 7. 1974, p. 31.(2) JO no C 116 de 30. 9. 1974, p. 35.(3) JO no C 112 de 20. 12. 1973, p. 1.

ANEXO Comunicação da Comissão ao Conselho relativa à imputação dos custos e à intervenção dos poderes públicos em matéria de ambiente Princípios e modalidades de aplicação

1. No âmbito da Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, de 22 de Novembro de 1973, relativa a um programa de acção das Comunidades europeias em matéria de ambiente, foi adoptado o princípio do «poluidor-pagador». O programa de acção prevê que a Comissão transmita ao Conselho uma proposta relativa à aplicação deste princípio, incluindo as eventuais excepções.

A imputação aos poluidores dos custos da luta contra a poluição que eles provoquem incentiva-os a reduzir esta última e a procurar produtos ou tecnologias menos poluentes, permitindo deste modo uma utilização mais racional dos recursos do ambiente; além disso, obedece aos critérios de eficácia e equidade.

A fim de evitar que as distorções de concorrência afectem as trocas comerciais e a localização dos investimentos, o que seria incompatível com o bom funcionamento do mercado

comum, convém imputar os custos ligados à protecção do ambiente contra a poluição, de acordo com os mesmos princípios em toda a Comunidade.

2. Com este fim, tanto as Comunidades Europeias a nível comunitário, como os Estados-membros nas suas legislações nacionais, em matéria de protecção do ambiente devem aplicar o princípio do «poluidor-pagador», de acordo com o qual as pessoas singulares ou colectivas, de direito privado ou público, responsáveis por uma poluição, devem pagar as despesas das medidas necessárias para evitar essa poluição ou para a reduzir, a fim de respeitar as normas e as medidas equivalentes, permitindo atingir os objectivos de qualidade ou, quando tais objectivos não existam, a fim de respeitar as normas e as medidas equivalentes fixadas pelos poderes públicos (1).

A protecção do ambiente não deve, pois, em princípio ser assegurada por políticas baseadas na concessão de auxílios e que transfiram para a colectividade o encargo da luta contra a poluição.

3. O «poluidor» é aquele que degrada directa ou indirectamente o ambiente ou cria condições que levam à sua degradação (2).

Se a determinação do poluidor se revelar impossível ou muito difícil e, por conseguinte, arbitrária, e no caso da poluição do ambiente ser o resultado, quer da conjugação simultânea de várias causas - poluição cumulativa (3) - quer da sucessão de várias dessas causas - cadeias de poluidores (4) - os custos da luta antipoluição devem ser imputados aos pontos - por exemplo da cadeia ou da poluição cumulativa - e por meios legislativos ou administrativos que ofereçam a melhor solução nos planos administrativo e económico, e que contribuam da maneira mais eficaz, para a melhoria do ambiente.

No caso de poluições em cadeia, a imputação dos custos pode, pois, fazer-se no ponto onde o número dos operadores é o mais fraco possível e o mais fácil de controlar, ou então onde contribua mais eficazmente para a melhoria do ambiente e onde sejam evitadas as distorções de concorrência.

4. Na aplicação do princípio do «poluidor-pagador», os principais instrumentos à disposição dos poderes públicos para evitar a poluição são as normas e as taxas. É possível prever a aplicação conjugada destes.

a) Entre as normas, podem distinguir-se:

i) As «normas de qualidade do ambiente» que prescrevam, através de instrumentos jurídicos coercivos, os níveis de poluição ou de perturbações a não ultrapassar num meio ou parte de meio considerado;

ii) As «normas de produtos» (sendo a palavra «produto» utilizada aqui na sua acepção mais lata) que:

- fixem limites no que respeita aos níveis de poluentes ou aspectos nocivos a não ultrapassar na composição ou nas emissões de um produto,

ou,

- especifiquem as propriedades ou as características de concepção de um produto,

ou,

- digam respeito às modalidades de utilização (5) de um produto;

Quando for adequado, as normas de produtos podem incluir especificações relativas aos métodos de ensaio, ao acondicionamento, à marcação e etiquetagem dos produtos;

iii) As normas para instalações fixas, chamadas por vezes «normas de procedimento» que compreendem:

a) As «normas de emissão» que fixam os níveis de poluentes ou perturbações a não ultrapassar nas emissões provenientes de instalações fixas;

b) As «normas de concepção ou de construção de instalações fixas» que determinam as especificações a observar na concepção e construção de instalações fixas tendo em vista proteger o ambiente;

c) As «normas de exploração» que determinam as especificações (6) a observar na exploração das instalações fixas, tendo em vista proteger o ambiente;

b) A taxa tem por objectivo incitar o poluidor a tomar por si próprio, pelo menor custo, as medidas necessárias para reduzir a poluição de que é autor (função de incentivo) e/ou fazer com que suporte a sua quota-parte das despesas das medidas colectivas, como por exem-

plo, as despesas de depuração (função de redistribuição). A taxa deve ser imposta segundo o grau de poluição emitido, com base num procedimento administrativo adequado.

A taxa deve ser estabelecida de modo a desempenhar principalmente a sua função de incentivo.

Uma vez que a taxa tem sobretudo uma função de redistribuição, deve, no âmbito das medidas acima referidas, ser estabelecida pelo menos de modo a que para uma dada região e/ou para um dado objectivo de qualidade, o montante global da taxa seja igual à soma dos encargos colectivos de eliminação das perturbações.

O produto da taxa ser utilizado quer para o financiamento das medidas tomadas pelos poderes públicos, quer para contribuir para o financiamento de instalações realizadas por poluidores individuais na medida em que estes prestem um serviço especial à colectividade reduzindo, por pedido específico dos poderes públicos, as suas poluições para além do nível fixado pelas autoridades competentes. Neste último caso, a contribuição concedida ao financiamento deve compensar apenas os serviços assim prestados por estes poluidores à colectividade.

Além disso, o produto das taxas pode, na observância dos artigos 92o e seguintes do Tratado CEE, ser destinado a financiar as instalações de poluidores individuais para proteger o ambiente, tendo em conta o objectivo que representa a redução enérgica das perturbações existentes. Neste caso, estas medidas de financiamento devem ser integradas num programa de financiamento plurianual elaborado pelas autoridades competentes.

No caso em que o produto das taxas ultrapasse o total das despesas efectuadas pelos poderes públicos em aplicação dos dois parágrafos anteriores, o excedente deve ser utilizado de preferência por cada Governo no âmbito da sua política de ambiente; contudo, este excedente não podia ser utilizado para a concessão de auxílios senão nas condições previstas acima nos nos 6 e 7.

Convém que a Comunidade se esforce por uniformizar tanto quanto possível os métodos de cálculo utilizados pelos Estados-membros para fixar as taxas;

c) A fim de evitar as distorções de concorrência que afectam as trocas e a localização dos investimentos na Comunidade será certamente necessário atingir, no plano comunitário,

uma maior harmonização de diferentes instrumentos quando aplicados em casos similares.

Enquanto tal não for feito, a questão da imputação dos custos da luta contra a poluição não será resolvida completamente no plano comunitário. A presente comunicação da Comissão não é apenas um primeiro passo na aplicação do princípio do «poluidor-pagador». Este primeiro passo deve ser seguido tão rapidamente quanto possível por uma harmonização, na Comunidade, dos instrumentos de aplicação do referido princípio quando aplicados em casos similares como, aliás, está indicado no terceiro parágrafo do no 8.

5. Os poluidores são obrigados a suportar, de acordo com instrumentos utilizados e sem prejuízo de eventuais indemnizações devidas, com base no direito nacional ou internacional, e/ou de uma regulamentação a elaborar na Comunidade:

a) As despesas correspondentes às medidas que tomarem para lutar contra a poluição (investimentos em equipamento e material antipoluição, execução de novos processos, despesas de funcionamento de instalações antipoluição etc), mesmo quando estas medidas vão mais longe do que as normas impostas pelos poderes públicos;

b) as taxas.

Os custos a suportar pelos poluidores no âmbito da aplicação do princípio do «poluidor-pagador» deviam englobar todas as despesas necessárias para atingir um objectivo de qualidade do ambiente, incluindo os custos administrativos directamente ligados à execução das medidas antipoluição.

As despesas de construção, de compra e de funcionamento das instalações de vigilância e de controlo da poluição, realizadas pelos poderes públicos podem, pelo contrário, estar a cargo destes últimos.

6. Podem justificar-se, em casos limitados, excepções à aplicação do princípio do «poluidor-pagador»:

a) Quando a aplicação imediata de normas muito coercivas ou em que a imputação de taxas importantes forem susceptíveis de provocar perturbações económicas graves, a integração rápida do custo da luta antipoluição nos custos de produção corre o risco de fazer surgir custos sociais mais elevados. Deste modo, pode revelar-se necessário:

- conceder a certos poluidores um prazo limitado para adaptar os seus produtos ou os seus processos de produção às novas normas,

e/ou

- conceder auxílios limitados no tempo e eventualmente de carácter degressivo.

Tais medidas só podem, em qualquer caso, aplicar-se às instalações de produção existentes (7) assim como aos produtos existentes;

b) Quando, no âmbito de outras políticas (por exemplo, política regional, industrial, social e política agrícola, política de investigação e de desenvolvimento científico), os investimentos que tenham efeito sobre a protecção do ambiente, beneficiem de auxílios destinados a resolver certos problemas estruturais de natureza industrial, agrícola ou regional.

Os auxílios das alíneas a) e b) só podem, evidentemente, ser concedidos pelos Estados-membros no respeito das disposições em matéria de auxílios de Estado previstos nos Tratados que instituem as Comunidades Europeias e, nomeadamente, os artigos 92º e seguintes do Tratado CEE. Na aplicação dos artigos 92º e seguintes do Tratado CEE a estes auxílios, serão tidas em conta as necessidades a que tais auxílios correspondem em matéria de ambiente.

7. Não são considerados contrários ao princípio do «poluidor-pagador» (8).

a) As contribuições financeiras que sejam eventualmente concedidas às colectividades locais para construir e gerir as instalações públicas de protecção do ambiente, cujas despesas não possam de imediato ser totalmente cobertas pelas taxas dos poluidores que utilizem estas instalações. Na medida em que, além dos resíduos domésticos, estas instalações tratem outros efluentes, os serviços assim prestados às empresas devem-lhes ser facturados de modo a reflectir os custos reais desses tratamentos;

b) Os financiamentos destinados a compensar os encargos especialmente onerosos que sejam impostos a certos poluidores para obter um grau de pureza excepcional do ambiente;

c) As contribuições concedidas com o fim de estimular os esforços de investigação e desenvolvimento, tendo em conta a aplicação de técnicas, de processos de fabrico ou de

produtos menos poluentes.

8. Na execução das suas tarefas no âmbito da política de ambiente da Comunidade, a Comissão dará cumprimento, em especial às definições e modalidades de aplicação do princípio do «poluidor-pagador» acima referidas.

A Comissão pede ao Conselho que tome nota destas definições e modalidades de aplicação e que recomende aos Estados-membros que lhes dêem cumprimento nas suas legislações e actos administrativos que impliquem a imputação de custos em matéria de ambiente.

A Comissão submeterá posteriormente ao Conselho todas as propostas necessárias no domínio em questão, no que respeita, nomeadamente, à harmonização dos instrumentos de gestão do princípio do «poluidor-pagador» e à sua aplicação específica aos problemas de poluição transfronteira.

Cada Estado-membro aplica o princípio do «poluidor-pagador» em relação a todas as formas de poluição no interior do seu país indistintamente do país que é afectado pela poluição.

(1) Enquanto um tal nível não é estabelecido pelo poderes públicos, as medidas tomadas por estes últimos para evitar a poluição devem ser igualmente respeitadas pelos poluidores, em aplicação do princípio «poluidor-pagador». (2) A noção de poluidor, tal como é definida nesta frase não afecta as disposições relativas à responsabilidade civil. (3) Por exemplo, no caso de uma aglomeração onde vários poluidores são simultaneamente responsáveis pela poluição do ar por SO₂ tais como lares, utilizadores de veículos a motor e instalações industriais. (4) Por exemplo, no caso da poluição do ambiente por gás de escape de veículos a motor, estão na origem da poluição atmosférica não só o utente do veículo, mas também os fabricantes desse veículo e do carburante. (5) Tais modalidades de utilização ou especificações podem igualmente ser objecto de «códigos de práticas». (6) Tais modalidades de utilização ou especificações podem igualmente ser objecto de «códigos de práticas». (7) O alargamento ou a transferência de instalações existentes são considerados como criações de novas instalações na medida em que o alargamento ou a transferência em questão impliquem um aumento da capacidade de produção. (8) Esta lista pode ser modificada pelo Conselho, sobre proposta da Comissão

Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle

14 November 1974 - C(74)223

THE COUNCIL,

HAVING REGARD to Article 5 b) of the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development of 14 December 1960;

HAVING REGARD to the provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade;

HAVING REGARD to the Recommendation of the Council of 26 May 1972 on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies [C(72)128];

HAVING REGARD to the Note by the Environment Committee on Implementation of the Polluter-Pays Principle [ENV(73)32(Final)];

HAVING REGARD to the possibility, approved by the Council, of holding informal consultations on the Guiding Principles within the OECD [C/M(74)16(Final), Item 157];

On the proposal of the Environment Committee;

I. REAFFIRMS that:

1. The Polluter-Pays Principle constitutes for Member countries a fundamental principle for allocating costs of pollution prevention and control measures introduced by the public authorities in Member countries.

2. The Polluter-Pays Principle, as defined by the Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies [C(72)128], which take account of particular problems possibly arising for developing countries, means that the polluter should bear the expenses of carrying out the measures, as specified in the previous paragraph, to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption.

3. Uniform application of this principle, through the adoption of a common basis for Member countries' environmental policies, would encourage the rational use and the better allocation of scarce environmental resources and prevent the appearance of distortions

in international trade and investment.

II. NOTES that:

1. There is a close relationship between a country's environmental policy and its overall socio-economic policy;

2. In exceptional circumstances, such as the rapid implementation of a compelling and especially stringent pollution control regime, socio-economic problems may develop of such significance as to justify consideration of the granting of governmental assistance, if the environmental policy objectives of a Member country are to be realised within a prescribed and specific time;

3. Aid given for the purpose of stimulating experimentation with new pollution-control technologies and development of new pollution-abatement equipment is not necessarily incompatible with the Polluter-Pays Principle;

4. Where measures taken to promote a country's specific socio-economic objectives, such as the reduction of serious interregional imbalances, would have the incidental effect of constituting aid for pollution-control purposes, the granting of such aid would not be inconsistent with the Polluter-Pays Principle.

III. RECOMMENDS that:

1. Member countries continue to collaborate and work closely together in striving for uniform observance of the Polluter-Pays Principle, and therefore that as a general rule they should not assist the polluters in bearing the costs of pollution control whether by means of subsidies, tax advantages or other measures;

2. The granting of any such assistance for pollution control be strictly limited, and in particular comply with every one of the following conditions:

a) It should be selective and restricted to those parts of the economy, such as industries areas or plants, where severe difficulties would otherwise occur;

b) It should be limited to well-defined transitional periods, laid down in advance and adapted to the specific socio-economic problems associated with the implementation of a country's environmental programme;

c) It should not create significant distortions in international trade and invest-

ment;

3. If a Member country, in cases of exceptional difficulty, gives assistance to new plants, the conditions be even stricter than those applicable to existing plants and that criteria on which to base this differentiation be developed;

4. In accordance with appropriate procedures to be worked out, all systems to provide assistance be notified to Member countries through the OECD Secretariat. Whenever practicable these notifications would occur prior to implementation of such systems;

5. Regardless of whether notification has taken place, consultations, as mentioned in the Guiding Principles [C(72)128] on the implementation of such systems, will take place at the request of any Member State.

IV. INVITES the Environment Committee to report to the Council on action taken pursuant to this Recommendation.

Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution

14 November 1974 - C(74)224

THE COUNCIL,

HAVING REGARD to Article 5 b) of the Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development of 14 December 1960;

CONSIDERING that the protection and improvement of the environment are common objectives of Member countries;

CONSIDERING that the common interests of countries concerned by transfrontier pollution should induce them to co-operate more closely in a spirit of international solidarity and to initiate concerted action for preventing and controlling transfrontier pollution;

HAVING REGARD to the Recommendations of the United Nations Conference on the Human Environment held in Stockholm in June 1972 and in particular those Principles of the Declaration on the Human Environment which are relevant to transfrontier pollution;

On the proposal of the Environment Committee;

I. RECOMMENDS that, without prejudice to future developments in international

law and international co-operation in relation to transfrontier pollution, Member countries should be guided in their environmental policy by the principles concerning transfrontier-pollution contained in this Recommendation and its Annex, which is an integral part of this Recommendation.

II. INSTRUCTS the Environment Committee to prepare without delay, taking account of the work undertaken by other international organisations, a programme of work designed to elaborate further these principles and to facilitate their practical implementation.

III. RECOMMENDS Member countries to co-operate in developing international law applicable to transfrontier pollution.

IV. INSTRUCTS the Environment Committee, within the framework of its mandate, to examine or investigate further, as the case may be, the issues related to the Principles of the Stockholm Declaration regarding responsibility and liability, taking into account the work undertaken by other international organisations, to submit a first report to the Council on its work by 1 March 1976 and to seek to formulate as soon as possible Draft Recommendations.

V. INSTRUCTS the Environment Committee to investigate further the issues concerning equal right of hearing, to formulate as soon as possible Draft Recommendations and to report to the Council on its work by 1 July 1975.

ANNEX

SOME PRINCIPLES CONCERNING TRANSFRONTIER POLLUTION

Title A. Introduction

This Annex sets forth some principles designed to facilitate the development of harmonized environmental policies with a view to solving transfrontier pollution problems. Their implementation should be based on a fair balance of rights and obligations among countries concerned by transfrontier pollution.

These principles should subsequently be supplemented and developed in the light of work undertaken by the OECD or other appropriate international organisations.

For the purpose of these principles, pollution means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the environment resulting in deleterious effects

of such a nature as to endanger human health harm living resources and ecosystems, and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment.

Unless otherwise specified, these principles deal with pollution originating in one country and having effects within other countries.

Title B. International Solidarity

1. Countries should define a concerted long-term policy for the protection and improvement of the environment in zones liable to be affected by transfrontier pollution.

Without prejudice to their rights and obligations under international law and in accordance with their responsibility under Principle 21 of the Stockholm Declaration, countries should seek, as far as possible, an equitable balance of their rights and obligations as regards the zones concerned by transfrontier pollution.

In implementing this concerted policy, countries should among other things:

a) Take account of:

- Levels of existing pollution and the present quality of the environment concerned;
- The nature and quantities of pollutants;
- The assimilative capacity of the environment, as established by mutual agreement by the countries concerned, taking into account the particular characteristics and use of the affected zone;
- Activities at the source of pollution and activities and uses sensitive to such pollution;
- The situation, prospective use and development of the zones concerned from a socio-economic standpoint;

b) Define:

- Environmental quality objectives and corresponding protective measures;

c) Promote:

- Guidelines for a land-use planning policy consistent with the require-

ments both of environmental protection and socio-economic development;

d) Draw up and maintain up to date:

i) Lists of particularly dangerous substances regarding which efforts should be made to eliminate polluting discharges, if necessary by stages, and

ii) Lists of substances regarding which polluting discharges should be subject to very strict control.

2. Pending the definition of such concerted long-term policies countries should, individually and jointly, take all appropriate measures to prevent and control transfrontier pollution, and harmonize as far as possible their relevant policies.

3. Countries should endeavour to prevent any increase in transfrontier pollution, including that stemming from new or additional substances and activities, and to reduce, and as far as possible eliminate any transfrontier pollution existing between them within time limits to be specified.

Title C. Principle of Non-Discrimination

4. Countries should initially base their action on the principle of non-discrimination, whereby:

a) Polluters causing transfrontier pollution should be subject to legal or statutory provisions no less severe than those which would apply for any equivalent pollution occurring within their country, under comparable conditions and in comparable zones, taking into account, when appropriate, the special nature and environmental needs of the zone affected;

b) In particular, without prejudice to quality objectives or standards applying to transfrontier pollution mutually agreed upon by the countries concerned, the levels of transfrontier pollution entering into the zones, liable to be affected by such pollution should not exceed those considered acceptable under comparable conditions and in comparable zones inside the country in which it originates, taking into account, when appropriate, the special state of the environment in the affected country;

c) Any country whenever it applies the Polluter-Pays Principle should apply it to all polluters within this country without making any difference according to

whether pollution affects this country or another country;

d) Persons affected by transfrontier pollution should be granted no less favourable treatment than persons affected by a similar pollution in the country from which such transfrontier pollution originates.

Title D. Principle of Equal Right of Hearing

5. Countries should make every effort to introduce, where not already in existence, a system affording equal right of hearing, according to which:

a) Whenever a project, a new activity or a course of conduct may create a significant risk of transfrontier pollution and is investigated by public authorities, those who may be affected by such pollution should have the same rights of standing in judicial or administrative proceedings in the country where it originates as those of that country;

b) Whenever transfrontier pollution gives rise to damage in a country, those who are affected by such pollution should have the same rights of standing in judicial or administrative proceedings in the country where such pollution originates as those of that country, and they should be extended procedural rights equivalent to the rights extended to those of that country.

Title E. Principle of Information and Consultation

6. Prior to the initiation in a country of works or undertakings which might create a significant risk of transfrontier pollution, this country should provide early information to other countries which are or may be affected. It should provide these countries with relevant information and data, the transmission of which is not prohibited by legislative provisions or prescriptions or applicable international conventions, and should invite their comments.

7. Countries should enter into consultation on an existing or foreseeable transfrontier pollution problem at the request of a country which is or may be directly affected and should diligently pursue such consultations on this particular problem over a reasonable period of time.

8. Countries should refrain from carrying out projects or activities which might create a significant risk of transfrontier pollution without first informing the countries which

are or may be affected and, except in cases of extreme urgency, providing a reasonable amount of time in the light of circumstances for diligent consultation. Such consultations held in the best spirit of co-operation and good neighbourliness should not enable a country to unreasonably delay or to impede the activities or projects on which consultations are taking place.

Title F. Warning Systems and Incidents

9. Countries should promptly warn other potentially affected countries of any situation which may cause any sudden increase in the level of pollution in areas outside the country of origin of pollution, and take all appropriate steps to reduce the effects of any such sudden increase.

10. Countries should assist each other, wherever necessary, in order to prevent incidents which may result in transfrontier pollution, and to minimise, and if possible eliminate, the effects of such incidents, and should develop contingency plans to this end.

Title F. Warning Systems and Incidents

9. Countries should promptly warn other potentially affected countries of any situation which may cause any sudden increase in the level of pollution in areas outside the country of origin of pollution, and take all appropriate steps to reduce the effects of any such sudden increase.

10. Countries should assist each other, wherever necessary, in order to prevent incidents which may result in transfrontier pollution, and to minimise, and if possible eliminate, the effects of such incidents, and should develop contingency plans to this end.

Title G. Exchange of Scientific Information, Monitoring Measures and Research

11. Countries concerned should exchange all relevant scientific information and data on transfrontier pollution, when not prohibited by legislative provisions or prescriptions or by applicable international conventions. They should develop and adopt pollution measurement methods providing results which are compatible.

12. They should, when appropriate, co-operate in scientific and technical research programmes *inter alia* for identifying the origin and pathways of transfrontier pollution, any damage caused and the best methods of pollution prevention and control, and should share all information and data thus obtained.

They should, where necessary, consider setting up jointly, in zones affected by trans-frontier pollution, a permanent monitoring system or network for assessing the levels of pollution and the effectiveness of measures taken by them to reduce pollution.

Title H. Institutions

13. Countries concerned by a particular problem of transfrontier pollution should consider the advantages of co-operation, by setting up international commissions or other bodies, or by strengthening existing institutions, in order to deal more effectively with particular aspects of such problems.

Such institutions could be authorised to collect any data needed for a proper evaluation of the problem and its causes, and make to the countries concerned practical proposals for concerted efforts to combat transfrontier pollution. With the consent of the States concerned, they could also carry out any necessary additional investigations into the origin and degree of pollution, review the effectiveness of any pollution prevention and control measures which have been taken, and publish reports of their findings.

Title I. Disputes

14. Should negotiations and other means of diplomatically settling disputes concerning transfrontier pollution fail, countries should have the opportunity to submit such a dispute to a procedure of legal settlement which is prompt, effective and binding.

Title J. International Agreements

15. Countries should endeavour to conclude, where necessary, bilateral or multilateral agreements for the abatement of transfrontier pollution in accordance with the above principles, to bring promptly into force any agreements which may already have been signed.

16. When negotiating new bilateral or multilateral agreements countries should, while taking into account the principles set out above, strive for the application of efficient pollution prevention and control measures in accordance with the Polluter Pays Principle.

Such agreements could, inter alia, include provisions for practical procedures promoting the prompt and equitable compensation of persons affected by transfrontier pollution, and could also contain procedures facilitating the provision of information and consultation.



INSTITVTO • IVRIDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA