



ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE AÇÃO AMBIENTAL DA UNIÃO EUROPEIA E SUA NATUREZA JURÍDICA

ANALYSIS OF THE ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAMMES OF THE EUROPEAN UNION AND THEIR LEGAL NATURE

Rhana Augusta Aníbal Prado¹

Beatriz Souza Costa²

RESUMO

A União Europeia se tornou a vanguarda no estudo das mudanças climáticas e Direito Ambiental ao longo dos anos 90 em diante. Diante do compromisso do bloco com a agenda ambiental, principalmente com a defesa do meio ambiente natural e no estudo e enfrentamento contra as alterações climáticas, foram criados os Programas de Ação Ambiental, os PAAs, em 1973. Os programas servem para definir a agenda da UE traçando objetivos de políticas ambientais para determinado período a serem cumpridos pelos países membros. No entanto, ao longo das décadas os PAAs sofreram mudanças e críticas, uma delas diz respeito quanto à sua natureza jurídica, pois pode ser um obstáculo à concretização dos seus objetivos prioritários pelos países membros, que apesar de vinculativos são subordinados aos princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da atribuição. Princípios que ajudam na delimitação das competências da União Europeia e suas instituições e dos Estados Membros, em nível nacional, regional e local, mas impõem limites na atuação do próprio bloco.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Mudanças Climáticas; Natureza Jurídica; PAA; União Europeia.

ABSTRACT

The European Union became the vanguard in the study of climate change and Environmental Law throughout the 1990s onwards. Given the bloc's commitment to the environmental agenda, mainly with the defense of the natural environment and the study and fight against climate change, the Environmental Action Programs, the EAP, were created in 1973. The programs serve to define the agenda of the EU outlining environmental policy objectives for a given period to be met by member countries. However, over the decades, EAPs have undergone changes and criticism, one of which concerns their legal nature, as it can be an obstacle to the achievement of their priority objectives by member countries, which, despite being binding, are subordinated to

¹ Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC). Bacharel em Direito pela ESDHC. Estagiária de Pós-graduação no Ministério Público de Minas Gerais. E-mail: rhana.prado@gmail.com

² Pós-doutora em Castilla-La Mancha/Espanha. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Professora na Pós-graduação em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da ESDHC e Pró-reitora de Pesquisa da ESDHC. E-mail: biaambiental@yahoo.com.br





principles as subsidiarity, proportionality and attribution. Principles that help to define the competences of the European Union and its institutions and of the member countries, at national, regional and local levels, but impose limits on the actions of the bloc itself.

Key words: Environmental Law; Climate Change; Legal Nature; EAP; European Union.

INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) é um bloco econômico criado, com esse nome, em 1992 por meio do Tratado de Maastricht, porém, alguns países já se organizavam anteriormente para cooperação mútua em determinados temas e negociações, como a Organização Europeia de Cooperação Econômica de 1948 e o Conselho da Europa de 1949.

O bloco, que hoje já se encontra em uma fase de união política e monetária, é composto por 27 países. Destaca-se que no tocante à legislação ambiental (quanto ao enfrentamento das alterações climáticas) é considerado por alguns especialistas como umas das referências na elaboração de normativas legais, em especial quando considerado o processo para que tais normas sejam válidas.

Assim, no âmbito do Direito Ambiental Internacional, o tema-problema da pesquisa que se desenvolverá é relativo se os Programas de Ação Ambiental (PAA) têm natureza jurídica vinculativa frente a todos os países integrantes da UE.

Nesse sentido, para nortear a investigação científica, questiona-se: quais os objetivos centrais da política dos Programas de Ação Ambiental; quais os Programas de Ação Ambiental são desenvolvidos e por quais instituições da União Europeia.

O objetivo geral do presente artigo é verificar se os PAAs são efetivos nas transformações a que se propõem no âmbito dos países participantes do bloco europeu. Nessa perspectiva, que buscar-se-á, especificamente, analisar o procedimento legal para adoção dos planos de ação, avaliar os dados disponibilizados pelos órgãos oficiais, identificar os pontos de resistência de implementação e os fatores que impedem sua plena eficácia.

A partir das reflexões preliminares sobre o tema, supõe-se que os programas de ação ambiental têm tido sucesso na União Europeia em certos aspectos, mas ainda há resistência quanto à implementação pelos países de maneira efetiva e coercitiva.

O presente estudo é importante, pois trata das diretivas e objetivos no combate contra a degradação ambiental do maior bloco econômico do planeta, agregando 27 países



que devem agir em conjunto, levando em consideração suas particularidades, mas principalmente sua localização geográfica. Os países presentes no bloco europeu muitas vezes dividem fronteiras, e ao adotar uma política ambiental una, que realmente seja aplicada, pode favorecer e melhorar a qualidade de vida e diminuir a degradação ambiental e combater as mudanças climáticas mais do que a implementação de políticas solitárias, ou a não aplicação de alguma política.

A tentativa de soluções isoladas e sem considerar as diferentes áreas do conhecimento e mesmo, sem considerar os diferentes fatores socioeconômicos, levava à criação de políticas públicas vazias e ineficientes. Os programas se colocam como uma das soluções a esse problema que foi sendo percebido pelos países na implementação dos objetivos que conciliam o plano econômico e o sustentável.

O pensamento e ensinamentos que nortearam o presente artigo foram retirados de escritos pela autora Jamile Diz, da área do Direito Internacional, com foco no estudo dos blocos econômicos. É o marco teórico deste artigo, pela exposição feita no texto “O papel dos programas de ação ambiental para o aperfeiçoamento do espaço ambiental comum europeu”, no qual aborda a importância de programas ambientais como formas de solução integrada dos problemas ecológicos que são enfrentados na sociedade pós-moderna.

Logo, a ideia é demonstrar que as decisões tomadas pelo bloco econômico em conjunto, visando a vinculação de todos os seus países signatários em matéria de meio ambiente é a melhor solução para a caminhada rumo ao equilíbrio ambiental e à neutralidade climática.

A metodologia utilizada pertence à vertente jurídico-dogmática. No tocante ao tipo de investigação, foi escolhido, na classificação de Witker (1985) e Gustin (2010), o tipo jurídico-dogmático. O raciocínio desenvolvido na pesquisa será predominantemente dedutivo.

Quanto à natureza dos dados, serão fontes primárias: dados extraídos de documentos oficiais da União Europeia, legislação da UE, dados estatísticos, informações de arquivos, dentre outros. Serão dados secundários os livros, artigos, artigos de revistas, teses e dissertações especializadas sobre o tema.



De acordo com a técnica de análise de conteúdo, trata-se de uma pesquisa teórica, o que será possível a partir da análise de conteúdo dos textos legais, dos dados e dos estudos já produzidos sobre o tema e analisados para a elaboração deste artigo.

1. PROGRAMAS DE AÇÃO AMBIENTAL: UM PANORAMA HISTÓRICO

Considerando o foco no desenvolvimento dos programas de ação ambiental no contexto europeu, far-se-á uma digressão histórica sobre a evolução do tema na região. Desde o início da década de 70 as políticas ambientais europeias são regidas e orientadas por programas de ação ambiental que definem objetivos prioritários a serem alcançados durante o período determinado do programa. Foi por meio do Programa de Ação em matéria de Ambiente (PAA) que a União Europeia concordou em intensificar os esforços para proteger os bens naturais, estimular o crescimento e a inovação hipocarbônica e se tornar eficiente na utilização dos recursos e proteção da saúde e bem-estar das pessoas.

A fim de dar continuidade às atribuições convencionadas no Tratado de Roma, a União Europeia fundou a Direção-Geral do Ambiente da Comissão Europeia (chamada de DG Ambiente), em 1973, um órgão responsável por propor políticas e legislação na área ambiental e tem como função fiscalizar a correta aplicação do Direito Ambiental Europeu nos países membros. A DG Ambiental, conforme Jamile Bergamaschine:

é a principal responsável por elaborar os Programas de Ação Ambiental (PAA), que servem de guia para o desenvolvimento da política ambiental comunitária. Eles podem ser definidos como instrumentos onde se concretizam os projetos, meios e ações que devem ser adotados, durante certo período, para a consolidação da política ambiental (DIZ, 2021, p.189).

Entretanto, os programas desde 2002 são regulados e instruídos conjuntamente pelo Parlamento e Conselho Europeu, o que imprime legitimidade às metas, princípios e ações dos programas. A referida competência das instituições mencionadas será discutida mais adiante no artigo.

A função dos PAAs é a de ajudar a UE a definir uma agenda estratégica global para políticas ambientais, como o enfrentamento das mudanças climáticas, a serem implementadas durante um período específico, estabelecendo ainda prazos e metas a serem alcançadas por meio da integração coerente dos objetivos da política ambiental em todas as esferas de competência compreendidos na União Europeia.





Em novembro de 1973 o primeiro programa ambiental foi criado, o 1º PAA tinha como objetivo principal a prevenção de danos ambientais e primou por uma intensa luta contra a contaminação, pela manutenção do equilíbrio ecológico, contra a exploração dos recursos naturais de forma irracional dentre outros. Conforme Diz (2019, p. 93), o primeiro programa frisou “a necessidade de avançar na construção de uma política ambiental que se integrasse no esquema comunitário”.

Já o 2º PAA, vigente entre 1977 a 1981, com a missão de dar continuidade e consolidação às primeiras diretrizes, iniciou também os primeiros debates sobre meio ambiente e desenvolvimento econômico sustentável. O 3º PAA, de 1982 a 1986, por sua vez, destacou o princípio da integração com o foco na horizontalidade e na globalidade na aplicação das diretrizes ambientais da Comissão Europeia.

Ademais, o 4º Programa que vigorou de 1987 a 1991, buscou a proteção ambiental como apoio e sustento da economia, destacando a importância das Organizações Não Governamentais (ONGs) na busca da proteção ambiental, além do combate específico contra a poluição do ar, da água, do solo, das substâncias tóxicas, poluição sonora e da prevenção de acidentes industriais e combate à erosão do solo, dentre outros.

Desde 1992 até 2000, o Programa nº 5 ganhou espaço pregando a integração do meio ambiente com as políticas setoriais comunitárias, e pela primeira vez o princípio intergeracional é citado, com a principal mensagem da satisfação das necessidades das gerações atuais sem comprometer o sustento das gerações futuras. A partir de 2001 até 2012, o 6º Programa teve como objetivos prioritários, conforme Diz (2021, p.191) a: “mudança climática; biodiversidade; meio ambiente, saúde e qualidade de vida e recursos naturais e resíduos.”. Além de ter como base as propostas na Estratégia Comunitária de Desenvolvimento Sustentável e teve sua adoção, pela primeira vez, mediante o Parlamento e Conselho Europeu.

A avaliação do 6º programa concluiu que, o PAA:

produziu benefícios para o ambiente e proporcionou um rumo estratégico global para a política de ambiente. Apesar desses resultados positivos, persistem tendências insustentáveis nos quatro domínios prioritários identificados no 6º PAA: alterações climáticas; natureza e biodiversidade; ambiente, saúde e qualidade de vida; e recursos naturais e resíduos (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2013, p.171)



Portanto, na avaliação final do Sexto Programa, foram assinaladas algumas deficiências que deveriam ser sanadas com a implementação do Sétimo Programa. Dito isso, em setembro de 2013 o 7º PAA foi aprovado pela Decisão nº 1.386/2013 pelo Parlamento e Conselho Europeu com o tema: “Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta”, esse programa ambiental, assim como os anteriores, teve como meta dar continuidade ao trabalho ambiental iniciado na década de 70. Entretanto, é diretamente responsável por dar seguimento aos objetivos do 6º PAA.

Por fim, em 14 de outubro de 2020 a Comissão Europeia apresentou proposta para um 8º PAA que foi aprovado em 29 de março de 2022 e publicado em 6 de abril de 2022. Esse programa visa acelerar a transição verde de forma justa e inclusiva, dando direta continuidade ao programa de “Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta” inserido no novo programa sob o título: “Turning the Trends Together”³, o qual será mais aprofundado na pesquisa.

2. RESULTADOS DO 7º PAA E OS DESAFIOS DO 8º PAA

Os sucessivos programas, anteriormente mencionados, desde 1973 têm proporcionado a evolução das ações mais concretas da UE em matéria de ambiente. A União Europeia estabeleceu para si o objetivo de se tornar uma economia inteligente, sustentável e inclusiva até 2050, com um conjunto de políticas e ações com vista a fazer dela uma economia hipocarbônica, isto é, com baixa emissão de carbono, e eficiente na utilização de recursos.

O 7º PAA, ou o programa “Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta”, menciona 9 objetivos prioritários e os passos para a UE os alcançar até 2020. Esses objetivos deveriam ser realizados por meio de medidas nos diversos níveis de governança, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, que será analisado no próximo capítulo. São os objetivos prioritários do sétimo programa:

Artigo 2º

1. O 7º programa de ação em matéria de ambiente tem os seguintes objetivos prioritários:

a) Proteger, conservar e reforçar o capital natural da União;

³ “Mudando as tendências/estatísticas juntos” (tradução nossa)



- b) Tornar a União uma economia hipocarbónica, eficiente na utilização dos recursos, verde e competitiva;
- c) Proteger os cidadãos da União contra pressões de carácter ambiental e riscos para a saúde e o bem-estar;
- d) Maximizar os benefícios da legislação da União relativa ao ambiente melhorando a sua aplicação;
- e) Melhorar a base de conhecimentos e de dados da política de ambiente da União;
- f) Assegurar investimentos para a política relativa ao ambiente e ao clima e abordar as externalidades ambientais;
- g) Melhorar a integração e a coerência das políticas no domínio do ambiente;
- h) Aumentar a sustentabilidade das cidades da União;
- i) Melhorar a eficácia da União na resposta aos desafios internacionais em matéria de ambiente e clima. (DECISÃO N° 1386/2013/EU, 2013. p. 174)

O 7º PAA, que teria o tempo de vigência entre 2013 a 2020, teve por conta das restrições da pandemia do covid-19 sua vigência estendida até 2022, sua aplicação foi baseada no acordo inicial entre os membros da União o propósito de, por exemplo:

conseguir uma **redução de pelo menos 20% nas emissões de gases com efeito de estufa até 2020** [...] assegurar que, até 2020, **20% do consumo de energia provém de fontes renováveis**; [...]

(12) A União apoia os objetivos de **travar a perda de coberto florestal a nível mundial até 2030, pelo menos, e de reduzir a desflorestação tropical bruta em pelo menos 50%, até 2020**, relativamente aos níveis de 2008

(13) A União acordou alcançar, **até 2015, um bom estado para todas as águas da União**, incluindo as águas doces (rios e lagos, águas subterrâneas), as águas de transição (estuários/deltas) e as águas costeiras até uma milha náutica da costa

[...]

(17) A União acordou em **proteger o ambiente e a saúde humana, prevenindo ou reduzindo os impactos adversos da geração e da gestão de resíduos, reduzindo o impacto global da utilização dos recursos e melhorando a eficiência dessa utilização**, [...]

(18) A União acordou em incentivar a **transição para uma economia verde e lutar pela dissociação absoluta entre crescimento económico e degradação ambiental**

(19) A União acordou igualmente em **lutar por um mundo neutro em termos de degradação do território, no contexto do desenvolvimento sustentável** (JORNAL, 2013, p. 172-173, grifo nosso)

O sétimo programa movido pelos princípios da precaução, da ação preventiva, da correção da poluição na fonte e pelo princípio do poluidor pagador, conforme Decisão nº 2022/591 do Parlamento Europeu e do Conselho, atingiu os seguintes resultados:

visão para 2050 e os objetivos prioritários se mantinham válidos; que o **7º PAA contribuiu para ações mais previsíveis, mais rápidas e mais bem coordenadas no domínio da política ambiental** e que a estrutura e o enquadramento facilitador do 7º PAA ajudaram a criar sinergias, tornando a política ambiental mais eficaz e eficiente. Além disso, **concluiu que o 7.º PAA antecipou a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento**



Sustentável («Agenda 2030 das Nações Unidas»), insistindo que o crescimento económico e o bem-estar social dependem de recursos naturais saudáveis, facilitou a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e permitiu à União falar a uma só voz no plano internacional sobre questões climáticas e ambientais, **mas concluiu também que não foram suficientes os progressos relacionados com a proteção da natureza, a saúde e a integração de considerações ambientais em outros domínios de intervenção política.** Concluiu também que poderia ter sido dada **mais atenção às questões sociais no 7.º PAA**, tirando partido das ligações existentes entre **política social e ambiental**, no que se refere, por exemplo, ao impacto nos grupos vulneráveis, no emprego, na inclusão social e nas desigualdades. Além disso, o relatório da Comissão assinalou que, **apesar dos objetivos ambientais cada vez mais ambiciosos em muitos domínios de ação, as despesas com a proteção do ambiente permaneceram constantes na Europa durante muitos anos** (cerca de 2 % do PIB) e **que a não aplicação da legislação ambiental custa à economia da União cerca de 55 mil milhões de EUR por ano em custos relacionados com a saúde e em custos diretos para o ambiente.** No relatório da Comissão foi chamada a atenção para o facto de que a **execução do 7.º PAA podia ter sido reforçada por um mecanismo de acompanhamento mais forte** (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2022 p. 114, grifo nosso)

Diante do relatório realizado é possível concluir que apesar da importância do 7º PAA adiantando a implementação de objetivos para desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 e a concretização dos Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS), o plano não foi suficiente para um progresso e evolução em temas como proteção da natureza, saúde e integração do tema ambiental com outros temas de intervenção política.

Além do relatório citado no preâmbulo da decisão que aprovou o 8º PAA, houve relatório final realizado em 2018 pela Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar nº A8-0059/2018 que em análise da evolução e aplicação do programa nos países membros, o relatório constatou que:

Os progressos alcançados na prossecução dos objetivos do 7.º PAA são ambivalentes e há grande incerteza quanto a saber se em 2020 os objetivos serão atingidos. Não obstante as incertezas e limitações de vários indicadores, tudo aponta para que a **maioria dos sub-objetivos no âmbito do objetivo 1 (capital natural) não seja atingida.** As perspectivas de **obtenção de resultados positivos são muito melhores no objetivo 2** (economia com baixas emissões de carbono e utilização eficiente dos recursos). Em relação **ao objetivo 3 (riscos para a saúde e o bem-estar), é difícil fazer essa avaliação devido à falta de dados.** [...]

O nível de financiamento disponível para as ações do 7.º PAA é considerado inadequado, embora este seja mais um problema a nível de Estados-Membros do que a nível da UE. São grandes as dificuldades de obtenção de investimentos nas políticas do ambiente e do clima a nível da UE, embora, muitas vezes, tal se deva mais a uma má gestão dos fundos do que à falta de verbas. (PARLAMENTO EUROPEU, 2019, on-line, grifo nosso)



De um modo geral, segundo a relatora do Relatório nº A8-0059/2018, Daciana Octavia Sârbu, os interessados no programa ambiental salientam que ele acrescentou valor à União Europeia, além de um impacto positivo nos cidadãos e na natureza, porém, segundo ela, em menor grau nos agentes econômicos.

Houve grande apoio para aprovação de um projeto do 8º PAA, ao mesmo tempo, foram apresentadas diversas sugestões frente às preocupações para que tal programa fosse mais completo e efetivo. Dentre as sugestões, as partes apontaram a necessidade de desenvolver um programa mais simples e com os objetivos mais direcionados, prevendo maiores e melhores indicadores para acompanhamento dos resultados.

A relatora ainda aponta que a má execução do PAA em alguns âmbitos contribuiu para a degradação do ambiente sendo, portanto, o contrário do que se propõe a ser, uma ameaça direta para a saúde dos cidadãos e do meio ambiente. Dentre os âmbitos está a utilização não sustentável dos solos e dos recursos da pesca, a perda de biodiversidade, a qualidade do ar, ruído ambiental, a gestão de resíduos e a exposição a substâncias químicas. Além disso, ela comenta que:

a não implementação da legislação ou incapacidade de tomar as medidas adequadas nestas áreas tem de ser rapidamente combatida. Poderiam ser realizados novos progressos na prossecução de todos os objetivos pondo a tónica em três temas principais: lacunas de conhecimentos, coerência política e financiamento. (PARLAMENTO EUROPEU, 2018, on-line)

Por fim, a relatora apoiou a adoção de um 8º PAA, devendo os futuros PAAs concentrarem-se em questões fundamentais para a proteção do ambiente e saúde humana no lugar de criar novos objetivos para um programa já ambicioso. A relatora acredita que todo o sistema se beneficiaria mais se o programa ambiental tivesse uma abordagem mais simples e focalizada, o que facilitaria o seu acompanhamento e revisões.

O oitavo programa, como dito, é a continuidade do trabalho realizado pelo 7º PAA e definiu o programa geral de ação ambiental até 31 de dezembro de 2030. Com os relatórios e considerações realizados a partir dos estudos e análises dos resultados do programa anterior, foi possível traçar metas e objetivos de acordo não só com os princípios e diretrizes da União *per si*, mas também em conformidade com tratados como o Acordo de Paris, adotado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, como a Agenda 2030 e as Convenções do Rio, dentre outros.



O 8º PAA constitui a base para concretizar os objetivos em matéria de ambiente e clima definidos no âmbito da Agenda 2030 da ONU e seus ODS, já que são interdependentes dos objetivos de ordem social e econômica também, pois a biosfera é totalmente conectada:

O 8º PAA viabiliza uma mudança sistêmica rumo a uma economia da União que assegure o bem-estar respeitando os limites do planeta, e em que o crescimento seja regenerativo, e deverá também garantir que a transição ecológica é alcançada de forma justa e inclusiva, contribuindo ao mesmo tempo para a redução das desigualdades. De acordo com um modelo desenvolvido pelo Centro para a Resiliência de Estocolmo, a concretização dos ODS ambientais e climáticos está na base dos ODS sociais e econômicos, uma vez que as nossas sociedades e economias dependem de uma biosfera sã e o desenvolvimento sustentável só pode ter lugar dentro de um quadro operacional seguro para um planeta estável e resiliente. A concretização dos ODS pela União e o seu apoio à concretização dos mesmos em países terceiros serão essenciais para que a União possa dar provas de liderança mundial na concretização da transição para a sustentabilidade (PARLAMENTO EUROPEU, 2022 p. 28)

Na expectativa de um agravamento da degradação ambiental e dos efeitos adversos das alterações climáticas que afetarão em maior grau os países em desenvolvimento e as populações mais vulneráveis nos anos que se seguem, a União Europeia (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2022) estabeleceu objetivos prioritários, sendo alguns deles: a) Reduzir de forma rápida e previsível as emissões de gases com efeito de estufa e, ao mesmo tempo, aumentar as remoções por sumidouros naturais na União; b) Avançar para uma economia de bem-estar que restitua ao planeta mais do que lhe retira e acelerar a transição para uma economia circular sem substâncias tóxicas; c) Promover aspetos ambientais da sustentabilidade e reduzir significativamente as principais pressões ambientais e climáticas relacionadas com a produção e o consumo na União.

O Conselho da UE e o Parlamento Europeu acordaram sobre várias condições facilitadoras para alcançar os seis objetivos prioritários, nomeadamente: diminuir as pegadas materiais e de consumo da EU; fortalecer os incentivos positivos para o ambiente; eliminar gradualmente os subsídios nefastos para o ambiente, em particular os subsídios aos combustíveis fósseis.

Além de definir os objetivos prioritários do programa, foram demonstradas as condições favoráveis à concretização daqueles no artigo 3º, ao passo de serem muitas



condições igualmente importantes, serão comentadas somente as três primeiras em razão da delimitação do tema presente neste artigo.

A primeira delas é procurar assegurar: “uma aplicação eficaz, rápida e plena da legislação da União e das estratégias em matéria de ambiente e clima e buscar a excelência no desempenho ambiental a nível da União e a nível nacional, regional e local” (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2022, p.30). A segunda condição também diz respeito à aplicação da legislação ambiental da União em caso de falta de aplicação, bem como assegurar que sejam afetados recursos financeiros e humanos suficientes para que as informações dos projetos possam ser completas e acessíveis.

A terceira condição é sobre melhorar as orientações e recomendações de sanções eficazes, dissuasivas e proporcionadas para reduzir os riscos e não cumprimento da legislação ambiental da União, intensificando a responsabilidade ambiental e das respostas contra o descumprimento, com intuito de reforçar a cooperação judicial no domínio da criminalidade ambiental e da sua repressão, segundo a legislação pertinente da União, como a Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Os legisladores também acordaram incluir no 8º PAA uma revisão intercalar até 31 de março de 2024 dos progressos alcançados na consecução dos seus objetivos temáticos prioritários estabelecidos no artigo 2º, nº 2, tendo em conta o estado das condições favoráveis estabelecidas no artigo 3º. Reservando, ainda, o direito de a Comissão apresentar uma proposta legislativa para aditar um anexo ao 8º PAA para a segunda metade do período (pós 2025).

Por fim, além de um regime de acompanhamento e governança está previsto uma avaliação final do 8º PAA, até 31 de março de 2029, em que a Comissão deverá apresentar um relatório com as principais conclusões dessa avaliação e apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que seguirá, se for o caso, a uma proposta legislativa para o próximo programa de ação até 31 de dezembro de 2029.

A União tem, dessa forma, como meta finalística a configuração de uma sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia sustentável, competitiva, com impacto neutro e utilização racional dos recursos, bem como proteger e preservar e reforçar o capital natural da União, conseqüentemente, de forma paralela, melhor a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.



3. ANÁLISE DA NATUREZA JURÍDICA DOS PAAs E ALGUNS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA EU

Até 2001, as políticas ambientais eram instituídas pelo DG Ambiental sendo aprovadas pelas instituições sem natureza de norma comunitária, em 2001 o 6º PAA foi adotado mediante decisão emanada pelos Parlamento Europeu e o Conselho, o que passou a ser a regra desde então.

O 7º e 8º programas de ação em matéria de ambiente foram implementados e adotados pelo Parlamento e pelo Conselho em decisões coordenadas, em consenso: o primeiro pela Decisão 1386/2013, em novembro de 2013 e o segundo na Decisão 2022/591, de 6 de abril de 2022.

A União dispõe de um quadro institucional que visa promover os seus valores, perseguir os seus objetivos e servir aos seus interesses, aos dos seus cidadãos e aos dos Estados-Membros, são 7 instituições responsáveis. Dois deles são o Parlamento Europeu e o Conselho, a competência e o funcionamento deles está prevista do artigo 14º, 16º e 17º do Tratado da União Europeia:

Artigo 14º 1. **O Parlamento Europeu exerce, juntamente com o Conselho, a função legislativa e a função orçamental.** O Parlamento Europeu exerce funções de controlo político e funções consultivas em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Compete-lhe eleger o Presidente da Comissão.

Artigo 16º 1. O Conselho exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental. **O Conselho exerce funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados.**

Artigo 17º 1. A Comissão promove o interesse geral da União e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. **A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições por força destes. Controla a aplicação do direito da União, sob a fiscalização do Tribunal de Justiça da União Europeia.** A Comissão executa o orçamento e gere os programas. Exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Com exceção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais. 2. **Os atos legislativos da União só podem ser adotados sob proposta da Comissão,** salvo disposição em contrário dos Tratados. Os demais atos são adotados sob proposta da Comissão nos casos em que os Tratados o determinem. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, C 202/1, 2016, p.22-25 grifo nosso)



A prerrogativa dessas instituições ao discutirem, aprovarem e adotarem esses programas decorre do princípio da atribuição, da subsidiariedade e da proporcionalidade que delimitam as competências da União Europeia e suas instituições e dos Estados Membros, em nível nacional, regional e local.

Nesse caso os Estados-Membros, devem dentro de suas leis nacionais incorporar e adotar as medidas adequadas para atender aos objetivos do programa, sempre respeitando o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O princípio da subsidiariedade é importante para o funcionamento da União Europeia como um todo, pois permite delimitar o exercício de competências da UE e dos seus Estados-Membros, segundo o Centro de Informação Europeia Jacques Delors (2021). O referido princípio determina que a União apenas intervenha se sua ação for realmente mais eficaz do que aquela realizada pelos estados em âmbito nacional, regional ou local.

Esse princípio visa, essencialmente, aproximar a UE dos cidadãos, conforme princípio da proximidade do Tratado da UE art. 10, nº 3, além de proteger a capacidade de decisão e de ação dos estados membros e legitimar a intervenção da União, além de garantir uma certa autonomia da autoridade local em relação ao poder central emanado das cúpulas da UE, repartindo em diversos níveis de poder a competência. Os referidos princípios estão previstos e conceituados também no Tratados da União Europeia (TUE) nos artigos 4º e 5º.

Historicamente, foi por meio do Ato Único Europeu (AUE 1986-1987) a inclusão da competência em matéria de meio ambiente nos instrumentos fundacionais da União, em seu artigo 130. Conforme ensinamentos da autora Jamile Diz:

Ainda, o caráter jurídico que justificava a competência da União Europeia para legislar sobre assuntos do meio ambiente foi confirmado, naquele momento, por sentença do então Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Este julgado determinou que o meio ambiente era interesse ou valor atendível juridicamente, e que se encontrava especificamente vinculado ao comércio intracomunitário (DIZ, 2019, p. 94)

Já em relação à partilha das competências, atualmente, o TFUE estabelece os artigos 2º e 3º como os norteadores do assunto, enquanto a competência quanto ao Ambiente que trata o artigo 4º do TFUE, está regulamentado no Título XX, do artigo 191º a 193º do mesmo tratado.



Artigo 2º

1. **Quando os Tratados atribuem à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos;** os próprios Estados-Membros só podem fazê-lo se habilitados pela União ou a fim de dar execução aos atos da União.

2. **Quando os Tratados atribuem à União competência partilhada com os Estados-Membros em determinado domínio, a União e os Estados-Membros podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos nesse domínio. Os Estados-Membros exercem a sua competência na medida em que a União não tenha exercido a sua.** Os Estados-Membros voltam a exercer a sua competência na medida em que a União tenha decidido deixar de exercer a sua. [...]

5. Em determinados domínios e nas condições previstas pelos Tratados, a **União dispõe de competência para desenvolver ações destinadas a apoiar, a coordenar ou a completar a ação dos Estados-Membros, sem substituir a competência destes nesses domínios.** Os atos juridicamente vinculativos da União adotados com fundamento nas disposições dos Tratados relativas a esses domínios não podem implicar a harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. [...]

Artigo 4º

1. **A União dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros** quando os Tratados lhe atribuem competência em domínios não contemplados nos artigos 3º e 6º

2. **As competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros** aplicam-se aos principais domínios a seguir enunciados:

[...] e **Ambiente;** [...]. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA C 202/2, 2016, 2016, p.50)

Conforme esses artigos, a política da União contribuirá na inclusão de 4 objetivos: a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente; a proteção 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 ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.

A matéria, de competência compartilhada, deve ter medidas de harmonização destinadas a satisfazer exigências em matéria de proteção do ambiente que incluirão, cláusula de salvaguarda autorizando os Estados-Membros a tomar, por razões ambientais não econômicas, medidas provisórias sujeitas a um processo de controle da União. Além disso, o artigo 192 do Tratado, aprofunda no processo legislativo de deliberação sobre a matéria, dispondo que:

1. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adotarão as ações a empreender pela União para realizar os objetivos previstos no artigo 191º. [...]

3. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adotarão programas gerais de ação que fixarão os



objetivos prioritários a atingir. As medidas necessárias à execução destes programas são adotadas em conformidade com as condições previstas no n° 1 ou no n° 2, consoante o caso. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA C 202/2, 2016, 2016, p.50)

Por sua vez, o artigo 193 destaca que as medidas de proteção adotadas sob o escopo do artigo 192 não impedem que cada Estado-Membro mantenha ou crie medidas de proteção reforçadas, ademais essas medidas devem ser compatíveis com os Tratados e serão notificadas à Comissão.

Além do art. 5° do Tratado da UE, o Tratado de Lisboa de 2009 reforçou o princípio da subsidiariedade instaurando 2 principais protocolos de controle destinados a verificar a aplicação correta do princípio, conforme Jaque Delor o Protocolo n° 1, relativo ao papel dos Parlamentos nacionais, incentiva a participação dos Parlamentos nacionais nas atividades da UE e exige que os documentos e as propostas da UE lhes sejam prontamente apresentados para que possam examiná-los antes de o Conselho tomar uma decisão.

Já o Protocolo n° 2 estabelece que a Comissão deve ter em conta a dimensão regional e local de todos os projetos de atos legislativos e elaborar uma ficha com elementos circunstanciados que permitam apreciar a observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O protocolo permite que os parlamentos dos estados nacionais possam se opor a uma proposta se esta violar a subsidiariedade, levando à revisão da proposta, sua manutenção, alteração ou retirada pela Comissão. Por esse motivo, a UE somente dispõe das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros por meio dos Tratados.

Para exercer factualmente sobre as competências atribuídas ao Parlamento e ao Conselho deve ser analisado o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), onde é possível concluir que as exigências em matéria de proteção ambiental devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União. No artigo 288 do referido tratado, dispõe-se que:

Para exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres.

O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.



A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes.

As recomendações e os pareceres não são vinculativos. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, C 202/1, 2016, p.171)

Um exemplo de Diretivas adotadas pelas instituições para vincular os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar e a fim de dar natureza jurídica vinculativa aos objetivos e ações da União Europeia (em matéria de Direito Ambiental) é a Diretiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de novembro de 2008, que diz respeito à proteção do ambiente pelo viés do direito penal.

Na referida Diretiva os seguintes elementos são pontuados, sempre respeitando o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade:

(5) Para assegurar uma protecção do ambiente efectiva, são necessárias sanções mais dissuasivas para punir as actividades prejudiciais para o ambiente, que normalmente causam ou são susceptíveis de causar danos substanciais à atmosfera, incluindo a estratosfera, ao solo, à água, à fauna e à flora, incluindo a conservação das espécies.

(6) O incumprimento de um dever legal de agir pode ter o mesmo efeito que um comportamento activo e deverá, conseqüentemente, ser sancionado do mesmo modo.

(10) A presente directiva obriga os Estados-Membros a prever sanções penais na respectiva legislação nacional para as infracções graves às disposições de direito comunitário relativas à protecção do ambiente. Não cria nenhuma obrigação de aplicar em casos concretos nem sanções penais, nem quaisquer outras sanções disponíveis. (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 28)

Nesse sentido, a Decisão 2022/591 que adotou o 8º PAA, deixou explícito no artigo 3º a necessidade de aplicação da Diretiva 2008/99/CE, atribuindo caráter de natureza vinculativa aos seus objetivos de norma comunitária, com direito, inclusive, à previsão das sanções previstas na Diretiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de ação não são os únicos a buscar o desenvolvimento sustentável da União Europeia, eles fazem parte, como mencionado, de uma política ambiental geral. Essa política ambiental geral detém objetivos a serem alcançados, como o de descarbonização, por exemplo, mas só podem ser alcançados por meio de uma resposta a nível mundial, visto que os problemas ambientais também o são.



É esse o motivo pelo qual a UE participa ativamente e apoia os seus parceiros internacionais na ação climática, em especial através da participação de diversas convenções, acordos e tratados internacionais ambientais. Paralelamente às medidas de atenuação, a UE está a tomar medidas de adaptação às alterações climáticas, a fim de reagir às suas inevitáveis consequências.

Os Programas de Ação em matéria de Ambiente foram e são essenciais para que seja possível cumprir a meta. Exemplo disso é o 7º PAA estabelecer objetivos juridicamente vinculativos nos domínios do ambiente e das alterações climáticas que deveriam ser atingidos até 2020 e expõe uma visão a longo prazo para 2050.

Em relação ao 8º PAA, os seus seis objetivos temáticos prioritários a médio prazo, que resumidamente dizem respeito: à redução das emissões de gases com efeito de estufa, à adaptação às alterações climáticas, à promoção de modelo de crescimento regenerativo, à ambição de poluição zero, à proteção e recuperação da biodiversidade e à redução dos principais impactos ambientais e climáticos relacionados com a produção e o consumo. A sua implementação está diretamente ligada ao sucesso e aos desafios enfrentados pelo 7º PAA.

Tendo isso em vista, foi possível concluir que a redação e a adoção dos Programas por meio das instituições do Parlamento Europeu e do Conselho conferem caráter de natureza vinculativa aos seus objetivos. Além disso, a União Europeia possui um arcabouço jurídico consistente, com Diretivas também obrigatórias que preveem sanções em face do descumprimento de políticas, por exemplo, ambientais.

Entretanto, apesar do ordenamento jurídico ser voltado à obrigatoriedade da implementação dos objetivos dos PAA, respeitando o princípio da subsidiariedade, da proporcionalidade e da atribuição, muitos países têm dificuldade na implementação plena daqueles.

Os PAAs são geralmente considerados como um instrumento estratégico eficaz e de alto nível que guia a política ambiental. Para muitos, o PAA também funciona como um instrumento de planeamento, assegurando a continuidade da política ambiental. Incluindo, com a sua visão a longo prazo, a responsabilização e a previsibilidade das ações da Comissão Europeia, além de ter uma influência positiva na integração e racionalização da política ambiental.



Uma das principais dificuldades na sua implementação é a questão dos financiamentos ambientais para que os Estados-Membros promovam as mudanças necessárias à preservação ambiental, o que acaba prejudicando a promoção e organização do trabalho. A outra dificuldade é que, apesar da legislação sólida em matéria de ambiente da UE, a sua aplicação contínua é fraca e ineficaz, e é um problema de longa data.

As lacunas na aplicação dos Programas ameaçam o desenvolvimento sustentável, além de trazer consequências transfronteiriças para o ambiente e a saúde humana, além de agravar os custos socioeconômicos, comprometendo a credibilidade da UE.

Tendo em vista essas falhas no processo, o 8º Programa de Ação Ambiental dedicou parte de seus artigos a explorar e demonstrar as condições favoráveis à uma aplicação eficaz e plena dos objetivos ambientais da legislação da União e das estratégias em matéria de ambiente e clima. Entretanto, o recém-criado programa ainda não possui dados suficientes para garantir se houve uma melhora na busca da excelência no desempenho ambiental a nível da União e a nível nacional, regional e local, o que somente se saberá quando do termo do período de sua aplicação, na avaliação final prevista até 31 de março de 2029.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PORTUGUESA DE AMBIENTE. APA. EU adotou o 8º programa de Ação em matéria de Ambiente. 2021 Disponível em: <https://apambiente.pt/destaque2/ue-adotou-o-8o-programa-de-acao-em-materia-de-ambiente>. Acesso em: 11 jul. 2022.

Centro de Informação Europeia Jacques Delors. Subsidiariedade: Garantir uma tomada de decisões tão próxima quanto possível das cidadãs e dos cidadãos em geral. EUROCID. 2021. Disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/subsidiariedade#:~:text=Europeia%20Jacques%20Delors-,Conceito,n%C3%ADvel%20nacional%2C%20regional%20ou%20local>. Acesso em: 01 jul. 2022

Comissão Europeia. Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta: 7º PAA- o Programa Geral de Ação da União para 2020 em matéria de Ambiente. ISBN: 978-92-79-33916-5. Disponível em: <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/pt.pdf>. Acesso em: 08 jun. de 2022. DOI:10.2779/62414. E-book

Directiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de novembro de 2008: relativa à proteção do ambiente através do direito penal. Publicado em 6/12/2008. **Jornal Oficial da União Europeia**. Pelo Parlamento Europeu O Presidente H.-G. PÖTTERING. Pelo Conselho O Presidente J.-P. JOUYET. L. 328 p. 28-37. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0099&from=fi>. Acesso em: 18 jun. de 2022

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; CALDAS, Roberto Correia S. G.; FONTES, Bruna P. O papel dos programas de ação ambiental para o aperfeiçoamento do espaço ambiental comum europeu. In: **Desarrollo en Brasil, España y la Unión Europea: hacia la construcción de un nuevo orden global sostenible**. COSTA, Beatriz S.; MORENO, José Antonio; CALDAS, Roberto C. S. Gomes (orgs.). Toledo: Editorial UCLM, 2021, pp. 187. Disponível em: <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/27246/11%20Desarrollo%20en%20Brasil-WEB.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 08 abr. de 2022

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Os objetivos do desenvolvimento sustentável e sua incorporação pela União Europeia e pelo Brasil. In: **Desenvolvimento sustentável na contemporaneidade**. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; GAIO, Daniel. (orgs.) Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. 178 p. Disponível em: chrome-extension://cbnaodkpfinfiiipjblikofhlhlcickei/src/pdfviewer/web/viewer.html?file=file:///C:/Users/rhana/Desktop/Mestrado/NODC%20Beatriz/Desenvolvimento%20sustent%20contemporaneidade_ebook_pdf.pdf ISBN: 978-85-8238-611-8. Acesso em: 08 abr. de 2022. (E-book)

EUROPEAN COUNCIL – CONCIUL OF THE EUROPEAN UNION. Council adopts 8th environmental action programme. 29 de março de 2022. Disponível em:





<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/29/council-adopts-8th-environmental-action-programme/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. Comunicações e Informações C 202/1 e C202/2. 59º ano. Contém as versões consolidadas do Tratado da União Europeia (TUE) e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como dos seus Protocolos e Anexos, tal como resultam das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, assinado a 13 de dezembro de 2007 em Lisboa e em vigor desde 1 de dezembro de 2009. E a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proclamada em Estrasburgo a 12 de dezembro de 2007 pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão (JO C 303 de 14.12.2007, p. 1). Publicado em 7 de junho de 2016. ISSN 1977-1010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>. Acesso em: 08 abr. de 2022. E-book.

PARLAMENTO EUROPEU. 6 mar. 2018. Relatório Comissão Do Ambiente, Da Saúde Pública E Da Segurança Alimentar A8-0059/2018. Relatora: Daciana Octavia Sârbu. Sobre a execução do 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente (2017/2030(INI)) Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0059_PT.html. Acesso em: 04 jul. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão N.º 1386/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de novembro de 2013 relativa a um programa geral de ação da União para 2020 em matéria de ambiente «Viver bem, dentro dos limites do nosso planeta. Jornal Oficial da União Europeia. Publicado em 28 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN>. Acesso em: 15 mai. de 2022 . E-book. L 354/171

Programa de Ação em Matéria de Ambiente até 2030. Comissão Europeia. 2022. Disponível em: https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_pt. Acesso em: 10 jun. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. Decisão (UE) 2022/591 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de abril de 2022: relativa a um Programa Geral de Ação da União para 2030 em Matéria de Ambiente. **Jornal Oficial da União Europeia**. Pelo Parlamento Europeu A Presidente R. METSOLA. Pelo Conselho O Presidente C. BEAUNE. Publicado em 12.04.2022. L. 114 p. 22-36. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0591&from=ES>. Acesso em: 18 abr. de 2022