

Lübbe-Wolff (Coord.)

Umweltschutz durch Kommunales Satzungsrecht:

Bauleitplanung - Abfall - Abwasser - Abgaben - Baumschutz

Protecção do Ambiente através de “normas de direito local”

Berlin, ESV- Erich Schmidt Verlag, 1997 (384 páginas).

Esta obra, dirigida por Lübbe-Wolff, ocupa-se do desenvolvimento do direito local em questões relativas à protecção do ambiente, mais especificamente, divide a sua abordagem pelas matérias: planos urbanísticos, resíduos, águas residuais, impostos e protecção de árvores.

Na parte dedicada aos *planos urbanísticos*, a cargo de *Thomas Burge*, os mesmos são qualificados como óptimos instrumentos para proteger, cuidar e desenvolver o ambiente. A grande distinção faz-se entre os *planos de ocupação dos solos (Flächennutzungsplan)* os quais têm um carácter preparatório, reportam-se a toda a autarquia e vinculam, inclusive, a Administração, não limitando o seu âmbito de acção aos cidadãos; os *planos de construção (Bebausungspläne)*, por seu turno, regulam em pormenor a ocupação do solo. Em geral, os planos têm dois objectivos principais: a protecção e prevenção ambiental. Através dos planos é possível desenvolver políticas comuns de âmbito geral e, nesta medida, torna-se mais fácil cuidar da protecção do ambiente. Neste contexto, não poderia, por isso, faltar uma referência à avaliação de impacte ambiental (*Umweltverträglichkeitsprüfung*). Ainda a propósito da protecção do ambiente através dos planos urbanísticos, o autor deixa-nos uma listagem das disposições administrativas referentes a esta temática por cada um dos Estados (*Länder*), respectivamente. Após esta parte de âmbito mais geral, o autor inicia uma abordagem que poderemos denominar mais especializada e interdisciplinar, com referência a outros domínios. Assim, inicia esta parte especial com a referência à protecção do clima (alterações climáticas) e das emissões aliados à poupança de energia, onde leva a efeito a análise de diferentes disposições legislativas, seguido da protecção do solo, onde cabe especial destaque ao problema das cargas poluentes acumuladas (*Altlasten*), da protecção das águas, da protecção da natureza e da paisagem, dos resíduos e, por último, da questão das águas residuais. Cada um destes temas é abordado sob a perspectiva dos benefícios ambientais que a legislação sobre os planos urbanísticos lhes poderá acrescentar, sendo certo que ainda dentro da legislação sobre os planos urbanísticos, as mencionadas vantagens centram-se sobre a legislação de âmbito comunal.

Quanto ao *direito dos resíduos*, parte abordada por *Nicole Pippke*, o autor começa por referir o âmbito de acção das normas locais que se estende por matérias como a eliminação e gestão de resíduos, reportam-se, no fundo, ao tratamento da gestão de resíduos por instituições públicas, bem como o destino das receitas obtidas a partir dessa actividade. O papel que estas normas desempenham neste contexto é especialmente relevante, se atendermos ao facto de a regulamentação de âmbito superior, reservar para as normas de direito local uma margem de actuação destinada, precisamente, à prossecução de objectivos de protecção do ambiente. Neste ponto é importante salientar que a regulamentação local se situa na base da hierarquia e, como tal, apenas lhe caberá regulamentar aquilo que as normas superiores lhe permitirem. Em primeiro lugar, o legislador local tem de atender ao direito federal (*Bundesrecht*), seguidamente ao direito estadual (*Landesrecht*) e, como não, harmonizar as suas disposições também com as disposições comunitárias, de onde o autor destaca especial menção à *EG - Abfallverbringungsverordnung de 1 de Fevereiro de 1993*.

Seguidamente, aborda, em concreto, as questões da eliminação de resíduos, prevenção e valorização, sempre sob a óptica do papel que caberá ao direito local em cada um destes itens. Por último, leva a efeito uma breve avaliação sobre a execução e fiscalização dessas disposições de âmbito local, onde conclui que a punição das infracções nos termos de um direito de mera ordenação social constitui um verdadeiro meio de execução das disposições contidas nas normas.

O tema das *águas residuais* é tratado por *Lübbe-Wolf*. Na questão da eliminação de águas residuais, tarefa cometida à Administração Pública, o autor destaca o papel do regulamento do poder local, o qual se mostra muito útil na organização do serviço. Embora muitas vezes esboçado apenas como um regulamento sobre o escoamento das águas, ele, na verdade, cuida dos direitos e obrigações das partes (utilizadores e encarregados) na ligação estabelecida com a indústria pública de águas residuais. O autor, neste particular, chama a atenção para a possibilidade de privatização nesta área, pois com a publicação da *Wasserhaushaltsgesetz (§18 Abs. 2a WHG)* abriu-se a possibilidade de os *Länder* autorizarem as autarquias a admitir a participação dos privados não apenas na qualidade de auxiliares no complexo processo de eliminação de águas residuais, mas com a hipótese de os mesmos assumirem o referido processo por completo. Segundo o mesmo autor, isto pode conduzir, em termos de princípios gerais, a uma assunção de tarefas públicas pelos privados (*Beleihung*). Alerta-nos ainda para o entrosamento de regulamentação como o direito comunal e o direito das águas estabelecido pelo *Länder* (ex. qualidade da água), bem como para a relação que é necessário estabelecer com outras áreas, como o direito dos resíduos e normas de carácter técnico. O texto aborda, seguidamente, um conjunto de questões de carácter essencialmente técnico, para centrar depois a sua atenção na garantia da capacidade de funcionamento das indústrias de eliminação de águas residuais instaladas no terreno (*Grundstücksentwasseranlage*). Destaca-se o problema da impermeabilidade do canal de escoamento, por ser aquele que maiores riscos representa para o ambiente, inferindo-se daqui que a sua construção e fiscalização deverá ser assegurada pelos regulamentos do poder local. À semelhança do que já referimos sobre o direito dos resíduos, também aqui as últimas páginas são dedicadas ao problema dos instrumentos de fiscalização e execução das disposições do poder local. Considerámos especialmente interessante a abordagem do autor à questão da constitucionalidade das medidas de fiscalização, nomeadamente à violação ou não do princípio da proporcionalidade por uma disposição que permitisse as inspecções e exames às instalações. Por último, destacar também a referência à elaboração de um Registo de Águas Residuais (*Abwasserkataster*), o que permite fazer estudos de melhoramentos do sistema, bem como ter uma ideia da evolução, ou eventual retrocesso, que o mesmo possa sofrer.

Na parte dedicada à *protecção de árvores*, elaborada por *Karl-Heinz Führen*, o autor salienta a necessidade de protecção das árvores em geral e das florestas em particular. De entre os princípios gerais sobre o tema, o autor destaca o §18.º da Lei alemã sobre a protecção da Natureza (*Bundesnaturschutzgesetz*), ou seja, a publicação de uma norma ou regulamento de protecção de árvores, decretado por um *Länder* ou por uma autarquia terá, obrigatoriamente, de ser analisado à luz das exigências deste princípio, num esforço de ponderação prudencial entre a necessidade do interesse comum na preservação da zona verde e o eventual interesse contrário do particular, proprietário do terreno. Ainda dentro da temática dos princípios gerais, apresenta-nos uma listagem das normas relativas aos *Länder* dedicadas a esta questão. No tocante aos grandes objectivos prosseguidos por esta regulamentação, os mesmos são abordados a propósito do conteúdo que deve residir nas disposições sobre protecção de árvores, aí se destacam, entre outros factores, as influências climáticas que as mesmas levam a efeito. Refere, também, como elementos do conteúdo

das mencionadas normas: o âmbito de aplicação geográfico que terá de se apresentar certo e determinado, o âmbito de aplicação material (descrição das espécies de árvores protegidas); as condutas proibidas, disposições e medidas a adoptar, excepções e isenções, medidas de prevenção (quer mediante o estabelecimento de medidas de cuidado a adoptar para com as árvores, quer através de questões procedimentais), compensações e tornas.

O quinto e último capítulo divide-se também, curiosamente, em três subcapítulos merecedores de um tratamento autónomo. O capítulo, em termos gerais, reporta-se à *questão fiscal*. Em primeiro lugar, *Annette Steenken* e *Andreas Wiebe* falam-nos das taxas aplicáveis aos resíduos. O ambiente em geral e os resíduos neste particular devem ser encarados segundo uma óptica empresarial e como tal é necessário obter o financiamento para estas actividades. No plano geral, os autores destacam o papel central da *Lei das Finanças Locais* (*Kommunalabgabengesetze*). Quanto à determinação do montante da taxa propriamente dita, assim como do seu tipo - progressiva, regressiva ou linear — é necessário atender a um conjunto de factores aí identificados. A principal mensagem que poderemos retirar destas páginas, prende-se com a inegável necessidade da existência das mencionadas taxas, bem como a necessidade de alterar a mentalidade empresarial e torná-la simultaneamente mais ecológica. As taxas relativas a águas residuais, a cargo de *Lübbe-Wolff*, são também equacionadas segundo a questão da determinação do seu montante, quer no caso do tratamento de águas residuais (*Wasserverbrauchsmaßstab*), quer no caso da sua identificação, para referir apenas alguns exemplos. Maior destaque nos merece o terceiro subtema sobre os impostos ambientais impostos pela autarquia, a cargo de *Monika Böhm*. Aqui a questão, diferentemente do que ocorria no caso dos resíduos e das águas residuais, não se reporta ao financiamento de uma actividade específica, mas antes a uma obrigação comum de cuidar do ambiente, que é desenvolvida pelas autarquias e que necessita de um financiamento de todos, por isso se trata um imposto e não já de uma taxa (ex. imposto local sobre embalagens — *kommunale Verpackungssteuern*). A questão é complicada e a autora chama a atenção, também, para a necessidade de atender ao disposto no direito estadual (especialmente constitucional), assim como no direito dos *Länder*. A verdade é que, após o imposto local sobre embalagens começam a surgir outros impostos locais especiais que também levantam dúvidas.

Por último, *Monika Böhm* fala-nos sobre as disposições de direito local autónomas. Após uma abordagem de diferentes temas ligados ao ambiente, procurando definir de que forma o direito local poderá carrear benefícios em cada uma dessas áreas, pretende-se agora determinar se existirá ainda um reduto de autonomia no poder legislativo local, que possa também ser benéfico para a questão ambiental.

No fim, a leitura deixa-nos uma visão sistematizada dos assuntos, apresenta exemplos e soluções e ainda nos remete para um leque enorme de bibliografia específica, onde poderemos aprofundar cada um dos subtemas.

Suzana Tavares da Silva

Monitora da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra