

***N*ovos Rumos do Direito Comunitário da Água: a caminho de uma revolução (tranquila)?**

Primeiras reflexões sobre a Proposta de “Directiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da Política da Água”

RESUMO

O Direito Comunitário da Água vigente enferma de deficiências que justificam a formulação da Proposta de “Directiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da Política da Água”. Da análise preliminar da disciplina avulta a ambição das suas finalidades que configuram uma revolução nos comportamentos dos actores sociais relevantes no relacionamento com o bem ambiental água. A disciplina proposta encerra inegavelmente importantes méritos, que se procura identificar. Também são analisadas as dúvidas ou críticas que o novo instrumento normativo suscita. Consideram-se igualmente algumas das consequências que o regime, a ser adoptado, não deixará de importar para o ordenamento jurídico português.

Introdução

A preocupação da Comunidade Europeia e dos seus Estados-Membros com a problemática da água não é recente¹. Pelo contrário, ela contribuiu mesmo para a descoberta da temática ambiental no seio da Comunidade, estando por isso naturalmente associada aos primeiros esforços de definição de uma política comunitária em matéria de ambiente e aos primeiros instrumentos que a procuraram traduzir no domínio do Direito². Desde essa época até hoje, ela tem continuado a ser um dos vectores fundamentais da política ambiental da Comunidade. Trata-se aliás de uma política cuja eficácia se não restringe ao plano interno, mas que se projecta até no relacionamento externo desta, na cena internacional global³, onde a Comunidade Europeia surge tantas vezes como um dos principais promotores do “discurso verde”, dos valores ecossistémicos ou de posições amigas do Ambiente⁴. De há uns anos a esta parte, contudo, assiste-se a um “sobreaquecimento” do sector da água. Ele intensificou-se até, no fim do mês de Fevereiro de 1997, com a publicitação de uma Proposta de Directiva da Comissão destinada a funcionar como um quadro regulador geral da política comunitária da água⁵. De acordo com o parágrafo 1º do Memorandum Explicativo da mencionada Proposta, é este um instrumento em que se visa assegurar a protecção das águas superficiais e subterrâneas do espaço comunitário, se procura clarificar uma visão comum e definir objectivos comuns, a alcançar em obediência a princípios também comuns e por apelo a medidas comunitárias. Esta Proposta é a concretização da recomendação de elaboração de uma Directiva-Quadro sobre Água, apresentada pela própria Comissão, e que consta da Comunicação sobre a Política da Água da Comunidade Europeia que a Comissão havia apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu, aproximadamente um

ano antes⁶, em resposta a pedidos formulados por estas duas instituições em Junho de 1995. O texto de Fevereiro de 1997 corresponde já a uma segunda versão da Proposta, incorporando mesmo algumas respostas a observações formuladas pelo Conselho, pelo Parlamento Europeu, pelo Comité Económico e Social, pelo Comité das Regiões e por um amplo leque de parceiros interessados, no decurso de um processo de consultas que, justamente, teve por objecto aquela que era a primeira versão da Proposta, apresentada em 4 de Dezembro de 1996. A Proposta tem ainda dado lugar a intensas discussões, quer no plano do relacionamento interestadual da Comunidade⁷, quer no plano interno de cada Estado⁸, e vai até já, aqui e ali, merecendo a atenção de Organizações Não Governamentais⁹. Todos estes são dados factuais que bem indiciam que esta Directiva é portadora de uma qualidade especial, que ela não é apenas mais uma, a juntar a tantas outras, mas que antes é portadora de uma ambição inusitada.

Por si só, este facto já parece suficiente para justificar que se tente fazer uma primeira avaliação da Proposta. Mas esta análise torna-se mesmo imperiosa se se pensar que se está a lidar com um domínio de importância vital para o País e que tem profundas implicações sociais no Portugal do presente e do futuro. Acresce que Portugal, nos últimos anos, tem assumido algum (justo) protagonismo internacional, em diversos âmbitos aliás¹⁰, por força da integração da necessidade de formulação de uma visão e posições próprias e da defesa de interesses e direitos que pareciam estar a sofrer contestação¹¹. Daí resulta que a elaboração, desde cedo, de uma posição crítica sobre o projecto, para além de constituir um sinal importante de coerência e consequência, é também uma forma de contribuir para o debate e, espera-se, de o orientar no melhor sentido ou de ir antecipando os impactos que com certeza se verificarão.

Para tanto parece necessário, num primeiro momento, reflectir sobre o acervo jurídico-normativo no domínio, nomeadamente procurando detectar as deficiências comprovadas por erros de experimentação, que justifiquem a necessidade do novo instrumento que se anuncia. Num segundo momento parece que importa apresentar uma imagem mais densa do conteúdo da Directiva proposta, o que se procurará fazer não tanto de uma forma descritiva mas antes procurando identificar quais os seus elementos positivos e os que antes devem ser considerados insatisfatórios. Rematar-se-á esta segunda parte tentando clarificar qual nos parece ser o significado global do texto proposto. Por fim, não se poderá deixar de tentar esboçar algumas breves considerações sobre o impacto do texto em Portugal e nomeadamente sobre o ordenamento jurídico português vigente.

1 - Balanço de uma necessidade

Quem quer que se debruce pela primeira vez sobre o acervo jurídico comunitário em matéria de água não deixará com certeza de se surpreender com a profusão de textos nor mativos produzidos desde os anos 70 para o sector, mas também com a fragmentação normativa substancial do Direito daqui resultante¹². Dir-se-ia que lhes falta uma perspectiva comum clara, uma filosofia que lhes empreste coerência ou unidade de sentido. A esta sensação não será naturalmente alheia a história global do Direito Comunitário do Ambiente e, nomeadamente, o facto de este se ter vindo a fazer de iniciativas mais ou menos desgarradas, sobretudo numa primeira etapa, pois que, embora lhe subjazam Programas de Acção periodicamente renovados¹³, lhe faltava uma base jurídica una e clara¹⁴ - que só se veio a alcançar com o Acto Único Europeu, em 1986, e que depois se viu "aperfeiçoada" com o Tratado da União Europeia em 1992¹⁵ - e, sobretudo, uma filosofia inquestionavelmente amiga do ambiente, que não tanto uma resposta¹⁶ a apelos de índole diversa (a preocupação com a igualdade

de condições na perspectiva da conclusão do mercado interno ou preocupações de saúde pública) em que o ambiente surge apenas como mais uma preocupação, com uma posição, quase se diria, marginal, ou, pelo menos, não claramente central.

Esta falta de unidade, que sobretudo afecta uma primeira vaga de Directivas¹⁷, não é, é certo, total, pois que também, por entre este emaranhado de regras, é possível discernir umas quantas preocupações constantes - a insistência nas questões da qualidade da água, na luta contra a poluição e na limitação das emissões de substâncias perigosas. É possível até divisar uns quantos traços comuns na forma como são elaboradas. Assim, quase todas elas, para além de se caracterizarem pela previsão de medidas substanciais de realização daqueles objectivos, curiosamente tantas vezes agregadas em listas duais - lista negra e cinzenta -, também o fazem pelo facto de instituírem um prazo para a sua entrada em vigor através da transposição nacional, ou por demonstrarem uma razoável flexibilidade na determinação de prazos de adaptação para indústrias instaladas, flexibilidade que surge depois como que “compensada” por alguma falta de realismo nas Directivas sobre substâncias perigosas, quando estas definem, sem estabelecimento de prioridades, elencos vastíssimos de substâncias perigosas para as quais as acções são previstas, ou quando, numa vertente já mais realista, exigem dos Estados-Membros a definição de programas de aplicação bem como relatórios sobre as medidas adoptadas e os resultados alcançados¹⁸.

Ainda aqui, contudo, é sobretudo a impressão de parcialidade que predomina: parcialidade nas temáticas - a problemática da qualidade é amplamente tratada, ainda que com alguma insensibilidade aos ecossistemas dependentes, mas já se ignoram os problemas de quantidade (o que, aliás, se explica pela menor “variedade” dos Estados-Membros com problemas de desertificação ou de escassez de água, numa Comunidade ainda francamente “virada” para o Centro ou Norte da Europa) -; parcialidade no objecto - presta-se atenção às águas superficiais, pouca às subterrâneas¹⁹ e quase nenhuma às águas marítimas²⁰ -; parcialidade nas acções - que são dirigidas contra algumas actividades e não outras, de combate à utilização de algumas substâncias, mas não de outras (nada se estatui, por exemplo, contra as fontes difusas de poluição)²¹ -; parcialidade até nas soluções - o que bem se representa na definição de critérios diferentes de luta contra a poluição e na possibilidade do seu uso alternativo, nos termos de um nº 3 do art. 6º da Directiva 76/464, concebido como forma de satisfazer Gregos e Troianos : ou seja, tanto um grupo, claramente maioritário, de Estados-Membros, fortemente determinados a consagrar limites de emissão, quanto a resistente Grã-Bretanha que, visando níveis menos constrangentes, advogava a solução dos objectivos de qualidade, confortada por uma natureza que a bafeja com a possibilidade de diluir ou “esconder” a poluição por força da proximidade do mar e da força dos seus rios (ainda que, como é óbvio, repercutindo tal poluição sobre o mar)²².

Alguns destes problemas foram parcialmente minorados com as Directivas ditas da segunda geração: nomeadamente a Directiva 91/271, relativa ao tratamento de águas residuais urbanas²³, a Directiva 91/676, sobre a protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola²⁴, e a Directiva 96/61, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição²⁵. De comum, partilham o facto de já se fundarem numa plena assunção normativa da política comunitária do ambiente, primeiro pelo Acto Único Europeu e depois pelo Tratado de Maastricht. Mas, sobretudo, elas beneficiam de entretanto se terem esclarecido os princípios orientadores da política ambiental comunitária ou de, quer estes princípios²⁶ - nomeadamente os da precaução e da acção preventiva, da correcção na fonte dos danos ao ambiente, do poluidor-pagador -, quer alguns dos mais importantes conceitos operatórios, terem ganho consistência, para além de se terem estabelecido novas regras de adopção de instrumentos normativos - a maioria qualificada no Conselho ou a co-decisão com o Parlamento

Europeu - que doravante impedem que, nas situações correspondentes a esses mecanismos, um qualquer Estado-Membro, por si só, possa bloquear a adopção de solução que traduz o sentimento normativo claramente dominante.

De entre os elementos de progresso comuns a estas Directivas parece poder destacar-se um genérico acréscimo de sensibilidade ambiental ou a centralidade crescente de tais considerações. É o que se exprime, por exemplo, na adopção do conceito de “melhores técnicas disponíveis”, como base para a definição dos valores-limite de emissão, desde logo na Directiva IPPC; ou na introdução da obrigação de classificação do meio receptor (as “zonas sensíveis” e “menos sensíveis”, no caso da Directiva relativa ao tratamento das águas residuais urbanas, ou o de “zonas vulneráveis”, no caso da Directiva dos nitratos), na previsão de que o controlo da poluição é referido às várias formas de expressão desta (Directiva IPPC) ou ainda na adopção dos valores-limite de emissão como critério universal do regime (art. 18º da Directiva IPPC), com o recurso alternativo ao regime instituído pelo nº 3 do artigo 6º da Directiva 76/464 para as disposições transitórias. Estes progressos substantivos completam-se ainda com outros no domínio organizatório - o que se representa, por exemplo, na previsão de integração da política do ambiente na política agrícola, no caso da Directiva dos Nitratos, ou com uma definição de um mecanismo - o procedimento dos comités - capaz de prover à actualização regular do regime das Directivas, ou ainda no da aplicação do regime, com a previsão de um amplo acesso à informação disponível por parte dos Estados-Membros e, sobretudo, do público em geral, que também é admitido a participar na sua elaboração (cfr. art. 16º da Directiva IPPC).

Resolvendo embora algumas dificuldades, esta segunda vaga de textos não consegue contudo obviar à impressão geral de falta de completude e de ordenação do pretendo edifício normativo comunitário de regulação do sector. O mal-estar que daqui resulta é mesmo agravado pela certeza, doravante também inquestionável, de que, mesmo nas áreas que encontraram regulação, se haviam imposto entretanto novas soluções, por força da evolução tecnológica, dos progressos do conhecimento ou tão só da experiência entretanto recolhida. Foi esta percepção que, por exemplo, conduziu a Comissão a apresentar uma proposta de Directiva da Qualidade Ecológica da Água, em 1994²⁷, um Programa de acção para as águas subterrâneas, que foi efectivamente adoptado em 1996²⁸, para além de proceder à revisão da Directiva sobre a água para banhos em 1994²⁹ e da Directiva da Água Potável, em 1995³⁰. Acresce que o termo da primeira metade da década de 90 desperta também as autoridades públicas nacionais ou comunitárias para os custos e a razoável ineficácia de muitas das soluções normativas antes dispersamente consagradas no sector, ou, mais simplesmente, de práticas estabelecidas. A sensação torna-se tanto mais incómoda quanto os problemas que a originam se afiguram transcender em gravidade o problema geral de aplicação e execução de que o Direito Comunitário do Ambiente tem, de qualquer forma, enfermado desde a sua constituição³¹.

Todos estes elementos contribuíram pois para a constatação da imperiosa necessidade de formulação de uma verdadeira política comunitária global para o sector da água. Por outro lado, não se pode excluir que o facto de, no plano internacional (seja o global, da ONU³², ou o regional, por exemplo da Comissão Económica para a Europa³³), se terem entretanto consolidado ou estarem em vias de realizar notáveis progressos na codificação ou desenvolvimento da regulação normativa das questões da água, bem assim como o da renovação da composição da Comunidade Europeia (com o seu cortejo de novos problemas e novas ideias), também tenham poderosamente contribuído para o avolumar deste sentimento.

Certo é que, como já vimos, em 1996, por força destas ou outras motivações, a Comissão formulou uma Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu em que propunha a concepção de uma

Directiva-Quadro sobre a Política Comunitária da Água, ideia que foi favoravelmente acolhida por estas instituições e outros órgãos comunitários ou simples organismos de representação de interesses. Na fase de consultas, o Conselho pronunciou-se contudo no sentido de a Comissão ainda tomar em conta as conclusões dos Seminários ministeriais de 1988 (Frankfurt) e de 1991 (Haia), bem como as relativas aos Conselhos anteriores. Mais crítico e veemente ainda foi o Parlamento Europeu, ao considerar que a Comissão tinha falhado no propósito de fornecer uma perspectiva global do rumo da política comunitária da água e ao achar que ela redundaria na renacionalização desta e numa diminuição do nível de protecção do bem. Os pareceres dos demais órgãos consultivos e de outras partes interessadas também abundaram no apoio à ideia de que a formulação da Directiva seria da maior oportunidade. A concretização da sua elaboração determinou o abandono dos trabalhos dirigidos à redacção de uma Directiva sobre a qualidade ecológica das águas, ainda que também tenha ficado imediatamente claro que os seus resultados deveriam ser aproveitados na futura proposta de Directiva.

II - Esboço de avaliação da proposta de revolução

Da leitura conjugada do projecto de Directiva apresentado pela Comissão, na sua versão de Fevereiro de 1997, e das motivações que consabidamente presidiram à sua elaboração parece resultar que se visam prosseguir os seguintes objectivos principais (alguns dos quais são parcialmente sobreponíveis):

- 1- estabelecer um quadro jurídico que defina e regule as opções fundamentais de uma política comunitária da água da qual se possa dizer que é fundada no estado mais avançado da “arte”, da ciência e da técnica no sector, bem como nos princípios do mais moderno direito internacional e comunitário do ambiente;

- 2- proceder a esta definição com a eliminação das incongruências e lacunas mais gritantes antes existentes e com uma modernização da conceptologia utilizada e das soluções consagradas, sem perda de vista dos objectivos estratégicos tradicionais da política comunitária do ambiente (elevado nível de protecção dos ecossistemas, internalização dos custos, protecção da saúde pública);

- 3- integrar a política da água (e, com ela, a mais vasta do ambiente) nas políticas sectoriais comunitárias ou nacionais, emprestando-lhes coerência e com vista à concretização do modelo de desenvolvimento equilibrado e duradouro do espaço comunitário;

- 4- elevar os níveis de protecção dos ecossistemas;

- 5- contribuir para a disponibilização de mais água para as necessidades humanas e para que essa água tenha melhor qualidade, razão fundamental porque se revêem e uniformizam critérios e valores de qualidade ou condicionantes de emissões poluidoras a diversos níveis;

- 6- fazer tudo isto no respeito do princípio da subsidiariedade, assim obtendo o melhor compromisso entre a vontade de que cada Estado-Membro possa adequar as soluções preconizadas à especificidade da sua situação e a pretensão de se alcançar e respeitar critérios, tendencialmente uniformes, de resolução dos problemas postos pela utilização das águas;

- 7- fazer tudo isto assegurando, simultaneamente, uma melhor aplicação e execução do direito estabelecido, o que contribui para justificar a previsão de obrigações procedimentais e logísticas de reforço do acesso à informação e transparência que justamente viabilizam um mais eficaz controlo do respeito deste direito;

- 8- (por este meio também) contribuir para a democratização do processo de regulação e gestão do sector e para a participação do público.

A simples consideração deste elenco dos principais objectivos discerníveis, elenco que, aliás, importa frisar, nem pretende ser exaustivo, logo diz da vastidão e complexidade da ambição da Proposta de Directiva.

A complexidade do regime exprime-se ainda em algumas das principais soluções normativas propugnadas de que podemos destacar a concepção da Directiva como uma Directiva “Quadro”, a adopção da bacia hidrográfica como objecto da disciplina e unidade de referência das acções de planeamento e gestão a empreender, a opção por uma gestão integrada dos recursos hídricos, a consideração holística dos diversos tipos de águas, a abordagem combinada entre valores-limite de emissão e objectivos de qualidade, o tratamento conjunto de questões de qualidade e de quantidade, o tratamento integrado das águas interiores e das águas marítimas visadas, a previsão da coordenação das administrações estaduais numa bacia internacional.

Em relação a todos estes tópicos de análise pode-se desde já dizer que eles merecem uma genérica avaliação positiva, nomeadamente se essa avaliação se quiser também situar na perspectiva da protecção e defesa dos interesses nacionais de um Portugal que tem vindo a despertar para a importância dos seus próprios interesses e direitos. Estes tópicos correspondem pois ao que podemos apelidar os méritos da Proposta.

A. Os méritos da Proposta

1. Quanto à natureza do instrumento jurídico proposto, o facto de ele ser apresentado como um “quadro” de regulação da política comunitária é de louvar, por bem traduzir o propósito de abordar de forma integrada os diversos problemas em que se analisa hoje uma política de água moderna e de o fazer com uma preocupação de organização sistemática do sector do ordenamento jurídico comunitário. É aliás de forma plenamente consequente com este último propósito que nos artigos 21 e 24 surgem disposições que procedem à avaliação do acervo normativo existente, revogando algumas normas e dispondo da subsistência de outras. A Directiva assume-se assim como um pólo de referência da ordenação quer das Directivas anteriores, quer de futuras iniciativas “legislativas” ou “regulamentares” no sector. Na sua versão mais recente, fá-lo, porém, em termos meramente materiais; ou seja, afasta-se a veleidade da sua instituição em Directiva de valor jurídico superior, que perpassava na Comunicação da Comissão, ou mesmo, ainda que de forma mais velada, no borrão para consultas, de 4 de Dezembro de 1996, veleidade que transparecia na ausência de utilização das aspas na referência ao carácter da Directiva. Deve de facto notar-se que as soluções normativas propostas já não surgem, como antes acontecia na Comunicação de 1996, subordinadas à designação de “Directiva - Quadro sobre a Água”, mas antes como “Directiva que estabelece um quadro para a acção da Comunidade no domínio da Política da Água”, que por vezes se abrevia, cuidadosamente, para “Directiva “Quadro” sobre a Água” (cfr. por exemplo, a página 5 da Proposta). Com esta alteração, que aliás, será interessante notar, é paralela, na forma, na substância e nos motivos, à que a ONU elegeu para o regime convencional sobre o direito dos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais, adoptado em Maio de 1997, em Nova Iorque, obvia-se a uma crítica que legitimamente se poderia dirigir a um texto concebido nos termos indicados pela Comunicação: a de o pretender erigir numa categoria nova no quadro do ordenamento jurídico comunitário, uma fonte de direito intermédia entre o nível “constitucional”, dos Tratados, e o “legal”, das demais Directivas comunitárias, e portanto também uma categoria aproximável do que são as leis-quadro ou de bases portuguesas. A razão de ser da crítica é a de que tal possibilidade não está prevista e, menos ainda, regulado o procedimento de

adopção de tal instrumento. E se é certo que a questão do valor relativo dos actos jurídicos comunitários já então estava suscitada no seio da Conferência Inter-Governamental que efectivamente veio a rever o Tratado de Maastricht, também logo então se percebia que o desfecho se anunciava diferente, o que imediatamente desaconselhava a insistência na solução. Podia-se até sustentar que ela configuraria um incumprimento ou violação do Tratado. Ela não deixaria, de qualquer forma, de redundar em tensões eventualmente comprometedoras de um resultado que, esse sim, era indiscutivelmente bondoso e essencial.

2. Também é de aplaudir que a Directiva tenha instituído a bacia hidrográfica como objecto de referência da disciplina proposta que, por seu turno, obedece ao conceito de gestão integrada (art. 3º).

Esta é a solução adoptada na legislação nacional e aquela que Portugal, movido por preocupações de defesa de um modelo jurídico ecossistemicamente informado³⁴ e amigo do ambiente³⁵, tem propugnado no quadro internacional, seja no global (vejam-se as suas posições, ainda que não irredutíveis, aquando da fase de apresentação de comentários e discussão do Projecto da Comissão de Direito Internacional sobre uma Convenção relativa aos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais³⁶) seja na negociação bilateral com a Espanha (é o que se deduz das Actas e Comunicados que resultam de cada ronda negociada³⁷). Ela é, sobretudo, a solução mais eficaz para uma política estrategicamente subordinada ao valor da protecção, não só do bem natural água, mas também dos ecossistemas que se lhe associam e que dele dependem. É ela seguramente que potencia e empresta coerência à directriz de integração da política da água noutras políticas³⁸, como a agrícola; tal como é ela que, através até da sua refracção nas medidas de ordenamento do território, cria as condições ideais para uma resposta eficiente à preocupação comunitária com os recursos subterrâneos e com a luta contra a poluição difusa. Ela é aliás a única solução que verdadeiramente se harmoniza com o objectivo de respeito do princípio da subsidiariedade.

Não se pense contudo que, apesar de todos estes méritos, esta seja uma solução indiscutível e que, à partida, se possa ter por adquirida. Não incorrerá com toda a certeza nesta ilusão quem se recorde das discussões doutrinárias que o tema suscitou no quadro do direito internacional e que levaram mesmo a que, em nome da soberania decisória sobre a problemática do ordenamento territorial, as Nações Unidas desconsiderassem o argumento da recomendabilidade científica de tal solução e o argumento da eficácia de uma disciplina construída à volta deste conceito e, ao invés, lhe preferissem o conceito, bem mais modesto, de curso de água internacional³⁹. Acresce que, ao contrário do que se possa pensar, o direito vigente em muitos dos Estados-Membros se não constrói à volta deste modelo de planeamento e gestão, havendo até fortes razões de tradição jurídica, inclusive ao nível constitucional, que poderão resultar em poderosas resistências e fortes obstáculos à instituição de um tal regime. Mesmo em Portugal, conforme depois se dirá, haverá que contar com a necessidade de operar algumas reformas normativas e institucionais para adequar o direito e a prática nacionais a tal solução.

Contudo, os valores já referidos e o facto de ser este um elemento verdadeiramente estruturante de um regime que, apesar de tudo, parece ter sido bem acolhido na globalidade, bem assim como o facto de esta solução se estender às próprias bacias internacionais (e portanto também às luso-espanholas, em relação às quais Portugal tem reivindicado junto de Espanha uma cooperação mais intensa em matéria de protecção e gestão do bem água) justificam que se nutra a esperança de que ele venha a vingar. Parece até avisado que as autoridades nacionais o defendam na discussão em curso.

3. Também parece genericamente de aplaudir a adopção pela Directiva da chamada “abordagem combinada” entre valores-limite de emissão e objectivos de qualidade, em substituição da dita “abordagem paralela” que até agora se praticava e que resultou, como já vimos, da obstinação britânica

na consecussão de um regime que, na realidade, mais do que “paralelo”, se configurava como consagrador de uma “alternativa” entre a opção da limitação às emissões e a de definição de objectivos de qualidade e que, de facto, redundava numa maior contemplação para com actividades e efeitos poluidores “escondidos” pelas especificidades da realidade geográfica e fluvial britânica.

Para além de se tratar da única solução coerente com os objectivos que são proclamados, ela parece ser a única capaz de assegurar equilibradamente uma desejável melhoria global da qualidade das águas nacionais e das que nos vêm de território espanhol. O regime, que passará, com toda a certeza, pela revisão dos critérios de licenciamento de actividades poluidoras e pelo agravamento dos valores-limite que actualmente as condicionam, no cumprimento das Directivas de primeira geração, já era, aliás, “anunciado” pela Directiva IPPC, cujas opções são assim retomadas e ratificadas.

A sua operacionalização depende ainda, contudo, da densificação da articulação entre objectivos de qualidade ambiental e critérios ou valores-limite de emissão, em boa medida ainda por fazer.

Certo é que os parâmetros de base da monitorização a realizar porão uma importante ênfase nas considerações “ecológicas” ou “biológicas”. Ainda assim o texto proposto já não permite que se diga, como antes acontecia relativamente à Comunicação de 1996, que o regime desconhece ou trata, em termos manifestamente insuficientes, a questão das substâncias perigosas e as normas que lhe vão destinadas, quer na Directiva das Substâncias Perigosas (76/464) quer nas Directivas “filhas”. É o que bem demonstram as explicações que a Comissão apresenta a páginas 11 e 12 do Memorandum Explicativo da Proposta, na sua versão de 1997, e que apontam para a revogação deste acervo, uma vez que entre em vigor a Directiva “Quadro”, se aplique a Directiva IPPC e se conclua, e também entre em vigor, a projectada Directiva para as indústrias ditas não-IPPC. Delas também resulta, porém, a complexidade do regime remanescente, na pendência da entrada em vigor de todas as Directivas que o tornarão supérfluo, e a consequente probabilidade de esse regime ser de difícil ou incerta aplicação.

4. Igualmente merecedora de aplauso é a inclusão nesta Proposta de Directiva, em termos que se podem dizer pioneiros no quadro do Direito Comunitário das Águas, de preocupações de natureza quantitativa. É este um progresso que não pode deixar de ser enaltecido, sobretudo por parte de países do Sul, afectados ou passíveis de vir a ser afectados por situações de seca e que, em qualquer caso, bem conhecem o fenómeno da escassez de água. Foram eles, aliás, os paladinos da integração destas considerações, como é deles com certeza que se esperam os incitamentos necessários à correcção dos aspectos ainda insatisfatórios deste regime.

No rol das razões de insatisfação, a que mais tarde aludiremos, não se deve contudo incluir o facto de a regulação da questão da quantidade se não tornar imediatamente evidente. A sua compreensão até só se torna possível se se tiver em conta que o regime é, por assim dizer, uma resultante de dois requisitos. Ele é conformado, por um lado, pelo objectivo ambiental de obtenção de um bom ‘status’ das águas superficiais e de um bom ‘status’ das águas subterrâneas em todos os corpos ou massas de água (“bodies of water”). Como resulta das disposições aplicáveis, estes objectivos concretos serão atingidos quando os seus ‘status’ químico e ecológico sejam pelo menos bons e se não verifique a sobre-exploração dos aquíferos. Ora, o bom ‘status’ ecológico das águas também depende da quantidade dos corpos de água. Nos termos da definição avançada no artigo 2º, a quantidade de água contribui para condicionar a qualidade da estrutura e funcionamento dos ecossistemas associados que aquela outra noção exprime. O segundo elemento conformador do regime prende-se com o controle da captação de águas doces superficiais e subterrâneas que resulta da exigência de registo e autorização prévia estipulada pelo artigo 13º, nº 3, alínea V).

Uma outra razão de regozijo, que se baseia agora, especificamente, na segunda versão da Proposta e que também contende (mas não só) com a problemática quantitativa, especialmente no contexto ibérico, é o facto de o texto se “abrir” à consideração da problemática do excesso de regularização de caudais. Também aqui, contudo, se poderá lamentar, como adiante melhor se dirá, a forma críptica por que se dá esta “abertura” e mesmo a amplitude insuficiente de que se reveste.

5. Em plena coerência com o propósito anunciado de estabelecimento de uma disciplina compreensiva está ainda um conjunto de disposições dirigidas a combater um flagelo ambiental que até agora havia recebido menos atenção: o da poluição difusa, que, na Península Ibérica, por força da expressão e pouca modernidade das actividades agrícolas, tem inquestionável importância.

Essas disposições não visam contudo, primordialmente, definir os cânones materiais desta luta. Arriscar-se-iam, aliás, se assim não fosse, a conflitar com outras Directivas de adopção recente, ou mesmo tão só em fase de elaboração (a Directiva Biocidas)⁴⁰, sejam elas directamente votadas à regulação do sector da água (a Directiva 91/676, dita dos Nitratos), ou que só o atingem indirectamente a Directiva dos Produtos de Protecção de Plantas (Directiva 91/414).

Essas disposições dirigem-se pois antes a melhorar a coordenação desses esforços. Para o efeito, o artigo 6º exige às autoridades competentes que façam um esforço de avaliação do alcance e localização das fontes de poluição difusa. Institui-se ainda um mecanismo de identificação e tratamento do problema, ao tríptico nível local, nacional e comunitário.

6. Da mesma forma, também é um elemento muito positivo da Directiva o facto de olhar a todos os tipos de águas e de propor soluções para as interacções entre as águas interiores e as marítimas. Com esta visão holística do problema da água consegue-se assim, finalmente, pôr termo a um divórcio entre a regulação comunitária das águas interiores e a regulação comunitária - mais tímida - das águas marítimas⁴¹, que se tornava quase absurdo face às relações reais que a natureza determina e que, em Portugal, por exemplo, são bem visíveis em certas áreas. Pena é que se não tenha levado esta perspectiva holística bondosa até às últimas consequências; por exemplo, consagrando como um dos objectivos ambientais a prevenção ou o controle das alterações introduzidas pelo Homem ao regime sedimentológico, como uma das formas por excelência de assegurar a estabilidade das zonas estuarinas e costeiras.

7. Um outro elemento que merece ser relevado na Proposta de Directiva é o que genericamente prevê que o sector da água passe a obedecer cada vez mais às regras de mercado (art. 12). Esta directriz ou princípio geral pode ainda analisar-se na adopção de uma política de real custeio da água pelos consumidores e poluidores (a internalização, tendencialmente total, dos custos) e da transferência do esforço financeiro que a construção e a exploração das infraestruturas dos sistemas distribuidores de água e do seu tratamento implicam, do erário público para os operadores, utilizadores e beneficiários directos.

Ele importará seguramente o fim de um ciclo de planeamento hidráulico que, por vezes, e a tantos títulos, parecia acrítico, confortado que estava numa política centrada nas disponibilidades vastas da “oferta”. A consequência directa de tal reorientação de filosofia é que a política da água terá cada vez mais que olhar às disponibilidades, porventura mais restritas, da “procura”.

O lado positivo desta estratégia normativa é indubitavelmente o de que, a ser cabalmente aplicada, poderá redundar numa prevenção de usos desnecessários de água, num acréscimo de eficiência na utilização da água e na promoção da sua reutilização e reciclagem.

8. Já no que diz respeito à finalidade de melhoria dos resultados na aplicação da legislação comunitária no sector não se pode deixar de começar por constatar que ele faz parte de um esforço global na área

do Ambiente. Este esforço exprime-se quer em outras iniciativas legislativas ou simplesmente normativas (de que uma das mais recentes e significativas, é a importante Comunicação sobre a aplicação do direito comunitário do ambiente⁴², bem assim como a Resolução do Conselho a que, já muito recentemente, deu lugar⁴³) quer em iniciativas concretas de associação das estruturas comunitárias às mais diversas entidades nacionais, desde os primeiros estádios da “cadeia regulativa”, e de que o IMPEL - ou “Rede da União Europeia para a aplicação e a execução do Direito do Ambiente”⁴⁴ - é um notável e promissor exemplo.

Para além desta constatação da coerência crescente da política ambiental comunitária, merecem ainda ser identificados os principais meios porque se espera aperfeiçoar o controlo e a verificação da aplicação da legislação comunitária no sector da água. Eles passam sobretudo pelo envolvimento constante e intenso do público em geral, cujo direito de acesso amplo a informação detalhada é reafirmado (v.g.: art. 17º). Para além deste direito, é também garantido o direito de os organismos interessados (tenham eles a natureza de organizações não governamentais ou sejam constituídos por associações de interesses) serem consultados. Um terceiro elemento destas obrigações de carácter procedimental, com que se visa, no fundo, traduzir em realidade vivida as obrigações substantivas antes analisadas, é o que é constituído pelo dever de os organismos congéneres dos vários Estados-Membros trocarem entre si a informação disponível. Os órgãos nacionais têm também a obrigação de produzir regularmente relatórios sobre o progresso realizado na aplicação da Directiva e de os dar a conhecer à Comissão.

Toda esta panóplia de instrumentos e mecanismos visa, em primeiro lugar, um controlo mais eficaz do direito consagrado. Não se pode deixar de considerar desejável, e mesmo necessária, tal perspectiva. A perduração de uma situação de manifesta discrepância entre a “law in books” comunitária e a “law in action” não pode deixar de redundar na desacreditação de um direito de conteúdo e com um escopo meritórios.

Mas, por outro lado, estas previsões são ainda de aplaudir pelo que representam da assunção da relação ambiental como uma relação pluralmente poligonal⁴⁵, em que todos os indivíduos ou associações têm direito de cidade, a par do que é reconhecido aos órgãos da administração local, regional, nacional ou comunitária. É um reconhecimento implícito de que o bem em causa é, afinal, um património comum. Por esta forma, estas disposições são ainda um elemento que contribui para a desejável democratização da Comunidade Europeia.

9. Por fim, um outro elemento de natureza procedimental, mas também organizatória, deste regime com o qual Portugal seguramente também não pode deixar de se regozijar, é o que consiste na reafirmação de um dever de notificação aos Estados-Membros interessados, e à Comissão, das afecções a águas transfronteiriças. Ele complementa-se com o reconhecimento do direito dos Estados-Membros de, em colaboração com a Comissão, se concertarem com vista à adopção das medidas necessárias à protecção das águas em causa, por forma a garantir o respeito do disposto na legislação comunitária. Poder-se-á notar, é claro, que esta solução já estava de alguma forma contemplada em Directivas anteriores do sector da água, quer fossem de primeira, quer de segunda geração. Como também se poderá arguir que estas obrigações procedimentais já decorreriam para os Estados-Membros do direito internacional, fosse ele de origem consuetudinária ou, mais recentemente, de origem convencional, quer a um nível global (Convenção de Nova Iorque sobre o direito dos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais), quer a um nível regional (Convenção de Helsínquia e Convenção de Espoo), desde que, é claro, esteja preenchida a condição da vinculação por parte do Estado em causa.

Mas o facto de tais obrigações procedimentais⁴⁶ serem reafirmadas no contexto especificamente comunitário, com a força jurídica que se lhe liga, e, para mais, num documento com este âmbito objectivo e alcance, não pode deixar de ser tido como da maior relevância. Acresce que, diversamente das previsões do direito internacional, nas normas comunitárias se prevê uma solução institucional de acompanhamento da aplicação destes deveres (a intervenção da Comissão, que, nos termos do art. 155 do Tratado de Roma, lembre-se, deve actuar imparcialmente como “guardião dos Tratados”), o que se espera poder reverter na, por assim dizer, “objectivização” do procedimento de resolução dos problemas sob apreciação.

B. As críticas ou dúvidas que a Proposta suscita

Estes importantes méritos não devem porém obnubilar o facto de outros aspectos ou passos da Proposta de Directiva nos parecerem merecedores de crítica ou simplesmente de dúvida quanto à excelência da solução encontrada.

De entre estes, e numa abordagem que se repete ser muito preliminar, perante um texto muito complexo e em permanente mutação, dever-se-ão destacar os seguintes:

1. A base “constitucional” invocada.

Embora a Comissão tenha defendido que o melhor fundamento normativo desta iniciativa “legislativa” reside no nº 1 do artigo 130 S do tratado fundador tal como foi revisto pelo Tratado de Maastricht, alguns Estados-Membros têm aventado que ele residiria antes no nº 2 do mesmo artigo, por força da referência do segundo ponto à “gestão dos recursos hídricos”.

Não temos por certa esta argumentação: antes nos parece que a sugestão da Comissão é mais meritória, uma vez que a Directiva “Quadro” contende com um círculo de problemas muito mais vasto, mas também solidário, em que as regras específicas sobre a gestão como que se diluem num todo sem o qual não são compreensíveis.

A questão tem contudo que ser objecto de uma reflexão mais cuidada. Certo é que ela é tudo menos irrelevante. Na verdade, é dela que depende o procedimento de adopção a seguir: por cooperação, no caso de se decidir que a base “constitucional” é o nº 1 do artigo, ou por unanimidade no seio do Conselho, no outro caso. Por isso mesmo também, para além das considerações estritamente jurídico-hermenêuticas, não é de surpreender que, no momento decisivo, alguns Estados, movidos por condicionamentos políticos, possam ser tentados a “agarrar-se” ao nº 2 do artigo. Esta perspectiva sublinha naturalmente os perigos que tal opção acarretaria: os da descaracterização ou enfraquecimento de um regime que, a bastantes e fundamentais títulos (e mesmo genericamente), é de aplaudir, porque “amigo do ambiente”, porque representa um tratamento holístico dos problemas, porque constituiria um inegável progresso relativamente ao actual estado de coisas e porque globalmente se compagina com as opções cardinais e a efectiva evolução do direito internacional e europeu relativo à problemática da água, chegando mesmo, aqui e ali, a aprofundá-la. Como quer que seja, o que nos parece inquestionável do ponto de vista jurídico é que a terceira opção que chegou a ser avançada no processo⁴⁷, e que, surpreendentemente, os Serviços Jurídicos do Conselho chegaram a cohonestar, não é aceitável: consistiria em adoptar um duplo fundamento, constituído pelos dois números do artigo 130 S. Também parece indubitável que da persistência da indefinição não podem resultar quaisquer efeitos positivos.

2. A identificação do objecto da disciplina no artigo 1º está longe de ser completamente feliz.

Ela confunde desde logo o objecto ‘*propriu sensu*’ da disciplina - o estabelecimento de um quadro

de acção para os diferentes tipos de água - com os objectivos a perseguir, parcialmente tratados no artigo 4º, para além de não destringir com clareza aquelas que parecem afirmar-se como as duas vertentes da política comunitária esboçada: a protecção e melhoria da disponibilidade e qualidade do bem natural água e dos ecossistemas associados e a utilização dos recursos hídricos.

3. A explicitação dos princípios enquadadores.

Numa Proposta de tão largo fôlego e que, recorde-se, muito justamente se pretende colocar como constitutiva de Directiva-“quadro” ou padrão, quer de todo o direito anterior, quer do direito vindouro neste domínio, mal se compreende a tibieza das fórmulas explicitadoras dos princípios que informam as específicas soluções normativas encontradas.

Há, é certo, alusões ao princípio da prevenção, sem que, aliás, elas se caracterizem por um grande cuidado no recorte do seu plúrimo conteúdo (ele não é instituído em valor autónomo ou explícito em situações em que pareceria fazer todo o sentido consagrá-lo - pense-se, exemplarmente, no art. 1º, alínea *a*) -; não se diferenciam verdadeiramente as situações em que ele exige redução de poluições, das que implica a sua total proibição; não se explicita cabalmente o seu nexos com o sistema previsto de licenciamento prévio necessário; não se vê que ele apareça como a motivação e condicionamento directo da constituição de áreas de protecção de recursos hídricos especialmente valiosos); como se pode até pensar que o princípio da precaução não foi ignorado, embora ele apareça afectado de uma impropriedade definitiva ainda maior e as oportunidades da sua aplicação sejam certamente ainda mais crípticas (v.g.: art. 24º); já há algumas, até melhores, situações de clara aplicação do princípio utilizador-pagador, senão mesmo da ideia do poluidor-pagador (v.g.: art. 12º). Em contrapartida, é gritante a falta de uma referência explícita ou decisiva ao princípio do desenvolvimento equilibrado e duradouro, vulgo, princípio do desenvolvimento sustentável. De facto as únicas alusões que se lhe fazem (na alínea *b*) do art. 1º ou no nº 4 do art. 13º) são quase envergonhadas e até erróneas, restringindo a sua utilidade à problemática do consumo da água. É ainda muito pobre, como se reconhecerá; mesmo se também é certo que tais referências já representam um progresso relativamente à versão original da Proposta de Directiva, em que uma mera alusão ao princípio apenas figurava em considerando, que não na parte dispositiva da regulação proposta. A invocação clara de um princípio tão rico (que postula tanto a equidade intrageracional quanto a intergeracional, que apela à projecção num futuro que transcende a geração presente e que, por estas diversas formas, exige cuidadosas arbitragens e a concomitante rejeição de uma lógica apropriaçãoista não cautelosa e “desconsideradora” do recurso, com a simultânea assunção, afinal, de que o bem água, ou mesmo, mais restritamente, os recursos hídricos, não são ilimitados e inesgotáveis) parece de facto desejável numa regulação que se pretende justa e moderna.

De toda a forma, parece inquestionável que no texto da Proposta ainda falta uma expressão da importância sistémica, a todos os títulos capital, que tais princípios (os referidos, ou outros ainda que necessitem de ser explicitados ou integrados) desempenham no quadro do corpo jurídico que com a Proposta de Directiva-“Quadro” se quer, simultaneamente, constituir e ordenar.

A incipiência da Proposta de Directiva neste particular domínio surge até como tanto mais estranha quanto se pense no progresso que o legado do Rio, ao nível do direito internacional geral do ambiente, a este propósito representou⁴⁸, ou quanto se recordem os cuidados que tarefa análoga de “codificação e desenvolvimento” dos princípios rectores das utilizações dos cursos de água internacionais recentemente mereceu, no contexto da 6ª Comissão das Nações Unidas, por ocasião da fase final de adopção da Convenção-“Quadro” sobre o direito dos cursos de água internacionais⁴⁹ (mesmo quando se tenha que reconhecer que os resultados finais ainda se podem ter por decepcionantes⁵⁰).

4. Há também deficiências várias ao nível da utilização dos conceitos. Podemos resumi-las em três pontos: indeterminação de noções fundamentais, má sistematização, falta de critério classificatório. O texto da Proposta padece, de facto, amiúde, de indeterminação de algumas noções fundamentais. Assim acontece, aliás, quer elas se tenham de considerar de 'per se' (o que se significa, exactamente, com "qualidade ecológica da água", por exemplo?) quer elas sejam consideradas por relação com noções idênticas anteriores (que relação, por exemplo, deve entender-se existir entre o novo conceito de "zonas protegidas", apresentado no art. 9º da Proposta de Directiva, e a anterior noção, quer do direito comunitário, quer dos direitos nacionais?).

Ainda a propósito das noções de base, há que relevar a falta de critério lógico na agregação de noções, ou mesmo a ausência de uma classificação necessária ou recomendável. É o que se representa, de forma particularmente eloquente, com a referência indiscriminada, no artigo 1º, alínea *a*), a "águas superficiais, estuarinas, costeiras e subterrâneas na Comunidade Europeia". Ganhar-se-ia, de facto, em destringir as situações, em função de critérios de natureza e grau de generalidade diversos.

Também se não consegue deixar de avaliar criticamente a deficiente colocação sistemática de algumas noções fundamentais. De facto, se muitos progressos foram feitos da anterior para a actual versão - nomeadamente o de incorporar muitas das noções fundamentais no corpo do dispositivo da Directiva (art. 2º) e não mais, como antes acontecia, de as remeter para Anexo (o desenvolvimento corresponde melhor a toda uma 'praxis' "legislativa" internacional estabelecida, quer por via das convenções internacionais, quer pela dos instrumentos unilaterais da Comunidade Europeia; mas sobretudo, ele tornava-se imperioso porque estas noções não correspondem a mera engenharia semântica, porque elas não são desprovidas de qualquer eficácia normativa imediata: pelo contrário, o conteúdo dos direitos e obrigações dos sujeitos jurídicos em causa depende delas, e do equilíbrio que nelas vá) -, subsiste ainda uma estranha desarrumação que bem dificulta qualquer avaliação do conteúdo obrigacional da Proposta (pense-se, por exemplo, que a previsão dos Planos de Gestão da Bacia Hidrográfica só aparece no art. 16º, quando os programas de medidas, que os primeiros compreendem, já resultam do art. 13º, e que, para realmente se começar a perceber o conteúdo daquela noção, verdadeiramente nuclear na economia do regime, ainda se tem que compulsar o Anexo VII !).

5. A determinação das obrigações dos Estados-Membros.

O artigo 4º é, de alguma sorte, através da definição dos objectivos ambientais do regime, especificamente consagrado a esta questão, embora a solução de conjunto, naturalmente, só possa resultar de uma interpretação sistemática e contextual de toda a Proposta (em que, por exemplo, os arts. 13º e 16º também assumem um relevo especial).

Como quer que seja, ficam sérias dúvidas sobre o resultado.

Não só porque muitas destas obrigações dependem de derrogações que estão tudo menos tipificadas ou suficientemente detalhadas (exemplarmente nºs 3 e 4 do art. 4º), mas também porque estão condicionadas por elementos técnicos ou outros que estão apenas genericamente enunciados ou definidos - assim acabando por constituir autênticas obrigações em branco. Avisadamente andarão por isso os Estados-Membros se as não assumirem na forma incompleta por que agora se encontram configuradas.

E, mesmo quando tal não seja o caso do ponto de vista estritamente substancial, sempre se terá que criticar que, em matéria de tão graves implicações económico-sociais, se desconheça, por falta de enunciação da respectiva avaliação por parte da Comissão, quais os impactes económicos e financeiros de tais obrigações. Ora, parece fundamental que estes últimos sejam, pelo menos, seriamente considerados, sob pena de se vir a verificar que o regime criado está, afinal, votado à inaplicação ou

a tornar-se em mais um voto pio a juncar o percurso, nem sempre feliz, da evolução do direito comunitário do ambiente⁵¹.

A situação é tanto mais estranha quanto se recorde que foi a própria Comissão quem, justamente preocupada com esta aplicação insatisfatória do direito do ambiente, em várias oportunidades recentes, tem proposto medidas práticas de reparação da situação, inclusive ao nível da própria concepção do direito⁵², através do envolvimento e corresponsabilização dos agentes de quem depende a sorte da sua aplicação. Assim é, nomeadamente, com a Resolução sobre a aplicação e execução do direito comunitário do ambiente. Ora, é no quadro deste Projecto que precisamente se tem alicerçado a ideia de que uma forma de potenciar a aplicabilidade do direito do ambiente constituindo é a de proceder à avaliação prévia dos custos futuros da aplicação de um regime que se almeja consagrar. Parece que esta é uma área por excelência de melhoria do Projecto. E, por outro lado, não se pode estranhar, antes se há-de sublinhar, toda a legitimidade dos Estados-Membros para se preocuparem especialmente com esta questão. Tanto mais quanto se sente que, hoje por hoje, o clima é, cada vez mais, o de exigência de responsabilização pelos compromissos assumidos.

6. Não chega tão pouco, apesar de a solução ser potencialmente muito positiva, como já tivemos oportunidade de realçar, prever que se conjuguem os limites quantitativos de emissões com os critérios de qualidade no meio.

Para que a conjugação redunde, efectivamente, como se presume e deseja, numa disciplina mais restritiva, e também para que as obrigações correspondentes não sejam indeterminadas, e por isso eventualmente inexecutáveis, ainda importa que também se exprimam quantitativamente os objectivos de qualidade que se diz perseguir.

A noção de “bom estado” ou “estado elevado da qualidade das águas” é, a esta luz, manifestamente insuficiente; antes corresponde, se outro esforço densificador se não fizer, a um conceito poroso ou indeterminado.

Acresce que ainda parece aconselhável diferenciar os valores, consoante se refiram a toda uma região ou a um local bem específico e recortado na sua extensão; é pelo menos o que parece aconselhar um mero juízo de bom senso.

Ainda quanto à combinação dos valores-limite com os objectivos de qualidade, parece ainda dever reparar-se que a Directiva 76/464 e as suas “Directivas-filhas”, quando operam a determinação de valores-limite relativamente a algumas substâncias perigosas, não podem ser tidas como elemento suficiente de integração desta “lacuna”, mesmo no período transitório a que nos referimos ‘supra’: como se sabe, elas têm sido justamente criticadas por não serem mais do que uma densificação muito parcelar, pouco realista, ou pouco criteriosa, de tais substâncias. De acordo com os técnicos que pudemos consultar para esclarecimento de uma área em que a generalidade dos juristas tem extrema dificuldade em caminhar autonomamente, acresce ainda a esta lista crítica a desadequação ou falta de actualidade de alguns valores aí consagrados.

Por fim, neste domínio não basta prescrever soluções substantivas, por mais fundadas que elas sejam. Ainda se torna indispensável prever e regular, com sentido das realidades, toda uma panóplia de procedimentos e instituições que operem o controlo regular e intenso de centenas de substâncias poluentes. É certo que algumas normas, como os artigos 10º e 11º, já avançam algo (quanto mais não seja por remissão para os Anexos correspondentes) sobre o modelo desejado de monitorização. Simplesmente, muitos outros elementos relativos a esta questão são deferidos para momento ulterior. Ora isto será não só inaceitável, do ponto de vista de um Estado sério e responsável, como é mesmo criticável, do ponto de vista da consistência e seriedade ou segurança de todo o regime proposto.

E mesmo que haja que reconhecer a impossibilidade de ir para além da definição de umas quantas situações prioritárias, há que, em relação às restantes, adoptar medidas de salvaguarda, por exemplo estabelecendo reservas em relação ao regime futuro, ou mesmo consagrando um direito de veto particular perante esse regime especial por definir.

7. Por outro lado, agora mais proximamente em sede da problemática quantitativa, ainda parece criticável que na Proposta de Directiva nada conste quanto às medidas a adoptar no quadro dos programas previstos pelo artigo 13º para que, quando o 'status' ecológico de um corpo de água não seja bom, se recupere de um 'status' de degradação, em especial através do controlo das captações. De acordo com os técnicos, e uma vez que o bom 'status' da água supõe a verificação cumulativa de um bom 'status' químico e de um bom 'status' ecológico, parece curial que na norma do artigo 13º também ficassem previstas medidas como a monitorização mais intensa do 'status' da água, a investigação das causas da degradação e a revisão de licenças de captação de águas e de regularização de caudais.

No mesmo contexto problemático, parece também fazer sentido uma referência mais explícita aos efeitos perniciosos do excesso de regularização de caudais e às medidas apropriadas para os minorar, embora se tenha que admitir que, ao contrário da primeira, a segunda versão da Proposta já contempla, de alguma sorte, esta ideia. Ainda assim, pareceriam úteis referências mais explícitas à alteração do regime natural dos cursos de água superficiais - o que justificaria a definição de "estado quantitativo" das águas superficiais, paralela à que existe para as águas subterrâneas - e à alteração do regime sedimentológico; por exemplo, no quadro do artigo 4º relativo aos objectivos ambientais.

8. A previsão de normas e medidas específicas relativas às alterações do regime sedimentológico e, mais amplamente, às que afectam o regime hidrológico natural, seria ainda aconselhável da perspectiva de aperfeiçoamento de um regime que pretende proceder a um tratamento holístico das águas, e portanto também das águas estuarinas e costeiras. A problemática assume um particular relevo num território, como o português, em que se já fazem sentir os efeitos negativos da sua falta de consideração durante tanto tempo.

9. A Proposta de Directiva avança ainda, como se viu já, soluções verdadeiramente reformistas, ou mesmo revolucionárias, quanto ao problema do custo da água e ao problema conexo da sua repercussão e ao prever, 'notius' no artigo 12º, o recurso aos instrumentos económicos na regulação do domínio.

Mas há que ter a noção de que, a serem radicalmente aplicadas, tais soluções inevitavelmente importarão importantíssimos custos sociais ou para o sistema de saúde. Por outro lado, elas colidem com hábitos muito velhos, como seja, por exemplo, uma estrutura de preços da energia que tradicionalmente favorece o grande consumidor. Em todo o caso, elas terão sempre consequências muito extensas, profundas e porventura de alcance imprevisível. Compreender-se-á, por isso, que os agentes responsáveis dos Estados-Membros não possam senão praticar o discurso da prudência. Ainda assim, e sob pena de inconsequência ou insucesso, quer-nos parecer vantajoso que ele fosse informado pela invocação de outros princípios norteadores do regime ou de princípios que genericamente presidem à vida da Comunidade Europeia.

Um dos princípios que a esta luz nos parece de utilidade é o da justiça social. Para além de poder servir para justificar tratamentos diferenciados dos Estados-Membros mais afluentes e daqueles que o não são, nele encontramos também um elemento, de uma igual natureza principal, para a legítima ponderação com o princípio da internalização dos custos associados à realização de projectos hidráulicos. Ele serviria, em especial, como fundamento de radicação da "contabilização" de

importantes benefícios associados a alguns projectos, mas que, por serem estranhos a uma “lógica estritamente económico-financeira”, de outra sorte poderiam ficar ignorados. Estamos a pensar, por exemplo, no benefício da correcção de assimetrias regionais e de desigualdades de oportunidades entre populações, em função da sua área de residência, ou ainda no da preservação da biodiversidade. O outro princípio que nos parece legítimo invocar é o da subsidiariedade. Julgamos que poderá ser sobretudo eficaz ao nível da aplicação e execução dos objectivos que noutros princípios se fundassem. Pensamos mesmo que tais princípios deveriam ser incluídos no elenco de princípios cuja adopção já advogámos. Perceber-se-á agora, porventura, melhor a importância que atribuímos a esta questão. Mas, se a ideia vingasse, também deveria ser esclarecida a relação que deve intercorrer entre esses princípios.

10. Note-se também que o preceito do artigo 16º, sobre a relevantíssima matéria dos Planos de Gestão da Bacia Hidrográfica, é omissos quanto ao método e aos objectivos a que se terá que subordinar esta elaboração.

11. Também o regime procedimental e logístico não parece o mais perfeito. Desde logo, porque não parece que represente sequer o que já é comum no quadro comunitário, em termos, por exemplo, de informação e consulta do público. Nesta medida, afigurar-se-ia até preferível a remissão para textos anteriores, sob pena de a disposição do artigo 17º poder ser interpretada como consagradora de um retrocesso normativo. Por outro lado, este regime, que aliás se não prevê expressamente que seja aplicável relativamente às medidas para as bacias hidrográficas internacionais, ainda fica, mesmo que seja outra a interpretação seguida, parcialmente aquém das obrigações que o direito internacional convencional recente (pense-se, por exemplo, a um nível global, na Parte III da Convenção de Nova Iorque sobre o Direito dos usos dos cursos de água internacionais diversos da navegação), se não mesmo o Direito internacional consuetudinário, já comportam. E como compreender, por fim, que, numa relação poligonal, o beneficiário do dever de comunicação e intercâmbio de informações que aos Estados-Membros se impõe se restrinja apenas à Comissão e não também aos outros Estados-Membros interessados?

12. Acresce ainda que, se se conseguia aplaudir a adopção do conceito de bacia hidrográfica como objecto das acções da política comunitária, se, por outro lado, é também meritória a ideia da eleição da bacia hidrográfica internacional como unidade administrativa para a gestão das águas transfronteiriças, já há a lamentar que, da primeira para a segunda versão do texto, se tenha enfraquecido o propósito de estabelecer estruturas (integradas) responsáveis por uma cooperação particularmente intensa para o planeamento e a gestão das acções (as “River Basin Authorities” da primeira versão), o que bem se evidencia na alteração da fórmula do § 3 do artigo 3º; quer quanto à sua referência institucional (que, na segunda versão, foram reduzidas à condição de “appropriate competent authorities”), quer quanto à sua referência material (apenas se prevê agora que haja uma coordenação das medidas de aplicação das obrigações da Directiva e das de monitorização nos Distritos de Bacia).

A evolução é tanto mais de lamentar quanto se pode ainda agravar em razão da omissão da Directiva quanto à exacta natureza jurídica dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica previstos pelo artigo 16º. Os indícios mobilizáveis - a referência no Anexo I a “relações jurídicas vinculativas” e a alusão a “procedimentos administrativos adequados” no artigo 3º - parecem até justificar leituras contraditórias. Certo é que o esclarecimento inequívoco da questão parece particularmente recomendável no que diz respeito aos planos de gestão de bacias hidrográficas internacionais, por forma a que se evitem melindrosos conflitos na sua aplicação. Como se percebe, a questão assume particular relevo no relacionamento luso-espagnol.

13. Muito discutível é o critério determinante da maior parte dos anexos ao texto da Directiva proposta.

De facto, muitos deles são apenas o lugar da pendência de questões irresolvidas, algumas das quais muito relevantes, ou de questões para as quais se advoga um posterior desenvolvimento, a operar por comités técnicos que para o efeito são habilitados.

Parece pois muito duvidosa a bondade do princípio informador; ele pode mesmo encapotar o que é, afinal, um mero cheque em branco, contraditório com os interesses dos Estados. Mas, mesmo que assim não seja, mesmo que, por estritas razões técnicas, se deva admitir a arrumação do regime pretendido em “texto principal” e “anexos”, ainda se deverá exigir que os anexos correspondam apenas a questões de maior detalhe técnico e que esse regime seja globalmente “negociado” e adoptado.

14. Está também ainda, em alguma relevante medida, por explicitar a relação entre a Directiva “Quadro” e outras Directivas ou revisões de Directivas em curso, como a Directiva dos nitratos e a Directiva sobre as águas residuais urbanas, para já nem falar em Directivas que se encontram em fase de conclusão e que também contendem directamente com a problemática da água, ou que só o fazem menos directamente, como o novo texto comunitário sobre impactes ambientais⁵³ (não permitiria ele, por exemplo, que, no texto do art. 6º, se remediasse a ausência de referência à análise das características das infra-estruturas hidráulicas e outras utilizações de água não consumptivas?)

15. Da mesma forma, também ainda não parece cabalmente esclarecida a relação existente entre as obrigações insertas nas Directivas comunitárias (e, desde logo, esta Directiva-quadro que em boa medida recupera e integra disposições de anteriores Directivas) e as obrigações que se impõem ou virão a impôr a alguns Estados-Membros por força de compromissos convencionais já estabelecidos (a propósito da poluição admitida, o regime substantivo da Convenção regional para o Mar do Norte é, por exemplo, mais exigente que as obrigações que resultam da Directiva 76/464 bem como das respectivas “Directivas-filhas”), em vias de negociação (pense-se, por exemplo, na lista de “poluentes orgânicos persistentes” que a ONU, e a UNEP em especial, têm vindo a tentar definir e a “impôr” a nível global), ou simplesmente futuros.

16. Mais geralmente ainda, pode duvidar-se que o esforço de modernização normativa numa problemática em mutação tenha sido sempre consequente. Por vezes, de facto, parece visível alguma falta de conformidade com desenvolvimentos mais recentes do Direito Internacional, sem que ao facto se deva atribuir o valor de uma opção. Ora, essa conformidade parece aconselhável: não só por razões mais abstractas de coerência do sistema jurídico, mas casualmente porque, em concreto, as soluções se revelam melhores. Já o vimos a propósito do conjunto de obrigações procedimentais que a Proposta de Directiva enuncia. Mas também o artigo 5º, relativo às características da Região de Bacia Hidrográfica, teria indubitavelmente ganho se, na sua elaboração, se tivesse tido em mente o elenco, bem rico, dos factores enunciados no artigo 6 da Convenção “Quadro” dos cursos de água internacionais ou mesmo o artigo V das Regras de Helsínquia que a Associação de Direito Internacional publicitou em 1966⁵⁴. Algumas destas discrepâncias só se podem mesmo compreender pelo facto, lamentável, de uma excessiva especialização jurídica ou pelo facto de o “Direito das Águas” ter vindo a sofrer, num passado recente, e um pouco por todo o lado, profundas e rápidas mutações, sendo por isso difícil abarcá-lo em todas as dimensões.

17. Por fim, uma mera observação de relance pelas regras relativas ao faseamento temporal de aplicação do regime permite detectar que o calendário é estreito e exigente. Caberá aos especialistas determinar se todos os elementos dele constante são exequíveis. Para um leigo, eles são, no mínimo, impressionantes... Para um jurista não desapaixonado por avaliações estratégicas, a questão torna-se tanto mais séria quanto muitos dos objectivos para os quais se fixam prazos estão, ainda, total ou parcialmente, por definir !

C. Significado da Proposta de Directiva

Apesar de todas estas razões de apreensão, o significado da Directiva proposta não suscita dúvidas: ela aponta o rumo para uma profunda reforma, se não mesmo uma vera revolução no sector da água e, desde logo, na Política e no Direito que o orientam e regulam.

A Proposta de Directiva "Quadro" anuncia, de facto, um equilíbrio diferente no relacionamento entre a Comunidade e os Estados-Membros em matéria do planeamento e da gestão dos recursos hídricos. Define ainda a senda de uma radical revisão de comportamentos, quer do Estado, na sua globalidade, quer da própria sociedade civil, relativamente à sua relação com este bem ou componente ambiental. Esta percepção convola-se mesmo em certeza se, como parece adequado, especialmente neste momento da reflexão, se situar a leitura deste Projecto no contexto do movimento político e normativo em que se inscreve e em que por isso ganha sentido, um movimento que vai mesmo para além da área do ambiente, já de si vasta e com um conteúdo de política horizontal, contendendo com as implicações do Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, e com o processo da Conferência Intergovernamental (vulgo CIG), recentemente concluído. Verificar-se-á então que uma das chaves de leitura desta Proposta de Directiva "Quadro" reside na já referida Resolução sobre a aplicação e execução do Direito Comunitário do Ambiente: através dela, a Comunidade, e a Comissão em especial, revela-se determinada em emprestar coerência e harmonia à sua ainda incipiente política do ambiente bem como aos instrumentos jurídicos que a conformam e regulam, no intuito de inverter uma tendência de degradação das condições ambientais e de incumprimento das regras, tantas vezes esparsas, que foi elaborando ao longo de mais de 20 anos, incumprimento que era particularmente visível no domínio da regulação das águas.

O esforço transcende, de facto, o propósito mais visível da Directiva "Quadro", a finalidade de arrumação legislativa. Enquadra-se antes numa perspectiva de uma habilitação mais global da Comunidade com os instrumentos que são a condição da vitória na batalha pela preservação do ambiente. A reforma legislativa, embora vasta e de fôlego, é apenas, nesta medida, um esforço intermédio, numa batalha, de maior alcance, por um direito mais eficaz e vivido. A própria Directiva "Quadro" o indica, aliás, a tantos títulos. Di-lo também a mencionada Resolução a que deu lugar a Comunicação sobre aplicação e execução do direito comunitário do ambiente. Dizem-no ainda repetidamente, para quem as queira e saiba compreender, a Comissão e a Comissária, em tantas intervenções recentes⁵⁵.

E a verdade é que algumas das outras condições configuráveis já aí estão ou delas se começa a falar. Assim é que se começa a reflectir sobre um regime de regras tendencialmente uniformes sobre as sanções nacionais. Assim é, depois, com a relevantíssima, e tão injustamente quase despercebida, nova fórmula do artigo 171º do Tratado da União: ela configura o que é, afinal, um autêntico cheque em branco, ao dar às instâncias comunitárias a possibilidade de sancionar fortemente os Estados que, por duas vezes e em relação aos mesmos factos, sejam tidos pelo Tribunal de Justiça como violadores do direito comunitário⁵⁶. Ora, a verdade é que esta disposição já nem sequer é tão só uma simples espada de Dâmocles estaticamente pendente sobre o "pescoço" dos Estados incumpridores: ele já foi recentemente aplicado⁵⁷ e justamente, em alguns casos, por os Estados em causa terem sido "apanhados" em incumprimento do direito comunitário do ambiente⁵⁸.

Parece pois fundamental que o programa normativo da Directiva seja "levado a sério". Assim será, por maioria de razão, como acontece com o Estado português, se se está já envolvido em numerosas situações de pré-contencioso, justamente por alegado incumprimento de regras comunitárias no

domínio do ambiente, em geral e das águas, mais em particular⁹⁹. Que poderá Portugal fazer para integrar sem sobressaltos a revolução que se avizinha?

III - Apontamento sobre algumas consequências para Portugal

A profunda mudança de hábitos que a Proposta de Directiva configura afectará Portugal na sua globalidade, ou seja, tanto o Estado quanto a sociedade civil.

Quanto ao Estado, afectá-lo-á, desde logo, na veste de legislador que terá que adequar o ordenamento nacional a um programa normativo bem ambicioso e com muitos elementos de inovação.

Um exemplo deste esforço necessário prende-se com a integração do conceito comunitário de bacia hidrográfica. Ele implicará, desde logo, uma reforma institucional da Administração hidráulica que se terá que “descentralizar” para acorrer à exigência de a gestão se realizar com base nas bacias hidrográficas. É a estes novos organismos descentralizados, próximos das situações específicas e tendo-as por referência, que doravante caberá a realização do programa normativo enunciado pela Directiva, seja ao nível da definição de objectivos e padrões de qualidade ou valores-limite, seja através da elaboração de complexos planos de gestão da bacia ou dos programas de medidas que aqueles também comportam, seja, como que numa outra veste, procedendo à monitorização e ao controlo do respeito desses planos, seja ainda prestando informação ao público e canalizando-a para o Estado que se encarregará da sua divulgação junto da Comissão e, ao que pensamos também necessário, junto dos demais Estados-Membros interessados.

Por outro lado, os específicos termos em que, na Directiva, é concebido o conceito de bacia obrigarão a rever os critérios antes enunciados pelo Decreto-Lei nº 45/94 e a “redesenhar” o mapa “territorial-administrativo” das regiões hidrográficas. Em alguns casos, de facto, a Directiva implicará o agrupamento de bacias vizinhas, que até agora se mantinham autónomas, para além de outras poderem vir a constituir apenas exemplos da figura, também prevista na Directiva, de “sub-bacias”, integradas numa doravante bacia global luso-espanhola. Deve-se admitir que este desenvolvimento é muito positivo. De facto, já antes da Proposta havia a percepção de que a actual solução, consistente, por um lado, no desconhecimento das bacias das regiões autónomas (o Plano Nacional da Água, afinal, mais não era que um Plano Continental da Água!) e, por outro, na divisão do território continental em 15 bacias que originavam exigências de estudo e meios idênticas para um Douro ou para as, mais modestas, bacias de um Cávado, Ave ou Leça, resultava num certo absurdo e dispêndio de meios sempre escassos.

Já ao nível dos planos de recursos hídricos, a revisão legislativa se não afigura, a uma primeira vista, muito extensa. O diploma que os regula, o Decreto-Lei nº 45/94 não dista muito, na realidade, neste aspecto, da solução preconizada pela Proposta de Directiva. De entre as adaptações ainda assim necessárias destaquem-se contudo as relativas aos prazos previstos, seja para a actualização dos planos de bacia, seja para as consultas a realizar, e a alguns procedimentos, nomeadamente de elaboração de estudos e relatórios.

Também ao nível da abordagem combinada as reformas necessárias da legislação nacional não parecem de monta, uma vez que esta era já a opção feita pelo Decreto-Lei nº 74/90. Acresce que o Decreto-Lei nº 46/94 já previa a renovação periódica das licenças e que tanto o Decreto-Lei nº 74/90 como o Decreto-Lei nº 45/94 já estipulavam que a classificação das massas de água se fizesse em função dos usos e níveis de protecção pretendidos. Em contrapartida, torna-se imprescindível uma classificação mais criteriosa dos tipos de águas e, por força tanto da Directiva IPPC quanto da Directiva “Quadro”,

um condicionamento mais rigoroso dos valores-limite de emissão. Para além destas iniciativas legislativas, parecem tornar-se também imprescindíveis iniciativas de natureza predominantemente administrativa ou política para realizar aproveitamentos hidráulicos de regularização de caudais - a construir, por exemplo, nas cabeceiras de alguns cursos de água -, sob pena de o cumprimento do novo regime, nesta matéria da abordagem combinada, importar dificuldades desproporcionadas para alguns sectores ou unidades industriais importantes, por força da falta de caudais de diluição.

Mas, mais do que alterações várias nos diplomas que regem o sector da água, e de que neste contexto se podem apenas dar alguns exemplos, ao legislador terá sobretudo que se pedir que mude o seu tradicional comportamento relativamente ao cabal cumprimento do dever de transposição das Directivas comunitárias no sector. Não mais se poderá admitir a estratégia, seguida pelo Decreto-Lei nº 74/90, ou pelas portarias publicadas entre 1990 e 1994⁶⁰, que procederam à transposição do restante direito comunitário, de o fazer de forma truncada e mesmo errada, o que bem se manifesta, exemplificativamente, na ausência de classificação sistemática das águas, ou no fraco respeito dos valores-limite de emissão, com consequências inaceitáveis na qualidade da água que é distribuída à população. Só assim também se conseguirá inverter a situação, que presentemente se vive, de envolvimento num pré-contencioso ou mesmo de aberto contencioso⁶¹, que para mais até já é volumoso, que é seguramente desagradável, e que agora se perspectiva portador de consequências bem mais vastas do que aquelas que teria no passado, como já se viu.

Mas, por outro lado, também à Administração Pública, que será chamada a intervir muito mais extensa e intensamente em todo o processo de protecção e regulação das utilizações dos meios hídricos, não só na fase de um licenciamento que será sempre prévio e, por força da integração que se prevê desde a Directiva IPPC, também mais exigente, mas até aquém dele - ao ter que definir, em prazos apertados, planos de bacias - e ainda além - num esforço de constante monitorização, de adaptação a conhecimentos científicos e técnicos em evolução e no controlo e sindicância do bom cumprimento pelos operadores dos programas gerais ou particulares de utilização e gestão dos recursos. Uma Administração que, ademais, aparecerá sujeita a prestar contas e a responsabilizar-se perante um público a quem se reconhecem direitos acrescidos de participação num quadro de transparência e democraticidade reforçadas e que é mesmo credor do direito de receber a informação de que aquela dispõe ou deva obter.

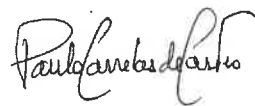
A este esforço colectivo estadual nem o aparelho judiciário escapará, pois que também ele, com certeza, terá que fazer uma profunda evolução para acorrer com presteza a todo um contencioso novo que se vai, sem dúvida, gerar.

E, pelo seu lado, a sociedade civil também é chamada a comprometer-se mais intensamente neste processo, cabendo-lhe, nomeadamente, um papel de vigilância das autoridades e dos operadores na preservação e protecção de um bem eminentemente colectivo como é o ambiente.

As relações típicas deixarão por isso de ser episódicas (em especial no momento de obtenção de uma licença), binárias (com a administração homogeneamente indiferenciável, de um lado, e os operadores e os utentes, do outro), e eminentemente verticais (a Administração aparecia numa típica veste de imperador), para se tornarem poligonais (com todos a colaborar com todos, todos a vigiar e controlar todos⁶², todos a conflitar ou simplesmente a dialogar com ou contra todos) recorrentes e integrando uma Administração que por vezes aparecerá tão só como supervisor (pense-se no fenómeno da empresarialização do sector da água), outras como contratante (em posição horizontal de igualdade) e até como um mero 'nomen iuris' ficticiamente unitário de um conjunto afinal bem plural de institutos ou instituições em permanente diálogo interno ou com sujeitos com certeza

portadores de perspectivas conflitantes sobre o melhor planeamento e sobretudo a gestão mais adequada dos recursos hídricos (pense-se nomeadamente na articulação entre a administração central e as autoridades de bacia, nas relações das diversas autoridades de bacia entre si, ou nas relações entre estas e as eventuais estruturas regionais que se venham a criar, em todo este plural elenco com os operadores económicos ou os utentes).

Será pois muito, de grande monta e em pouco tempo que Portugal terá que fazer para corresponder positivamente ao desafio que a Proposta de Directiva anuncia. Algumas iniciativas recentes - a constituição de uma Comissão de Acompanhamento da elaboração da Directiva amplamente participada, a reflexão crítica a que tem dado lugar no Conselho Nacional da Água - parecem indiciar uma vontade invulgar de tempestiva preparação para os profundos impactes que a sua adopção e entrada em vigor seguramente importará. Oxalá assim seja, para que a revolução se viva de forma tranquila!



(Paulo Canelas de Castro)

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ Cfr., por todos, J.G. Lammers, *Pollution of International Watercourses*, The Hague, 1984, pp. 70-77 e, do mesmo Autor, "International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses", in W. Lang, H. Neuhold e K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1993, pp. 137-139, bem como S.Burchi, "Shared Natural Resources in the European Economic Community Legislation", in A.Utton et al., *Transboundary Resources Law*, London, 1987.

² Para além dos trabalhos referidos na nota anterior, vide L. Krämer, "Umweltpolitik", in Röttinger e Weyringer (eds.), *Handbuch der europäischen Integration*, Wien, 1991, pp. 839, ss.; Beutler, Bieber, Pipkorn e Streil, *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*, Baden-Baden, 4ª ed., 1993, p. 510; A. Kiss e D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1994, pp. 18, ss.; e a excelente síntese de Ph. Sands, *Principles of international environmental law*, vol. I, Manchester, 1995, pp. 539, ss.

³ Sobre a dimensão internacional da política ambiental da Comunidade, vide, por exemplo, C. Layton, "La stratégie de la CEE dans le contexte mondial en matière d'environnement", in J. Charpentier (dir.), *La Protection de l'Environnement par les Communautés Européennes*, Paris, 1988, pp. 143-152; N. Haigh, "The European Community and International Environmental Policy", in A. Hurrell e B.Kingsbury (eds.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, 1992, pp. 228-249; D. Vogel, "Environmental Policy in the European Community", in S. Kamieniecki (ed.), *Environmental Politics in the International Arena*, New York, 1993, pp. 181-197; S. Johnson e G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 1995, 2ª ed., pp. 7-8.

⁴ É esta a postura que os próprios líderes europeus normalmente fazem questão de afirmar e reivindicar. Assim, paradigmaticamente, a propósito da recente UNGASS e do processo de substanciação do objectivo do desenvolvimento equilibrado e duradouro, as recentes conclusões da Presidência no Conselho Europeu de Amesterdão de 16 e 17 de Junho de 1997, de acordo com DOC 97/2, de 17 de Junho, reproduzido in EELR, 1997, p. 258. Com uma apreciação global menos positiva, sobretudo fundada na disparidade entre o poder institucional das Comunidades e o significado dos resultados alcançados, cfr. P. Birnie e A. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford, 1994, p. 69.

⁵ A Proposta foi formalmente apresentada ao Conselho por carta da Comissão de 15 de Abril de 1997. Cfr. COM (97) 49 final 97/0067 (SYN). Em Julho de 1997, a Comissão propôs uma primeira série de modificações ao texto de Fevereiro sobretudo centradas na reformulação do artigo 21, ainda que também compreendendo alguns “retoques” a fórmulas dos artigos 2, 4 e 13. Em Outubro de 1997, foi a vez da Presidência de, através do Working Document ENV/97/196 propor um borrão de texto visando densificar o conceito de bom estado de qualidade ecológica, assim começando a responder a uma crítica que formulamos no texto. No dia 30 de Outubro, a Comissão divulgou nova proposta de modificação de alguns artigos, desta feita mais extensa e de maior alcance - visam-se passos do Preâmbulo e os artigos 1, 2, 3, 4, 21, 23, 26 e para além dos Anexos IX e X -, mas que já não pôde ser considerada nesta apreciação.

⁶ Cfr. COM (96) 59 final, de 21 de Fevereiro de 1996.

⁷ Cfr., por exemplo, os “Working Documents” ENV/97/68, ENV/97/103, ENV/97/116, ENV/97/144, ENV/97/196 do Secretariado Geral do Conselho, para sucessivas reuniões de discussão do documento no seio do “Grupo Ambiente” do Conselho ou no quadro das Reuniões dos Directores da Água.

⁸ Disso são eloquente testemunho os diversos documentos nacionais, de apreciação do texto proposto pela Comissão e de propositura de novas soluções ou de correcção das avançadas, que têm circulado nas “Reuniões de Directores-Gerais da Água” (“Water Directors Meetings”). De sublinhar que a realização destas “Reuniões” se tem constituído em inovadora etapa do, já de si muito “rebuscado”, procedimento legislativo, como que a realçar a extrema complexidade das questões em discussão e das soluções procuradas.

⁹ Cfr., por exemplo, o recente parecer do Secretariado Europeu do Ambiente, federação de 130 ONGs europeias na área do ambiente. Em contrapartida, ainda escasseiam tomadas de posição por parte da doutrina. Note-se, ainda assim, o facto de o texto de Fevereiro merecer um resumo in *European Environmental Law Review*, 1996, pp. 158-161.

¹⁰ Para apenas referir dois exemplos, vejamos as posições activas adoptadas a propósito do Projecto da Comissão de Direito Internacional com vista à celebração de Convenção sobre o direito dos usos dos cursos de água internacionais diversos da navegação, quer numa fase preparatória, através da formulação de comentários escritos - cfr. UN Doc. A/51/275, de 6 de Agosto de 1996 -, quer na discussão no seio dos Grupos de Trabalho especialmente constituídos no seio da 6ª Comissão da Assembleia Geral, através de comentários ou propostas orais - relatados, por exemplo, em A/C.6/51/SR.51 a 62 e A/51/869, de 11 de Abril de 1997 - ou da apresentação de propostas escritas - mencionem-se os Docs A/C.6/51/NUW/WG/CRP.70, A/C.6/51/NUW/WG/CRP.72; A/C.6/51/NUW/WG/CRP.81; A/C.6/51/NUW/WG/CRP.84/Rev.1; A/C.6/51/NUW/WG/CRP.91.

¹¹ Está-se naturalmente a aludir a certos actos da Espanha, de que se destaca a elaboração de um Plano Hidrológico Nacional, sem consideração dos interesses e direitos, materiais e procedimentais, de Portugal, e cuja realização importaria necessariamente profundos impactes sobre o Estado vizinho (quase sempre) de jusante. Sobre o assunto, torna-se desde logo necessário ter uma perspectiva rigorosa da situação do bem água - e em particular dos recursos hídricos transfronteiriços - em Portugal e, mais amplamente até, no contexto da Península Ibérica, para o que se deverá ver L.Veiga da Cunha, A.Santos Gonçalves, V.Alves de Figueiredo, Mário Lino, A Gestão da Água. Princípios Fundamentais e Sua Aplicação em Portugal, Lisboa, 1980; A. Gonçalves Henriques, Avaliação dos Recursos Hídricos de Portugal Continental, Lisboa 1985; INAG, Recursos Hídricos do Rio Douro e Sua Utilização, Lisboa, 1995, policopiado; INAG, Recursos Hídricos do Rio Tejo e Sua Utilização, Lisboa, 1995, policopiado; INAG, Recursos Hídricos do Rio Guadiana e Sua Utilização, Lisboa, 1995, policopiado; F. Nunes Correia, Water Resources under the Threat of Desertification, 1996, policopiado; A.Álvares Ribeiro e R.Maia, Water Transfers and Water Pricing in Shared River Basins, Porto, 1996, policopiado. Já quanto às implicações da referida actuação, seja numa perspectiva mais “técnica”, seja numa argumentação de índole jurídica, vide A.Álvares Ribeiro, A concretização do Plano Hidrológico Espanhol e as suas Implicações nos Recursos Hídricos de Portugal, Lisboa, 1994; N. Ascenso Pires, Law of International Watercourses. Case Study: Portugal and Spain, London, 1995, policopiado; A.Andresen Guimarães, “The River Douro: a Practical case under the Law of International Watercourses”, RECIEL, 1996, vol.5/2, pp. 145-151; F.Nunes Correia, Recursos Hídricos Luso-Espanhóis, 1996, policopiado; Veiga da Cunha, “Recursos Hídricos Luso-Espanhóis, o Passado e o Futuro”, APRH, 3º Congresso da Água, Lisboa, 1996; F.Nunes Correia e J.E. Silva, Transboundary Issues in Water Resources, Oslo, 1996, policopiado; P.Cunha Serra e A. Mendes, Downstream perspectives for water resources in International River Basins, 1996 (?), policopiado; P. Cunha Serra, “Perspectiva dos Transvases no Plano Nacional da Água”, APRH, 3º Congresso da Água, Lisboa, 1996; P. Cunha Serra, A.Carmona Rodrigues, J.Cruz de Moraes, Hidrologia do Guadiana no troço entre Badajoz e a foz, Badajoz, 1996, policopiado; P. Cunha Serra, Cooperação Luso-Espanhola para a Protecção e a

Utilização Equilibrada e Duradoura dos Cursos de Água Compartilhados, Lisboa, 1997, policopiado; T. Amador, *The River Douro in International Watercourses Law*, London, 1997. Permita-se-nos ainda a referência ao texto da nossa Comunicação "Para que os rios unam: um projecto de convenção sobre a cooperação para a protecção e a utilização equilibrada e duradoura dos cursos de água luso-espanhóis" que apresentámos na Conferência "Portugal-Espanha: o que separa também une", realizada em Lisboa em 1996, e que se encontra no prelo.

¹² Em sentido análogo, S. Johnson e G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 2ª ed., pp. 29-31.

¹³ O 1º Programa foi adoptado em 22 de Novembro de 1973 e diz respeito aos anos de 1973 a 1976 (JOCE nº C 112, de 20 de Dezembro de 1973), o 2º é de 17 de Maio de 1977 e cobre os anos de 1977 a 1981 (JOCE nº C 139, de 13 de Junho de 1977), o 3º foi adoptado a 17 de Fevereiro de 1983, recobrimdo o período correspondente aos anos de 1982 a 1986 (JOCE nº C 46, de 17 de Fevereiro de 1983), o 4º data de 19 de Outubro de 1987 (JOCE nº C 328, de 17 de Dezembro de 1987) protraindo-se o seu âmbito temporal até ao ano de 1992, ano em que, a 27 de Março, é adoptado o 5º Programa, que recobre os anos de 1992 a 1997 (JOCE nº C 138, de 17 de Maio de 1993). Para uma boa síntese, cfr. S. Johnson e G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 2ª ed., pp. 12-22. Entretanto, como se sabe, o 5º Programa já se encontra em fase de revisão, como se documenta, por exemplo, in COM(96) 648 final, de 4 de Dezembro de 1996 (cfr. JOCE nº C 28/18, de 4 de Dezembro de 1996) ou in EELR, 1997, p. 194.

¹⁴ Esta não podia ser constituída, como se sabe, pelos artigos 100º e 235º que, só numa interpretação forçadamente extensiva - ainda que inquestionavelmente útil, do ponto de vista histórico -, puderam constituir este fundamento jurídico.

¹⁵ Sobre o problema do título "constitucional" da política comunitária de ambiente, 'vide' E. Alonso García, *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Madrid, 1993, vol. I, pp. 27-113.

¹⁶ Destacando também a natureza reactiva das primeiras medidas comunitárias no domínio do ambiente, cfr. D. Hughes, *Environmental Law*, London, 2ª ed., 1992, p. 89.

¹⁷ Pensa-se na Directiva 75/440, relativa à qualidade das águas superficiais destinadas à produção de água para consumo humano, na Directiva 76/160, relativa à qualidade das águas balneares, na Directiva 76/464, relativa à poluição causada por determinadas substâncias perigosas lançadas no meio aquático, na Directiva 78/659, relativa à qualidade das águas doces que necessitam de ser protegidas ou melhoradas a fim de estarem aptas para a vida dos peixes, na Directiva 79/869, relativa aos métodos de medida e à frequência das amostragens e da análise das águas superficiais destinadas à produção de água potável, na Directiva 79/923, relativa à qualidade exigida para as águas conquícolas, na Directiva 80/68, relativa à protecção das águas subterrâneas contra a poluição causada por certas substâncias perigosas, na Directiva 80/778, relativa à qualidade da água para consumo humano, e nas "Directivas-filhas" da Directiva 76/464, relativas às substâncias perigosas da Lista 1, nomeadamente a Directiva 82/176, relativa às descargas de mercúrio provenientes do sector da electrólise dos cloretos alcalinos, a Directiva 83/513, relativa às descargas de cádmio, a Directiva 84/156, relativa às descargas de mercúrio de sectores que não o da electrólise dos cloretos alcalinos, a Directiva 84/491, relativa às descargas de hexaclorociclohexano, a Directiva 86/280, relativa às descargas de tetracloreto de carbono, DDT e pentaclorofenol e as Directivas 88/347 e 90/415 que alteram o seu Anexo II e lhe aditam novas substâncias cloradas (aldrina, dialdrina, endrina, isodrina, hexaclorobenzeno, hexaclorobutadieno, clorofórmio, 1,2-dicloroetano, tricloroetileno, percloroetileno e triclorobenzeno).

¹⁸ Para um dos melhores resumos da obra normativa comunitária no sector da água, cfr. S. Johnson e G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, 2ª ed., pp. 29-120.

¹⁹ Mas vejamos as excepções in A. Kiss e D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, pp. 238-239.

²⁰ Mas relevem-se também as acções discriminadas por E. Rehinder e R. Stewart, *Environmental Protection Policy*, Berlin, 1985, vol. 2, de Cappelletti, Seccombe e Weiler (eds.), *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*, pp. 70-73.

²¹ Nesta linha crítica, S. Ball e S. Bell, *Environmental Law*, London, 2ª ed., 1991, p. 361.

²² Cfr. Hughes, *Environmental Law*, London, 2ª ed., 1992, p. 374; S. Ball e S. Bell, *Environmental Law*, London, 2ª ed., 1992, pp. 361-365, e Haigh, *Manual of Environmental Policy: The EC and Britain*, London, 1992.

²³ JOCE nºL 135, de 21 de Maio de 1991.

²⁴ JOCE nºL 375, de 31 de Dezembro de 1991.

²⁵ JOCE nºL 257, de 10 de Outubro de 1996.

²⁶ Sobre estes, v.g., B. Caravita, "I principi della politica comunitaria in materia ambientale", *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, nº 2, Anno VI, pp. 207-219; D. Freestone, "The 1992 Maastricht Treaty. Implications for European Environmental Law", *EELR*, 1992, vol. 1º, pp. 23, ss.; D. Wilkinson, "Maastricht and the Environment: The Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union", *Journal of Environmental Law*, vol. 4, nº 2, 1992; L. Krämer, "Observations sur le droit communautaire de l'environnement", *L'actualité juridique - Droit administratif*, 1994, pp. 617, ss.

²⁷ JOCE nºC 222, de 10 de Agosto de 1994.

²⁸ JOCE nºC 255, de 25 de Novembro de 1996.

²⁹ JOCE nºC 112, de 22 de Abril de 1994.

³⁰ JOCE nºC 131, de 30 de Maio de 1995.

³¹ Cfr. Krämer, *Focus on European Environmental Law*, London, 1992, pp. 59-60; ainda do mesmo Autor, "The Implementation of Community Environmental Directives Within Member States: Some Implications of the Direct Effect Doctrine", *Journal of Environmental Law*, vol. 3, nº1, pp. 39, ss.; R. Macrory, "The enforcement of Community Environmental Laws: Some Critical Issues", *CMLR*, 1992, vol. 29, pp. 347-369; F. Gaskin, "The Implementation of EC Environmental Law", *RECIEL*, Vol. 2, nº4, pp. 335-340; para além dos eloquentes Relatórios sobre a aplicação do Direito Comunitário, com que, anualmente, a Comissão informa o Parlamento Europeu.

³² Pense-se na Convenção sobre o direito dos usos diversos da navegação dos cursos de água internacionais, adoptada em 21 de Maio de 1997, em Nova Iorque.

³³ Pense-se na Convenção sobre a Protecção e Uso de Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais, adoptada em Helsínquia, em 17 de Março de 1992, na Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental num Contexto Transfronteiriço, adoptada em Espoo, em 25 de Fevereiro de 1991, e na Convenção sobre Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais, adoptada em Helsínquia, em 17 de Março de 1992 (textos in Ph. Sands, R. Tarasofsky e M. Weiss (eds.), *Documents in international environmental law*, Manchester, 1994, respectivamente, a pp. 673, ss., 1332, ss. e 1351, ss.).

³⁴ Nesta linha, vide, na doutrina, os estimulantes trabalhos de J. Brunée e S. Toope, "Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law", *YIEL*, 1994, vol. 5, pp. 41-111, e "Environmental security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building", *AJIL*, 1997, vol. 91, pp. 26-59.

³⁵ Esta tem sido, desde há alguns anos, uma das ideias-força da actuação internacional de Portugal no plano convencional. Uma segunda ideia que tem ido de par com esta é a da defesa da coerência do sistema jurídico-internacional no sector. Exemplarmente, UN Doc. A/51/275, p. 14.

³⁶ Cfr., desde logo, UN Doc. A/51/275, p. 15.

³⁷ Cfr. a análise que A. Andresen Guimarães faz dos textos relativos aos primeiros encontros bilaterais in "O rio Douro: um caso prático no âmbito do direito internacional dos cursos de água", *RJUA*, 1997, nº7, pp. 22-26. Quanto aos restantes, vide o texto da nossa Comunicação à Conferência "Portugal-Espanha: o que separa também une", realizada em Lisboa em 1996, no prelo.

³⁸ A preocupação já é antiga como decorre visível de H.-W. Rengeling (ed.), *Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft*, Köln, 1993.

³⁹ Procurámos resumir o debate no nosso "O regime jurídico das utilizações dos cursos de água internacionais no projecto da Comissão de Direito Internacional", RJUA, 1996, nºs 5/6, pp. 154-160, em que também procuramos demonstrar que, apesar da modéstia, a consagração da noção não impede o desenvolvimento do direito internacional.

⁴⁰ COM (93) 352 e COM(95) 387 - COD 465.

⁴¹ Cfr., contudo, *supra*, nota 20.

⁴² COM (96) 500 final, de 22 de Outubro de 1996. A Resolução do Conselho de 8 de Junho de 1993 sobre a qualidade da elaboração da legislação comunitária (cfr. JOCE nº C 166/1, de 17 de Junho de 1993) deve ser tida como sua directa precursora.

⁴³ Cfr. PRES/97/204, de 27 de Junho de 1997, documento relativo à 2017ª Reunião do Conselho, em matéria de ambiente, realizada no Luxemburgo em 19 e 20 de Junho de 1997 ou ainda EELR, 1997, p. 259.

⁴⁴ Para o seu fundamento normativo, vide JOCE nº C 138, de 17 de Maio de 1993, p. 80.

⁴⁵ Recorremos à fórmula de Gomes Canotilho, "A responsabilidade por danos ambientais - Aproximação juspublicística", in INA, Direito do Ambiente, Lisboa, 1994, pp. 397-409.

⁴⁶ Sobre esta temática, de importância crescente no direito internacional das águas, vide A. Nollkaemper, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, Dordrecht, 1993, pp. 151., ss. e, num contexto mais amplo, F. Francioni, "International Co-operation for the Protection of the Environment: The Procedural Dimension", in W. Lang, H. Neuhold e K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1993, pp. 203-220.

⁴⁷ Cfr., por exemplo, p.1 do Anexo II ao Documento do Conselho nº 97/0067 (SYN) - 8654/97, de 4 de Junho.

⁴⁸ Cfr., por exemplo, Beyerlin, "Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?", *ZaoRV*, 1994, vol. 54, pp. 124, ss.; A. Rest pp.145,ss e U. Beyerlin e M. Ehrmann, "Fünf Jahre nach dem Erdgipfel von Rio - eine kritische Bestandsaufnahme der Sondergeneralversammlung vom Juni 1997", *UPR*, 1997/9, pp. 356-361.

⁴⁹ Cfr., uma vez mais, UN Doc. A/51/275, para, a pp. 35-36, encontrar as propostas de Portugal que animaram esses debates. 'Vide' também as críticas que tecíamos à solução projectada pela Comissão de Direito Internacional, in "O regime jurídico das utilizações dos cursos de água internacionais no projecto da Comissão de Direito Internacional", RJUA, 1996, nºs 5/6, pp. 162-164.

⁵⁰ O único progresso que, neste contexto, Estados patrocinadores de uma reforma mais profunda, como Portugal, conseguiram introduzir no texto final da Convenção, é a inserção de uma menção à finalidade da utilização "sustentada" na letra do §1 do artigo 5, a par da tradicional referência ao escopo de "utilização óptima" do recurso.

⁵¹ Um número basta para representar a dimensão do problema: nos últimos anos as infracções ao direito comunitário do ambiente montaram a 20-30% do total das infracções às regras comunitárias em geral. Cfr. 12º e 13º Relatório anual sobre o controle da aplicação do direito comunitário, de 1994 e 1995, respectivamente COM (95) 500 final, de 7 de Junho de 1995, e COM (96) 600 final, de 29 de Maio de 1996. A já mencionada Comunicação da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário do ambiente - COM (95) 500 final, p.2 - também discrimina avultados números de procedimentos de infracções por incumprimento abertos pela Comissão até Outubro de 1996, bem assim como de processos pendentes no Tribunal de Justiça.

⁵² Cfr. Comunicação da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário do ambiente, COM (96) 500 final, pp.16, ss.

⁵³ Directiva 97/11 (cfr. JOCE nº L 73, de 3 de Março de 1997).

⁵⁴ Texto in ILA, Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966.

⁵⁵ Cfr., por exemplo, Commission Press Release IP/97/489, de 5 de Junho de 1997.

⁵⁶ Que a Comunidade realmente tencionava aplicar o mecanismo comprova-o o cuidado em não só o tornar operacional, como em o "blindar" contra eventuais críticas, que bem se espelha na elaboração do Memorandum sobre a aplicação do artigo 171, adoptado pela Comissão em 5 de Junho de 1996 (JOCE nº C 242/6, de 21 de Agosto de 1996) e na definição do método de cálculo das sanções a que a dupla constatação de incumprimento pode dar lugar, baseado nos princípios da proporcionalidade e da igualdade de tratamento (cfr. JOCE nº C 63/1, de 28 de Fevereiro de 1997). No Memorandum, a Comissão afirma que o principal objectivo das sanções pecuniárias é o de assegurar um pronto cumprimento do direito comunitário. A sanção é concebida como uma "multa" cujo valor cresce até que cesse a infracção que a motivou. Quanto ao concreto montante que ela assumirá - questão com que sobretudo lida o segundo documento indicado-, ele deve reflectir a gravidade e duração da infracção, bem assim como um juízo de prognose quanto à necessidade de dissuadir novas situações de incumprimento. Na determinação da gravidade da infracção, a Comissão olhará, num método algo casuístico, à importância das regras comunitárias desrespeitadas, aos efeitos do incumprimento no funcionamento geral da Comunidade e nos interesses particulares de indivíduos e agentes económicos. De qualquer forma, situações como as de violação do princípio da não discriminação ou de uma acção que resulte em poluição danosa em princípio não deixarão de ser consideradas como graves. Para assegurar a eficácia da sanção, a Comissão considera importante que os montantes estabelecidos sejam dissuasores e não apenas simbólicos.

⁵⁷ Sem que, contudo, tenha já dado lugar à aplicação das sanções pecuniárias previstas. Cfr. Processos C-345/92 (Comissão c. Alemanha), C-121/97 (Comissão c. Alemanha), C-174/91 (Comissão c. Bélgica) e C-366/89, C-101/91, C-291/93 (todos da Comissão c. Itália).

⁵⁸ Assim, exemplarmente, Processo C-121/97 (Comissão c. Alemanha), JOCE nº C166, de 31 de Maio de 1997, p.7.

⁵⁹ Cfr. Commission Press Release IP/97/577, de 30 de Junho de 1997, relativamente a alegados incumprimentos quanto à Directiva sobre o tratamento das águas residuais urbanas e à Directiva sobre a qualidade das águas de banhos.

⁶⁰ Portaria nº 1033/93, de 15 de Outubro (transpõe a Directiva 82/176), Portaria nº 1049/93, de 19 de Outubro (transpõe a Directiva 87/217), Portaria nº 895/94, de 3 de Outubro (transpõe a Directiva 90/415).

⁶¹ Seja por não cumprimento cabal do dever de transposição, seja por não cumprimento de certos deveres assumidos (v.g. Processos C-213/97, C-214/97, C-229/97 perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, a propósito respectivamente das Directivas 86/280, 75/440, 79/869), seja até por radical não transposição de Directivas (situação não documentada).

⁶² Sobre o papel fundamental dos cidadãos e das ONG no processo de aplicação e execução do direito, no exercício de uma função que alguns qualificaram, imagetivamente, como de "cão de guarda" ("watchdog"), para o que é fundamental um livre acesso à informação relevante, cfr. Lang, H. Neuhold e K. Zemanek (eds.), *Environmental Protection and International Law*, London, 1993, p. 229, e, mais genericamente, G. Bakkenist, *Environmental Information, Law, Policy and Experience*, London, 1994, e R.Hallo (ed.), *Access to Environmental Information in Europe*, London, 1996.