

La protecció del medi ambient en la Unió Europea

Objectius, competències i principis

Víctor M. Sánchez Sánchez

PID_00213554

Temps mínim previst de lectura i comprensió: **3 hores**



Índex

Introducció	5
Objectius	7
1. Cristal·lització de la política ambiental de la Unió	9
1.1. A les palpenques en el buit: els inicis de la política ambiental comunitària	9
1.2. Consolidació de la política ambiental europea: de l'AUE (1986) al TUE en vigor	12
2. Objectius i principis relatius al medi ambient	15
2.1. Objectius	15
2.2. Principis	16
2.2.1. Integració	16
2.2.2. Precaució	17
2.2.3. Prevenció	18
2.2.4. Correcció en la font	19
2.2.5. Qui contamina paga	19
2.2.6. Alt nivell de protecció	20
3. Naturalesa de la competència	22
3.1. Competència compartida	22
3.2. Autorització de nivells de protecció nacionals més alts	23
3.3. Possibles conflictes de bases competencials	23
4. Processos decisoris	25
5. Instruments normatius, polítics i econòmics d'impuls de la política ambiental europea	26
Resum	29
Activitats	31
Exercicis d'autoavaluació	31
Solucionari	32
Glossari	33
Bibliografia	34

Introducció

El dret ambiental és avui una àrea decisiva de l'activitat legislativa, executiva i jurisdiccional de la UE. La panòpia d'instruments ambientals d'acció desenvolupats dins de la seva política de medi ambient fa impossible recollir en aquest material la seva exposició detallada. Juntament amb l'aprovació de legislació ambiental, la UE s'ha dotat d'altres instruments de caràcter financer –el programa LIFE– i tècnics –l'etiqueta ecològica o el sistema comunitari de gestió ambiental i auditoria–, l'estudi detallat dels quals només pot fer-se en el marc d'un curs específic de protecció europea del medi ambient. La gestió de residus, la contaminació de les aigües o de l'aire, la contaminació acústica, la protecció de certs hàbitats naturals o d'espècies en perill, o la prevenció de riscos derivats de l'activitat industrial són alguns dels àmbits coberts per més de 300 actes normatius. Per facilitar aquesta ingent tasca de protecció del medi ambient, la UE s'ha dotat també d'un òrgan específic de caràcter consultiu, l'Agència Europea del Medi Ambient, que recull i difon informacions de gran rellevància per al coneixement de la situació del medi ambient a Europa.

El conjunt de l'activitat comunitària en aquesta matèria ha estat determinant per orientar i impulsar la pròpia activitat ambiental dels estats membres i d'altres polítiques de la Unió. Com a contrapunt, aquesta branca del dret de la Unió tan vasta i complexa ha desenvolupat les seves pròpies malalties. Com indica Ludwig Krämer, les normes ambientals són possiblement les normes del dret de la Unió que presenten un desequilibri més gran entre el seu grau de desenvolupament, amb continguts sofisticats i d'avantguarda, i els seus preocupants dèficits d'aplicació en certs sectors. Hi ha qui atribueix els problemes d'aplicació justament a l'elevada sofisticació del sistema. El futur de la protecció del medi ambient en l'espai europeu dependrà, així, tant de la consolidació i creixement del dret ambiental de la Unió com de la millora de la seva eficàcia. Aquesta faceta del procés d'integració europea té avui un sòlid suport en el TUE.

En els apartats següents trobareu una exposició general sobre el marc competencial, objectius i principis que permeten el desenvolupament d'aquesta acció internacional de caràcter regional, que han situat la UE al capdavant de la protecció internacional del medi ambient. No obstant això, no s'ha de perdre de vista que les agressions al medi no han deixat de créixer com reconeix la pròpia UE. La protecció del medi ambient és un dels reptes principals als quals s'enfronta Europa i la resta de la Humanitat.

Pel caràcter introductor de aquest tema, no ens serà possible abordar cap dels àmbits sectorials regulats pel dret de la UE. Però us suggerim que, abans de procedir amb les següents pàgines d'aquest mòdul, investigueu pel vostre compte el vast conjunt de normes de la UE en matèria ambiental. Consulteu la pàgina

web de la Direcció General de Medi Ambient de la Comissió Europea i visualitzeu tots els "àmbits d'actuació" en els quals intervé aquesta institució. També els subapartats! A continuació podeu consultar el cos de normes ambientals de la UE visitant Eur-Lex.

Objectius

En finalitzar l'estudi d'aquest mòdul didàctic, estareu en condicions de:

- 1.** Conèixer el marc jurídic bàsic en el qual s'insereix la política ambiental de la UE.
- 2.** Conèixer l'evolució que ha tingut la política ambiental europea des dels seus orígens fins avui.
- 3.** Descriure i analitzar críticament els principis pels quals es regeix aquesta política.
- 4.** Analitzar l'abast i els límits de la competència ambiental de la UE.
- 5.** Comprendre les relacions de la política ambiental europea amb altres polítiques comunitàries.

1. Cristal·lització de la política ambiental de la Unió

El TJCE va declarar en 1985 que la protecció del medi ambient s'explicava entre els objectius essencials de la Comunitat, avui UE. Per valorar adequadament aquesta afirmació, convé saber que, en els tractats originaris de les Comunitats Europees (1957), no existia cap esment específic a la protecció del medi ambient com a objectiu dels seus fundadors. La integració gradual d'aquest àmbit sectorial entre les polítiques europees es va produir com a fruit de dos factors.

Jurisprudència TJCE

Cas 240/83 *Procurador de la República/ADBHU* (1985), ECR 531, para. 13

1) D'una banda hi hauria la **impossibilitat de completar l'establiment del mercat comú** sense l'harmonització progressiva de les normes nacionals relatives a la protecció del medi ambient. Aquesta constatació confirmava la hipòtesi fundacional de la UE formulada a la famosa Declaració de Robert Schuman de maig de 1950. Crear i mantenir en funcionament un mercat comú d'abast europeu és un procés que arrossegaria, amb el temps, la integració al mateix nivell d'altres vectors polítics.

2) D'una altra banda, la identificació i reconeixement de l'existència de **problemes transfronterers i objectius ambientals compartits** per les nacions europees, entre els quals destacaven la contaminació i l'ús de substàncies tòxiques i perilloses, que exigien dur a terme actuacions coordinades entre els estats membres.

Vegem amb brevetat les dues grans fases que han conduït a la consagració i desenvolupament de la política ambiental europea.

1.1. A les palpentes en el buit: els inicis de la política ambiental comunitària

La preocupació per la degradació del medi ambient no formava part de les cavil·lacions dels fundadors de les Comunitats.

El clima posterior a la Segona Guerra Mundial a Europa tenia altres prioritats: assegurar la reconstrucció i la recuperació econòmica de l'Europa destruïda per la guerra, i assentar les bases estables per a la convivència en pau dels estats europeus.

D'acord amb l'esperit d'aquells temps, en el **Tractat de la CEE** (1957) no és possible trobar cap esment a la protecció del medi ambient com a objectiu de la Comunitat. Tot i així, el desplegament del seu objectiu principal, l'establiment d'un mercat comú, va donar origen a l'aprovació primerenca de certes normes

comunitàries amb incidència en la protecció del medi ambient. A això va contribuir també un cert canvi de mentalitat de la Comunitat en els anys 60, que la va tornar més sensible a la problemàtica ambiental.

Moviments socials, l'ONU i el desenvolupament sostenible

La sensibilitat política europea i mundial més gran de cara als problemes ambientals va ser, en part, resultat de la feina de diferents ONG defensores del medi ambient. A més, el 1972 va tenir lloc la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Humà (5-6 juny de 1972). El Primer Programa d'Acció Mediambiental de la CEE va ser aprovat pel Consell de les Comunitats poc després, al novembre de 1973. El Primer Programa d'Acció de la CEE abastava el període de 1973 a 1976 (en OJ 1973 C 112/1). L'actual Programa Marc d'Acció de la UE (2013-2020) conté les prioritats actuals fins al 2020 i fins i tot certs objectius fins al 2050: <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>.

El desig polític europeu d'incidir en aquest àmbit havia de superar un obstacle jurídic de pes: la no existència d'una base jurídica que atribuís competència a la CEE. En la seva absència, qualsevol mesura adoptada podria haver estat posteriorment anul·lada pel TJCE. La Comunitat, com sabeu, és una organització amb poders derivats o d'atribució. Només pot exercir aquelles competències que li han estat cedides pels seus membres mitjançant els tractats. El salt del buit existent es va fer amb certes dosis d'enginyeria pontifícia.

El primer tram del pont va ser reconèixer que el desenvolupament sostenible formava part dels objectius de la CEE.

Una interpretació generosa de l'art. 2 de l'antic TCEE (1957) va facilitar la tasca en la mesura en què recollia entre els seus objectius:

"el desenvolupament harmoniós de les seves activitats econòmiques... (i) un creixement continu i equilibrat".

L'absència d'objectius i principis més específics relatius a la protecció del medi es va suplir amb els successius **Programes d'acció de la CEE** aprovats a partir de 1973.

El segon tram va consistir en la cerca d'una disposició que permetés connectar aquest objectiu amb la competència de la CEE per adoptar decisions.

Es va trobar en un primer moment en una disposició relativa a la consecució del mercat comú.

Aconseguit l'acord polític de fons, es va acceptar una **interpretació flexible de l'antic art. 100 TCEE** (actual art. 115 TFUE) per adoptar una part de la legislació comunitària de protecció del medi. Si llegiu atentament el text de l'antic

art. 100 del TCEE, podreu percebre, no obstant això, el seu limitat abast com a fonament per desenvolupar una política ambiental autònoma, no sotmesa a la primacia del mercat. Segons aquesta disposició:

"El Consell adoptarà per unanimitat, i a proposta de la Comissió, directives per a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres, que incideixin directament en l'establiment o funcionament del mercat comú".

Art. 100 del TCEE (1957)

La regulació comunitària ambiental que harmonitzés les legislacions dispers dels Estats membres només estaria justificada, un cop aplicada aquesta disposició, en la mesura en què facilités l'establiment o funcionament del mercat comú.

L'objectiu central o independent de les accions no podia ser, amb base en l'antic art. 100 TCEE, l'impuls d'una política ambiental autònoma.

Exemples de directives d'aquesta època

Il·lustra les normes de contingut ambiental basades en l'antic art. 100 TCEE, Directiva 79/923 del Consell, de 30 d'octubre de 1979, relativa a la qualitat que s'exigeix a l'aigua per a la cria de mol·luscs. També es va utilitzar aquesta base jurídica per adoptar la Directiva 84/360 del Consell, de 28 de juny de 1984, relativa a la lluita contra la contaminació atmosfèrica procedent de les instal·lacions industrials.

Per això, l'antic art. 100 TCEE va compartir els honors de donar acomodament a la incipient política ambiental europea juntament amb l'antic art. 235 TCEE (actual art. 352 TFUE). Aquesta disposició recull en l'àmbit de la Unió la teoria dels poders implícits de les organitzacions internacionals com a mecanisme d'expansió de les seves competències. Segons aquesta disposició:

"Quan una acció de la Comunitat resulti necessària per aconseguir, en el funcionament del mercat comú, un dels objectius de la Comunitat, sense que el present Tractat hagi previst els poders d'acció necessaris sobre aquest tema, el Consell, per unanimitat, a proposta de la Comissió i prèvia consulta al Parlament Europeu, adoptarà les disposicions pertinents".

Art. 235 del TCEE (1957)

Tot això la convertia en una base jurídica més viable com a fonament d'una acció ambiental comunitària autònoma de l'objectiu del mercat comú. Només feia falta establir que **la protecció del medi ambient era un objectiu de la Comunitat**.

Cas ADBHU en 1984

El TJCE ho va fer així en aquest cas. Un conjunt variat de normes comunitàries es van adoptar invocant aquesta disposició juntament amb l'antic art. 100 del TCEE – quan no totes les mesures comunitàries es justificaven apel·lant la millora del funcionament del mercat comú– o en solitari. La Directiva 70/157/CEE del Consell, de 6 de febrer de 1970, referent a l'aproximació de les legislacions dels estats membres sobre el nivell sonor admissible i el dispositiu de fuita dels vehicles a motor s'adopta fundada en ambdues disposicions. Invocant en exclusiva l'antic art. 235 TCEE, es va adoptar en canvi la Directiva 79/409/CEE del Consell, de 2 d'abril de 1979, relativa a la conservació de les aus silvestres.

Així, l'estudi de les primeres normes de protecció ambiental de la Comunitat mostra com la falta d'una previsió constitucional conclou que el fet que atorgués competències en aquest àmbit no va ser un obstacle suficient per privar-la de la capacitat d'articular una activitat ambiental pròpia.

La interpretació evolutiva dels tractats va venir per un altre element que limitava políticament el seu abast. Les accions a les quals al·ludien els antics arts. 100 i 235 TCEE requerien per a la seva adopció el **vot unànim**e de tots els membres del Consell de la CEE. D'aquesta manera, la intromissió de la Comunitat en una competència reservada en principi als estats membres quedava sempre sota el control polític de tots i cadascun d'ells. Així, en el període comprès fins a l'adopció de l'AUE el 1986 es van adoptar més de cent cinquanta normes ambientals relatives a l'aigua, aire, gestió de residus i protecció de la flora i la fauna, entre d'altres. Destaca especialment l'adopció en aquests primers anys de les primeres mesures sobre avaluació d'impacte ambiental i la ratificació de tractats internacionals en matèria ambiental per part de la CEE.

Primeres normes en matèria ambiental

Directiva 67/548/CEE del Consell, de 27 de juny de 1967, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives en matèria de classificació, embalatge i etiquetatge de les substàncies perilloses (DOCE L 196/50, de 16 d'agost de 1967).

Directiva 75/439/CEE del Consell, de 16 de juny de 1975, relativa a la gestió d'olis usats (DOCE L 194/23 de 25 de juliol de 1975).

Directiva 75/440/CEE del Consell, de 16 de juny de 1975, relativa a la qualitat requerida per a les aigües superficials destinades a la producció d'aigua potable en els estats membres (DOCE L 194/26, de 25 de juliol de 1975).

1.2. Consolidació de la política ambiental europea: de l'AUE (1986) al TUE en vigor

L'Acta Única Europea (1986) va servir per posar títol i lletra a l'activitat ambiental comunitària a través del títol VIII del TCE, sota la rúbrica "Medi ambient". Aquestes disposicions van fixar el marc d'objectius principis i competències propi de les Comunitats per desenvolupar una activitat ambiental deslligada de la consecució del mercat comú. La inseguretad jurídica en la qual es desen-

volupava el conjunt de normes comunitàries amb finalitats o efectes d'ordre ambiental va canviar substancialment amb l'entrada en vigor de l'AUE. No es van evitar, no obstant això, certs **problemes competencials**.

D'una banda, el títol VII del TCE "Medi ambient" (ara títol XX TFUE) va posar partitura a la música de la política ambiental que estava "sonant" des d'inicis dels setanta amb tres disposicions específiques, els arts. 130r, 130s i 130t TCE (ara 191 a 193 TFUE). En aquests es regulava explícitament l'exercici d'una competència ambiental autònoma, és a dir, no lligada a la consecució d'altres finalitats com el mercat comú. I així quedaven establerts els objectius, principis de funcionament i mecanismes de desenvolupament que han facilitat una evolució més estructurada de la matèria. A més, una altra disposició de l'AUE, l'art. 100 a) TCE (l'actual art. 114 TFUI), relatiu al mercat interior, va anar també utilitzada per avançar certes mesures de protecció ambiental per les seves característiques especials. El **problema jurídic** més important durant el període de vigor de l'AUE va ser l'elecció entre aquestes dues bases jurídiques. Problema competencial que expliquem sumàriament.

Mentre que les mesures ambientals que s'encaixaven en l'antic art. 100 a) TCE podien ser adoptades pel Consell mitjançant un procediment decisor per majoria qualificada, les mesures legislatives del títol VII seguien regint-se principalment pel principi d'unanimitat (art. 130 s).

A més, la participació del PE variava segons la base jurídica triada. El títol de "Medi ambient" reduïa el seu paper a l'emissió d'una opinió no vinculant. En contrast, l'antic art. 100 a) TCE li donava la possibilitat de forçar el Consell a adoptar la seva decisió per unanimitat si el PE rebutjava la proposta de legislació que se sotmetia a la seva consideració en l'anomenat procediment de cooperació. L'existència d'aquests dos procediments decisoris va donar lloc a diversos **pronunciaments del TJCE** sobre la correcció de la base jurídica utilitzada per a l'adopció de diferents mesures d'acció ambiental.

El **cas diòxid de titani** va assentar els paràmetres per a la selecció de la base jurídica, afavorint el desenvolupament del dret ambiental al marge de l'antic títol XII del TCE, que exigia la unanimitat per al seu avanç quan les normes comunitàries estiguessin dirigides alhora a la protecció del medi ambient i a la facilitació del mercat interior. De pas, es realçava el paper del PE en l'impuls de la política ambiental.

Cas diòxid de titani (1991)

Cas C-300/89 Comissió c. Consell (1991) RJ I-2867

En aquest cas, es va demanar per primera vegada al TJCE que decidís sobre la base jurídica adequada per adoptar una norma de protecció ambiental. La Directiva 89/428/CE del Consell adoptada per el Consell amb base en l'art. 130 TCE. La directiva harmonitzava els programes nacionals de reducció de la pol·lució causada pels residus industrials derivats del diòxid de titani. La Comissió havia basat la seva proposta legislativa en l'antic art. 100 a) del TCE. Finalment, el Consell va adoptar la directiva, però ho va fer canviant la seva base jurídica per l'art. 130 s) del TCE. Amb això va quedar reduït el grau d'implicació del PE en el procés decisor i l'adopció de la decisió es va produir per unanimitat en el Consell. El TJCE va declarar nul·la la directiva impugnada per incorrecció de la base jurídica utilitzada. Segons el TJCE, el criteri per seleccionar la base jurídica en aquests supòsits havia de dependre de la determinació del "centre de gravetat" de la normativa proposta. Si pel seu contingut, mesures i objectius aquesta era principalment la consecució del mercat comú, l'existència d'altres objectius accessoris –com la protecció del medi ambient– no deixava la mesura fora de l'art. 100 a) del TCE. En altres supòsits, com el de la directiva examinada, quan pel contingut es pogués determinar que la normativa perseguia en igual mesura dos objectius, la protecció del medi ambient mitjançant la reducció de la pol·lució, i la facilitació del funcionament del mercat comú, havia de prevaler l'aplicació de l'antic art. 100 a) TCE.

El PE va acollir amb bons ulls aquesta manera de realçar el seu poder decisor en qüestions relatives al medi ambient. I la Comissió va veure en la dualitat de disposicions habilitadora una possibilitat d'encoratjar un grau de protecció ambiental més elevat en no necessitar sempre la unanimitat del Consell per a l'adopció de certes mesures.

L'evolució del marc competencial de la Comunitat per a la protecció del medi ambient, a partir de llavors, ha seguit dues grans línies en les quatre grans reformes posteriors dels tractats originaris, el Tractat de Maastricht, el Tractat d'Amsterdam, el Tractat de Niça i el Tractat de Lisboa, com ha succeït amb altres competències de la Unió:

- El realçament continuat del paper del PE en el desenvolupament de la política de medi ambient.
- El predomini de l'adopció de decisions per majoria qualificada.

Vegem com ha quedat en l'actualitat la competència comunitària de protecció del medi ambient.

2. Objectius i principis relatius al medi ambient

2.1. Objectius

A diferència dels tractats originaris de les Comunitats Europees, el vigent TUE deixa clar que el desenvolupament sostenible és una aspiració de la UE en el seu conjunt. El Preàmbul del TUE afirma el compromís dels membres amb el principi del desenvolupament sostenible. L'art. 3.3. del TUE reformat pel Tractat de Lisboa afirma que la Unió "obrarà en pro del desenvolupament sostenible d'Europa" amb la finalitat d'obtenir "un nivell elevat de protecció i millora de la qualitat del medi ambient", objectiu que s'ha de projectar també cap a fora, en el desplegament de la seva acció exterior "en les seves relacions amb la resta del món, la Unió (...) contribuirà (...) al desenvolupament sostenible del planeta" (art. 3.5 TUE). Així mateix, promourà el "progrés científic i tècnic".

Certament, no són moltes les novetats que aporta aquesta redacció dels objectius de la Unió pel que fa a la situació existent abans de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa. Però la seva comparació amb l'antic art. 2 TUE atorga un paper més preponderant al desenvolupament sostenible com a objectiu vertebrador de l'activitat de la Unió.

L'actual art. 3. 3 TUE enuncia explícitament els tres factors que integren el desenvolupament sostenible, el desenvolupament econòmic, social i medi ambiental, i afegeix un de nou amb l'esment del "progrés científic i tècnic".

Aquest gran objectiu de la Unió té posteriorment la plasmació concreta pel que fa a la política de medi ambient en l'art. 191(1) TFUE. Aquests objectius fiten l'exercici de la competència de la Unió en aquesta matèria i serien els següents:

- la conservació, la protecció i la millora de la qualitat del medi ambient;
- la protecció de la salut de les persones;
- la utilització prudent i racional dels recursos naturals;
- el foment de mesures a escala internacional destinades a fer front als problemes regionals o mundials del medi ambient, i en particular, a lluitar contra el canvi climàtic.

L'art. 191.1 TFUE ha ampliat el radi d'acció d'aquesta política en indicar que la política ambiental de la Unió s'haurà d'orientar cap al "foment de mesures a escala internacional destinades a fer front als problemes regionals o mundials del medi ambient, i en particular, a lluitar contra el canvi climàtic", atorgant una prioritat expressa a l'articulació d'accions concretes per enfrontar el canvi climàtic en curs.

La selecció d'objectius específics no és baladí. L'exercici correcte de la competència ambiental de la Unió depèn del seu encaix raonable dins d'aquestes finalitats. El seu redactat ambigu ha donat lloc, des d'antic, a interpretacions expansives favorables a l'ampliació de les matèries cobertes pel títol XX del TFUE i també a l'extensió de l'abast territorial d'algunes mesures adoptades. Il·lustrativament, la promoció de mesures a nivell internacional per tractar problemes ambientals regionals o universals ha servit, *inter alia*, per estendre l'aplicació territorial de la Directiva 2001/81/CE, de 23 d'octubre de 2001, sobre sostres nacionals d'emissió de determinats contaminants atmosfèrics, no solament al mar territorial sota sobirania dels estats membres (12 milles del mar comptades des de la línia de la costa) sinó també a la zona econòmica exclusiva (200 milles cap a dins del mar des de la línia de costa de l'estat).

2.2. Principis

L'art. 191.1 TFUE estableix un conjunt de principis específics que guiaran l'exercici de la política ambiental europea. Són principis normatius generals que han d'inspirar les mesures comunitàries en aquesta matèria:

"La política de la Unió en l'àmbit del medi ambient tindrà com a objectiu aconseguir un nivell de protecció elevat, tenint present la diversitat de situacions existents a les diferents regions de la Unió. Es basarà en els principis de cautela i d'acció preventiva, en el principi de correcció dels atemptats al medi ambient, preferentment en la font mateixa, i en el principi de qui contamina paga".

Aquesta disposició enuncia cinc principis rectors de la política de medi ambient, el principi d'alt nivell de protecció, els principis de cautela i de prevenció, el principi de correcció en la font i el principi de "qui contamina paga". L'art. 11 TFUE aporta un altre principi general en la matèria, el principi d'integració no esmentat amb anterioritat.

2.2.1. Integració

L'art. 11 TUE estableix que:

"Les exigències de la protecció del medi ambient hauran d'integrar-se en la definició i en la realització de les polítiques i accions de la Unió, en particular, a fi de fomentar un desenvolupament sostenible".

Aquest principi impregna també la *Carta de Drets Fonamentals de la UE*, ara obligatòria i amb rang constitucional, que reitera en el seu art. 37 el principi d'integració del desenvolupament sostenible i de la garantia d'un alt nivell de protecció del medi ambient en totes les polítiques de la UE.

El **principi d'integració** dota d'un caràcter transversal a la protecció del medi ambient i fa de la noció de "desenvolupament sostenible" un valor inspirador de tot l'ordenament jurídic de la Unió. Més enllà del jurídic, sota la lletra de l'art. 11 TUE, batega una preocupació determinant del futur de la humanitat: la seva capacitat per garantir que el necessari desenvolupament econòmic i social del moment present no faci que la Terra esdevingui inhabitable per a les generacions futures. Les polítiques empreses pels poders públics s'han de decidir amb els peus a terra i la mirada cap a l'horitzó.

Literalment, aquesta disposició requereix que totes les mesures de la UE han d'incorporar consideracions ambientals i de sostenibilitat. Aquest principi defensa una visió no fragmentària de les polítiques de la Unió. En la pràctica, l'aplicació d'aquest principi no sempre és efectiva. Sovint, la "integració" es limita al fet que el legislador citi en les consideracions preliminars d'una norma relativa a altres polítiques sectorials, com els transports o la política pesquera, les mesures ambientals rellevants, però no suposa que hagi integrat efectivament consideracions ambientals en altres àmbits d'actuació de la Unió.

Com es pot aconseguir la integració de les actuacions ambientals en les polítiques sectorials?

Activitat

Consulteu una aproximació a aquest tema en l'Agència Europea del Medi Ambient AEMA (1998). *El medio ambiente en Europa: segunda evaluación* (cap. 14 sobre integració). Fixeu-vos especialment en els criteris d'avaluació de la integració a la taula 14.2.

El TFUE ha introduït a més una disposició general en el seu art. 7, que requereix a la Unió vetllar per la coherència entre les seves polítiques i accions. I un nou art. 13 TFUE, que estableix la necessitat de tenir en compte en altres polítiques "les exigències en matèria de benestar dels animals com a éssers sensibles".

2.2.2. Precaució

El principi de precaució té un arrelament relativament recent en l'entramat de la Unió. No va ser introduït en el Tractat de Maastricht (1992) a causa de la falta de consens suficient sobre el seu valor normatiu. Encara que no hi hagi cap definició generalment acceptada, el principi obligaria a prendre mesures per a impedir, minimitzar o eradicar un risc potencial per al medi ambient sobre el qual no s'ha establert científicament, fora de tot dubte, el dany ambiental que se li associa. El recurs al principi afecta especialment la presa de decisions, fet pel qual se l'anomena "gestió de riscos". Tendeix a la cautela enfront de la imprevisió o la lleugeresa. Però també a la desconfiança raonable enfront de la novetat. Aquesta ambivalència el fa potencialment manipulable amb

finalitats proteccionistes, i perillós per a altres objectius comunitaris, com el de la innovació tecnològica. Els dubtes i preocupació que suscita la seva aplicació va fer que el Consell sol·licités a la Comissió que elaborés línies directrius amb vista a la seva aplicació en el marc comunitari. La Comissió va presentar al gener de 2001 la seva Comunicació sobre l'aplicació del principi de precaució –COM (2000) 1) final, 2 de febrer de 2000, no publicada en el DOUE– on es pronuncia sobre els seus límits i forma d'utilització. Aquesta comunicació justifica així la necessitat d'aplicar el principi de precaució:

"...quan hi ha motius raonables per témer que efectes potencialment perillosos puguin afectar al medi ambient o a la salut humana, animal o vegetal i, no obstant això, les dades disponibles no permeten una avaluació detallada del risc, políticament s'ha acceptat el principi de precaució com a estratègia de gestió dels riscos en diversos àmbits".

És a dir, tal com enuncia el principi 15 de la Declaració de Rio sobre Medi Ambient i Desenvolupament de 1992, la falta de certesa científica absoluta no s'haurà d'utilitzar com a raó per postergar l'adopció de mesures eficaces, en funció dels costos, amb la finalitat d'impedir la degradació del medi ambient. Exemples de normatives creades a la llum del principi de precaució poden ja ser trobats en la pràctica. La Directiva 2001/8/CE sobre l'alliberament intencional en el medi ambient d'organismes modificats genèticament va ser adoptada amb la mirada posada en la incertesa científica que encara rodeja els perills potencials que es poden derivar de la disseminació d'OGM.

2.2.3. Prevenció

En el terreny de la protecció del medi ambient, la prevenció dels danys és sempre millor –i més barata– que la reacció enfront de la seva consumació. Per això, la preparació per evitar o minimitzar un risc que danyi el medi ambient ha format part dels programes marc d'acció ambiental de la UE des dels seus orígens. La llum que emana de la seva força normativa es percep amb claredat en la Directiva 85/337/CEE relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient.

La Directiva obliga els estats membres a incorporar en els seus procediments d'autorització de construccions l'avaluació dels danys al medi ambient que es puguin derivar de la seva execució. Per tant, les constructores han d'incorporar declaracions d'impacte ambiental en els seus projectes de la manera que exigeixi la legislació estatal, que descrigui els seus efectes sobre l'home, la fauna i la flora, el sòl, l'aigua, l'aire, el clima i el paisatge, els béns materials i el patrimoni cultural. Les autoritats públiques implicades, per la seva banda, estan obligades a avaluar els riscos com a peça determinant de la conveniència de la seva autorització.

Exemple

Altres normes de la UE inspirades pel principi de prevenció són les relatives a facilitar l'accés a la informació ambiental als ciutadans. La Directiva 2003/4/EC relativa a l'accés del públic a la informació ambiental fixa els paràmetres actuals d'accés dels particulars a la informació pública sobre el medi ambient. A més d'una més gran conscienciació sobre la situació ambiental, el coneixement detallat i a temps de la informació ambiental permet els ciutadans exercir un control més gran del compromís de les autoritats amb la protecció del medi ambient.

2.2.4. Correcció en la font

Està estretament lligat amb l'anterior apartat. Els danys ambientals han de ser prioritàriament rectificats al seu lloc d'origen. En línies generals, implica la preferència pels sistemes de correcció dels danys ambientals en els punts de generació per prevenir riscos posteriors. La seva aplicació, no obstant això, està plena de dubtes i ha donat lloc a pronunciaments del TJUE aclaridors.

En el cas C-209/98129 (RJ 2000 I-3743), el TJCE va determinar que un sistema nacional de valorització de residus no tòxics derivats de la construcció que restringís la seva exportació com a mercaderia constituïa una vulneració de les llibertats del mercat en la mesura en què impedis als seus productors comercialitzar-los lliurement. El Tribunal va negar que l'aplicació del principi de correcció en la font pogués permetre limitar la circulació de la deixalla i obligar al seu processament el més a prop possible del lloc de producció en no comportar perill ambiental el seu trasllat. Al contrari, això volia dir que sí que era possible imposar normes limitadores de la comercialització de residus tòxics per a la seva valorització (reciclatge, descontaminació, etc.), atorgant prioritat al seu tractament prop de la font de la deixalla quan el seu trasllat impliqués la generació de riscos per al medi ambient.

Exemples

Els efectes restrictius del lliure mercat del principi de correcció en la font han estat confirmats pel TJCE en altres casos similars relatius al trasllat de residus perillosos. Vegeu per exemple l'Assumpte Residus de Valonia (C-2/90 RJ I-4431) que va enfrontar la Comissió contra Bèlgica. També l'Assumpte 422/92 Comissió c. Alemanya (RJ 1995, I-1097).

2.2.5. Qui contamina paga

La UE també ha endossat el principi que qui contamina ha de pagar els costos que es deriven de la reducció o eliminació dels danys causats al medi ambient, i fins i tot, de l'establiment de mecanismes eficaços de prevenció de futurs danys. El principi de naturalesa econòmica no deixa de tenir problemes en la seva aplicació. Què ha d'entendre's per contaminació? Com s'estableix la cadena de responsabilitats per imputar els costos? Ha d'haver-hi límits econòmics als pagaments que es deriven de l'aplicació d'aquest principi?

L'aplicació del principi s'ha inclòs assíduament en la legislació de la Unió relativa al tractament de residus. Així, l'art. 15 de la Directiva 75/442/CEE relativa als residus (modificada per la Directiva 91/156/CE) indica que:

"De conformitat amb el principi 'qui contamina paga', el cost de l'eliminació dels residus haurà de recaure sobre:

- el posseïdor que remeti els residus a un recol·lector o a una empresa de les esmentades en l'article 9, i/o
- els posseïdors anteriors o el productor del producte generador dels residus".

No obstant això, altres possibles aplicacions, com la creació d'un impost de la Unió que gravi la utilització del carbó o altres energies contaminants, basades en aquest principi, han estat derrotades en el Consell per la necessitat d'unanimitat per a la seva adopció.

L'avanç més significatiu en aquesta matèria prové de la Directiva 2004/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 d'abril de 2004, sobre responsabilitat ambiental en relació amb la prevenció i reparació de danys, el període de transposició dels quals va finalitzar el 30 d'abril de 2007. Després de la publicació per la Comissió del seu Llibre blanc sobre la responsabilitat ambiental – COM (2000) 66–, la Comissió va proposar l'adopció d'una directiva que fixés un marc general de responsabilitat en els casos de danys ambientals causats a la biodiversitat, a les aigües o a la salut humana deguts a la contaminació. La Directiva 2004/35/CE estableix l'atribució dels costos derivats de la prevenció o reparació de danys, a través d'un conjunt de mitjans objectius de repercussió de costos. L'operador que ha causat el dany o que causa un perill imminent ha de pagar els costos de les mesures de restauració o prevenció. Si les mesures de prevenció han estat dutes a terme per les autoritats públiques, aquestes hauran de fer tots els passos necessaris per repercutir els seus costos a les empreses causants del risc previngut. Així, amb l'adopció d'aquesta directiva, s'ha fixat un marc general europeu d'aplicació concreta del principi de qui contamina paga, i es dota de més seguretat jurídica a bona part dels problemes que suscita. El seu període de transposició a la normativa interna de cada Estat i, per això, d'exigibilitat del seu contingut, va finalitzar el 30 d'abril de 2007.

Exemples

L'art. 9 de la Directiva 2000/60/CE, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües, obliga els estats membres a recuperar, traslladant-los al consumidor, els costos ambientals que es deriven del servei d'aigües (DO 2000 L 327/1). L'art. 8 de la Directiva 2000/59/CE, sobre instal·lacions portuàries receptors de deixalles generades per vaixells i residus de càrrega (DO 2000 L 332/81) obliga a vetllar per que "els costos de les instal·lacions portuàries receptors de deixalles generades per vaixells, inclosos els de tractament i eliminació, se sufraguin mitjançant el pagament de tarifes per part dels vaixells".

L'aplicació generalitzada del principi "qui contamina paga" contribueix a un grau més gran de compliment dels objectius de la política de la UE en aquesta matèria, ja que compleix el rol de dissuadir la violació de les normes sobre medi ambient.

2.2.6. Alt nivell de protecció

A més dels principis citats, l'art. 191.2 TCE indica que la política ambiental comunitària ha d'aspirar a un nivell alt de protecció, tenint en compte la diversitat de situacions (ambientals, econòmiques, socials, etc.) en la qual es troba la Unió. Aquesta declaració és especialment rellevant en l'Europa ampliada dels 28 pels diferents graus de desenvolupament econòmic, ambiental i tecnològic existents, especialment pel que fa als nous membres procedents d'Europa central i de l'est.

Llegit juntament amb l'art. 3.3 TUE, que fixa com a objectiu un "nivell elevat de protecció i millora de la qualitat del medi ambient", aquest principi no ha de ser interpretat com una exigència del més alt nivell de protecció possible en termes tecnològics. El principi incorpora en la seva formulació la realitat amb la qual es troba una UE tan diversa en el seu desenvolupament econòmic i tecnològic. En la preparació de les mesures de protecció ambiental s'ha de ponderar adequadament l'objectiu de l'alt nivell de protecció amb les realitats de cada estat. No s'ha de tenir en compte en exclusiva la vocació a un nivell alt de protecció. Aquesta possibilitat sempre queda oberta als estats membres a través de la garantia ambiental de l'art. 193 TFUE, que els permet mantenir o establir mesures amb una protecció més gran.

Jurisprudència

El TJCE va indicar en l'Assumpte C-284/95 Safety Hi-Tech Srl contra S. & T. Srl, que "si bé és sabut que l'apartat 2 de l'article 130 R del Tractat exigeix que la política de la Comunitat en l'àmbit del medi ambient tingui per objecte un nivell de protecció elevat, aquest nivell de protecció, per ser compatible amb la referida disposició, no és necessari que sigui tècnicament el més elevat possible" (RJ 1998 pàgina I-4301).

3. Naturalesa de la competència

3.1. Competència compartida

La competència de la Unió en el desenvolupament de la política ambiental és una competència compartida (art. 4.2 e) TFUE). No s'exclou la possibilitat que els Estats continuïn exercint les seves pròpies competències nacionals en aquest àmbit.

El que succeeix és que, un cop la Unió actua, la normativa comunitària ocupa el camp regulat desplaçant les normes nacionals existents. Aquesta qualificació de la competència ambiental té altres conseqüències jurídiques que coneixeu. En els supòsits en els quals la competència de la Unió no és exclusiva, el seu exercici ha de respectar dos principis: el principi de subsidiarietat i el principi de proporcionalitat. És a dir, en l'àmbit de la protecció del medi ambient, l'acció de la Unió ha de satisfer dos criteris per no interferir il·legalment en la competència dels estats. D'una part, s'ha de justificar que els objectius de l'acció proposada no poden ser abastats suficientment pels estats actuant individualment. Pel tipus de bé protegit i la naturalesa dels fenòmens que posen en perill la seva protecció, el **principi de subsidiarietat**, en general, té escassos efectes limitadors de la capacitat reguladora de la Unió per a la protecció del medi ambient. Aspectes com la protecció del medi ambient contra l'escalfament global, l'acidificació, la reducció de la capa d'ozó o altres formes de pol·lució, superen amb facilitat el criteri de la subsidiarietat. L'acció de la Unió en aquests casos produeix sempre clars avantatges pel que fa a l'acció individual dels estats per la seva escala i efectes comparats.

Més rellevància per a l'exercici de la competència de la Unió relativa a la política ambiental té el **principi de proporcionalitat**: l'acció comunitària en matèria ambiental ha de quedar-se en l'estrictament necessària per aconseguir els seus objectius. Això implica que, un cop decidida, ha de deixar el màxim d'espai possible a l'acció individual de cada estat sobre el tema. Aquest principi ha jugat a favor de la predilecció per les directives com a vehicle normatiu comunitari de protecció del medi ambient. Es tracta d'un tipus de norma que crea un marc de resultats que han de ser aconseguits pels estats, deixant-los llibertat de mitjans per obtenir els objectius fixats. L'acció ambiental europea tendeix, així, a harmonitzar les legislacions nacionals i no a uniformitzar el seu contingut.

3.2. Autorització de nivells de protecció nacionals més alts

El nivell d'una norma de la Unió de protecció del medi ambient no serà, amb freqüència, el més alt possible. Pot un estat protegir més efectivament després d'harmonitzar la legislació que opera una directiva? El TFUE conté una espècie de "garantia" ambiental que converteix la normativa europea en un acte de mínims.

Els estats que vulguin protegir més o introduir nous estàndards de protecció ambiental més estrictes poden fer-ho. Els que no puguin, per raons de desenvolupament econòmic o social, aplicaran els mínims comunitaris. Aquesta possibilitat, amb cauteles, s'estableix en l'art. 193 TFUE:

"Les mesures de protecció adoptades en virtut de l'article 192 no seran obstacle per al manteniment i l'adopció, per part de cada estat membre, de mesures de protecció més gran. Aquestes mesures hauran de ser compatibles amb el present Tractat i es notificaran a la Comissió."

La legislació més exigent d'un estat només hauria de ser compatible amb el TFUE, especialment, amb les regles relatives a la prohibició de restriccions a la lliure circulació de mercaderies. I un cop adoptades, hauran de ser degudament notificades a la Comissió.

3.3. Possibles conflictes de bases competencials

Malgrat els esforços per explicitar i aclarir les bases jurídiques de l'acció comunitària en matèria de medi ambient, encara no és possible descartar conflictes, com els relatats en el període de l'AUE, de selecció de la base competencial per a certes mesures que puguin incidir o tenir per objectiu la protecció del medi ambient.

El conflicte pot procedir de la interferència de quatre disposicions amb el títol de medi ambient. L'art. 192 TFUE pot entrar en col·lisió, de nou, amb l'actual art. 114 TFUE, referent a la consecució del mercat interior, encara que per altres motius que els ressenyats amb anterioritat. Però també pot fer-ho amb l'art. 182. 1 i 4 TFUE sobre els programes de desenvolupament i recerca tecnològica.

En el primer cas, les velles "picabaralles" entre l'art. 192 TFUE i l'art. 114 TFUE són més petites que anteriorment, però poden adquirir certa rellevància. Ara, ambdues bases jurídiques permeten l'adopció general de disposicions pel procediment legislatiu ordinari. Però la possibilitat que un estat membre adopti mesures ambientals més estrictes que les existents en l'àmbit de la Unió és més gran si la normativa de la Unió té com a base legal l'art. 182.1 TFUE, atès que la competència d'adopció de programes marc de recerca i desenvolupament tecnològic és de caràcter complementari. Conseqüentment, l'elecció d'una o una altra base jurídica per fer avançar la protecció ambiental no és innòcua.

Les possibles males relacions entre l'art. 192 TFUE i el 182.4 TFUE es deriven d'una asimetria més gran en els procediments de decisió. L'adopció de normativa relativa als programes específics de la política de recerca i desenvolupament tecnològic es fa també per majoria qualificada, però el PE només és consultat durant el procés decisorí sense força vinculant –s'aplica un procediment legislatiu especial.

4. Processos decisoris

L'art. 192.1 TFUE fa predominar el procediment legislatiu ordinari a l'hora d'adoptar les accions necessàries per impulsar els objectius ambientals europeus. Això suposa, comptat i debatut, l'aplicació de la regla de la majoria qualificada com a mètode d'adopció de la decisió final pel Consell, i l'acceptació del més alt grau possible de participació del PE en el procés d'adopció de la normativa ambiental mitjançant la seva codecisió. Malgrat el gran avanç que suposa aquest procés decisor per a l'articulació d'una política ambiental amb un alt nivell de protecció, el TFUE ha retingut espais de decisió en aquesta matèria sotmesos a la seva adopció per unanimitat del Consell.

L'art. 192.2 TFUE requereix el vot unànim dels membres del Consell i només consulta prèvia al Parlament Europeu en les següents mesures;

- Disposicions essencialment de caràcter fiscal.
- Les mesures que afectin a: l'ordenació territorial, la gestió quantitativa dels recursos hídrics o que afectin de manera directa o indirecta la disponibilitat d'aquests recursos; la utilització del sòl, amb excepció de la gestió dels residus.
- Les mesures que afectin de forma significativa a l'elecció per part d'un estat membre entre diferents fonts d'energia i a l'estructura general del seu proveïment energètic.

Aquestes categories han estat justificadament criticades per la seva redacció ambigua. Per descomptat, una mesura europea que volgués introduir el pagament d'un impost a les indústries per emissions de gasos d'efecte hivernacle necessitaria de la unanimitat del Consell per a la seva adopció. Però un altre tipus de mesures podrien donar motiu a dubtes sobre el seu procediment d'adopció. Quan afecta una mesura "de forma significativa" a l'elecció per part d'un estat membre entre diferents fonts d'energia?

Un cop dit això, l'art. 192.2 TFUE *in fine* indica que, en els àmbits exceptuats al procediment legislatiu ordinari dins de la política ambiental, es podrà passar a aquest procediment per decisió unànime del Consell, a proposta de la Comissió i prèvia consulta al Parlament Europeu, Comitè Econòmic i Social i Comitè de les Regions.

5. Instruments normatius, polítics i econòmics d'impuls de la política ambiental europea

Atès que no ens és possible examinar tot el conjunt de normes ambientals adoptades fins avui, a manera d'introducció vegem les principals eines de les quals se serveix la Unió per aconseguir els seus objectius de protecció i millora del medi ambient i d'ús racional dels recursos naturals. Encara que aquests instruments són habituals en les normes i altres actes de la UE, hem de tenir present que no tots són aplicables a tots els sectors de regulació i que hi haurà àmbits d'intervenció que faran servir altres eines específiques no descrites en aquest apartat.

1) Programes marc d'acció en matèria de medi ambient

Es tracta d'un instrument fonamental en el desenvolupament de la política europea ambiental.

L'any 1973 –significativament un any després de la influent Conferència de les Nacions Unides sobre Medi Humà–, i després d'un intens debat polític, en el qual alguns estats van mostrar les seves reticències a cedir competències sobre medi ambient a les institucions comunitàries, va entrar en vigor el primer programa marc d'acció en matèria de medi ambient. A aquest li han seguit altres sis, adoptats inicialment per quinquennis; posteriorment, en 1993 i 2002, respectivament, per a una dècada; i per a l'actual de 2013 s'ha previst la seva durada fins al 2020, encara que conté elements orientats cap al 2015.

Aquests programes d'acció són instruments de naturalesa no vinculant que estableixen les directrius generals que han de seguir les institucions comunitàries.

El caràcter dels sis programes adoptats fins avui ha anat canviant, però tots ells presenten una estructura comuna:

- Objectius generals que s'han d'aconseguir en un període determinat.
- Principis rectors de la política de medi ambient de la Unió.
- Descripció general de l'estat de la protecció del medi ambient en l'àmbit de la Unió.
- Accions a emprendre amb la finalitat d'aconseguir els objectius (mesures de caràcter transversal, mesures dirigides a sectors específics, mesures de caràcter normatiu, etc.)

2) Fixació d'estàndards

L'establiment de valors límit d'emissió de substàncies contaminants o estàndards de qualitat (de l'aigua, de l'aire) és un instrument essencial per al control de la contaminació en la normativa europea.

A banda d'aquests estàndards d'emissió i d'inmissió, la UE també ha recorregut a la fixació d'estàndards de producte, com els que s'estableixen per als combustibles (per exemple, quantitat màxima de plom en la gasolina) o per a determinada maquinària (per exemple, per evitar sorolls).

3) Prohibicions

La fixació d'estàndards descrita anteriorment opera efectivament com una prohibició de no fer, però apart d'aquest tipus de mesures, el dret de la Unió introdueix prohibicions directes, dirigides, per exemple, a impedir l'ús de certes substàncies, com determinats pesticides o metalls pesats.

4) Actuacions obligatòries

Amb la finalitat de fer efectives determinades mesures dirigides a la protecció del medi ambient, la normativa europea pot fer que els particulars quedin obligats a dur a terme diferents accions, tant de caràcter tècnic com administratiu.

A banda de prendre mesures per exemple per no superar un límit d'emissió, els particulars poden estar obligats a prendre determinades mostres, a mantenir un registre d'activitats o a notificar a l'autoritat competent les seves actuacions.

5) Autorització prèvia

Un gran nombre d'activitats industrials han de ser sotmeses a un règim d'autorització o permís previ. De vegades la normativa de la Unió estableix els criteris bàsics per atorgar una autorització d'aquest tipus.

Una norma paradigmàtica sobre aquest tema és la Directiva 96/61/CE, relativa a la prevenció i control integrats de la contaminació, que s'ha convertit en una directiva marc de les autoritzacions per a activitats industrials.

6) Informació

L'accés a la informació ambiental pot incentivar els particulars a adoptar mesures més beneficioses per al medi ambient.

El dret de la UE ha reconegut l'obligació de l'Administració pública, en tots els seus nivells, d'informar activament els ciutadans sobre qüestions relatives al medi ambient.

7) Incentius econòmics i instruments de mercat

La UE ha iniciat mecanismes de caràcter voluntari, com l'ecoetiqueta i l'ecoauditoria, que, especialment en el segon cas, estan funcionant bé en el sector privat. Tot el sistema de comerç de permisos d'emissió de gasos d'efecte hivernacle és una clara mostra de la receptivitat de la UE als instruments de mercat amb finalitats de protecció ambiental.

8) Ajudes econòmiques

Encara que les subvencions estan prohibides, hi ha certes ajudes nacionals que es consideren compatibles amb el mercat comú. També hi ha altres mecanismes, com els fons estructurals i els fons de cohesió, que han contribuït al finançament d'iniciatives relacionades amb el medi ambient.

Resum

Des dels seus orígens fins avui, la UE s'ha anat tornant progressivament més "verda". Malgrat la inexistència en els tractats originaris de les CE (1957) d'una base jurídica clara per desenvolupar un programa d'acció ambiental a nivell europeu, la necessitat d'evitar distorsions en el funcionament del mercat comú i el creixement des de finals dels 60 de la consciència ambiental va fer que les CE s'involucressin amb promptitud en l'articulació de mecanismes europeus de protecció del medi ambient. La implicació comunitària en aquest àmbit confirma la seva hipòtesi fundacional formulada a la famosa "Declaració de Robert Schuman" el 1950: crear i mantenir en funcionament un mercat comú d'abast europeu és un procés que arrossega, amb el temps, la integració al mateix nivell d'altres vectors polítics indirectament relacionats.

Avui les bases jurídiques per impulsar una política ambiental europea autònoma són més clares i democràtiques que mai. Té objectius i principis concrets que guien les seves institucions. A més, la percepció del desenvolupament sostenible com un valor fonamental de la Comunitat Internacional ha fet que la formulació de totes les polítiques europees (mercat interior, transport, cooperació internacional, etc.) hagi hagut d'integrar aquest concepte en les seves activitats.

L'abast actual de la regulació ambiental de la UE és d'una magnitud colossal i el seu procés d'expansió segueix creixent. Apart de tota la normativa sectorial –relativa per exemple a la contaminació atmosfèrica, la qualitat de l'aigua o la protecció d'espècies naturals, i a les normes de caràcter horitzontal, aplicables a tots els àmbits ambientals, d'acord amb el principi d'integració–, la protecció del medi ambient ha penetrat en altres polítiques comunitàries i ha forçat una complementarietat de les diferents polítiques de la UE que no sempre està exempta de friccions.

Per descomptat, aquesta important activitat normativa i de control per a la protecció del medi ambient en l'àmbit europeu no ha tingut com a corol·lari la desaparició dels perills i danys que genera l'activitat humana sobre un medi ambient en continu declivi. Això no fa més que recordar que la cooperació, en el si de la UE, no només per a la formulació de normativa ambiental sinó també en la seva fase d'aplicació, segueix sent imprescindible per augmentar l'eficàcia d'objectius de la política ambiental europea. El futur inevitablement ens requerirà una regulació pública més gran de les qüestions ambientals i una continuada presència de les institucions de la UE en aquest àmbit, que precisa, per naturalesa, de coordinació transnacional, especialment en els àmbits que comporten implicacions econòmiques més grans o que requereixen mesures de més sofisticació tècnica.

Activitats

Llegiu atentament el VII programa marc de medi ambient de la UE (2013-2020) proposat per la Comissió i aprovat pel PE i el Consell. Responeu a les preguntes següents:

1. Quin és el context actual en el qual es desenvolupa aquest programa?
2. Quines són les estratègies fonamentals per a l'assoliment dels objectius de programa?
3. Quins àmbits tenen una especial importància en l'activitat futura de la UE en matèria de protecció ambiental?
4. Limita el programa l'acció comunitària de protecció del medi ambient als estats membres?
5. Busqueu una proposta normativa europea o acció concreta en fase de desenvolupament que tingui per finalitat aplicar aquest pla.

Exercicis d'autoavaluació

1. Abans de l'entrada en vigor de l'Acta única europea (1987),...
 - a) ...la CEE no havia desenvolupat cap acció de protecció del medi ambient.
 - b) ...mitjançant els programes d'acció i certes normes dels tractats, es van desenvolupar les primeres mesures de protecció del medi ambient.
 - c) ...el TJCE va negar que la protecció del medi ambient fos un objectiu lícit de la CEE.
2. Els programes d'acció per al medi ambient de les CE...
 - a) ...a l'origen van suplir la falta d'objectius i principis ambientals de les CE.
 - b) ...van ser declarats nuls pel TJCE.
 - c) ...es van adoptar a partir de l'AUE (1987).
3. En el cas diòxid de titani (1991),...
 - a) ...el TJCE va declarar nul·la una norma comunitària relativa al medi ambient per falta de competències.
 - b) ...el TJCE va declarar vàlida una norma comunitària relativa al medi ambient.
 - c) ...el TJCE va aplicar la doctrina del "centre de gravetat" per determinar la base jurídica de l'adopció d'una norma de protecció del medi ambient.
4. Entre les tendències més destacades de l'evolució de la base competencial europea en aquest àmbit, destaca...
 - a) ...la consagració de la unanimitat com a mètode d'adopció de decisions.
 - b) ...una participació més gran del PE en el procés d'adopció de decisions.
 - c) ...la desaparició completa de l'adopció de decisions per unanimitat.
5. El fet que la CE tingui competències en matèria de protecció del medi ambient...
 - a) ...exclou que els estats puguin adoptar normes ambientals de protecció de més rang que les fixades pel dret comunitari.
 - b) ...no impedeix als Estats adoptar mesures de protecció del medi ambient de més rang que les aplicades pel dret comunitari.
6. La limitació de disseminació d'organismes genèticament modificats en el medi que estableix la normativa comunitària desenvolupa...
 - a) ...el principi de precaució.
 - b) ...el principi de prevenció.
 - c) ...el principi de nivell alt de protecció.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. b

2. a

3. c

4. b

5. b

6. a

Glossari

AEMA *f* Agència Europea del Medi ambient.

CE *f* Comunitat Europea o Comunitats Europees.

CECA *f* Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer.

CEE *f* Comunitat Econòmica Europea.

CEEA *f* Comunitat Europea d'Energia Atòmica.

DO. L *m* *Diari Oficial de les Comunitats Europees o de la Unió Europea*, sèrie legislació.

OGM *m* Organisme genèticament modificat.

PAC *f* Política agrícola comuna.

TCE *m* Tractat de la Comunitat Europea.

TCEE *m* Tractat de la Comunitat Econòmica Europea.

TFUE *m* Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

TJCE *m* Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

TUE *m* Tractat de la Unió Europea.

UE *f* Unió Europea.

Bibliografia

Fajardo del Castillo, T. (2005). *La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*. Madrid: Ed. Tecnos.

Alonso García, E. (1993). *El derecho ambiental en la Comunidad Europea* (vol. I i II). Madrid: Civitas.

Davies, P. G. G. (2004). *European Union Environmental Law*. Anglaterra: Ashgate Publishing.

Krämer, L. (2007). *Compendio de jurisprudencia de derecho comunitario del medio ambiente*. Madrid: Ministeri de Medi Ambient.

Lee, M. (2008). "The Environmental Implications of the Lisbon Treaty". *Environmental Law Review* (núm. 10, pàg. 131). Vathek Publishing.

Parell, A.; Kramer, L. i altres (1996). *Derecho medioambiental de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill.

Winter, G. (2003). "Environmental principles in Community Law". A: J. H. Jans (ed.). *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. Groningen, Europa Law Publishing.