



Bruxelas, 15 de novembro de 2019  
(OR. en)

14065/19

**LIMITE**

**COPEN 432  
ENFOPOL 506  
ENV 924  
CRIMORG 159  
CATS 134  
JAI 1205**

**NOTA**

---

|                |   |
|----------------|---|
| de:            | Presidência   |
| para:          | Comité de Representantes Permanentes/Conselho   |
| n.º doc. ant.: | 13458/19  |
| Assunto:       | Relatório final da oitava ronda de avaliações mútuas sobre a criminalidade ambiental<br>– Informação e debate no Conselho |

---

Em conformidade com o artigo 2.º da Ação Comum 97/827/JAI de 5 de dezembro de 1997<sup>1</sup>, o Grupo das Questões Gerais incluindo a Avaliação (GENVAL) determinou, em 14 de dezembro de 2016, que a oitava ronda de avaliações mútuas fosse consagrada à aplicação prática e ao funcionamento das políticas europeias de prevenção e combate à criminalidade ambiental.

---

<sup>1</sup> Ação Comum 97/827/JAI, de 5 de dezembro de 1997, adotada pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, que cria um mecanismo de avaliação da aplicação e concretização a nível nacional dos compromissos internacionais em matéria de luta contra o crime organizado (JO L 344 de 15.12.1997).

O projeto de relatório final, na versão constante do documento 11751/19, elaborado pelo Secretariado-Geral do Conselho, em nome da Presidência, e que incorpora as conclusões e recomendações formuladas nos relatórios anteriormente adotados para cada Estado-Membro, foi apresentado na reunião do Grupo da Aplicação da Lei/COPEN de 17 de setembro de 2019, tendo-se procedido uma troca de opiniões preliminar.

Solicitou-se às delegações que, até 4 de outubro de 2019, apresentassem, por escrito, as suas observações ao projeto de relatório final. A versão revista do relatório, constante do documento 13458/19, foi apresentada ao CATS na sua reunião de 12 de novembro de 2019 e por este aprovada, tendo em vista ser submetida à apreciação do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 2 e 3 de dezembro de 2019.

A Presidência tenciona apresentar o relatório final sobre a oitava ronda de avaliações mútuas, na versão que consta do anexo ao presente documento, na sessão dedicada à vertente "Justiça" do Conselho de 3 de dezembro de 2019. Após uma apresentação que a Presidência deverá fazer, as delegações serão convidadas a proceder a uma troca de opiniões. Neste contexto, a Presidência chamará igualmente a atenção para o seu relatório sobre o direito penal da UE em matéria de ambiente (documento 12801/19). O Conselho será então convidado a tomar nota do relatório final acima referido, bem como da importância de reforçar a luta contra a criminalidade ambiental.

Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, da Ação Comum acima referida, o relatório final será igualmente enviado ao Parlamento Europeu, para informação.

À luz do que precede, convida-se o Comité de Representantes Permanentes (COREPER) a:

– tomar nota da forma como a Presidência tenciona tratar o relatório final da oitava ronda de avaliações mútuas, na versão que consta do anexo ao presente documento, no Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 2 e 3 de dezembro de 2019.

– recomendar ao Conselho que tome nota do relatório em epígrafe e da importância de reforçar a luta contra a criminalidade ambiental.

**Projeto de relatório final da oitava ronda de avaliações mútuas sobre**  
**"A aplicação prática e o funcionamento das políticas europeias de prevenção e**  
**combate à criminalidade ambiental"**

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I – INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>II – SÍNTESE.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>III – ESTRATÉGIA NACIONAL EM MATÉRIA DE AMBIENTE .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>IV – ESTATÍSTICAS .....</b>   | <b>21</b> |
| <b>V– AÇÃO PREVENTIVA.....</b>   | <b>27</b> |
| <b>VI – ESTRUTURAS – O PODER JUDICIAL.....</b>   | <b>32</b> |
| <b>VII – ESTRUTURAS – AS AUTORIDADES DE POLÍCIA/RESPONSÁVEIS PELA<br/>APLICAÇÃO DA LEI.....</b>            | <b>36</b> |
| <b>VIII – ESTRUTURAS – OUTRAS AUTORIDADES .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>IX – ESTRUTURAS .....</b>   | <b>45</b> |
| <b>– COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO A NÍVEL NACIONAL.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>X – FORMAÇÃO.....</b>   | <b>50</b> |
| <b>XI – ASPETOS JURÍDICOS .....</b>  | <b>55</b> |
| <b>XII – QUESTÕES PROCESSUAIS .....</b>  | <b>60</b> |
| <b>XIII – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....</b>  | <b>67</b> |
| <b>XIV – COOPERAÇÃO ENTRE O SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO.....</b>                                       | <b>73</b> |
| <b>XV – TRÁFICO DE RESÍDUOS .....</b>  | <b>76</b> |
| <b>XVI– PRODUÇÃO OU MANUSEAMENTO ILEGAIS DE MATÉRIAS PERIGOSAS E<br/>GESTÃO DE RESÍDUOS PERIGOSOS.....</b> | <b>84</b> |

## I – INTRODUÇÃO

Na sequência da adoção da Ação Comum 97/827/JAI, de 5 de dezembro de 1997<sup>1</sup>, que cria um mecanismo de avaliação da aplicação e concretização a nível nacional dos compromissos internacionais em matéria de luta contra o crime organizado, o presente relatório procura resumir as constatações e recomendações e tirar conclusões sobre a oitava ronda de avaliações mútuas.

Em conformidade com o artigo 2.º da Ação Comum acima referida, o Grupo das Questões Gerais incluindo a Avaliação (GENVAL) determinou, em 14 de dezembro de 2016, que a oitava ronda de avaliações mútuas fosse consagrada à aplicação prática e ao funcionamento das políticas europeias de prevenção e combate à criminalidade ambiental.

Os Estados-Membros acolheram com agrado a escolha da criminalidade ambiental para tema da oitava ronda de avaliações mútuas. No entanto, devido à vasta gama de infrações abrangidas pela criminalidade ambiental, em conformidade com a decisão tomada pelo Grupo GENVAL, ficou assente que a avaliação incidisse sobre as infrações que, no entender dos Estados-Membros, merecessem especial atenção. Para o efeito, a oitava ronda de avaliações abrangeu dois domínios específicos — tráfico de resíduos e produção ou manuseamento ilegais de matérias perigosas — e excluiu outros tipos de criminalidade ambiental como o tráfico de espécies selvagens, o comércio ilícito de madeira, o comércio ilícito de peixe e a poluição atmosférica.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ação Comum de 5 de dezembro de 1997 (97/827/JAI), JO L 344 de 15.12.1997, p. 7-9.

<sup>2</sup> Para efeitos do presente relatório final, entende-se por "criminalidade ambiental" o âmbito da avaliação, como definido pelo Grupo GENVAL.

Esta abordagem permitiu fazer uma análise exaustiva dos aspetos jurídicos e operacionais da luta contra a criminalidade ambiental, da cooperação transfronteiras e da cooperação com as agências competentes da UE.

A Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas<sup>3</sup> (data de transposição: 12 de dezembro de 2010), a Diretiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente através do direito penal<sup>4</sup> (data de transposição: 26 de dezembro de 2010) e o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos<sup>5</sup> (data de entrada em vigor: 12 de julho de 2007) são particularmente relevantes neste contexto.

Além disso, a Diretiva 2008/98/CE exige que os Estados-Membros estabeleçam planos de gestão de resíduos e programas de prevenção de resíduos, estes últimos até 12 de dezembro de 2013. O objetivo desses programas consiste em apresentar uma abordagem nacional coordenada da prevenção de resíduos, definindo metas e políticas, e procurando dissociar o crescimento económico do impacto ambiental da produção de resíduos.

A organização da oitava ronda foi complementada pela adoção de um questionário, de uma ordem de visitas e da composição das equipas de avaliação tendo em conta os observadores (GENVAL em 5 de maio de 2017), bem como pela designação dos peritos com base nas propostas dos Estados-Membros. O Secretariado-Geral coordenou as missões e prestou assistência aos peritos das equipas de avaliação.

A primeira missão de avaliação foi realizada na Suécia, de 26 a 29 de setembro de 2017. A última missão de avaliação realizou-se no Reino Unido de 25 de fevereiro a 1 de março de 2019. Depois de todas as (28) missões de avaliação, foram elaborados relatórios pormenorizados sobre cada Estado-Membro.

---

<sup>3</sup> JO L 312 de 22.11.2008, p. 3.

<sup>4</sup> JO L 328 de 6.12.2008, p. 28.

<sup>5</sup> JO L 190 de 12.7.2006, p. 1.

Esses relatórios de avaliação foram seguidamente debatidos e adotados numa formação conjunta dos Grupos Aplicação da Lei/COPEN<sup>6</sup>. Na sua maioria, os relatórios podem ser consultados pelo cidadão no sítio Web do Conselho.

O presente documento integra as conclusões e recomendações formuladas nos relatórios adotados previamente para cada Estado-Membro<sup>7</sup>. Importa referir, porém, que, devido à longa duração da avaliação, os relatórios por país podem não refletir inteiramente a situação atual.

---

<sup>6</sup> Suécia (ST 6540/18 REV1 DCL1), França (ST 6734/18 DCL1), Irlanda (ST 7139/18 REV1 DCL1), Finlândia (ST 8430/18 REV1), Países Baixos (ST 8379/18 REV1), Itália (ST 9815/18 REV1), Eslováquia (ST 9816/18 REV1), Alemanha (ST 11430/18 REV1), Bélgica (ST 11402/18 REV1), Dinamarca (ST 11621/18 REV1), Hungria (ST 11585/18), Letónia (ST 11426/18 REV2), Grécia (ST 14588/18 REV1), República Checa (ST 14129/18 REV1), Chipre (ST 14059/18 REV1), Polónia (ST 15079/18 REV1), Espanha (ST6601/19 REV1), Malta (ST 5518/19 REV1), Estónia (ST 6767/19 REV1), Luxemburgo (ST 7947/19 REV1), Eslovénia (ST 8065/19), Roménia (ST 8783/19 REV1), Croácia (ST 9178/19 REV1), Bulgária (ST 9180/19 REV1), Portugal (ST 9098/19), Lituânia (ST 10080/19), Áustria (ST 10079/19) e Reino Unido (ST 10081/19).

<sup>7</sup> Os relatórios por país foram elaborados imediatamente após as visitas aos Estados-Membros. Depois disso, podem ter ocorrido alterações como, por exemplo, a conclusão da execução da legislação, que, nesse caso, não se encontrariam refletidas nos relatórios por país. Os relatórios de seguimento da avaliação, a apresentar 18 meses após a adoção, deverão refletir tais alterações. No momento do debate do relatório na reunião dos Grupos da Aplicação da Lei/COPEN, muitos dos Estados-Membros anunciaram alterações (futuras) destinadas a dar seguimento às recomendações feitas no respetivo relatório individual.

## II – SÍNTESE

Os crimes ambientais, incluindo os relacionados com os resíduos, são formas complexas e multifacetadas de criminalidade que ocorrem, de uma forma ou de outra, e em medidas diferentes, em toda a União Europeia. No contexto da avaliação, tem sido repetidamente sublinhado, a este respeito, que há o risco de não serem detetadas determinadas infrações penais neste domínio, uma vez que este tipo de criminalidade raramente é evidente, sendo, na maior parte dos casos, "invisível" e por isso mesmo considerada uma "criminalidade a controlar", que, como tal, tem de ser combatida de forma proativa.

A fim de prevenir e combater eficazmente a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, a avaliação salientou que era essencial definir prioridades relevantes e adotar uma abordagem multi-institucional com a participação de diferentes autoridades nacionais e assegurar uma coordenação eficaz dos seus esforços, com base numa política de orientação estratégica.

Contudo, na maioria dos Estados-Membros, estas formas de criminalidade carecem de prioridade a nível político, não existindo, na maior parte deles, nenhuma estratégia nacional global que estabeleça as prioridades relevantes e implique todas as autoridades competentes. Por conseguinte, foram dirigidas aos Estados-Membros em causa recomendações no sentido de adotarem uma estratégia dessa natureza, eventualmente num único documento acompanhado de um plano de execução.

Na maioria dos Estados-Membros, as estatísticas no domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, são insuficientes, fragmentadas e baseadas em múltiplas fontes estatísticas individuais, uma vez que são recolhidas separadamente por cada autoridade que participa na prevenção e luta contra as diversas formas de criminalidade, sem qualquer interligação ou integração entre elas.

Desta ausência de números consolidados referentes aos crimes ambientais comunicados resulta a falta de informação e de análise de todo o fluxo de processos das autoridades administrativas, da polícia, dos ministérios públicos e dos tribunais. Por esse motivo, não se consegue ter uma visão geral da extensão destes fenómenos criminais e adaptar as medidas e ações nacionais em conformidade.

Por conseguinte, foi recomendada aos Estados-Membros a elaboração de um método de recolha de estatísticas sistemáticas, fiáveis e atualizadas que compreendam o número de notificações, investigações, ações penais e condenações relacionadas com a criminalidade ligada aos resíduos. Desta forma, seria possível efetuar uma avaliação estratégica do sistema nacional de prevenção e de luta contra as infrações ambientais, avaliar mais facilmente a sua eficácia e dar prioridade aos recursos afetados para dar resposta a estes problemas.

Em alguns Estados-Membros, a utilização de bases de dados ou de instrumentos de acompanhamento para a gestão da informação foi considerada boa prática, embora se tenha recomendado associar essas informações aos sistemas de recolha de dados.

Sem a possibilidade de verificar os números globais da criminalidade ambiental, nomeadamente no domínio da criminalidade ligada aos resíduos, na maioria dos casos as equipas de avaliação não tiveram condições para efetuar uma análise aprofundada da real dimensão e gravidade destas formas de criminalidade, nem tão pouco uma avaliação das tendências gerais conexas nos Estados-Membros em causa.

A definição de prioridades para a defesa do ambiente implica a criação de uma estrutura organizativa de órgãos competentes em matéria ambiental, dotados dos poderes adequados para cumprir as funções que lhes são atribuídas, bem como dos necessários recursos humanos e orçamentais.

Em termos gerais, todos os Estados-Membros dispõem de uma estrutura institucional para combater a criminalidade ambiental, que apresenta uma conceção semelhante nos Estados-Membros, embora existam algumas diferenças no que respeita à atribuição específica de

competências às várias autoridades implicadas e à sua repartição entre os níveis central e territorial, bem como ao sistema de controlo e aplicação de sanções por incumprimento da legislação ambiental, incluindo em matéria de resíduos.

No contexto da avaliação mútua, considerou-se que, em alguns Estados-Membros, essa organização se encontrava bem estabelecida e era abrangente e que as competências dos serviços relevantes estavam claramente definidas e bem distribuídas; noutros Estados-Membros, há margem para melhorar a estrutura organizativa, com vista a reforçar a capacidade nacional de luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

A avaliação sublinhou igualmente a importância de dar a todas as autoridades nacionais competentes, incluindo as autoridades judiciárias, a possibilidade de cooperarem estreitamente a fim de criar sinergias e reforçar a resiliência do sistema nacional de defesa do ambiente e de execução da legislação neste domínio.

O grau de institucionalização da cooperação entre todas as partes interessadas implicadas na luta contra a criminalidade ambiental varia de um Estado-Membro para outro. Nalguns deles esta cooperação realiza-se numa base informal e *ad hoc*: todavia, esta abordagem pode revelar-se frágil em certas circunstâncias inesperadas e, de qualquer modo, levanta a questão da transmissão dos conhecimentos especializados; noutros, existem quadros interinstitucionais mais formais e estruturados, muitos deles baseados em protocolos ou memorandos de entendimento, em alguns casos com plataformas multidisciplinares para coordenar essa cooperação, o que pode ser considerado uma boa prática que permite reforçar a eficácia dos sistemas de prevenção e de execução.

A complexidade dos desafios decorrentes da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, e a natureza técnica deste tipo de criminalidade exigem um elevado nível de conhecimentos jurídicos e técnicos por parte de todas as autoridades competentes implicadas na luta contra estas formas de criminalidade, tanto a nível central como a nível local.

Algumas autoridades dos Estados-Membros que foram objeto de avaliação salientaram que, tendo em conta a menor relevância da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, nas suas jurisdições, não consideravam adequado criar estruturas especializadas para a prevenção e a luta contra estas formas de criminalidade.

No contexto da avaliação mútua, porém, tem sido repetidamente sublinhado que é necessário um elevado nível de especialização dos funcionários que trabalham neste domínio. São também necessários investigadores especializados para ter em conta a vertente económica e financeira da criminalidade ambiental, em especial no caso dos crimes graves.

Em toda a União Europeia, o nível de especialização do pessoal em causa é mais adequado, com algumas exceções, no caso das autoridades ambientais e, em certa medida, da polícia e das autoridades aduaneiras, com alguma margem para melhorias em determinados Estados-Membros, em que o pessoal especializado tem outras responsabilidades para além da criminalidade ambiental ou apenas tem competências a nível central e não a nível local.

Em contrapartida, no caso do poder judicial, essa especialização é muitas vezes insuficiente. Por um lado, na maioria dos Estados-Membros não foram criadas estruturas judiciais especializadas para a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, e, por outro lado, não foi designado nenhum procurador ou juiz especializado para se ocupar especificamente dos processos penais neste domínio. No entanto, não fica por isso excluída a possibilidade de os procuradores e os juízes terem efetivamente adquirido conhecimentos específicos para resolver casos de criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos. Foram dirigidas a vários Estados-Membros recomendações no sentido de aumentarem a especialização do poder judicial neste domínio.

A formação contínua regular e ampla, tanto no início como durante toda a carreira, incluindo a formação conjunta das autoridades de polícia e das autoridades judiciárias, é também essencial para adquirir tal especialização e tais conhecimentos técnicos e assegurar que o pessoal em causa esteja permanentemente atualizado no que respeita à legislação e aos requisitos processuais, que neste domínio sofrem uma contínua evolução. Não poderá ficar excluída a participação nas oportunidades de formação disponíveis a nível da UE, como a CEPOL e as redes pertinentes.

Em alguns Estados-Membros, os serviços/unidades especializadas de polícia responsáveis pela criminalidade ambiental pertencem aos departamentos de criminalidade económica e financeira da polícia nacional, o que foi considerado uma boa prática, uma vez que a criminalidade ambiental é principalmente motivada por ganhos financeiros e pode exigir investigações financeiras.

Outra das lacunas apontadas pela avaliação é que o número de inspetores e de inspeções efetivamente realizadas, incluindo inspeções físicas, é muitas vezes insuficiente para combater adequadamente a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Os dois aspetos estão ligados, uma vez que a falta de recursos humanos se traduz na redução do número de controlos (especialmente dos controlos *ad hoc* e das investigações ambientais e financeiras combinadas, etc.), bem como das investigações de carácter específico. A taxa de deteção dos crimines ambientais, incluindo os ligados aos resíduos, é, por conseguinte, bastante baixa e, em certos casos, as ações penais movidas por este tipo de crimes são irrelevantes em termos estatísticos. Tal circunstância pode dar a impressão que estes crimes não existem e desincentivar os Estados-Membros de reforçarem os seus sistemas de controlo e de execução para combater estas formas de criminalidade. Todos estes fatores resultam numa falta de proatividade por parte de muitos Estados-Membros.

No que diz respeito, em particular, à ação preventiva, enquanto alguns Estados-Membros consideraram que a legislação, as inspeções e os requisitos para a concessão de licenças podiam ser suficientes para prevenir estas formas de criminalidade, outros são mais ativos e levam a efeito programas de prevenção, campanhas de informação, educação e sensibilização, etc.

Todos os Estados-Membros estabeleceram quadros jurídicos para combater a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, tipificando as infrações e determinando as correspondentes sanções. No entanto, de acordo com os resultados da avaliação, nalguns Estados-Membros não está a ser tirado pleno partido do potencial do sistema de execução da lei nem do sistema penal, em certos casos muito provavelmente porque o controlo administrativo do cumprimento é considerado menos problemático e mais eficaz do que o seguimento judicial. Por conseguinte, no contexto da avaliação, foi recomendado a estes Estados-Membros que reavaliassem o equilíbrio entre a abordagem administrativa e a abordagem penal destas formas de criminalidade.

Além disso, a distinção entre o regime de sanções administrativas e o de sanções penais nem sempre é muito evidente devido à ausência de definições jurídicas ou à sua falta de clareza. Daí que, no contexto da avaliação, tenha sido recomendado aos Estados-Membros em causa que clarificassem, com base em critérios precisos predefinidos, a distinção entre crimes e delitos, de modo a que não houvesse dúvidas quanto à gravidade dos crimes ambientais.

Outro desafio apontado na avaliação está associado a algumas dificuldades de interpretação e aplicação de certos conceitos, como os de "danos ambientais", "risco de danos" e "extensão dos danos", que frequentemente são interpretados caso a caso pelos ministérios públicos. Por esse motivo, foi recomendada aos Estados-Membros em causa uma nova revisão da legislação e/ou a adoção de orientações pertinentes para facilitar estas tarefas.

A responsabilidade das pessoas coletivas por crimes relacionados com os resíduos foi prevista pelos Estados-Membros de diferentes formas. Alguns previram a responsabilidade penal das pessoas coletivas a este respeito. Outros previram a responsabilidade administrativa. Nalguns Estados-Membros em que apenas foram previstas sanções pecuniárias aplicáveis às empresas, tais sanções foram consideradas insuficientes.

Em alguns Estados-Membros não é permitida a utilização de técnicas especiais de investigação (observação, infiltração, escutas telefónicas, etc.) para investigar os crimes ambientais, incluindo os ligados aos resíduos, a não ser que haja uma ligação com infrações de natureza económica e financeira. Foi recomendado aos Estados-Membros que previssem tal possibilidade, na medida em que tal seja proporcionado em relação à infração em causa.

Foram salientadas algumas dificuldades no que diz respeito aos elementos de prova, nomeadamente a admissibilidade dos elementos de prova obtidos pelas autoridades administrativas, que não estão sujeitos às rigorosas regras processuais penais aplicáveis e que por isso nem sempre podem ser utilizados em processos judiciais.

O setor privado desempenha um papel importante no que toca à defesa do ambiente e às ações de prevenção e de sensibilização; a sua cooperação com as autoridades de polícia pode dar um contributo importante ao canalizar as participações de danos ambientais detetados. No entanto, o nível de cooperação entre o setor público e o setor privado e as formas que assume variam de um Estado-Membro para outro; em alguns decorre informalmente, enquanto noutros existem quadros formais para as parcerias público-privadas, em muitos casos baseados em protocolos ou memorandos de entendimento. No contexto da avaliação, foi recomendado aos Estados-Membros que ainda não o tivessem feito o estabelecimento de tais formas estruturadas de cooperação.

No que respeita, em particular, às ONG, observe-se que nem em todos os Estados-Membros estas podem ser parte em processos penais nem ser constituídas "parte civil"; em certos casos, a sua contribuição limita-se à apresentação de queixas e à realização de atividades de sensibilização e educação; em alguns Estados-Membros, as ONG não desempenham nenhum papel significativo neste domínio.

Com vista a incentivar a participação de infrações ambientais por parte dos cidadãos, as autoridades competentes de alguns Estados-Membros tomaram medidas (como a criação de linhas diretas, aplicações para telemóveis inteligentes ou ferramentas em linha) para facilitar a participação anónima dos crimes.

Existem diferentes graus de familiaridade da polícia, das autoridades aduaneiras e judiciárias e diferentes graus de participação destas nas atividades dos organismos e redes da UE e das instâncias internacionais ativas no domínio da criminalidade ambiental; em certos casos, há margem para uma cooperação internacional mais estreita e formalizada.

Os Estados-Membros apreciam geralmente o apoio prestado pela Europol, pela Eurojust e pela RJE, bem como a coordenação que estas realizam; no entanto, em certos casos, a cooperação com estas instâncias poderia ser reforçada, uma vez que os serviços que podem prestar e os produtos que podem fornecer no domínio da criminalidade ambiental nem sempre são plenamente utilizados por determinados Estados-Membros.

A capacidade dos sistemas dos Estados-Membros para prevenir ou detetar transferências ilegais de resíduos depende, acima de tudo, do nível de atenção ou prioridade, e é influenciada por vários fatores, tais como: a disponibilidade de recursos humanos e técnicos, o grau da sua especialização, o número de inspeções realizadas, a eficácia da cooperação entre todas as autoridades implicadas a nível nacional e da cooperação internacional com os Estados de origem e de destino dos resíduos, a fim de facilitar a devolução e a gestão adequada dos resíduos por parte desses países. Em termos gerais, a avaliação demonstrou claramente que, em muitos Estados-Membros, poderá haver margem para melhorias nalguns destes pontos, a fim de reforçar a capacidade do respetivo sistema para combater com mais eficiências estas formas de criminalidade.

Em alguns Estados-Membros, os resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos e de veículos em fim de vida são considerados fluxos de resíduos prioritários e estão sujeitos a atividades e análises específicas de inspeção, que implicam não só controlos documentais, mas também inspeções físicas pormenorizadas; no entanto, tais medidas não estão previstas em todos os Estados-Membros.

Os Estados-Membros foram incentivados a considerar a criminalidade ambiental e, mais especificamente, as transferências ilegais de resíduos, numa perspetiva mais ampla, como parte do crime económico frequentemente cometido por grupos de criminalidade organizada, e a tomarem em consideração os seus aspetos económicos e as suas implicações financeiras para o ambiente natural e a sociedade.

No que diz respeito à produção e manuseamento de substâncias perigosas, em cujo contexto as atividades ilegais podem ter um impacto significativo não só sobre o ambiente, mas também sobre a saúde pública, a avaliação destacou a suprema importância de assegurar uma resposta coordenada adequada às ameaças que os produtos químicos e os materiais biológicos, radiológicos e nucleares constituem. Para o efeito, a avaliação destacou a importância da adequação dos controlos, do recurso às informações sensíveis recolhidas e da avaliação dos riscos, bem como de dispor de formas estruturadas de cooperação, com vista a reforçar os sistemas de deteção e execução dos Estados-Membros neste domínio.

Conclui-se, à luz do que precede, que a capacidade de realizar a tarefa complexa e multi-institucional de prevenir e combater a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, que exige recursos humanos e financeiros adequados, varia de um Estado-Membro para outro. Em termos gerais, recomenda-se um nível mais elevado de definição de prioridades no plano político e estratégico, a fim de assegurar a existência de um sistema eficiente de controlo e execução neste domínio.

De um modo mais geral, um maior esforço dos Estados-Membros para tirar pleno partido do potencial dos sistemas de execução e dos sistemas penais dos Estados-Membros, mediante a participação de todas as partes interessadas ao mesmo nível, a utilização eficaz de todos os instrumentos disponíveis e a promoção da cooperação internacional, poderá contribuir para uma melhor gestão dos problemas ambientais em toda a UE e num contexto transfronteiras.

### III – ESTRATÉGIA NACIONAL EM MATÉRIA DE AMBIENTE

#### PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Na altura da avaliação, faltava, na maioria dos Estados-Membros, uma abordagem estratégica para combater a criminalidade ambiental e, na maior parte deles, não havia nenhum documento estratégico único que definisse a política nacional de luta contra esta forma de criminalidade de forma global.

Apenas alguns Estados-Membros tinham estabelecido estratégias nacionais em matéria de ambiente que definiam a política nacional a nível central, e cuja adoção deverá ser considerada como um exemplo de boas práticas a seguir pelos outros Estados-Membros.

Por conseguinte, em muitos relatórios de avaliação, os peritos sublinharam a necessidade de reavaliar o nível de prioridade atribuído a este tipo de criminalidade.

Em alguns Estados-Membros, é num quadro mais geral que incide também sobre questões relacionadas com a criminalidade ambiental ou num conjunto de documentos específicos diferentes como planos de ação, programas ou projetos nacionais em que são estabelecidos objetivos a atingir a nível nacional e tarefas a realizar pelas autoridades nacionais competentes que são definidos os elementos de orientação estratégica. Estes documentos podem, em certa medida, desempenhar um papel estratégico na luta contra a criminalidade ambiental; no entanto, em alguns casos, limitam-se a prever ações a realizar apenas pelas autoridades ambientais, e não pelas outras autoridades responsáveis pela execução da lei.

Existem ainda outros documentos adotados pelos Estados-Membros em conformidade com a legislação da UE em matéria de resíduos, tais como: o Plano Nacional de Gestão de Resíduos, que constitui um requisito legal estabelecido nos termos do artigo 28.º da Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, e contém uma série de medidas relacionadas com a luta contra a criminalidade ligada aos resíduos; o Plano Nacional de Inspeção Ambiental, que constitui um requisito legal nos termos o artigo 50.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 660/2014 (Regulamento Transferências de Resíduos), e regula as inspeções e controlos das transferências transfronteiras de resíduos.

No entanto, estes documentos, mesmo que definam, respetivamente, certos aspetos do controlo do cumprimento e do controlo das transferências de resíduos em relação aos objetivos específicos e às medidas e ações a tomar para a sua realização, bem como as tarefas das autoridades competentes neste contexto, refletem políticas setoriais específicas e não constituem uma estratégia nacional global de luta contra a criminalidade ambiental.

Em alguns Estados-Membros, a abordagem estratégica da criminalidade ambiental é apoiada pela criação de organismos ou entidades com funções de coordenação para a execução da estratégia nacional em matéria de ambiente, assegurando a coerência global da política nacional de combate a esta forma de criminalidade; pode considerar-se ser esta uma boa prática a seguir pelos outros Estados-Membros.

Em geral, a ausência de uma abordagem estratégica pode dar origem a uma falta de uniformidade na luta contra esta forma de criminalidade. Isto é ainda mais evidente nos Estados-Membros em que as competências em matéria de ambiente são muito fragmentadas, pelo que a existência de uma abordagem estratégica que implique todas as autoridades a nível político se reveste de maior importância.

No contexto da avaliação, tem, por conseguinte, sido repetidamente sublinhada a necessidade de uma abordagem global estratégica em matéria de prevenção e luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, que abranja as atividades de acompanhamento e de execução.

Para o efeito, foi salientado que os planos e documentos de prevenção e gestão devem ser apoiados por uma estratégia nacional que estabeleça as prioridades nacionais a nível político e administrativo neste domínio, com base numa análise global da criminalidade ambiental a nível nacional, a fim de dispor de um quadro coerente para combater todas as formas deste fenómeno criminal.

A existência de uma estratégia nacional coordenada permitiria criar um quadro mais formal para a política nacional e a cooperação a nível estratégico e, por conseguinte, melhorar a prevenção, a deteção e a luta contra a criminalidade ambiental a nível nacional e em toda a UE.

Havendo uma abordagem estratégica, seria também mais fácil determinar as prioridades nacionais no que diz respeito à investigação, instrução e ação penal neste domínio, a fim de definir as funções e responsabilidades de cada um dos intervenientes relevantes, bem como garantir que todos eles beneficiassem de especialização e formação e cooperassem de forma eficaz. Tal contribuiria para combater as infrações e o incumprimento dos requisitos da legislação pertinente através do controlo mais eficaz do cumprimento da legislação ambiental.

No momento da avaliação, em nenhum dos Estados-Membros avaliados havia um orçamento específico atribuído quer à prevenção quer à luta contra a criminalidade ambiental. No entanto, esse facto não parece ter um impacto negativo, uma vez que os Estados-Membros conseguem utilizar o orçamento geral destinado à execução da lei ou o financiamento da UE para cumprir as suas obrigações neste domínio.

## RECOMENDAÇÕES

- *Os Estados-Membros que ainda não tenham adotado nenhuma estratégia nacional em matéria de criminalidade ambiental são incentivados a fazê-lo no mais breve prazo possível, bem como a ponderar a adoção de um plano de ação para a execução de tal estratégia, com vista a melhorar a coerência global e a coerência das ações pertinentes neste domínio.*
- *A estratégia deverá estabelecer os objetivos e as prioridades da política nacional neste domínio da criminalidade, definir claramente as funções e responsabilidades de todas as autoridades competentes implicadas na luta contra este tipo de atividade criminosa e as modalidades de cooperação entre elas, os recursos necessários e os procedimentos e mecanismos para monitorizar regularmente os resultados alcançados.*
- *Recomenda-se igualmente aos Estados-Membros que atribuam funções de coordenação para a execução da estratégia acima referida a um único organismo/entidade ou estrutura de cooperação e que assegurem a sua regular atualização e revisão, segundo uma abordagem baseada na análise dos riscos, a fim de ter em conta a evolução e as tendências relevantes e as ameaças relacionadas com a criminalidade ambiental.*

## IV – ESTATÍSTICAS

### PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Uma das principais deficiências constatadas na maioria dos Estados-Membros na 8.ª ronda de avaliação mútua diz respeito à recolha, por parte das autoridades administrativas, policiais e judiciais, de estatísticas completas, fiáveis e atualizadas sobre a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, que abrangem o controlo, a investigação e o seguimento dado aos processos por infração no domínio do ambiente.

As estatísticas fornecidas pelos Estados-Membros no contexto da avaliação mútua são, em muitos casos, incompletas, por vezes sem enumeração de todos os tipos de criminalidade ligada aos resíduos e sem pormenores suficientes, muitas vezes também sem discriminação dos tipos específicos de crimes ambientais, não mostrando, assim, qual a proporção da criminalidade ambiental representada pela criminalidade ligada aos resíduos nem o número de infratores. Em alguns Estados-Membros existem sistemas em que todos os organismos competentes recolhem estatísticas ambientais, mas estes dados não são tratados centralmente; noutros casos, nem todas as autoridades implicadas na luta contra a criminalidade ambiental recolhem estatísticas relevantes.

Além disso, muitas vezes as estatísticas comunicadas não abrangem todas as fases do processo administrativo e do processo penal, o que impede que se tirem conclusões sobre a evolução e os resultados de casos e processos específicos. Em certos casos, embora indiquem o número de ações penais, as estatísticas não fornecem qualquer informação sobre o número de investigações encerradas ou sobre o número de condenações, o que impede a comparação do número de casos investigados com o número de pessoas alvo de ação penal e condenação.

Cumprе sublinhar que as estatísticas, para serem exaustivas, devem abranger todas as infrações ambientais, tanto infrações penais como infrações menores, em todas as fases do processo — inspeções administrativas, investigações criminais, ação penal e julgamento.

Podem incluir, nomeadamente, o tipo de infração penal e a medida específica de investigação, o número de infrações participadas, o número de investigações efetuadas e as decisões de não investigar determinados tipos de crimes ambientais, o número de ações penais e condenações, as sanções, as infrações administrativas e as sanções pecuniárias aplicadas, o número de vítimas e de queixas por estas apresentadas, o número de processos transfronteiras, o resultado dos pedidos de auxílio judiciário mútuo/decisão europeia de investigação e a duração do procedimento.

Em nenhum dos Estados-Membros existe uma autoridade única responsável pela gestão e coordenação central das estatísticas e na maioria deles não se procede à recolha centralizada de estatísticas sobre os crimes ligados aos resíduos. Em vez disso, tais estatísticas estão disponíveis, mas são conservadas separadamente por cada autoridade nacional com base no seu próprio sistema e não são trocadas entre si nem utilizadas para quantificar o trabalho realizado, nem realizar análises aprofundadas. Além disso, os sistemas estatísticos são independentes entre si e muitas vezes diferem significativamente de uma autoridade para outra, com critérios diferentes e/ou utilizando bases de dados diferentes.

Em alguns Estados-Membros existem instrumentos bem desenvolvidos de gestão da informação e de recolha de dados para o registo e a comunicação de todas as informações pertinentes no domínio do ambiente, acessíveis a todas as autoridades competentes implicadas na prevenção e no combate à criminalidade ambiental e com um acesso limitado por parte do público, instrumentos que as equipas de avaliação consideraram boas práticas. No entanto, mesmo nestes casos, as diferentes instituições têm os seus próprios sistemas de recolha de dados, sem qualquer interoperabilidade entre eles; por conseguinte, há margem para melhorar as ligações entre os sistemas existentes e a comparação e análise da informação entre as instituições.

Só em alguns Estados-Membros estão em curso iniciativas ou planos para a eventual criação de plataformas comuns para recolher estatísticas sobre a criminalidade ambiental entre diferentes autoridades ou para estabelecer uma obrigação de comunicação desses dados a uma única autoridade nacional.

Com várias fontes estatísticas individuais e sem uma base centralizada de dados sobre a criminalidade ambiental ou, pelo menos, de estatísticas interligadas e integradas, não existem, em geral, dados consolidados referentes aos crimes denunciados neste domínio, nem uma análise do conjunto completo de dados.

Por conseguinte, há falta de informação sobre todo o fluxo de processos da parte das autoridades administrativas, da polícia, do Ministério Público e dos tribunais, pelo que a criminalidade ambiental não pode ser acompanhada num único sistema estatístico, de modo a que se disponha uma panorâmica global deste fenómeno criminal.

A ausência de estatísticas coerentes ameaça comprometer a avaliação global do trabalho realizado por todos os intervenientes na luta contra a criminalidade ambiental, podendo igualmente dificultar o processo de tomada de decisão dos governos neste domínio.

A existência de uma abordagem centralizada e integrada para a recolha de todos os dados estatísticos ambientais de forma global, sistemática e fiável, eventualmente com a criação de uma base de dados centralizada e/ou de uma autoridade central responsável pela gestão dos dados pertinentes, é, por conseguinte, crucial para facilitar o acesso à informação e permitiria a comparação e a análise dos dados recolhidos pelas diferentes instituições.

Por um lado, passaria deste modo a ser possível a realização de uma análise e de um estudo pormenorizados da dimensão das novas tendências emergentes e da evolução neste domínio e, por conseguinte, a obtenção de uma panorâmica completa realista deste novo fenómeno criminal.

Por outro lado, seriam mais fáceis a partilha de informações sensíveis e as avaliações e análises dos riscos, bem como a avaliação da eficácia do sistema jurídico e de execução nacional no domínio do ambiente, tendo em vista a adoção ou, consoante o caso, a adaptação das medidas de prevenção e acompanhamento adequadas para combater devidamente as atividades criminosas neste domínio.

## RECOMENDAÇÕES

- *Os Estados-Membros são incentivados a desenvolver uma abordagem centralizada e integrada para a recolha de estatísticas sistemáticas, fiáveis e atualizadas sobre a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, por parte de cada autoridade competente, com vista a permitir a comparação e análise congruentes e coerentes das informações relevantes entre as instituições<sup>8</sup>.*
- *As estatísticas acima referidas devem abranger todas as infrações ambientais comunicadas e todas as fases dos processos penais e administrativos conexos, com dados desagregados sobre os crimes relacionados com os resíduos, bem como conjuntos de dados e uma análise dos metadados, devendo ser postas à disposição de todas as partes interessadas.*
- *Os Estados-Membros devem utilizar os dados estatísticos disponíveis sobre a criminalidade ambiental para desenvolver avaliações globais com base nos riscos ambientais e realizar avaliações estratégicas, a fim de avaliar a eficácia dos seus sistemas nacionais e de, se necessário, os adaptar, a fim de combater mais eficazmente esta forma de criminalidade.*

---

<sup>8</sup> Vários Estados-Membros manifestaram preocupação relativamente a esta recomendação, sublinhando, entre outros, o facto de a sua aplicação exigir recursos consideráveis ou de a interligação das estatísticas poder ser difícil.

- *Os Estados-Membros são incentivados a melhorar os canais de informação sobre a criminalidade ambiental entre as autoridades competentes, ponderando a criação de uma base de dados centralizada ou assegurando a interligação e a interoperabilidade entre as bases de dados existentes, bem como a criação de uma autoridade central responsável pela gestão dos dados relevantes.*

## V- AÇÃO PREVENTIVA

### PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

A melhor forma de evitar infrações ambientais é reforçar as medidas preventivas neste domínio. No entanto, a ação preventiva eficaz é uma componente complexa e multi-institucional da luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

De uma maneira geral, o quadro normativo existente e a fiscalização contínua impedem a ocorrência destas formas de criminalidade e asseguram uma função preventiva geral neste domínio mediante a aplicação da legislação e de sanções, a realização de controlos regulares no local, com ou sem aviso prévio, e a imposição de condições à concessão de licenças e autorizações.

Mais especificamente, a concessão de autorizações de exploração de instalações e de recolha ou transporte de resíduos, bem como as obrigações relativas às declarações de fluxos de resíduos e à prestação de outras informações relativas ao ambiente, impõem condições claras de funcionamento que visam proteger o ambiente e reduzir o risco de fraude.

Além disso, a legislação nacional que transpõe a Diretiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, e, em particular, o princípio do "poluidor-pagador" em que esta se baseia, também contribui para a prevenção da criminalidade ambiental.

A regulamentação nacional em matéria de resíduos que estabelece requisitos de controlo para a eliminação adequada e segura dos resíduos pode também contribuir indiretamente para a prevenção da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Para além destas considerações, existem diferenças significativas entre os Estados-Membros no que diz respeito à abordagem da prevenção da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos. Em alguns Estados-Membros, prevalece o pressuposto de que os princípios e as disposições previstas no direito penal e administrativo e as respetivas sanções aplicáveis às infrações no domínio ambiental, em combinação com o sistema de licenças e inspeções ambientais, também considerado um mecanismo de prevenção da criminalidade ambiental, são suficientes para desempenhar um papel dissuasor e preventivo neste domínio de criminalidade. Por conseguinte, nesses Estados-Membros não existem, ou são insuficientes, projetos ou programas nacionais específicos nem legislação ou iniciativas de sensibilização do público que visem especificamente a prevenção da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Alguns Estados-Membros recorrem aos seus planos de gestão e programas de prevenção de resíduos, que são exigência legal imposta pela Diretiva 2008/98/CE, para preparar ações de prevenção dirigidas aos cidadãos ou aos operadores com atividades no domínio do ambiente.

O principal objetivo destes programas consiste, no entanto, em apresentar uma abordagem nacional coordenada da prevenção e da produção de resíduos, sem destaque específico para criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos. No contexto das avaliações, foi sublinhado, a este respeito, que seria útil que tais planos pudessem ser apoiados por um plano de acompanhamento e por atividades de execução da lei especificamente dirigidas a quem não cumpra as medidas de gestão e prevenção.

Outros Estados-Membros seguem uma abordagem mais ativa no domínio da prevenção da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, demonstrando o seu empenho neste domínio mediante iniciativas que podem consistir em programas de prevenção e campanhas de informação, educação e sensibilização dirigidas às escolas, às comunidades locais, a determinados grupos específicos e ao setor privado, em particular aos operadores de gestão de resíduos.

No entanto, cumpre salientar que é mais frequente estas atividades de prevenção serem organizadas no contexto mais vasto da defesa do ambiente e da educação no domínio ambiental. Sendo óbvios os impactos positivos de tais medidas, dado que incentivam a adoção de um comportamento lícito e a preservação do ambiente, importa igualmente salientar que essas medidas não visam especificamente a prevenção da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Além disso, o nível de participação das autoridades públicas – autoridades ambientais ou autoridades de polícia – neste domínio varia em toda a UE. Em alguns Estados-Membros, o vasto leque de atividades de prevenção organizadas para os diferentes setores da sociedade foi considerado exemplo de boas práticas; alguns Estados-Membros foram ainda mais longe, prevendo na respetiva legislação disposições específicas com vista a combater este tipo de criminalidade, como a proibição dos pagamentos em numerário no comércio de resíduos ou a criação de um registo obrigatório para os produtores de resíduos ou os operadores de gestão de resíduos. Noutros Estados-Membros ainda existe margem para melhorias no que se refere ao reforço da promoção destas medidas e atividades.

Os níveis de participação do setor privado na prevenção da criminalidade relacionada com os resíduos também são diferentes, uma vez que, em alguns Estados-Membros, essa cooperação ou não existe ou é insuficiente, enquanto noutros há uma participação ativa do setor privado, nomeadamente por meio de ações de sensibilização ou mediante diferentes formas de cooperação, embora em muitos casos com alguma margem para melhorias.

O nível de sensibilização dos cidadãos para a problemática do ambiente também difere de um Estado-Membro para outro. Em alguns Estados-Membros, sobretudo naqueles em que existe uma tradição de defesa do ambiente, os cidadãos geralmente denunciam possíveis crimes ambientais de que tenham conhecimento. A fim de incentivar a esta prática, alguns Estados-Membros recorrem a linhas diretas, a aplicações para telemóveis inteligentes ou a um canal de denúncia na página inicial das autoridades competentes, sem obrigação de divulgar a identidade do autor da denúncia, encorajando assim à participação de alegadas infrações por parte do cidadão.

As ONG também podem desempenhar um papel importante na prevenção da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, nomeadamente ao fornecerem dados e informações às autoridades de polícia. No entanto, a situação varia entre os Estados-Membros, inclusivamente a este respeito. Em alguns Estados-Membros, as autoridades públicas cooperam com as ONG e/ou prestam apoio e/ou financiam as suas atividades neste domínio, ao passo que noutros Estados-Membros a cooperação com as ONG é inexistente ou insuficiente, não lhes sendo tão pouco prestado qualquer apoio.

No contexto da avaliação, foi sublinhado que a realização de uma série de campanhas de sensibilização do público para a criminalidade relacionada com os resíduos pode ser benéfica no que diz respeito à promoção de comportamentos legais, a um melhor cumprimento por parte dos operadores regulamentados e/ou à participação de eventuais infrações por parte do público; pode-se assim contribuir para melhorar a prevenção da criminalidade relacionada com os resíduos.

Afigura-se igualmente útil realizar campanhas de sensibilização que visem certos grupos de risco, comportamentos de risco e fluxos de resíduos de alto risco; neste contexto, é particularmente importante conferir destaque à educação das crianças.

Além disso, foi sublinhado que a divulgação de informações sobre os danos causados por infrações cometidas no domínio ambiental e sobre casos de sucesso poderia constituir uma via para reforçar a confiança nas autoridades públicas e para incentivar os cidadãos a serem mais ativos na denúncia de infrações, uma vez que o público estaria ciente de que as autoridades reagiriam devidamente às queixas.

## RECOMENDAÇÕES

- *Incentivam-se os Estados-Membros a dar prioridade à prevenção da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, e, nesse sentido, a recorrerem ou a continuarem a desenvolver um vasto leque de atividades e programas que visem tanto o setor público como o setor privado.*
- *Em particular, incentivam-se os Estados-Membros a efetuar, com regularidade, campanhas de informação, educação e sensibilização do público destinadas a prevenir a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, visando nomeadamente grupos de risco específicos (em particular, as crianças), os comportamentos de risco e os fluxos de resíduos de alto risco.*
- *Convidam-se também os Estados-Membros a ponderar a criação de pontos de denúncia para casos de criminalidade ambiental, a fim de incentivar os cidadãos a participar às autoridades competentes eventuais infrações no domínio ambiental.*
- *Incentivam-se os Estados-Membros a promover a cooperação com o setor privado, nomeadamente com as ONG, no que diz respeito à prevenção da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.*

## **VI – ESTRUTURAS – O PODER JUDICIAL**

### **PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES**

A estrutura e a organização do poder judicial variam de um Estado-Membro para outro, inclusive no que se refere aos organismos com competência para tratar casos de criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Devido à especificidade da legislação ambiental e à complexidade que caracteriza a deteção de situações de incumprimento no domínio do ambiente, o êxito das investigações, das ações penais e das condenações em casos de criminalidade ambiental depende, em larga medida, do nível de competência e da experiência das autoridades incumbidas da investigação e do julgamento.

Assim, é da máxima importância que o poder judicial disponha de um bom nível de competência e de conhecimentos especializados neste domínio.

No entanto, de acordo com os resultados da avaliação mútua, muitos são os casos em que o nível de especialização e de conhecimentos específicos do poder judicial no domínio da criminalidade ambiental não é satisfatório. Há um número significativo de Estados-Membros que não dispõem de estruturas especializadas formais nem de procuradores especializados na criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, inserindo-se esta na maior parte dos casos na esfera geral de competências do Ministério Público. No entanto, alguns Estados-Membros dispõem de procuradores ou de serviços que, no quadro do Ministério Público, se especializam nas infrações do domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Em alguns Estados-Membros, a competência para conhecer destes crimes recai, na realidade, em procuradores e juízes que receberam formação ou adquiriram conhecimentos especializados unicamente graças ao seu trabalho quotidiano e empenho pessoal. No entanto, em muitos casos, isto acontece de uma forma bastante limitada devido aos baixos números relativos à criminalidade ambiental, incluindo os crimes relacionados com os resíduos;

Nalguns Estados-Membros, há redes nacionais de procuradores especializados em criminalidade ambiental, o que pode ser considerado uma boa prática, visto que essas redes permitem trocar conhecimentos e experiências e facilitar a divulgação das melhores práticas entre os profissionais, contribuindo assim para aumentar a sensibilização para as questões relacionadas com a criminalidade ambiental no âmbito do sistema judicial.

No contexto da avaliação, foi, por conseguinte, sublinhado que os procuradores especializados em criminalidade ambiental eram essenciais para o êxito das investigações e dos processos judiciais, tendo em conta que a sua apreciação dos factos no início do processo pode ser decisiva. Terão também de saber como construir o caso, uma vez que têm de fornecer orientações à polícia e coordenar a atuação de outras autoridades na investigação preliminar e supervisionar a recolha de elementos de prova.

A falta de especialização é ainda mais relevante no caso dos juízes. Quase todos os Estados-Membros carecem de câmaras / juízes nos tribunais penais que sejam especificamente responsáveis pela análise e pela tomada de decisões no domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos. Só nos países em que os tribunais examinam um número significativo de crimes ambientais é que os juízes têm oportunidade para adquirir experiência neste

domínio. No entanto, em muitos Estados-Membros, os tribunais nem sempre conseguem gerir grandes processos no domínio do ambiente e dos resíduos devido quer à falta de especialização dos juízes quer à falta de pessoal.

Sem conhecimentos específicos em matéria de criminalidade ambiental, os juízes responsáveis pela análise dos casos mais importantes nesta matéria poderão subestimar a eventual complexidade dos elementos de prova e o tempo necessário para a realização das audiências, em comparação com os casos de criminalidade comum.

No entanto, não fica por isso excluída a possibilidade de os procuradores e os juízes terem efetivamente adquirido conhecimentos específicos para resolver casos de criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Considera-se necessária uma maior especialização dos juízes criminais em processos por crime ambiental, em geral, e por crime relacionado com os resíduos, em particular, pois que os sistemas nacionais adquiririam maior resiliência para conhecer dos casos de criminalidade ambiental. Importa ainda recordar que a necessidade de haver juízes especializados no domínio da criminalidade ambiental é salientada nas conclusões do Conselho sobre o combate à criminalidade ambiental, de 8 de dezembro de 2016.

Tal objetivo poderia ser alcançado mediante a aplicação de diversas medidas, por exemplo, dando mais formação sobre a criminalidade ambiental, criando estruturas próprias e promovendo a participação dos juízes em instâncias internacionais.

## RECOMENDAÇÕES

- *Os Estados-Membros deverão tomar medidas adequadas para assegurar ou aumentar o nível de especialização dos seus juízes e procuradores, a fim de garantir a eficácia da ação penal e das sanções em matéria de criminalidade ambiental.*
- *Para o efeito, deverão ponderar a criação de estruturas/unidades especializadas e/ou a nomeação de juízes e procuradores especializados com um bom nível de competência e de conhecimentos neste domínio complexo da criminalidade e proporcionar-lhes formação especializada contínua sobre a legislação ambiental, incluindo em matéria de resíduos e sobre os crimes cometidos neste domínio.*
- *Os Estados-Membros devem ponderar a criação de redes de juízes e de procuradores especializados em criminalidade ambiental a nível nacional, de modo a facilitar o intercâmbio de experiências e a prestação de assistência mútua, como medida destinada a aumentar a eficácia da luta contra este tipo de criminalidade.*

## **VII – ESTRUTURAS – AS AUTORIDADES DE POLÍCIA/RESPONSÁVEIS PELA APLICAÇÃO DA LEI**

### **PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES**

A organização eficaz, a integração internacional e a competência profissional, incluindo um bom nível de conhecimentos e de especialização, das autoridades de polícia que atuam no domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, bem como a realização de investigações eficientes, são elementos essenciais para combater de forma eficaz este tipo de crime complexo e sofisticado.

As autoridades policiais dos Estados-Membros desempenham um papel importante nas investigações deste tipo de criminalidade, com exceção de alguns Estados-Membros em que os serviços de polícia não dão suficientes provas de iniciativa e/ou apenas participam em investigações sobre a criminalidade relacionada com os resíduos quando tal lhes é solicitado pelas autoridades ambientais ou se estas lhes prestarem apoio nessa tarefa.

A estrutura e a organização das autoridades de polícia variam significativamente entre os Estados-Membros, tanto no que diz respeito aos organismos com competência em matéria de criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, como no que se refere ao nível de especialização em matéria ambiental.

Pelas mesmas razões que as invocadas relativamente ao poder judicial, para lutar de forma eficaz contra este tipo complexo e sofisticado de criminalidade é também fundamental que as autoridades de polícia disponham de um bom nível de conhecimentos e especialização. Em termos gerais, a avaliação demonstrou que o grau de especialização das autoridades de polícia é mais elevado do que o do poder judicial.

Alguns Estados-Membros criaram no quadro das autoridades de polícia serviços centrais especializados responsáveis por casos de criminalidade ambiental. Em alguns casos, estes serviços apoiam as autoridades locais ou coordenam as investigações neste domínio de criminalidade em todo o país e a criação de sinergias entre os diferentes níveis de intervenção com um elevado nível de especialização. Esta organização também facilita a comunicação entre os serviços de polícia e os procuradores. Em alguns Estados-Membros existem ainda unidades especializadas descentralizadas a nível local e/ou regional que levam especificamente a cabo investigações sobre crimes ambientais.

A existência de tais unidades/serviços de investigação específicos e de equipas de polícia e de investigação que se ocupam de casos de criminalidade ambiental foi considerada boa prática. Noutros Estados-Membros, não existem tais serviços de polícia/unidades especializadas e/ou os serviços de polícia nacionais não têm especialização no domínio da criminalidade ambiental, ou têm uma especialização apenas parcial, pelo que o pessoal especializado acumula a responsabilidade pelos casos de criminalidade ambiental com outras responsabilidades ou exerce essa atividade apenas a nível central e não a nível local.

No contexto da avaliação, foi sublinhado que a criação de unidades competentes especializadas no quadro das forças policiais poderia reforçar a capacidade para investigar a criminalidade relacionada com os resíduos de modo mais eficaz, nomeadamente as formas graves de criminalidade organizada. A importância deste aspeto é igualmente salientada nas conclusões do Conselho sobre o combate à criminalidade ambiental, de 8 de dezembro de 2016.

Em alguns Estados-Membros, os serviços centrais especializados em criminalidade ambiental estão integrados nos departamentos de criminalidade económica e financeira da polícia nacional, em que também se inserem os serviços responsáveis pelo combate à criminalidade financeira, ou as investigações relacionadas com a criminalidade ambiental são atribuídas aos serviços de polícia responsáveis em matéria de criminalidade económica.

Uma vez que a criminalidade ambiental é principalmente motivada por ganhos financeiros, do ponto de vista da organização, estas estruturas e medidas organizativas estão bem posicionadas para lidar de forma adequada com os aspetos financeiros das investigações relacionadas com a criminalidade ambiental, pelo que estas abordagens podem ser consideradas boas práticas.

Em alguns Estados-Membros, o pessoal da polícia designado para examinar casos de criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, é insuficiente, o que impede a polícia de procurar de forma proativa estas formas muitas vezes ocultas de criminalidade.

Os serviços aduaneiros também participam no combate à criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, na mesma medida que desempenham as suas funções de controlo da circulação transfronteiras de mercadorias, nomeadamente das transferências de resíduos transfronteiras. De um modo geral, na maioria dos Estados-Membros, estes serviços parecem estar bem estabelecidos e organizados e executar de forma satisfatória estas tarefas e análises de risco; no entanto, em alguns casos, afigura-se que não dispõem dos conhecimentos especializados necessários para tratar das transferências ilegais de resíduos e de questões específicas relacionadas com os resíduos (sendo o seu domínio de competências essencialmente fiscal) ou que não dispõem de recursos humanos suficientes.

## RECOMENDAÇÕES

- *Os Estados-Membros que ainda não o tenham feito são incentivados a criar, no quadro dos seus serviços nacionais de polícia, unidades especializadas, tanto a nível central como a nível local, responsáveis pela investigação da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, no mais breve prazo possível, a fim de combater de forma mais eficaz esse tipo de criminalidade.*
- *Os Estados-Membros devem manter e/ou, consoante o caso, reforçar o nível de especialização do pessoal das autoridades de polícia que se ocupa das investigações no domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, a fim de assegurar o nível de conhecimentos especializados necessário para o tratamento de formas tão complexas de criminalidade.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a dotar as unidades/os serviços pertinentes das suas autoridades de polícia de recursos humanos adequados, ou a prosseguir o seu desenvolvimento, a fim de reforçar a sua capacidade de inspeção e execução no combate à criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.*

## VIII – ESTRUTURAS – OUTRAS AUTORIDADES

### PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Na maioria dos Estados-Membros, a organização administrativa no domínio do ambiente está, de um modo geral, bem estabelecida e as autoridades ambientais são geralmente os principais intervenientes no combate à criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, e às infrações à legislação nessa matéria, devido ao seu nível geralmente satisfatório de competência e de conhecimentos especializados e também porque é frequente serem as primeiras a detetar situações de incumprimento neste domínio.

O ministério que detém, entre outras, a tutela do ambiente é a autoridade administrativa central do Estado com competência neste domínio. Na maioria dos Estados-Membros, são geralmente outros organismos do Estado, como as inspeções do ambiente e/ou os serviços especializados, que têm a seu cargo a realização de inspeções e controlos no domínio do ambiente e a imposição de sanções administrativas em caso de infrações deste tipo. No entanto, estes organismos foram concebidos de forma diferente e os seus poderes e/ou o número de agentes de que dispõem diferem significativamente de um Estado-Membro para outro.

Na maioria dos Estados-Membros, as autoridades administrativas locais também desempenham um papel ativo no plano da prevenção da criminalidade ambiental e da execução da legislação ambiental e, geralmente, dispõem de poderes para impor sanções por infrações ambientais que sejam da sua competência.

Na maioria dos Estados-Membros, o nível de especialização e de conhecimentos das autoridades administrativas neste domínio é, de um modo geral, satisfatório ou suficiente, embora em diferentes medidas.

Num dos Estados-Membros, poderá ser considerado boa prática o facto de ter sido criada uma unidade especializada de que fazem parte não só procuradores, mas também elemento da polícia e técnicos qualificados, com uma rede que cobre todo o território para prestar assistência a todos os intervenientes no combate à criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Em alguns Estados-Membros, poderá ainda haver margem para melhorias em termos de especialização do setor administrativo neste domínio da criminalidade, de modo a que os profissionais em causa disponham das competências necessárias para realizar inspeções de forma mais eficaz.

Além disso, uma vez que a investigação no domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, constitui uma tarefa complexa, tanto do ponto de vista jurídico/processual como devido aos seus aspetos factuais/científicos, é essencial dispor de conhecimentos técnicos específicos para impor o cumprimento da legislação ambiental.

No entanto, conforme foi assinalado pelas autoridades nacionais competentes, alguns Estados-Membros não dispõem de conhecimentos especializados e independentes. A criação, em alguns Estados-Membros, de serviços ou organismos especializados que facultem esses conhecimentos às autoridades de execução poderá ser considerada boa prática.

Alguns Estados-Membros decidiram conferir aos organismos administrativos competências penais comparáveis às dos agentes de investigação policial, no que se refere à deteção e à investigação da criminalidade ambiental. Estes organismos podem realizar inspeções, recorrer à força, entrar em instalações e recolher amostras. Esta solução permite alcançar um nível elevado de especialização das unidades responsáveis pelas investigações, evitando assim lacunas a nível da cooperação entre os serviços administrativos e as autoridades de polícia e simplificando a transmissão de informações no âmbito dos serviços de investigação.

Noutros Estados-Membros, os inspetores administrativos têm apenas competências administrativas e não dispõem de competências de execução penal. Nos casos em que se esteja perante atividades criminosas no domínio ambiental, incluindo as ligadas aos resíduos, os inspetores administrativos têm, por conseguinte, de recorrer à polícia, à polícia de fronteiras ou aos serviços aduaneiros.

A avaliação destacou algumas das consequências de não serem atribuídas competências de investigação às autoridades ambientais, nomeadamente o facto de tal impedir a realização de investigações eficazes no domínio do combate à criminalidade ambiental, incluindo a criminalidade ligada aos resíduos.

Em primeiro lugar, não se está a tirar o melhor partido possível das competências e conhecimentos profissionais do pessoal administrativo responsável pelo ambiente. Além disso, este sistema implica o perigo de dupla punição (*bis in idem*), nos casos em que as autoridades ambientais investiguem outros crimes relacionados com estes (como a fraude e a evasão fiscal) e a polícia investigue os mesmos crimes.

Por conseguinte, foi recomendada a atribuição de competências (limitadas) de investigação criminal aos inspetores administrativos, em especial nos Estados-Membros em que os principais intervenientes são as autoridades ambientais. Se tal solução não for possível em alguns Estados-Membros, recomenda-se que estes assegurem uma boa cooperação entre as autoridades de polícia e os procuradores, por um lado, e as autoridades administrativas, por outro, no plano das investigações.

Na maioria dos casos, nas suas atividades de execução da lei, os inspetores ambientais são, por conseguinte, assistidos pela polícia e pelos serviços aduaneiros, que têm aqui uma função de apoio: a polícia, ao mandar parar e controlar os veículos nas estradas e as embarcações nos rios, e os serviços aduaneiros, mediante a monitorização e o controlo das transferências transfronteiras de resíduos, nomeadamente ao controlarem os fluxos de resíduos em pontos fronteiriços de entrada/saída. A polícia de fronteiras e a guarda costeira podem também desempenhar um papel neste domínio. Em alguns Estados-Membros, estas autoridades também realizam investigações nesta matéria por iniciativa própria, incluindo investigações conjuntas.

Tendo em conta a importância dos serviços administrativos na luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, o número de inspetores designados para controlar as infrações neste domínio e as condições em que são contratados devem ser suficientes para garantir que estes não se demitam após adquirirem a devida formação.

No entanto, em alguns Estados-Membros, os serviços competentes das administrações responsáveis pelo ambiente não dispõem de pessoal suficiente e a falta generalizada de recursos humanos adequados reduz a capacidade de realizar atividades de controlo da forma mais eficaz possível.

Nestes casos, os avaliadores recomendaram a afetação de mais pessoal aos serviços de gestão e inspeção, a fim de aumentar as possibilidades de intervenção, nomeadamente mediante a realização de mais inspeções, o que, por sua vez, pode conduzir ao desenvolvimento de medidas pró-ativas relativamente à criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

## RECOMENDAÇÕES

- *Os Estados-Membros devem manter e/ou, consoante o caso, aumentar o nível de especialização e de competência do pessoal das suas autoridades administrativas incumbido de tratar infrações no domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, a fim de assegurar um nível adequado de conhecimentos especializados neste domínio técnico e complexo.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a assegurar que as suas autoridades administrativas ambientais disponham de efetivos em número adequado para realizar atividades de controlo de forma eficiente e proativa, nomeadamente mediante a realização de um número suficiente de inspeções para controlar o cumprimento da legislação ambiental e detetar infrações neste domínio.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a considerar, de acordo com a respetiva legislação nacional, a possibilidade de atribuir competências (limitadas) de investigação criminal aos inspetores administrativos no domínio ambiental, a fim de reforçar a sua capacidade de deteção e investigação de casos de criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.*

## **IX – ESTRUTURAS**

### **– COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO A NÍVEL NACIONAL**

## **PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES**

Uma vez que a criminalidade ambiental tem uma natureza transversal que implica várias autoridades a nível nacional, é fundamental uma abordagem multidisciplinar para a prevenir e combater eficazmente.

Por conseguinte, e neste contexto, é essencial para o bom funcionamento do sistema ambiental nacional e para o reforço das medidas coercivas neste domínio uma estreita e eficaz coordenação e cooperação interinstitucional a nível operacional e estratégico entre os diferentes intervenientes, bem como entre as autoridades centrais e as autoridades locais/regionais, a fim de coordenar as iniciativas e reforçar o intercâmbio de dados, o apoio técnico e as técnicas de investigação.

A melhor maneira de concretizar essa coordenação e cooperação seria através da designação de um órgão composto por representantes de ministérios, organismos governamentais e outras partes interessadas responsáveis pelo combate à criminalidade ambiental e pela defesa do ambiente. As reuniões de coordenação deverão ser convocadas regularmente e contar com a participação de intervenientes não permanentes, incluindo, se necessário, empresas e ONG.

Contudo, apenas alguns Estados-Membros dispõem deste tipo de órgãos centrais, grupos de trabalho ou formas de cooperação interministerial que garantem a coordenação. Para além destas exceções, na maioria dos Estados-Membros não foi designada a nível central nenhuma autoridade única para assumir a liderança na execução e gestão dos assuntos em matéria ambiental e de resíduos, estando as responsabilidades neste domínio frequentemente dispersas por vários intervenientes.

A avaliação realçou neste contexto que, embora fosse importante contar com a participação do maior número possível de organismos na luta contra a criminalidade ambiental e a criminalidade ligada aos resíduos, quando não há nenhuma autoridade geral central para definir políticas e prioridades, a cooperação está fragmentada e pode ser difícil assegurar uma abordagem coordenada e estruturada desta responsabilidade nacional.

Por conseguinte, foi sublinhada a utilidade de criar um órgão central ou uma plataforma ou estrutura permanente a nível central para a cooperação e a coordenação dos trabalhos das autoridades competentes, incluindo os procuradores e os juízes, a fim de garantir a coerência entre todos os intervenientes na luta contra a criminalidade ambiental e de aumentar a resiliência do sistema de execução da legislação ambiental.

De acordo com os resultados das avaliações, as formas, as modalidades e os níveis de cooperação e coordenação entre os intervenientes relevantes implicados na luta contra a criminalidade ambiental variam de um Estado-Membro para outro.

Atualmente, em muitos Estados-Membros não existe um quadro jurídico para a cooperação entre as diferentes autoridades em matéria de criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, e, na maior parte das vezes, a cooperação interinstitucional realiza-se numa base *ad hoc* e informal, recorrendo-se aos contactos pessoais, sem que haja um acordo formal entre as diversas autoridades.

Embora, regra geral, este tipo de cooperação não pareça pôr problemas na prática, um sistema que dependa das relações interpessoais e das qualidades pessoais e da boa vontade das partes interessadas não é a melhor forma de garantir o bom funcionamento da cooperação, uma vez que esta pode revelar-se frágil em certas circunstâncias inesperadas; Além disso, este tipo de cooperação pode levantar a questão da transmissão de conhecimentos especializados, uma vez que, muitas vezes, o conhecimento se perde quando há saídas de pessoal e não existe um procedimento próprio para a transferência dos conhecimentos para os sucessores.

Outros Estados-Membros desenvolveram formas de interação mais avançadas e eficazes que foram apontadas nos relatórios individuais como constituindo boas práticas. Em alguns deles foram celebrados protocolos ou memorandos de entendimento entre todas as autoridades competentes, a fim de clarificar as funções e responsabilidades de cada autoridade e de facilitar uma ação coordenada a nível operacional e estratégico.

O estabelecimento de redes formais a nível nacional com representantes de todos os serviços de polícia, tal como já acontece em alguns Estados-Membros, pode também ser considerado um passo positivo nesse sentido.

Devido à complexidade da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, em que está implicada uma multiplicidade de intervenientes, sublinhou-se repetidamente no contexto da avaliação mútua que a existência de um quadro interinstitucional formal e estruturado contribuiria para reforçar a cooperação entre os diversos organismos neste domínio, o que também deverá abranger o estabelecimento de um intercâmbio de informações mais sistemático e a criação de bases de dados partilhadas.

A coordenação estruturada dos esforços poderia facilmente, e quase sem custos, criar sinergias para reforçar a capacidade do sistema nacional para prevenir e lutar contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

Recorda-se também que, especialmente no que respeita às transferências de resíduos, nos termos do artigo 50.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 660/2014, e como parte da execução de um plano de inspeção, os Estados-Membros deverão prever disposições para a cooperação entre as autoridades que intervêm nas inspeções.

É também essencial que haja uma cooperação harmoniosa entre as entidades administrativas e o poder judicial, em especial quando se trata de participar as infrações ambientais ao Ministério Público, que é quem decide se as peças do processo cumprem os critérios da ação penal e da imposição da correspondente sanção penal.

## RECOMENDAÇÕES

- *Os Estados-Membros são incentivados a estabelecer um quadro interinstitucional formal e estruturado para a cooperação a nível estratégico e operacional entre todos os intervenientes relevantes implicados na prevenção e luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, com base numa abordagem multidisciplinar, eventualmente celebrando protocolos ou memorandos de entendimento.*
- *Os Estados-Membros deverão ponderar a possibilidade de designar, a nível nacional, um órgão ou entidade central ou uma plataforma responsável pela coordenação dos esforços de todas as autoridades implicadas na luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, tendo em vista criar sinergias e maximizar o grau de preparação e as capacidades de reação.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a assegurar um intercâmbio sistemático de informações e a criação de bases de dados partilhadas, com dados relativos à criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, entre todas as autoridades competentes implicadas na luta contra tais atividades criminosas.*

## **X – FORMAÇÃO**

### **PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES**

A legislação ambiental quer da UE quer nacional é eminentemente complexa e técnica, e está em constante evolução, pelo que exige um elevado nível de compreensão por parte dos organismos administrativos, das autoridades de polícia, dos procuradores e também dos juízes.

Por conseguinte, é para todos os intervenientes um importante desafio manterem os seus conhecimentos especializados e estarem sempre atualizados quanto aos requisitos legais e processuais respeitantes às implicações práticas da aplicação dessa legislação (por exemplo, interrogatórios em diferentes fases do processo administrativo e penal, recolha de elementos de prova de forma admissível) e quanto às particularidades da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.

No que diz respeito à classificação errada dos resíduos ou às declarações de carga incorretas, é também importante que os operadores de gestão de resíduos que recolhem ou transportam resíduos a título profissional recebam formação adequada, uma vez que são eles que estão na primeira linha de defesa no sistema de gestão de resíduos.

Em alguns dos relatórios de avaliação, salientou-se que as autoridades competentes em matéria de controlo das transferências de resíduos necessitavam de uma formação de base que lhes permitisse identificar mais facilmente as transferências ilegais de resíduos e, uma vez detetada uma transferência suspeita, compará-la com a carga declarada na documentação. Para o efeito, a formação especializada destes intervenientes deverá incluir a recolha, a análise e a avaliação das amostras por peritos.

Deste modo, e devido às necessidades específicas da deteção e investigação de infrações e crimes ambientais, é de crucial importância a formação de base em exercício, regular e contínua, dos profissionais acima referidos, a todos os níveis, logo no início da carreira. Esta formação pode contribuir para melhorar as suas competências e conhecimentos e sensibilizá-los para estes tipos de atividades criminosas, tendo em vista o êxito da investigação e ação penal contra estes tipos de criminalidade.

Em alguns Estados-Membros, há uma mobilização considerável de esforços, recursos e pessoas para a formação especializada e aprofundada no domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, dos intervenientes implicados na prevenção e luta contra estas atividades criminosas, que têm um nível elevado de conhecimentos técnicos e jurídicos, em consonância com os desafios que estas formas de criminalidade representam.

Noutros Estados-Membros, há margem para melhorias, uma vez que a formação ministrada ao pessoal de algumas das autoridades competentes é considerada inadequada e insuficiente, já que não é regular e/ou não é disponibilizada ao longo da carreira ou, se o é, não tem caráter obrigatório.

Além disso, não é habitual os Estados-Membros oferecerem o mesmo nível de formação a todo o pessoal de todas as autoridades competentes. Em geral, é mais satisfatória a formação prestada às autoridades ambientais.

No que diz respeito à polícia, a formação é geralmente suficiente, embora com exceções em alguns Estados-Membros, onde há margem para melhoria. Essa formação deverá abranger o recurso a fontes de informações sensíveis, análises de dados, técnicas de deteção e de investigação para obter elementos de prova adequados em casos específicos do domínio do ambiente, em especial nos Estados-Membros em que os poderes em matéria de investigação estão atribuídos apenas à polícia.

A utilidade de reforçar a formação dos agentes da polícia, quando se justifique, por meio de programas de formação de formadores e da divulgação de conhecimentos sobre a legislação ambiental, também foi salientada como uma vantagem potencial.

Em vários Estados-Membros, a formação em matéria aduaneira é considerada insuficiente, uma vez que as questões ambientais ainda não foram integradas, ou foram-no de forma insuficiente, na formação específica com carácter regular. Para estas autoridades, a formação deverá, em especial, abranger a classificação de resíduos e a diferenciação entre resíduos e subprodutos.

No caso do poder judicial a situação é globalmente insatisfatória, uma vez que os procuradores, e os juízes em particular, ou não recebem qualquer formação especializada neste domínio, ou a que recebem é insuficiente. São poucos os Estados-Membros em que estes intervenientes participam ocasionalmente em atividades de formação organizadas no estrangeiro por organismos da UE ou por outros países.

A avaliação destacou, a este respeito, que os procuradores e os juízes, pelo menos aqueles que têm a seu cargo processos por crimes ambientais, incluindo crimes ligados aos resíduos, devem ter a formação adequada para gerir questões jurídicas particularmente complexas no processo de tomada de decisões, tendo em vista decidir, respetivamente, se devem mover ação penal ou julgar uma causa (nomeadamente determinando a gravidade dos danos ambientais causados), razão pela qual lhes é indispensável uma formação especializada.

Num dos Estados-Membros, a formação conjunta dos procuradores públicos e da polícia, bem como a formação especializada ministrada pelos procuradores à polícia e aos funcionários aduaneiros, foi considerada como um exemplo de boas práticas.

Em alguns Estados-Membros, a coordenação e a realização de tais ações de formação, não só as destinadas aos funcionários da instituição que ministra a formação mas também as que se destinam ao pessoal de outras instituições, é confiada a um único organismo – a maioria das vezes às administrações responsáveis pelo ambiente –, que dá formação aos agentes da polícia, às autoridades aduaneiras e à polícia de fronteiras, ao passo que, em alguns casos, esta tarefa é desempenhada pela polícia. Noutros Estados-Membros, cada autoridade organiza formações para o seu pessoal no âmbito da sua própria esfera de competência.

Num dos Estados-Membros, a formação é igualmente ministrada sob a forma de sessões de formação à distância (*e-learning*), o que pode ser considerado boa prática e um método de formação eficaz e com vantagens económicas, dado o custo relativamente baixo das ferramentas informáticas.

No contexto da avaliação, salientou-se que os cursos de formação conjuntos regulares em que participam juízes, procuradores, polícias e unidades administrativas, cujo objetivo é a partilha de experiências, são extremamente úteis, uma vez que permitem não só tais intercâmbios de experiências, como também constituem uma oportunidade para concentrar a atenção nos problemas e nas possíveis soluções a partir de diferentes perspetivas.

Além da formação prestada a nível nacional, há organismos competentes, como a CEPOL e as redes relevantes da UE, por exemplo a EnviCrimeNet, a Rede Europeia de Procuradores para o Ambiente (ENPE) e o Fórum da União Europeia de Juízes para o Ambiente (EUFJE), que também prestam formação especializada no domínio da criminalidade ambiental ou que contribuem para essa formação; no entanto, os Estados-Membros geralmente não exploram todo o potencial desta opção.

## RECOMENDAÇÕES

- *Tendo em conta a natureza complexa e multifacetada da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, recomenda-se aos Estados-Membros que mantenham ou reforcem a formação aprofundada, regular e contínua neste domínio para todos os profissionais implicados na luta contra estas formas de criminalidade, incluindo os procuradores e os juízes.*
- *Os Estados-Membros devem ponderar a possibilidade de desenvolver ou disponibilizar o planeamento interinstitucional da formação, com vista a ministrar uma formação conjunta que reúna todos os intervenientes relevantes na luta contra a criminalidade ambiental e a facilitar a cooperação reforçada entre as autoridades de polícia e os serviços do Ministério Público.*
- *Os Estados-Membros devem utilizar da melhor forma possível as oportunidades de formação disponíveis a nível da UE, por exemplo através da CEPOL e das redes pertinentes, bem como a nível internacional, certificando-se que os intervenientes relevantes implicados na luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, participam regularmente nestas atividades de formação.*
- *Os Estados-Membros devem ponderar a possibilidade de recorrer a métodos de aprendizagem eletrónica na formação em matéria ambiental para todas as entidades implicadas na luta contra a criminalidade neste domínio.*

## XI – ASPETOS JURÍDICOS

### PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Todos os Estados-Membros dispõem de legislação específica para prevenir e combater eficazmente a criminalidade ambiental. No entanto, a precisão das definições jurídicas, os níveis das sanções e o leque de instrumentos de investigação variam significativamente entre os diferentes Estados-Membros.

Todos os Estados-Membros transpuseram a Diretiva 2008/99/CE relativa à proteção do ambiente através do direito penal e, na sua maioria, criaram quadros jurídicos adequados para defesa do ambiente. Alguns Estados-Membros cumpriram apenas as normas mínimas da diretiva acima referida, enquanto outros implementaram regulamentação mais detalhada e exaustiva. Em alguns Estados-Membros, a defesa do ambiente está consagrada na Constituição.

Em quase nenhum Estado-Membro existe um texto jurídico único que contemple todas as infrações ambientais. Habitualmente tais infrações encontram-se tipificadas no Código Penal e/ou noutros atos legislativos específicos em matéria de ambiente. A fragmentação do quadro jurídico em diversos diplomas legislativos destinados a regulamentar todos os diferentes tipos de atos que podem implicar danos para o ambiente e para a saúde humana pode gerar complexidade e potenciais duplicações. Por conseguinte, os Estados-Membros foram incentivados a ponderar a revisão da respetiva legislação nacional neste domínio e a sua codificação num único texto jurídico.

As definições jurídicas das infrações ambientais e os critérios de avaliação da gravidade destas infrações variam entre os Estados-Membros e baseiam-se, geralmente, em conceitos como o perigo que representam ou os danos que causam à vida ou à saúde humana ou ao ambiente.

No entanto, em muitos Estados-Membros não existem critérios claramente predefinidos para avaliar a dimensão dos danos ambientais e, muitas vezes, há pouca jurisprudência sobre a forma como os tribunais definem estes termos. Na prática, é frequente os danos ambientais, o risco de danos e a extensão dos danos, juntamente com outros fatores relevantes, serem avaliados caso a caso pelas autoridades judiciais.

A avaliação salientou, a este respeito, que as diferentes perceções da gravidade da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, podem afetar a eficácia das iniciativas tomadas para combater estas formas de criminalidade, pelo que é importante que todas as autoridades nacionais adotem uma abordagem semelhante e apliquem os mesmos procedimentos aos crimes graves neste domínio, inclusive com acompanhamento pelas autoridades judiciárias, quando necessário.

Alguns conceitos, como o de "danos substanciais", a que se refere o artigo 3.º da Diretiva 2008/99/UE, "danos ambientais" ou "veículos em fim de vida", entre outros, são demasiado vagos e pouco claros; em muitos casos, os critérios, as orientações ou as instruções para os definir não existem, ou são insuficientes,.

Outro problema muitas vezes apontado nas avaliações foi a falta de uma distinção clara entre crimes e delitos e/ou o regime de sanções administrativas ou sanções penais, na ausência de critérios claros para determinar qual o regime aplicável. Além disso, em alguns casos, afigura-se que a lei não prevê de forma clara e inequívoca os casos em que as infrações menores devem ser denunciadas à polícia ou ao Ministério Público. Daí que a autoridade competente para o exercício da ação penal não possa investigar o caso, deixando às autoridades administrativas competentes a tarefa de tomar as medidas adequadas.

Assim sendo, foram dirigidas recomendações aos Estados-Membros em causa, para que haja uma maior clareza e uniformidade ao determinar qual a legislação e o regime de sanções aplicável, e ao distinguir, com base em critérios precisos predefinidos, entre infrações penais e infrações administrativas. Deverá assim ser possível tratar todas as infrações ambientais da forma mais adequada e assegurar o seguimento pelas autoridades judiciárias sempre que uma infração da legislação ambiental resulte em responsabilidade penal.

Em alguns Estados-Membros, as medidas penais são o último recurso e as questões ambientais são tratadas quase integralmente pelas entidades administrativas. Os argumentos apresentados pelas autoridades nacionais a este respeito estão relacionados com os elementos constitutivos do crime e com os padrões de prova que devem ser cumpridos, ou com o facto de a execução administrativa ser considerada menos problemática e mais eficaz do que o seguimento pelas autoridades judiciárias, tendo em conta que a ação penal é não raro morosa e difícil do ponto de vista processual. Na avaliação dirigiram-se recomendações a estes Estados-Membros para que reavaliassem o equilíbrio entre a abordagem administrativa e a abordagem penal da criminalidade ambiental.

Para além das regras previstas na legislação, nos acordos formais ou nos protocolos firmados entre as autoridades competentes em matéria de infrações ambientais, ou nas orientações que lhes são dirigidas, a clarificação dos critérios para determinar os casos em que tais infrações têm de ter um seguimento administrativo e aqueles em que o seguimento deve ser judicial pode ser útil para a aplicação de critérios normalizados e para evitar interpretações incorretas.

Nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2008/99/CE relativa à proteção do ambiente através do direito penal, os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas coletivas possam ser responsabilizadas pelas infrações referidas no artigo 3.º. Para estes casos, alguns Estados-Membros previram a responsabilidade penal das pessoas coletivas, outros previram a sua responsabilidade administrativa.

O nível das sanções aplicáveis a crimes ambientais, incluindo a crimes relacionados com os resíduos, depende do Estado-Membro e normalmente varia entre um máximo e um mínimo. Em alguns Estados-Membros este limite foi considerado demasiado baixo e insuficiente para que o direito penal desempenhasse o seu papel punitivo e dissuasor.

Em alguns relatórios salientou-se que as sanções pecuniárias aplicadas às pessoas coletivas não eram suficientemente aplicadas e/ou que eram demasiado baixas em comparação com o lucro potencial que pode derivar da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos. Vários foram os relatórios em que se salientou que os seus montantes poderiam ser revistos. Por conseguinte, foram dirigidas aos Estados-Membros em causa recomendações para que houvesse uma maior aplicação de sanções pecuniárias às empresas por infrações ambientais e para que se aumentasse o montante dessas sanções.

Em alguns Estados-Membros não está previsto recurso a técnicas especiais de investigação (como a observação, a infiltração, as escutas telefónicas, etc.) no domínio da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos. Esses Estados-Membros podem remeter para as infrações económicas e financeiras, que estão geralmente associadas aos crimes ambientais, na medida em que os seus autores tentam por essa via maximizar os lucros, para autorizarem as autoridades de polícia a recorrer às referidas técnicas.

Contudo, esta solução nem sempre é apropriada, pelo que a avaliação salientou que era essencial o recurso a técnicas especiais de investigação para combater eficazmente a criminalidade ambiental e recomendou aos Estados-Membros em causa que previssem na sua legislação a possibilidade de se utilizarem essas técnicas na investigação destas formas de criminalidade.

## RECOMENDAÇÕES

- *Os Estados-Membros são incentivados a ponderar a revisão da legislação nacional relacionada com a luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, e, se possível, a proceder à sua compilação num único texto jurídico, a fim de facilitar a sua perfeita compreensão e integral execução por todas as autoridades competentes.*
- *Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem uma distinção clara entre os sistemas de sanções administrativas e de sanções penais no domínio do ambiente, adotando e disponibilizando a todos os intervenientes relevantes critérios específicos e uniformes para estabelecer tal distinção.*
- *Recomenda-se aos Estados-Membros que estabeleçam orientações para assegurar que sejam adequadamente definidos conceitos problemáticos como os de danos substanciais e danos ambientais, de modo a facilitar o trabalho das autoridades competentes neste domínio.*
- *Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem um nível adequado das sanções aplicáveis por crimes ambientais, incluindo os crimes relacionados com os resíduos, e em particular das sanções pecuniárias aplicáveis às empresas, devendo também garantir que tais sanções sejam efetivamente aplicadas sempre que estejam preenchidos os critérios pertinentes.*
- *Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem que a sua legislação nacional permita a utilização de instrumentos de investigação especiais para investigar os crimes ambientais, incluindo os relacionados com os resíduos, na medida em que tal seja proporcionado em relação à infração em causa, a fim de combater de forma eficaz estes fenómenos criminais.*

## XII – QUESTÕES PROCESSUAIS

### PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Em todos os Estados-Membros estão estabelecidos requisitos a cumprir no que respeita à obtenção de provas, a fim de garantir a sua validade e admissibilidade nos tribunais ou em processos administrativos relacionados com a criminalidade ambiental. Em alguns Estados-Membros, as autoridades competentes indicaram que não tinham conhecimento de quaisquer dificuldades específicas no que respeita à recolha ou à admissibilidade de provas neste domínio e que os obstáculos encontrados não diferiam dos que surgiam noutros tipos de processos penais.

No entanto, outros Estados-Membros destacaram alguns problemas a este respeito. Uma das dificuldades mais frequentes diz respeito ao incumprimento das garantias processuais na fase de recolha e análise de amostras, o que pode afetar o processo em virtude de não se poderem utilizar como prova. Trata-se, em particular, de elementos de prova recolhidos pelas autoridades administrativas que, por conseguinte, nem sempre podem ser utilizados em processos judiciais, uma vez que essas autoridades não estão sujeitas às rigorosas regras do processo penal.

Algumas autoridades dos Estados-Membros deram conta de algumas dificuldades na avaliação dos danos causados por certos crimes ambientais, especialmente nos casos de criminalidade ligada aos resíduos – nomeadamente os riscos de danos, a sua identificação e a sua extensão real – devido ao facto de os danos não serem, muitas vezes, facilmente visíveis ou mensuráveis: Estas dificuldades podem afetar a adequada classificação do crime, a avaliação das circunstâncias agravantes e, conseqüentemente, do valor penal (ver também o capítulo XI).

As dificuldades específicas relacionadas com os elementos de prova de crimes relacionados com os resíduos são analisadas no capítulo XV.

No contexto da avaliação, foram apontadas outras dificuldades no que respeita aos elementos de prova a apresentar em tribunal ou no quadro de processos administrativos, as quais tornam as investigações mais complicadas, como sejam: a identificação do autor do crime, a prova dos elementos psicológicos (negligência ou dolo) relativos à pessoa ou entidade acusada e às infrações cometidas por esta, a deteção da pessoa ou pessoas responsáveis, a documentação e a avaliação das condições ambientais no momento de uma inspeção, de modo a que sejam admissíveis em tribunal, e a utilização de documentos falsificados.

Em alguns Estados-Membros onde o número de casos levados a tribunal é muito baixo, podem surgir dificuldades no que diz respeito à admissibilidade dos elementos de prova, por os profissionais não disporem de conhecimentos jurídicos nem experiência suficientes neste domínio.

Em todos os Estados-Membros podem ser impostas outras medidas, para além de sanções penais e pecuniárias de natureza administrativa, em casos de infrações ambientais, incluindo infrações relacionadas com os resíduos, por parte dos organismos responsáveis pela execução administrativa (medidas de coercivas não judiciais).

Trata-se de medidas administrativas coercivas para a prevenção e a cessação de infrações administrativas, bem como das consequências negativas de tais infrações. Estas medidas, embora variem de um Estado-Membro para outro, podem ser: o confisco ou apreensão, o pagamento de um montante igual ao montante do enriquecimento obtido, o encerramento temporário ou definitivo da empresa, a suspensão ou revogação de licenças e outras autorizações, a definição dos requisitos, condições e instruções, a inibição do exercício de direitos sociais e/ou a recusa da concessão de benefícios, e quaisquer medidas que obriguem a um ação de carácter imediato para remediar os efeitos negativos sobre o ambiente.

Em alguns Estados-Membros, estão também previstas medidas de segurança que não constituem punição dos infratores, mas que se destinam a impedir a reincidência por eliminarem as condições que facilitam ou promovem a prática das infrações penais.

Nos processos penais, constituem outras medidas, para além das sanções penais, o confisco dos meios utilizados para cometer a infração (instrumentos) e o confisco do produto do crime ou obtido em seu resultado (bens de origem criminosa), incluindo os benefícios económicos obtidos graças à infração praticada. Nos casos de transmissão e execução das decisões de confisco entre Estados-Membros é aplicável a Decisão-Quadro 2006/783/JHA do Conselho relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às decisões de perda, com a redação que lhe foi dada pela Decisão-Quadro 2009/299/JHA do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009.

Na maioria dos Estados-Membros, salvo algumas exceções, não é possível afetar diretamente os lucros confiscados a organismos ambientais e/ou a orçamentos da polícia ou a um fundo de indemnização das vítimas de infrações ambientais, o que, de acordo com as conclusões da avaliação, poderia ser útil.

As sanções penais que não sejam penas de prisão e as sanções pecuniárias também podem compreender: a proibição da concessão de direitos especiais, a privação de direitos públicos, a inibição do exercício de cargos públicos, uma profissão ou uma posição de gestão em empresas, a compensação pelos danos causados pela infração penal, a publicação da sentença e o restabelecimento das condições ambientais.

No que diz respeito a esta última, de acordo com o "princípio do poluidor-pagador" estabelecido no artigo 191.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e regulamentado pela Diretiva 2004/35/CE relativa à responsabilidade ambiental e pela Diretiva 2008/98/CE relativa aos resíduos, a responsabilidade pelo restabelecimento do ambiente e pela reparação dos danos ambientais incumbe em primeiro lugar aos autores da infração, a suas expensas.

Este princípio baseia-se no princípio da responsabilidade alargada do produtor. Nesta base, se após o termo do prazo indicado o restabelecimento não tiver ocorrido, ou não tiver sido suficiente, os organismos de execução de todos os Estados-Membros podem impor medidas administrativas coercivas destinadas a obrigar as pessoas singulares e coletivas responsáveis a sanar os danos ambientais causados (na medida em que esse efeito reversível seja objetivamente possível) e a pagar todas as despesas incorridas.

Em alguns Estados-Membros, a lei prevê a possibilidade de suspender a sanção, na condição de que tenham tido lugar indemnizações pelos danos e de que tenham sido tomadas medidas para proteger, limpar e reabilitar o local em causa.

As autoridades públicas são, em última instância, responsáveis pelo restabelecimento do ambiente, mas, de um modo geral, intervêm como último recurso, caso um arguido considerado culpado de uma infração penal, por força de um veredicto válido, se recusar a levar a cabo o restabelecimento, não tiver sido identificado ou não tiver capacidade financeira para o fazer. Em alguns casos, o Estado utiliza fundos especiais para este efeito.

Num dos Estados-Membros, a criação de um registo de responsabilidade ambiental com entradas referentes às pessoas e empresas pronunciadas culpadas da prática de crimes graves contra o ambiente e/ou de infrações graves à regulamentação ambiental foi considerada uma forma eficaz de prevenir o incumprimento da legislação ambiental e, por conseguinte, um exemplo de boas práticas.

Ao abrigo da legislação nacional, as ONG têm na UE papéis diferentes no que se refere a questões de criminalidade no domínio do ambiente e dos resíduos, e o nível da sua participação ativa varia de um Estado-Membro para outro.

Em todos os Estados-Membros, as ONG, como qualquer outra pessoa singular ou coletiva, podem apoiar ou apresentar queixa às autoridades nacionais competentes por comportamentos nocivos para o ambiente e denunciar suspeitas de infrações à legislação ambiental. Em alguns Estados-Membros, estas organizações têm não só o direito, mas também o dever de denunciar infrações penais.

Em contrapartida, a legitimidade processual das ONG varia segundo os sistemas jurídicos dos Estados-Membros. Embora não seja obrigatório prevê-lo na legislação nacional, há um número significativo de Estados-Membros em que as ONG podem também ser constituídas "parte civil" em processos penais relativos a crimes ambientais, incluindo os relacionados com os resíduos, e apresentar pedidos de indemnização pelos danos ambientais causados. Na maioria dos casos, esta possibilidade está sujeita a determinadas condições, como a de ter um interesse no processo e/ou de ser parte lesada no quadro das infrações penais ambientais. Noutros Estados-Membros, a legislação nacional não permite às ONG intervir como parte civil no âmbito de processos penais, estando este direito reservado às vítimas do crime.

No entanto, na maioria destes Estados-Membros, as ONG podem participar, em maior ou menor grau, nos processos penais. Essa participação pode incluir o fornecimento de dados/informações sobre os crimes alegados e/ou de provas às autoridades de polícia e ao Ministério Público, a participação em audições por intermédio dos seus representantes e a participação destes na qualidade de testemunhas ou peritos. Em alguns Estados-Membros, estas possibilidades não estão previstas na legislação e as ONG não podem desempenhar nenhuma função especial no processo penal.

No contexto das avaliações mútuas, foi repetidamente destacada, com remissão para a Convenção de Aarhus, a importante função que as ONG podem ter, na medida em que muitas dispõem de conhecimentos especializados úteis no domínio do ambiente, e a importância de se lhes dar a possibilidade de intentar ações judiciais.

## RECOMENDAÇÕES

- *Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem que os procuradores e os juízes disponham de conhecimentos suficientes para avaliar a admissibilidade dos elementos de prova, incluindo a das amostras em processos de criminalidade ambiental, e que, para esse efeito, lhes proporcionem uma formação especializada adequada.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a considerar a possibilidade de utilizar os produtos da criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, a fim de financiar a luta contra tais atividades criminosas.*
- *Recomenda-se aos Estados-Membros que utilizem plenamente as possibilidades de as ONG ativas no domínio da defesa do ambiente participarem em processos judiciais, a fim de aproveitar da melhor forma os seus conhecimentos especializados, contribuindo assim para a luta contra a criminalidade ambiental.*
- *Sem prejuízo da legislação da UE em matéria de proteção de dados, os Estados-Membros devem ponderar a criação de um registo da responsabilidade ambiental para promover o cumprimento e evitar as infrações à legislação ambiental.*

## **XIII – COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

### **PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES**

A criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, apresenta com frequência uma dimensão transfronteiras, sendo por isso essencial a cooperação internacional para combater de forma eficaz estes fenómenos criminais. No entanto, varia o grau de familiaridade dos Estados-Membros com o trabalho realizado num contexto internacional e a sua participação efetiva em tal cooperação.

A Europol, a Eurojust e a Rede Judiciária Europeia (RJE) com os conhecimentos especializados e as estruturas de que dispõem desempenham papéis cruciais para aumentar a confiança mútua e a cooperação entre as autoridades judiciais e de investigação dos Estados-Membros, bem como para facilitar a cooperação internacional com os países terceiros.

Estes organismos realizam uma vasta gama de atividades, de que fazem parte a análise das tendências da criminalidade ambiental, a coordenação das investigações e das ações penais internacionais, o intercâmbio de informações, as informações criminais, a recolha de provas e um contributo para a formação à escala da UE. No quadro do ciclo político da UE para 2018-2021, uma das prioridades do projeto EMPACT (Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas) versa o "Combate à criminalidade ambiental".

O apoio e a coordenação facultadas pela Europol, pela Eurojust e pela RJE são geralmente benquistos pelos Estados-Membros, muito embora alguns tenham sublinhado a necessidade de aumentar os respetivos recursos, permitindo desse modo que esses organismos desempenhem um papel ainda mais ativo no combate à criminalidade ambiental. A cooperação com estes organismos da UE é em geral satisfatória, e os canais de comunicação da Europol e da Interpol e as suas bases de dados, nomeadamente a plataforma para o intercâmbio de informações da Europol, SIENA, são frequentemente utilizados pelas autoridades de polícia para o intercâmbio transfronteiras de informações.

No entanto, em determinados casos, esta cooperação poderá ser reforçada, uma vez que os serviços e produtos que a Eurojust, a Europol e a RJE podem oferecer no que diz respeito à criminalidade ambiental nem sempre são bem conhecidos, não sendo plenamente aproveitados por todos os profissionais dos Estados-Membros com atividade neste domínio. No relatório referente a um dos países, salientou-se que a cooperação planeada e integrada das forças operacionais com a Europol e a Interpol, principalmente na identificação dos pontos de contacto nos países de destino dos resíduos, em especial nos países terceiros, reforçaria a cooperação a nível operacional.

No contexto da UE, foi instituída uma vasta gama de redes pertinentes para todas as entidades implicadas no domínio ambiental:

- A Rede Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental (IMPEL), que reúne as autoridades ambientais, organiza conferências e leva a cabo projetos no domínio ambiental com vista a melhorar e aplicar o direito europeu em matéria de ambiente.
- A IMPEL-TFS (Transferência Transfronteiras de Resíduos), que trata de problemas relacionados com as transferências ilegais de resíduos;
- A rede informal de combate à criminalidade ambiental (EnviCrimeNet), que estabelece a ligação entre as autoridades de polícia no domínio da criminalidade ambiental, tendo em vista a partilha de conhecimentos e de boas práticas;

- A Rede Europeia de Procuradores para o Ambiente (ENPE), em que participam procuradores com atividade no domínio ambiental, e dispõe de grupos de trabalho dedicados à "criminalidade ligada aos resíduos" ou às "sanções, à ação penal e à prática judiciária neste domínio";
- O Fórum da União Europeia de Juízes para o Ambiente (EUFJE), que dá aos juízes a possibilidade de trocarem experiências, contribuindo desse modo para melhorar o conhecimento e aumentar a eficácia da execução do direito do ambiente.

O nível de participação nas atividades destas redes varia de um Estado-Membro para outro. A maior parte deles são membros e participam na IMPEL e na EnviCrimeNet, embora alguns estejam mais ativamente empenhados nelas e outros não participem regularmente e/ou não o façam relativamente a todas as atividades relevantes destes fóruns.

No que diz respeito às redes judiciárias referidas, o nível de participação é em geral mais baixo e, em vários Estados-Membros, não há atualmente juízes que participem nas atividades do EUFJE nem procuradores que participem na ENPE.

Na avaliação salientou-se em especial que os juízes que têm a seu cargo processos por crimes ambientais, precisando por isso de determinar a extensão dos danos ambientais para apurar a responsabilidade criminal, são incentivados a participar mais ativamente nas atividades que incidem sobre a criminalidade ambiental a nível da UE.

Em termos mais gerais, foi recomendada no contexto da avaliação a plena participação em todas as redes referidas, dado que permite a partilha de boas práticas, *modus operandi*, informações sensíveis transfronteiras, bem como o fácil estabelecimento de contactos diretos com os parceiros estrangeiros no domínio da criminalidade ambiental.

Além disso, em inquéritos transfronteiras, a participação em investigações coordenadas internacionalmente pode ser proveitosa para uma investigação e uma ação penal eficazes no que diz respeito à criminalidade ambiental.

No âmbito da UE, as equipas de investigação conjunta (EIC) são um útil instrumento da cooperação internacional nos processos de criminalidade transfronteiras, que se baseia num acordo entre as autoridades competentes – tanto judiciais como de polícia – de pelo menos dois Estados-Membros para realizarem investigações criminais conjuntas. Além disso, a Europol e a Eurojust podem facilitar e financiar a criação e o funcionamento das EIC.

A participação nas EIC é geralmente tida por uma experiência positiva pelos Estados-Membros nelas participantes, que as consideram um instrumento eficaz para conduzir investigações transfronteiras, uma vez que permitem um intercâmbio direto de informações entre os investigadores e bem assim a recolha cruzada de elementos de prova em tempo útil, sem que seja necessário apresentar separadamente vários pedidos formais de auxílio judiciário mútuo ou de uma decisão europeia de investigação. No entanto, na altura da avaliação, apenas alguns Estados-Membros tinham participado em EIC no contexto de processos por crimes ambientais, incluindo os ligados aos resíduos.

No contexto da avaliação, salientou-se reiteradamente a importância da cooperação transfronteiras e do intercâmbio de informações com as autoridades competentes de outros países, em especial de países vizinhos, com vista a coordenar esforços no combate à criminalidade transnacional no domínio do ambiente.

O desenvolvimento de relações com países terceiros diretamente implicados, na qualidade de países de destino ou de origem dos resíduos, à semelhança do que fazem alguns Estados-Membros, é também essencial para combater eficazmente as transferências ilegais de resíduos, permitindo que os processos penais beneficiem da cooperação internacional.

No entanto, a eficácia e as formas de tal cooperação diferem na UE. Alguns Estados-Membros desenvolveram, em maior ou menor grau, formas de cooperação entre si nesta matéria, as quais podem compreender intercâmbios de informações e/ou de boas práticas, a realização de reuniões periódicas e/ou ações/projetos conjuntos, ações de formação comuns e inspeções conjuntas (abrangendo, nomeadamente, as transferências transfronteiras de resíduos, a nomeação de agentes de ligação, etc). Esta cooperação baseia-se por vezes em protocolos ou memorandos de entendimento, ou noutras formas de acordos bilaterais, que se podem considerar boas práticas.

Noutros casos, a cooperação com outros Estados-Membros não se reveste de carácter formal ou sistemático. Foram dirigidas recomendações pertinentes a outros Estados-Membros em que se verificou haver margem para melhorias no que diz respeito a esse tipo de cooperação.

Em determinados casos, desenvolveram-se formas regionais de cooperação internacional, nomeadamente com países terceiros, como a HELCOM, na região do mar Báltico, para resolver problemas ambientais transfronteiras nessa região, nomeadamente mediante a criação de uma Rede de Procuradores em matéria de Criminalidade Ambiental (ENPRO), do Centro para a Aplicação da Lei da Europa do Sudeste (SELEC), na região do mar Negro, e do Grupo Consultivo de Procuradores Públicos da Europa do Sudeste (SEEPAG), para reforçar a coordenação a nível da prevenção e do combate à criminalidade, nomeadamente a criminalidade transnacional grave e organizada. Estas estruturas podem ser consideradas exemplos de boas práticas na medida em que alargam a cooperação associando-lhe países terceiros e permitindo desse modo a partilha de novas experiências e novos dados, contribuindo assim para reforçar a luta contra a criminalidade ambiental.

## RECOMENDAÇÕES

- *Incentivam-se os Estados-Membros a participar ativamente nos trabalhos efetuados a nível da UE e internacional para reforçar a cooperação na luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, em especial nas atividades das agências e dos organismos da UE – Eurojust, Europol e RJE – e das redes europeias ativas neste domínio.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a reforçar a sensibilização dos profissionais para as possibilidades e as vantagens das EIC e do recurso a estas equipas nos processos de criminalidade ambiental, a fim de aumentar a eficácia das investigações.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a assegurar ou a desenvolver mais a cooperação com os países vizinhos, nomeadamente com os países terceiros, e, se se justificar, a desenvolver a cooperação regional para lutar contra a criminalidade ambiental.*
- *Os Estados-Membros são incentivados em especial a cooperar estreitamente com os demais Estados-Membros e os países terceiros que sejam destino ou origem das transferências de resíduos, a fim de coordenar esforços no combate às atividades ilegais transfronteiras neste domínio, nomeadamente criando pontos de contacto/agentes de ligação com vista ao intercâmbio de informações e à partilha de boas práticas.*

## **XIV – COOPERAÇÃO ENTRE O SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO**

### **PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES**

De acordo com as conclusões da avaliação, o nível de cooperação entre o setor público e o setor privado varia de um Estado-Membro para outro e, de uma maneira geral, revela-se mais desenvolvida e eficaz quando é mais estruturada e quando existe um clima de segurança e confiança.

Em alguns Estados-Membros, a avaliação verificou que a referida cooperação funciona eficazmente, embora noutros pudesse haver uma participação mais ativa do setor privado no combate à criminalidade ambiental.

Em alguns Estados-Membros, está previsto o recurso a parcerias público-privadas baseadas em memorandos de entendimento ou noutros acordos formais, embora limitadas por vezes a domínios específicos. Outros Estados-Membros há que não criaram nenhum quadro formal para as parcerias público-privadas pelo que, em alguns deles, a cooperação, as reuniões e o intercâmbio de informações com o setor privado sobre os incidentes, as tendências e a evolução neste domínio se efetuam de maneira mais informal.

Destacou-se na avaliação a importância de criar parcerias público-privadas, a fim de permitir a colaboração regular e o intercâmbio de informações, conhecimentos, experiências e capacidades com o setor privado na luta contra a criminalidade ambiental, principalmente na deteção de atividades ilegais relacionadas com os resíduos.

As formas mais avançadas de cooperação com o setor privado foram identificadas em determinados Estados-Membros em que tal cooperação está institucionalizada graças à criação de instituições/grupos de trabalho com a participação de representantes do setor privado, nomeadamente, em alguns casos, de ONG ou universidades implicadas na problemática ambiental, e de organismos da administração pública/autoridades de polícia competentes neste domínio.

No contexto da avaliação, essas estruturas foram consideradas valiosas e benéficas, uma vez que permitem que a sociedade civil participe ativamente na prevenção e luta contra a criminalidade ambiental e, por conseguinte, foram tidas como exemplos de boas práticas.

Graças aos seus conhecimentos especializados, as ONG ativas na defesa do ambiente podem ter uma função significativa quer na prevenção e na luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos, realizando por exemplo ações de sensibilização e de formação, comunicando dados e informações úteis relativamente a eventuais atividades criminosas e respetivas tendências, quer na avaliação dos danos ambientais.

Apesar de existirem associações privadas e ONG ativas neste domínio em quase todos os Estados-Membros, varia o nível da sua cooperação com as autoridades de polícia. Em alguns, estas associações e ONG prestam contributos decisivos ao agir como canal de participação de danos ambientais, ao passo que noutros se afigura que poderiam estar mais integradas nos esforços públicos destinados reforçar a prevenção e a aumentar entre os cidadãos e as empresas privadas a sensibilização para esta problemática (ver também o Capítulo XII).

Em alguns Estados-Membros, a cooperação com o setor privado neste domínio implica também a indústria, o que se tem revelado útil para debater a aplicação da legislação relativa ao ambiente e melhorar o seu cumprimento.

Em alguns Estados-Membros, é imposta ao setor privado uma obrigação de comunicação de informações sobre a criminalidade ligada aos resíduos, enquanto noutros essa obrigação não existe ou é limitada. Conclui-se na avaliação que a existência de um diálogo com o setor privado fora do quadro das obrigações em matéria de comunicação de informações permitiria obter melhores resultados na luta contra a criminalidade ambiental.

## RECOMENDAÇÕES

- *Os Estados-Membros são incentivados a recorrer a parcerias público-privadas no domínio da defesa do ambiente, que poderão ter por base memorandos de entendimento ou outros acordos formais, com vista a assegurar que haja um quadro claro para a cooperação regular, contribuindo assim para reforçar a luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a criar estruturas ou organismos, com a participação de representantes tanto do setor público como do privado, consagrados às questões ambientais, com vista a assegurar a cooperação no domínio da prevenção e luta contra a criminalidade ambiental, incluindo a ligada aos resíduos.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a estabelecer ou a desenvolver mais as relações de trabalho, diálogos e intercâmbios regulares de informações com as ONG nacionais ativas no domínio ambiental.*
- *Os Estados-Membros deverão incentivar o setor privado a partilhar informações sobre suspeitas de infrações ambientais com as autoridades públicas, se adequado, prevendo na legislação nacional, para o setor privado, uma obrigação de comunicar incidentes ambientais.*

## XV – TRÁFICO DE RESÍDUOS

### PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

As estruturas nacionais de prevenção e combate à transferência ilegal de resíduos nos Estados-Membros abrangem um elevado número de organismos de controlo em diferentes níveis, cada um com as suas próprias funções, os quais levam a cabo inspeções e investigações.

Variam na União Europeia os sistemas nacionais de repartição de competências, a eficácia da organização e o grau de interação entre as diferentes autoridades na cadeia do controlo do cumprimento da lei em matéria ambiental. Em alguns Estados-Membros, a baixa taxa de deteção de transferências ilegais de resíduos sugere que poderão dispor de margem para reforçar a eficácia dos seus sistemas para combater o tráfico de resíduos de forma mais eficaz.

Embora em alguns Estados-Membros a cooperação neste domínio esteja formalizada e seja bastante eficaz, outros há que dispõem de margem para levar a cabo melhorias mediante ações mais integradas e coordenadas entre as várias autoridades de polícia, a fim de instituir um sistema mais sólido para detetar e rastrear as transferências ilegais transfronteiras de resíduos.

A responsabilidade principal pela aplicação do Regulamento n.º 1013/2006, em especial pelo acompanhamento das transferências transfronteiras de resíduos, incumbe por via da regra às autoridades ambientais; em alguns Estados-Membros a competência reparte-se por diferentes autoridades administrativas, por um lado, no que respeita às obrigações administrativas (por exemplo, os licenciamentos) e, por outro, à inspeção das instalações e das empresas produtoras de resíduos, bem como das implicadas no respetivo transporte.

Uma vez que os crimes ligados aos resíduos são classificados como "criminalidade a controlar", é essencial que se disponha de um número suficientemente elevado de inspetores e se realize um número igualmente suficiente de inspeções para detetar esta forma de criminalidade. Nos termos do Regulamento n.º 1013/2006, os Estados-Membros estabeleceram planos de inspeção para a transferência de resíduos.

Em alguns Estados-Membros, verificou-se que os serviços de inspeção funcionavam bem, dispondo os inspetores dos conhecimentos especializados, da capacidade e do equipamento necessários para levarem a cabo as inspeções.

Noutros Estados-Membros, a capacidade do sistema para prevenir ou detetar transferências ilegais de resíduos é afetada por uma falta de informações em geral e, nomeadamente, sensíveis, concentração no essencial/definição de prioridades, e pela ausência de uma estratégia central para identificar e combater o fenómeno. Daí resulta frequentemente a insuficiência do número total de inspeções de rotina e do número de inspetores disponíveis para combater a criminalidade relacionada com os resíduos. A respeito de certos Estados-Membros, a avaliação realçou em especial a necessidade de realizar quer controlos mais específicos, a efetuar nas estradas e nas fronteiras quer inspeções das instalações das empresas.

Ora, dado que os resíduos, nomeadamente os resíduos perigosos, são transportados através do território de vários Estados-Membros, a ausência de controlos regulares é não só um fator de risco para o próprio país como também pode ter repercussões a nível da UE e impedir a deteção de redes ilegais que operem neste domínio em vários países e através dos respetivos territórios. As ligações entre o tráfico de resíduos e a criminalidade organizada não são, contudo, óbvias. Em alguns países tais ligações não ficaram provadas, ao passo que noutros são mais ou menos nítidas.

Por conseguinte, ressalta ainda da avaliação a necessidade de realizar controlos alfandegários físicos à importação/exportação, a fim de detetar o tráfico de resíduos, inclusive para recolha de amostras numa base regular e não somente quando se verificam irregularidades na documentação, que podem ser em determinados casos fraudulentas mas não levantar suspeitas.

É também importante recorrer às informações sensíveis recolhidas, a técnicas especiais de investigação e às investigações financeiras, a fim de facilitar a obtenção de elementos de prova relevantes neste domínio, pelo que foram dirigidas a vários Estados-Membros recomendações com vista a que se introduzissem melhorias nesse particular.

A avaliação de risco é também essencial para efetuar inspeções específicas, em especial nos Estados-Membros em que o grande volume de mercadorias que cruzam as fronteiras torna difícil inspecionar todo o tráfego de contentores.

Dada a elevada complexidade da legislação aplicável e a necessidade de a fazer eficazmente cumprir, é essencial a especialização dos inspetores/investigadores que têm a seu cargo as transferências transfronteiras. No entanto, nem sempre isso se verifica, em especial nas alfândegas, que em muitos casos não dispõem dos conhecimentos especializados necessários para lidar com as transferências ilegais de resíduos de molde a poderem determinar se ocorreram atividades criminosas relacionadas com os resíduos físicos.

Devido à grande quantidade de resíduos transferidos por rodovia ou via marítima, os organismos implicados na luta contra a criminalidade ambiental não podem confiar apenas na análise humana para controlar as transferências, precisando de instrumentos adequados para as inspecionar com a devida celeridade. Para combater eficazmente a criminalidade ligada aos resíduos, é também importante que as autoridades de inspeção dos Estados-Membros disponham de infraestruturas e equipamentos modernos.

A utilização de *scanners* para efetuar inspeções permite obter uma imagem das mercadorias transferidas sem necessidade de abrir os contentores. Além disso, alguns Estados-Membros partilham os *scanners* usados nas fronteiras comuns, o que foi considerado uma boa prática. Em alguns Estados-Membros, são utilizados durante as inspeções transfronteiras instrumentos de controlo avançados, como veículos aéreos não tripulados, tecnologias de raios X e dispositivos móveis de digitalização; foi considerada exemplo de boa prática a utilização de veículos especiais com equipamento científico para recolher amostras no terreno; em termos gerais, há margem para melhorias neste ponto.

Alguns Estados-Membros dispõem de bases de dados eletrónicas relacionadas com a transferência transfronteiras de resíduos para que são exigidas notificações, em que estão armazenadas informações relativas à produção, transporte e destino dos resíduos, e, em alguns casos, às infrações conexas, e que podem ser consultadas pelas autoridades implicadas no combate à criminalidade relacionada com os resíduos. Uma vez que estas bases de dados podem facilitar o rastreio dos resíduos, contribuindo assim para aumentar a eficácia das inspeções, bem como para melhorar as análises estratégicas e táticas, pode considerar-se que constituem boa prática.

A fim de prevenir a criminalidade ligada aos resíduos, alguns Estados-Membros impõem a obrigação de apor nos camiões a placa "A", o que é muito útil para facilitar a identificação e o rastreio das transferências de resíduos e a realização das inspeções conexas, podendo esta ser considerada uma boa prática.

Alguns países passaram a formato digital os formulários a preencher obrigatoriamente para a transferência de resíduos, incluíram uma análise automática dos formulários e partilharam o sistema de operação com todos os organismos implicados na luta contra a criminalidade ambiental. Desta forma, são capazes de efetuar a avaliação de risco com rapidez e precisão, detetar as infrações e enviar de imediato funcionários para proceder à inspeção.

No contexto da avaliação, foram identificados alguns dos principais obstáculos à deteção de infrações relacionadas com as transferências ilegais de resíduos: em primeiro lugar, a complexidade da classificação dos resíduos, que suscita dificuldades no que diz respeito à definição de resíduos na legislação da UE, a distinção entre resíduos perigosos e não perigosos e a diferenciação entre subprodutos e resíduos, ou entre carros usados e veículos em fim de vida; em certos casos, foi sublinhado que podia ser difícil obter amostras que refletissem com exatidão os resíduos transferidos. Todavia, os Estados-Membros têm de recorrer a conhecimentos especializados, o que implica principalmente a necessidade de obter amostras adequadas.

Num pequeno número de países, a existência de organismos do setor público que dispõem de laboratórios especializados que prestam assistência e aconselhamento em questões técnicas e científicas às autoridades competentes possibilita a realização de perícias imparciais e tecnicamente abalizadas. Noutros Estados-Membros, as perícias forenses são executadas por peritos ou empresas privadas, tendo alguns destes Estados-Membros chamado a atenção para a falta de especialistas em crimes ambientais (e, mais especificamente, especialistas em matéria de resíduos), para os custos das análises por peritos e para a sua duração, o que pode causar atrasos no processo penal.

Alguns Estados-Membros elaboraram a nível nacional manuais e guias que facilitam este tipo de avaliações pelas autoridades competentes, contribuindo assim para a aplicação mais eficaz da legislação em matéria de resíduos. Vários Estados-Membros apelaram a que fossem definidas a nível da UE orientações que ajudassem a resolver as dificuldades de interpretação do sistema de classificação dos resíduos, com vista a contribuir para uma abordagem mais eficaz e mais coerente da criminalidade relacionada com os resíduos em toda a UE.

A avaliação fez igualmente sobressair dificuldades na organização da devolução da carga ao país de origem, quando são detetadas transferências internacionais ilegais. Tal como prevê a legislação da UE, os Estados-Membros têm de tomar medidas para detetar os resíduos transportados ilegalmente e assegurar a sua gestão correta do ponto de vista ambiental, quer através da sua devolução ao local de origem, quer enviando-os para um centro adequado e autorizado de recolha ou tratamento.

Para o efeito, a rastreabilidade dos resíduos, desde a produção até ao destino final, tem de ficar acautelada por disposições da legislação nacional que exijam que as transferências de resíduos sejam acompanhadas de documentos de identificação e que os produtores e gestores de resíduos conservem um registo cronológico dos resíduos que gerem, em conformidade com a Diretiva-Quadro Resíduos.

Essas situações têm de ser acompanhadas e os organismos nacionais competentes do país de origem têm de ser informados de modo a poderem confirmar a entrega dos resíduos no seu local de origem. Para assegurar uma gestão adequada dos resíduos, estas medidas têm de ser tomadas em estreita colaboração com as demais autoridades estrangeiras competentes em causa.

No entanto, nos casos em que os resíduos já tenham sido eliminados, a rastreabilidade dos infratores e a identificação das partes responsáveis quando os resíduos são descarregados no estrangeiro também pode ser problemática. Além disso, a determinação da gravidade da infração pode constituir um desafio considerável, uma vez que é frequente as remessas de resíduos serem transportadas para fora do território dos Estados-Membros antes de serem efetuadas análises pormenorizadas.

A eficácia da ação neste particular, com vista a facilitar a devolução e a gestão adequada dos resíduos, exige a cooperação com os países de origem, especialmente os países terceiros, diretamente afetados pelo tráfico de resíduos, que são, no entanto, muitas vezes desconhecidos; se puderem ser identificados, poderá haver dificuldades de comunicação com tais países, o que, em muitos casos, torna o processo moroso.

Outra dificuldade prende-se com a necessidade de os elementos de prova recolhidos serem avaliados por meio de pareceres de peritos, em especial no que se refere aos crimes relacionados com os resíduos, sobretudo se estes já tiverem sido eliminados no país ou transferidos para o estrangeiro. Uma preocupação comum neste contexto é o problema da recolha de amostras no âmbito de um processo administrativo, que obedece a regras menos rigorosas do que no quadro de uma investigação e, por vezes, é insatisfatória do ponto de vista da responsabilização penal (ver também o Capítulo XII).

Outros obstáculos à deteção das transferências ilegais de resíduos indicados pelos Estados-Membros são a exiguidade dos orçamentos, tendo em conta que o armazenamento dos produtos apreendidos pode implicar custos adicionais, a escassez dos recursos humanos e a complexidade das circunstâncias subjacentes às infrações penais.

Os fluxos de resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos e de veículos em fim de vida criam a necessidade de se tomarem medidas específicas em várias fases do processo de gestão de resíduos, em conformidade com os requisitos previstos, respetivamente, na Diretiva 2012/19/UE relativa aos resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos e na Diretiva 2000/53/CE relativa aos veículos em fim de vida.

Embora, em alguns Estados-Membros, os equipamentos elétricos e eletrónicos e os veículos em fim de vida sejam considerados fluxos de resíduos prioritários e sujeitos a atividades e análises específicas de inspeção, envolvendo não só controlos documentais, mas também inspeções físicas pormenorizadas, tais medidas não estão em vigor em todos os Estados-Membros.

As conclusões especificamente relativas aos resíduos perigosos são apresentadas nos termos do capítulo XVI.

## RECOMENDAÇÕES

- *Recomenda-se aos Estados-Membros que assegurem a realização de ações integradas e coordenadas que reúnam as várias autoridades de polícia e os organismos administrativos, a fim de criar ou reforçar um sistema eficaz para combater as atividades ilegais relacionadas com as transferências transfronteiras de resíduos.*
- *Recomenda-se aos Estados-Membros que, com vista a aperfeiçoar as medidas de controlo do cumprimento no que respeita às transferências transfronteiras ilegais de resíduos, assegurem a existência de um número suficiente de inspetores especializados e devidamente formados, eventualmente dotados de poderes de ação penal, e a realização de um número igualmente suficiente de inspeções regulares, nomeadamente de controlos físicos de contentores que transportem resíduos.*
- *Recomenda-se aos Estados-Membros que recorram às informações sensíveis de que disponham, às avaliações dos riscos, às investigações financeiras e às técnicas especiais de investigação, na medida em que tal seja proporcionado em relação à infração em causa, e também que criem bases de dados eletrónicas relacionadas com as transferências transfronteiras de resíduos, com vista a reforçar a sua capacidade de deteção de transferências ilegais de resíduos.*
- *Tendo em conta os riscos potenciais relacionados com os resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos e os veículos em fim de vida, os Estados-Membros deverão ponderar a elaboração de um plano de ação global para todo o ciclo destes fluxos de resíduos, da produção à eliminação, que identifique também todos os serviços envolvidos nas atividades conexas de controlo do cumprimento.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a tomar medidas para melhorar a cooperação com os Estados de origem, especialmente os Estados terceiros, diretamente afetados pelo tráfico de resíduos, com vista a facilitar a devolução e a gestão adequada dos resíduos por esses países.*

## **XVI- PRODUÇÃO OU MANUSEAMENTO ILEGAIS DE MATÉRIAS PERIGOSAS E GESTÃO DE RESÍDUOS PERIGOSOS**

### **PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES**

Uma vez que a produção e o manuseamento ilegais de substâncias perigosas podem ter um impacto significativo não só no ambiente, mas também na saúde pública, é da maior importância que tenham sido estabelecidos o quadro legislativo e as estruturas adequadas para regular e controlar as atividades realizadas neste domínio.

De acordo com as conclusões da avaliação, é importante que as substâncias e os produtos perigosos sejam cuidadosamente manuseados durante a produção, o armazenamento, o transporte, a utilização e a eliminação, e que, para tal, as medidas tomadas para prevenir ou limitar os danos sejam baseadas numa avaliação de risco para cada substância, a fim de proteger as populações e o ambiente de quaisquer perigos.

Embora varie a atenção que os Estados-Membros dedicam à produção e ao manuseamento ilegais de substâncias e matérias perigosas, a maior parte estabeleceu, em maior ou menor grau, o quadro regulamentar e organizativo pertinente neste domínio, nomeadamente as disposições específicas de direito penal para definir as infrações e as sanções conexas.

No contexto da avaliação, foi salientado que era importante que a legislação pertinente fosse claramente estruturada para garantir que todas as atividades fossem conduzidas de acordo com regulamentação rigorosa, especificando as restrições aplicáveis à produção, importação, tratamento, recolha, etc., das substâncias perigosas.

A maioria dos Estados-Membros tem uma definição de "matéria perigosa" na legislação nacional, geralmente no direito administrativo, mas não é o caso de todos eles.

No entanto, em caso de incerteza, é aplicável a legislação pertinente da UE nesta matéria. Em especial, nos termos do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à classificação (CRE), rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, são consideradas "perigosas" se preencherem os critérios relativos aos perigos físicos, para a saúde ou para o ambiente estabelecidos no anexo I do Regulamento (CE) n.º 1272/2008 e devem ser classificadas em conformidade com as respetivas classes de perigo definidas nesse mesmo anexo.

Nos termos do artigo 4.º do Regulamento CRE, os fabricantes, importadores e utilizadores a jusante ficam obrigados a proceder à classificação das substâncias ou misturas em conformidade com o título II do regulamento antes de as colocarem no mercado.

O fabrico, a colocação no mercado e a utilização de determinadas substâncias, misturas e artigos perigosos são proibidas e/ou restringidas de acordo com as condições específicas estabelecidas no anexo XVII do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (Regulamento REACH).

No contexto da avaliação, foi sublinhado que a cooperação entre as autoridades competentes – serviços administrativos, polícia, alfândegas, proteção civil, serviços de combate a incêndios e sistema judiciário – deveria, de preferência, ser formalizada com base em procedimentos operacionais normalizados, a fim de assegurar uma resposta coordenada adequada às ameaças representadas pelos produtos químicos e os materiais biológicos, radiológicos e nucleares.

Alguns Estados-Membros indicaram ter encontrado um número muito reduzido de casos de atividades ilegais relacionadas com a produção e o manuseamento de substâncias perigosas ou apenas infrações menores por incumprimento da legislação aplicável em matéria de licenças, autorizações, etc.

A baixa taxa de deteção das atividades ilegais (ainda mais graves) relacionadas com a produção ou o manuseamento de matérias perigosas suscita a questão de se saber se tal poderá estar associado à falta de conhecimento e de sensibilização para estas formas de criminalidade e/ou à insuficiente atividade de acompanhamento e de controlo por parte das autoridades de polícia, o que implica a necessidade de tomar medidas adequadas para reforçar a prevenção e a luta contra as atividades ilegais neste domínio.

Embora alguns Estados-Membros tenham indicado desconhecerem quaisquer obstáculos ao êxito da investigação e da ação penal contra as atividades ilegais relacionadas com a produção e o manuseamento de substâncias perigosas, outros assinalaram problemas gerais, como a complexidade da legislação, a falta de especialização, as dificuldades de deteção, etc.

Um dos principais desafios na investigação e deteção de atividades criminosas relacionadas com o manuseamento de matérias perigosas parece ser a recolha de elementos de prova suficientes e fiáveis que exige uma atividade de investigação adequada e conhecimentos especializados, tendo igualmente em conta a evolução físico-química a partir do momento em que as amostras são recolhidas.

As próprias matérias perigosas constituem em muitos casos elementos de prova que têm de ser recolhidos por recolha de amostras e analisados por peritos/laboratórios forenses designados para o efeito. Os elementos de prova relevantes deverão também ser postos sob custódia oficial ou conservados de outro modo, prevendo-se para isso um armazenamento protegido e seguro, o que em muitos casos comporta custos significativos (ver também o Capítulo XII).

De acordo com as conclusões da avaliação, tendo igualmente em conta que o manuseamento de matérias perigosas apresenta muitas vezes ligações à criminalidade organizada, é importante utilizar as informações sensíveis obtidas, a fim de aumentar as capacidades de deteção neste domínio. Além disso, os Estados-Membros deverão utilizar da melhor forma as possibilidades oferecidas pelas tecnologias modernas através de instrumentos de alta tecnologia e de equipamentos de grande sofisticação que possam facilitar a deteção, amostragem e descontaminação de matérias perigosas;

Tendo em conta que o manuseamento de substâncias perigosas requer um elevado nível de conhecimentos especializados e que, de um modo geral, é necessária uma maior especialização, é essencial uma formação especializada adequada e regular sobre matérias perigosas para os operadores nacionais que destas se ocupam. A maneira como esta formação é ministrada varia consoante os Estados-Membros: nuns é mais bem organizada e mais extensa, noutros deverá ser intensificada e melhorada.

A cooperação com as autoridades competentes de outros Estados-Membros e de países terceiros no que diz respeito às substâncias perigosas é igualmente importante para permitir o intercâmbio de informações sobre a evolução da produção ou do manuseamento dessas substâncias e a sua colocação no mercado a nível europeu e internacional.

No entanto, alguns Estados-Membros não forneceram informações nem referiram experiências específicas de cooperação com outros parceiros europeus e internacionais no que se refere ao manuseamento de matérias perigosas. Outros Estados-Membros referiram formas de cooperação, em especial o intercâmbio de informações, com outros países através dos canais pertinentes, como a Europol e a Interpol. Alguns Estados-Membros referiram a utilização de outros canais, como o painel do portal destinado às Autoridades Nacionais de Execução (PD-NEA), o sistema de informação e comunicação, baseado na Internet na área de fiscalização do mercado pan-europeu (ICSMS) e, para os riscos graves, o portal de segurança RAPEX para troca de informações sobre substâncias perigosas.

No que respeita aos resíduos, os critérios aplicáveis à sua classificação como perigosos estão definidos no Regulamento (UE) n.º 1357/2014 da Comissão, de 18 de dezembro de 2014. Devido ao impacto que têm sobre a saúde humana e o ambiente, deverá ser conferida especial atenção às infrações relacionadas com os resíduos perigosos a que se refere o artigo 3.º, alíneas b) e e), da Diretiva 2008/99/CE, de 19 de novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente através do direito penal.

O manuseamento e o transporte de resíduos perigosos deverão ser acompanhados, uma vez que a gestão inadequada deste tipo de resíduos pode dar azo a situações graves de poluição e ter consequências nocivas para a saúde pública. Tal acompanhamento é conseguido quer por meio da imposição de obrigações aos produtores, detentores, recoletores, transportadores e empresas de eliminação de resíduos perigosos, para que informem as autoridades competentes da eliminação e do transporte de resíduos perigosos, quer por meio da realização de inspeções. Na maior parte dos Estados-Membros, no entanto, não existem sistemas nem medidas específicas para a realização das inspeções e investigações que visem especificamente os resíduos perigosos.

Em muitos dos Estados-Membros avaliados, o número de processos penais relativos a resíduos ou a matérias perigosas é reduzido. Um modus operandi comum na gestão ilegal de resíduos perigosos consiste em afirmar que os resíduos perigosos não são perigosos, classificar os resíduos de equipamentos elétricos e eletrónicos como produtos e ocultar os resíduos perigosos entre os resíduos não perigosos.

Muitas das infrações relacionadas com os resíduos perigosos são cometidas por classificação indevida, uma vez que algumas empresas tendem a classificar os produtos como não perigosos à mínima probabilidade de serem detetados. Por conseguinte, um dos principais desafios para as autoridades competentes é a documentação correta dos resíduos como perigosos. Uma vez que a gestão dos resíduos perigosos é extremamente técnica e complexa, há que tomar medidas que assegurem que as inspeções e a amostragem conexas sejam efetuadas por técnicos qualificados com competências específicas neste domínio.

## RECOMENDAÇÕES

- *A fim de reforçar a sua capacidade de deteção e de execução no combate à produção e manuseamento ilegais de substâncias perigosas, os Estados-Membros são incentivados a reforçar as atividades de acompanhamento e os controlos conexos, bem como a recorrer às informações sensíveis que obtenham e às avaliações de risco para identificar tendências e ameaças neste domínio.*
- *Os Estados-Membros deverão ponderar a possibilidade de formalizar a cooperação interinstitucional no combate às atividades ilegais de produção e manuseamento de substâncias perigosas, a fim de assegurar que as autoridades competentes sejam capazes de reagir às ameaças representadas pelos produtos químicos e materiais biológicos, radiológicos e nucleares de forma rápida e coordenada.*
- *Os Estados-Membros são incentivados a tomar medidas adequadas para aumentar a especialização das autoridades competentes implicadas no combate à produção e manuseamento ilegais de substâncias perigosas, por exemplo, alargando as oportunidades de formação disponíveis para os profissionais deste domínio complexo e altamente técnico da criminalidade.*