



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 9 de novembro de 2023
(OR. fr)

5442/03
DCL 1

ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3

DESCCLASSIFICAÇÃO¹

do documento: ST 5442/03 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

data: 17 de janeiro de 2003

novo estatuto: Público

Assunto: Recomendação de decisão do Conselho para que autorize a Comissão a abrir negociações, em nome da Comunidade Europeia, com vista ao estabelecimento de um acordo sobre responsabilidade civil em caso de danos transfronteiras causados por actividades perigosas no âmbito da Convenção sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais e da Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais

Junto se envia, à atenção das delegações, a versão desclassificada do documento referido em epígrafe.

O texto deste documento é idêntico ao da versão anterior.

¹ Documento desclassificado pela Comissão Europeia em 26 de setembro de 2023

RESTREINT UE



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 17 de Janeiro de 2003 (17.01)
(OR. fr)**

5442/03

RESTREINT UE

**ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3**

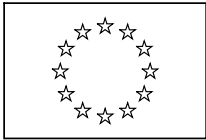
NOTA DE ENVIO

de: Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Sylvain BISARRE, Director
data de recepção: 14 de Janeiro de 2003
para: Javier SOLANA, Secretário-Geral/Alto Representante

Assunto: Recomendação de decisão do Conselho para que autorize a Comissão a abrir negociações, em nome da Comunidade Europeia, com vista ao estabelecimento de um acordo sobre responsabilidade civil em caso de danos transfronteiras causados por actividades perigosas no âmbito da Convenção sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais e da Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento da Comissão – SEC(2003) 23 final.

Anexo: SEC(2003) 23 final



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.01.2003
SEC(2003) 23 final

RESTREINT UE

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

para que autorize a Comissão a abrir negociações, em nome da Comunidade Europeia, com vista ao estabelecimento de um acordo sobre responsabilidade civil em caso de danos transfronteiras causados por actividades perigosas no âmbito da Convenção sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais e da Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais

(apresentada pela Comissão)

DECLASSIFIED

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO

Na sequência do derrame de cianeto em Baia Mare, na Roménia, em Janeiro de 2000, e das medidas posteriormente tomadas pelo Governo suíço, os órgãos de direcção da Convenção de Helsínquia, da UNECE, de 1992, sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais (“Convenção Protecção das Águas”) e da Convenção de Helsínquia, da UNECE, de 1992, sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais (“Convenção Acidentes Industriais”), decidiram, face às deficiências dos regimes em vigor respeitantes à responsabilidade civil, que:

- se inicie um processo de negociação intergovernamental, que vise a adopção de um acordo sobre responsabilidade civil em caso de danos transfronteiras causados por actividades perigosas, no âmbito de ambas as convenções (a seguir designado “o acordo”);
- com esse objectivo, seja criado um grupo de trabalho intergovernamental de composição não limitada, que será responsável pela redacção do acordo acima mencionado, a adoptar numa futura sessão conjunta especial, eventualmente no quadro da Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa ", a realizar em Kiev, entre 23 e 25 de Maio de 2003.

As primeiras quatro reuniões do grupo de trabalho realizaram-se em Novembro de 2001, Fevereiro de 2002, Maio de 2002 e Setembro de 2002. Estão agendadas novas reuniões para Novembro de 2002 e Fevereiro de 2003; se necessário, poderá ser organizada mais uma reunião ou mesmo várias.

A Comunidade Europeia é Parte Contratante em ambas as convenções (Protecção das Águas e Acidentes Industriais).

2. OBJECTIVOS E ÂMBITO DO PROJECTO DE ACORDO SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL

O projecto de acordo visa regular a responsabilidade civil por danos resultantes de casos abrangidos pelas duas convenções acima mencionadas: a “Convenção Protecção das Águas” e a “Convenção Acidentes Industriais” da UN/ECE. Além disso, o projecto de acordo pode alterar essas convenções, quando as características específicas do regime de responsabilidade assim o exigirem.

Por conseguinte, o objectivo do projecto de acordo é prever um regime geral de responsabilidade civil e a indemnização adequada e rápida em caso de danos resultantes dos efeitos transfronteiras de acidentes industriais ocorridos em águas transfronteiras das Partes no acordo (artigos 1º e 3º). O projecto de acordo visa abranger os danos tradicionais (danos corporais e materiais) e os danos ambientais. Para esse efeito, concede às vítimas o direito de agirem judicialmente contra o poluidor com base num regime de responsabilidade objectiva, complementado por um número limitado de defesas disponíveis (artigo 4º) e acompanhado de uma obrigação de garantia financeira (artigo 11º).

Além disso, esse regime de responsabilidade estrita (objectiva) é complementado por um regime de responsabilidade por dolo, em caso de premeditação, negligência ou omissão, de

acordo com as regras pertinentes do direito nacional (artigo 5º). Devem prever-se limites financeiros para a responsabilidade objectiva, mas não para a responsabilidade por dolo (artigo 9º).

Prevêem-se igualmente disposições acessórias necessárias para o correcto funcionamento dos futuros convénios (ver, por exemplo, artigo 10º sobre os limites temporais da responsabilidade e os artigos 13º a 17º-A sobre os procedimentos).

Será igualmente necessário introduzir disposições que garantam o acesso às informações e o acesso à justiça, em conformidade com os princípios estabelecidos na Convenção de Aarhus (artigo 11º-A).

No que respeita aos procedimentos, o projecto de acordo contém, *inter alia*, disposições relativas aos tribunais competentes (artigo 13º), às acções conexas (artigo 14º) e ao reconhecimento mútuo e à execução das decisões judiciais (artigo 17º).

3. MATÉRIAS DA COMPETÊNCIA DA COMUNIDADE

3.1. Matérias abrangidas pela competência partilhada

A Comunidade Europeia, nos termos do Tratado que a institui e, nomeadamente, do nº 1 do seu artigo 175º, é competente para concluir acordos internacionais e para implementar as obrigações deles decorrentes, que contribuam para realizar os objectivos enumerados no nº 1 do artigo 174º do Tratado CE.

O nº 1 do artigo 174º do Tratado que institui a Comunidade Europeia estabelece os objectivos da política comunitária no domínio do ambiente:

- a preservação, a promoção e a melhoria da qualidade do ambiente;
- a protecção da saúde das pessoas;
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais,
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.

Nos termos do nº 2 do artigo 174º do Tratado CE, a política comunitária no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade de situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

A responsabilidade ambiental destina-se a obrigar o poluidor a pagar o custo da reparação dos danos causados.

Ao fazê-lo, a responsabilidade ambiental contribui para:

- implementar os princípios ambientais fundamentais do Tratado CE;
- garantir a descontaminação e a restauração do ambiente;

- incentivar os operadores a cumprirem rigorosamente a legislação ambiental;
- melhorar, ainda que marginalmente, o funcionamento do mercado interno.

O estabelecimento de um regime geral de responsabilidade civil e a reparação rápida e adequada dos danos resultantes dos efeitos transfronteiras dos acidentes industriais nas águas transfronteiras contribuirão para a realização dos objectivos da política ambiental da Comunidade, em conformidade com o artigo 174º do Tratado.

Por último, para além desta competência geral, o projecto de acordo contempla matérias comuns à legislação comunitária em vigor (sobre o acesso à informação) e à proposta legislativa, actualmente em discussão (sobre a responsabilidade por danos ambientais).

3.1.1. A proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade ambiental

No que respeita às propostas legislativas, assinala-se que, em 23 de Janeiro de 2002, a Comissão adoptou uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais ².

A proposta estabelece um quadro baseado na responsabilidade ambiental para garantir a reparação ou a prevenção dos futuros danos ambientais. A responsabilidade ambiental engloba os danos ambientais e as ameaças iminentes no caso de actividades operacionais especificamente limitadas, bem como os danos à biodiversidade protegida aos níveis comunitário e nacional e às águas abrangidas pela Directiva-Quadro da Água (2000/60/CE³), e a contaminação do solo causadora de danos graves à saúde humana.

Nos termos da proposta, as partes potencialmente responsáveis pelos custos da prevenção ou da reparação dos danos ambientais são os operadores das actividades de risco ou potencialmente de risco enumeradas no Anexo I. Nelas se incluem as actividades que libertam substâncias químicas perigosas para a água ou para o ar, ou seja, instalações que produzem substâncias químicas perigosas, aterros e incineradoras.

A proposta prevê igualmente certas excepções e defesas. Por exemplo, as emissões autorizadas não estão sujeitas ao regime de responsabilidade. Do mesmo modo, as actividades e emissões que não eram consideradas perigosas de acordo com o estado dos conhecimentos científicos e técnicos na altura em que ocorreram estão também isentas nos termos da proposta. Refira-se que nenhuma destas duas defesas se aplica em caso de negligência do operador.

Além disso, os operadores que dêem provas de negligência na condução de actividades ocupacionais não incluídas no Anexo I podem igualmente ser responsáveis pelos custos da prevenção ou da reparação dos danos à biodiversidade.

Por último, as autoridades públicas deverão desempenhar um papel importante no regime de responsabilidade proposto, garantindo que os operadores responsáveis tomem ou financiem pessoalmente as medidas preventivas ou restauradoras necessárias.

² COM(2002) 17 final – JO C 151 E de 25.6.2002, p. 132.

³ Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água (JO L 327 de 22/12/2000, p. 1).

Os tipos de danos ambientais transfronteiras causados por acidentes industriais em águas transfronteiras a abranger pelo projecto de regulamento inserir-se-ão no âmbito de aplicação da futura legislação comunitária relativa à responsabilidade ambiental. Embora a proposta de directiva sobre responsabilidade ambiental não cubra as lesões corporais nem os danos materiais e à propriedade, a proposta legislativa e o projecto de acordo abrangerão, ambos, os pedidos de indemnização relativos ao custo das medidas de descontaminação das águas transfronteiras afectadas e o custo das medidas de emergência tomadas no momento em que ocorre o acidente.

Convém notar, neste contexto, que as várias disposições da proposta de directiva (por exemplo, a definição de dano ambiental) não fazem distinção entre dano “nacional” e “transfronteiras”, pelo que o âmbito da proposta de directiva deverá ser interpretado como abrangendo ambos os tipos de dano.

Além disso, o artigo 17º da directiva (relativo à colaboração entre os Estados-Membros) não proíbe um Estado-Membro de utilizar uma “medida bilateral transnacional em matéria de responsabilidade civil” quando o considere útil, ou, por maioria de razão, necessário, para atingir os objectivos traçados pelos Estados-Membros em causa. No entanto, a maneira de proceder do Estado-Membro em matéria de responsabilidade civil deve, pelo menos, ser compatível com as disposições substantivas pertinentes da proposta.

Na ausência de uma cláusula derogatória, é necessário que o regime bilateral transnacional de responsabilidade civil seja conforme com as características substantivas do regime de responsabilidade no que respeita aos tipos de responsabilidade, às defesas disponíveis, aos prazos, etc.

Além disso, a necessidade urgente de uma abordagem coerente entre a legislação internacional e comunitária em matéria de responsabilidade ambiental deve ser declarada. Eis alguns exemplos de questões a negociar proximamente, ou cuja negociação prossegue, a nível internacional e que visam o estabelecimento de um objectivo para a responsabilidade ambiental, em relação às quais é necessário a Comunidade assumir uma posição geral:

- O Protocolo sobre responsabilidade e indemnização da Convenção de Basileia sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e a sua eliminação. Este protocolo foi assinado em 1999 e encontra-se, neste momento, aberto à ratificação.
- O Protocolo de “Cartagena” sobre biosegurança: a decisão de iniciar negociações para a elaboração de regras e procedimentos internacionais em matéria de responsabilidade deve ser executada pelo órgão director na primeira reunião das Partes, na Primavera de 2003.
- A Convenção sobre a Biodiversidade estabelece, no nº 2 do seu artigo 14º, que um grupo de trabalho examinará a questão da responsabilidade no âmbito da Convenção antes do final de 2003.

Por conseguinte, é de toda a conveniência autorizar a Comissão a participar nas negociações do projecto de instrumento.

3.1.2. Acesso às informações sobre ambiente e acesso à justiça

A introdução de disposições relativas ao acesso a informações ambientais, que regulamentarão igualmente o acesso à justiça em caso de recusa ilícita de fornecer as informações solicitadas, influirá provavelmente na legislação comunitária sobre a mesma matéria. O acesso a informações sobre ambiente rege-se, neste momento, pela Directiva 90/313/CEE do Conselho, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente⁴. Encontra-se, neste momento, em discussão uma nova proposta da Comissão relativa a uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o acesso do público às informações sobre ambiente, apresentada em 29 de Junho de 2000⁵.

3.2. Matérias da competência externa exclusiva, nos termos do Regulamento nº 44/2001 do Conselho

Desde a assinatura do Tratado de Amesterdão, a Comunidade adquiriu novos poderes no que respeita à cooperação judicial em matéria civil, através da adopção do Regulamento nº 44/2001⁶. Este regulamento comunitário vincula todos os Estados-Membros, excepto a Dinamarca. Assim, a Convenção de Bruxelas de 1968 continua a reger as relações entre a Dinamarca e os restantes Estados-Membros.

A adopção do Regulamento 44/2001 implica que os Estados-Membros perdem o direito de assumir novas obrigações que colidam com este instrumento. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros, agindo a título individual ou colectivamente, perdem o direito de assumir obrigações para com países terceiros na medida em que e quando entram em vigor regras comuns passíveis de ser afectadas por essas obrigações. Consequentemente, a Comunidade tem competência exclusiva para negociar, assumir e cumprir tais compromissos internacionais. Por conseguinte, é necessário prever os meios que permitam à Comunidade assumir o seu papel.

Nos termos do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Dinamarca não está vinculada pelo Regulamento (CE) 44/2001 nem sujeita à sua aplicação. Consequentemente, a Dinamarca não é Parte na adopção da presente directiva sobre estas questões e é livre para decidir aprovar ou não o acordo. No entanto, o dever de cooperar previsto no artigo 10º do Tratado CE obriga-a, no que se refere a esta matéria, a consultar os outros Estados-Membros em sede do Conselho.

O projecto de acordo sobre responsabilidade civil em negociação contém disposições acessórias (arts. 13º, 14º e 17º) que afectam o regulamento comunitário relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial. O regulamento CE prevê que se aplicam regras harmonizadas relativas à jurisdição quando o requerido está domiciliado num dos Estados-Membros vinculados pelo regulamento e que, nos termos do artigo 4º, as acções contra um requerido “não domiciliado no território de um Estado-Membro” podem ser introduzidas junto dos tribunais de cada Estado-Membro de acordo com as suas regras de jurisdição nacionais.

Regras de jurisdição

O artigo 13º do projecto de instrumento contém regras específicas sobre jurisdição que oferecem à parte lesada a possibilidade de escolher o tribunal do Estado em que “o dano foi

⁴ JO L 158 de 23.6.1990, p. 56. Directiva 90/313/CEE–

⁵ COM(2000) 402 final – JO C 337E de 28.11.2000, p. 156)

⁶ JO L 12 de 16.1.2001, p. 1

sofrido” ou em que “ocorreu o acidente industrial” ou onde o requerido tem a sua “residência habitual ou sede da actividade”.

Para efeitos do regulamento, a jurisdição baseia-se antes de mais no domicílio do requerido. Além disso, em relação a matéria delitual ou quase-delitual, uma pessoa domiciliada num Estado-Membro pode ser demandada perante o tribunal do Estado-Membro em que ocorreu ou possa ocorrer o facto danoso.

Em princípio, apesar de a análise da jurisdição dos dois regimes ser substancialmente semelhante, podem surgir, de futuro, discrepâncias devido ao surgimento de nova jurisprudência ou a alterações da legislação.

Acções conexas

O âmbito das “acções conexas” no projecto de instrumento, segundo a definição estabelecida no nº 3 do artigo 14º, é idêntico ao da definição dada no nº 3 do artigo 28º do regulamento CE. No entanto, existem diferenças substanciais entre os dois instrumentos que podem ser analisadas do seguinte modo:

- Caso as acções conexas se encontrem pendentes nos tribunais de Partes diferentes, o nº 1 do artigo 14º do projecto de instrumento permite que, a pedido de uma das Partes, qualquer tribunal distinto do primeiro para o qual se recorreu suspenda a instância, mas apenas enquanto a acção está em curso na primeira instância. Esta disposição diverge do disposto no nº 1 do artigo 28º do regulamento CE, que permite que todos os tribunais aos quais a acção foi submetida suspendam a instância sem quaisquer limites respeitantes à pendência da acção.

- O nº 2 do artigo 14º do projecto de instrumento estabelece as condições em que os tribunais podem declinar a sua jurisdição a favor de outro tribunal. Estas condições diferem substancialmente do regime previsto no nº 2 do artigo 28º do regulamento CE.

Em conclusão, o nº 2 do artigo 14º do projecto de instrumento e o nº 2 do artigo 28º do regulamento são incompatíveis.

Reconhecimento e execução

1.- Reconhecimento mútuo:

O nº 1 do artigo 17º do projecto de instrumento, relativo ao reconhecimento mútuo, difere dos artigos 33º, 34º, 35º e 37º do regulamento CE em três aspectos:

- a) O projecto de instrumento estabelece como condição para o reconhecimento mútuo que a decisão a reconhecer seja proferida por um tribunal competente segundo as regras do projecto de instrumento e que seja executória no Estado de origem. O regulamento CE, contrariamente, proíbe, como regra geral, que o segundo tribunal reveja a competência do primeiro; além disso, não menciona qualquer condição de exequibilidade.
- b) O projecto de instrumento também estabelece como condição para o reconhecimento que a decisão a reconhecer já não esteja sujeita a recursos ordinários, ao passo que o regulamento CE confere ao tribunal ao qual se pede o reconhecimento o direito de suspender a instância em caso de recurso ordinário contra a decisão a reconhecer.

- c) Por último, a maioria dos fundamentos para a recusa de reconhecimento justificados no âmbito do projecto de instrumento divergem dos fundamentos correspondentes previstos no regulamento.

Em conclusão, o projecto de instrumento e o regulamento não são compatíveis no que respeita ao reconhecimento das decisões judiciais.

2.- Execução das decisões: Não há incompatibilidades aparentes.

Por conseguinte, a Comissão avalia do seguinte modo o interesse comunitário:

- Para salvaguardar o interesse da Comunidade no que respeita à sua competência externa, será necessário que o acordo inclua uma cláusula de desconexão que preveja a aplicação do Regulamento 44/2001 entre os Estados-Membros, em vez das disposições pertinentes do projecto de acordo, em todas as matérias cobertas pelo regulamento CE.
- O exercício das competências externas por parte da Comunidade em matérias da sua competência implica a adesão da Comunidade ao instrumento proposto. Note-se que a Comunidade Europeia é Parte em ambas as convenções. O projecto de acordo contém já uma cláusula que permite que as Organizações Regionais de Integração Económica se tornem Partes nele.

RECOMENDAÇÃO

À luz das considerações supra, a Comissão recomenda:

- que o Conselho a autorize a negociar um acordo sobre responsabilidade civil por danos transfronteiras causados por actividades perigosas no âmbito da Convenção sobre a Protecção e a Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais e da Convenção sobre os Efeitos Transfronteiriços dos Acidentes Industriais;
- que, uma vez que, de acordo com o Tratado, a Comissão conduzirá essas negociações em nome da Comunidade Europeia, o Conselho nomeie um comité especial para a assistir na execução das suas tarefas;
- que o Conselho emita as directrizes de negociação em anexo.

ANEXO

DIRECTRIZES DE NEGOCIAÇÃO

- (1) A Comissão garantirá que o acordo seja coerente com a legislação comunitária pertinente e com a legislação proposta relativa ao acesso às informações sobre ambiente e à responsabilidade ambiental, bem como com as convenções internacionais neste domínio bem como com os objectivos da Estratégia comunitária sobre o desenvolvimento sustentável, incluindo a avaliação prévia do impacto. A Comissão garantirá que o acordo inclua uma ou mais cláusulas que dêem aos Estados-Membros da Comunidade Europeia a possibilidade de aplicarem a legislação comunitária pertinente, em vez das disposições em causa do acordo internacional.
- (2) A Comissão garantirá que o acordo contenha disposições adequadas que permitam à Comunidade tornar-se Parte Contratante nesse mesmo acordo.
- (3) A Comissão informará o Conselho do resultado das negociações e, se necessário, de quaisquer problemas que surjam no decurso das mesmas.

DECLASSIFIED