

# UN REPÀS A L'EVOLUCIÓ DE LES BASES LEGALS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNITAT ECONÒMICA EUROPEA\*

Agustín García-Ureta  
Master en Dret comunitari europeu  
per la Facultat de Dret de la Universitat d'Exeter

Les bases jurídiques de la política comunitària de medi ambient han experimentat una evolució progressiva durant la seva relativa curta vida. La necessitat d'adoptar accions urgents per combatre la contaminació i racionalitzar la utilització dels recursos naturals han guiat en bona mesura els principis bàsics d'aquesta política. L'Acta Única Europea ha institucionalitzat la protecció ambiental en el tractat de la Comunitat Europea i ha definit uns principis i uns objectius amplis. No obstant això, la interpretació i l'abast d'aquestes noves normes encara són incerts. Per això, aquest article pretén subratllar certes característiques fonamentals de les bases jurídiques que han sustentat el naixement i el desenvolupament posterior de la política que és objecte d'aquest estudi.

## I. Els primers anys de la protecció ambiental

En el període anterior a l'Acta Única Europea, la doctrina indicava freqüentment que, en el Tractat, les bases legals per aprovar la normativa ambiental eren incertes i poc clares. El mateix text legal no esmentava el concepte de «medi ambient» en cap dels articles. I l'article 36 permet als estats membres d'introduir limitacions a les importacions i les exportacions justificades per motius de protecció de la salut i de la vida de les persones i els animals i de preservació dels vegetals. *Prima facie*, això era un indicador que els estats eren competents en matèria ambiental.<sup>1</sup>

El medi ambient va adquirir una especial importància a la Conferència d'Estocolm de 1972, on era present la Comunitat. Aquesta conferència de primer va inspirar la Comissió<sup>2</sup> i a continuació els caps d'estat o de govern a fer una declaració (ara ja clàssica) a la reunió de París (1972), que va influir sobre les posteriors accions de la Comunitat envers aquesta matèria: «L'expansió econòmica no és pas un fi per ella mateixa. S'ha de traduir en una millora tant de la qualitat com del nivell de vida. D'acord amb l'esperit europeu, es prestarà una atenció especial als valors i als béns no

---

\* He utilitzat la versió en anglès del diari oficial de les Comunitats (*Official Journal*, O.J.) i de les sentències del Tribunal de Justícia de Luxemburg (*European Court Reports*, ECR).

1. Rehinder i Stewart, *Environmental Protection Policy*, Walter de Gruyter, 1985, pàg. 16.

2. Sec (71) 2616 Final, *Première Communication sur la Politique de la Communauté en Matière d'Environnement*; *vid.* Hannequart, *La Mise en Place d'une Politique Communautaire de l'Environnement*, Universitat Catòlica de Lovaina, 1978.

materials i a la protecció del medi ambient a fi de col·locar el progrés al servei de la humanitat.»<sup>3</sup>

Aquesta declaració va accelerar l'adopció de mesures ambientals, però cal tenir en compte que les primeres normes foren aprovades dins el context del Programa General d'Eliminació de Barreres Tècniques al Comerç de 1969.<sup>4</sup>

### 1. Els programes d'acció

La innovació més gran es va produir amb els primers programes d'acció en matèria ambiental (d'ara endavant PA), que van assenyalar una sèrie de mesures que calia adoptar per un control de la contaminació, una utilització racional dels recursos naturals i unes accions en l'àmbit internacional. Això va suposar un reforç de la base jurídica per adoptar mesures ambientals, encara que, com indiquen Johnson i Corcelle, el Consell sempre s'ha ocupat d'aprovar només les directrius bàsiques i no pas els programes concrets.<sup>5</sup>

La Comissió va justificar al seu dia la introducció dels programes d'acció i de la política ambiental en conjunt en una sèrie de raonaments: les diverses polítiques nacionals podien distorsionar les condicions de competència a la Comunitat i augmentar els costos de producció; la preservació dels recursos naturals, base i límit de tot desenvolupament socio-econòmic, i la necessitat de donar una «faceta humana» a la Comunitat.<sup>6</sup>

#### 1.1. Naturalesa jurídica

Els quatre programes adoptats fins ara<sup>7</sup> han estat aprovats sota diversos títols: «declaració», el primer, i «resolucions» del Consell i dels representants dels governs reunits en el Consell. Tant el Consell, com a institució comunitària, com els representants dels governs són esmentats per donar més fonament a aquests instruments. Considerem-ne la naturalesa.

a) Des d'un punt de vista teòric: aquests programes reflecteixen la distinció entre *hard* i *soft law* que la doctrina internacional ha anat elaborant. Les primeres són aquelles normes eminentment obligatòries, mentre que les segones són «normes que marquen pautes que haurien de complir els estats però que no poden ser aplicades de la mateixa manera que les primeres»<sup>8</sup>. El motiu perquè s'hagi adoptat aquest segon tipus d'instruments es basa en què els estats a vegades necessiten unes normes més

3. Commission of the EC, *Sixth General Report of the Activities of the European Communities*, (1972), pàg. 8, § 3 (l'èmfasi és de l'autor).

4. [1969] J.O. C76, modificat el 1973. Vid. Directive 70/157 [1970] O.J. L42; 70/220 [1970] O.J. L76 i 72/306 [1972] O.J. L190.

5. Johnson i Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, Graham and Trotman, Londres, 1989, pàg. 11.

6. *Bulletin of the European Communities* 11-1981, punt 1.4.1; vid. Com(80) 22 Final, «Progress made in connection with the environment action programme and assessment of the work done to implement it», pàg. 1.

7. (1) 1973-76 [1973] O.J. C112; (2) 1977-81 [1977] O.J. C139; (3) 1982-86 [1983] C64; (4) 1987-92 [1987] C328.

8. Kiss, «Survey of Current Developments in International Environmental Law», IUCN Environmental Policy and Law, Paper núm. 10 (1976), a Lister, *International Wildlife Law*, Grotius Publications Limited, 1985, pàg. 11.

flexibles que no pas els tractats i les convencions internacionals per a la consecució de diversos objectius.<sup>9</sup>

b) En Dret comunitari: aquests programes són concebuts com a declaracions de naturalesa no-obligatòria que representen un tipus de política acordada entre els estats membres.<sup>10</sup>

Els PA coordinen els diversos actors i les diverses mesures que cal considerar dins el context de la Comunitat. Però, això no ha limitat gens el paper de les normes tradicionals assenyalades en l'article 189 CEE, ja que les diverses mesures que són adoptades es materialitzen en els instruments que estableix aquest article.

Els PA han estat assimilats a les recomanacions i les opinions de l'article 189. Això suposa que: 1. No són directament obligatoris malgrat la importància política i pràctica que de fet tenen.<sup>11</sup> 2. Òbviament, no poden modificar les disposicions del Tractat. A més, la naturalesa mixta d'aquests programes, aprovats pel Consell i els representants dels estats, implica que la Comunitat no té competència exclusiva en aquest camp,<sup>12</sup> com podrem comprovar més endavant. Una altra conseqüència és que no estan subjectes al control del Tribunal de Justícia de Luxemburg encara que, com diu Schermers, es podrien plantejar qüestions pre-judicials (article 177 CEE) sobre la interpretació d'aquests programes.<sup>13</sup>

## 1.2. Contingut

El primer PA va assentar els principis bàsics de la política comunitària de medi ambient<sup>14</sup> (que inspiren l'actual article 130.R del Tractat), va concentrar els esforços en la lluita contra la contaminació i va iniciar un primer acostament a la cooperació internacional. Entre les mesures aprovades per aquest programa, esmentarem la directiva relativa als residus, la relativa a la qualitat exigida pel que fa a les aigües superficials destinades a la producció d'aigua potable en els estats membres i la relativa a la contaminació causada per determinades substàncies perilloses abocades en el medi aquàtic.<sup>15</sup>

Abans d'aprovar aquest programa, el Consell va establir un procediment d'informació en matèria ambiental de tal manera que els estats membres havien de comunicar amb antelació els avantprojectes de mesures que pretenien adoptar en l'àmbit nacional o internacional i que d'alguna manera poguessin afectar el funcionament del mercat comú. Aquest procediment ha estat substituït per la Directiva 83/189, que estableix un mecanisme d'informació en matèria d'estàndards tècnics.<sup>16</sup>

9. Chinkin, «The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law», (1989), *International and Comparative Law Quarterly (ICLQ)*, 850; Wellens i Borchardt «Soft Law in European Community Law», (1989), *European Law Review (ELRev)*, 267, pàg. 271-272.

10. Rehinder i Stewart, *cit.*, pàg. 33; Wellens i Borchardt, *cit.*, pàg. 285.

11. Johnson i Corcelle, *cit.*, pàg. 11; Schermers, *Judicial Protection in the European Communities*, quarta edició, Kluwer, 1987, pàg. 159, § 304.

12. *Vid.* Mateu Isturiz, Cepas Palanca, Pederal Peces, *La Protección de los Consumidores y el Medio Ambiente en la Comunidad Económica Europea*, Ed. Trivium, Madrid, 1986, pàg. 140; Wellens i Borchardt, *cit.*, pàg.229.

13. Schermers, *cit.*, pàg. 159, § 304.

14. *Vid.* Títol II del primer PA.

15. Directives 75/442, 75/440 [1975] O.J. L194; 76/160 [1976] O.J. L31; 76/464 [1976] O.J. L129; 76/403 [1976] O.J. L108.

16. [1983] O.J. L109; vegeu el quart PA, *cit.*, punt 2.1.7.

El segon programa va seguir les pautes marcades per l'anterior. Mentre va ser vigent, fou aprovada la directiva relativa als residus de la indústria del diòxid de titani i la directiva relativa a l'aproximació de disposicions legals en matèria de classificació, embalatge i etiquetatge de substàncies perilloses, que modificava l'original Directiva 67/548/CEE.<sup>17</sup>

El tercer PA va remarcar, sobretot, la necessitat d'adoptar una visió preventiva que integrés la política ambiental dins la resta de les polítiques comunitàries. Aquest aspecte es va materialitzar amb l'aprovació de la Directiva 85/337 d'avaluació de l'impacte ambiental. Aquest programa també va donar molta importància a les accions que calia adoptar en l'àmbit internacional.

El quart PA<sup>18</sup> s'inspira principalment en l'Acta Única i l'establiment definitiu del mercat interior. En resum, aquest programa que arriba a la fi pretén una millor coordinació amb la resta de les polítiques i de les accions que ha de prendre la Comunitat. És rellevant, per exemple, la importància que es dona a la necessitat que els estats membres apliquin correctament els instruments comunitaris. El programa cobreix aspectes com l'accés dels ciutadans a la informació ambiental que és a mans de les autoritats dels estats (90/313), la biotecnologia (90/219 i 90/220), les àrees urbanes, la protecció de la flora i la fauna, etc.

Un cop estudiats aquests aspectes preliminars, centrem la nostra atenció en les normes del tractat que van permetre l'aprovació de la normativa ambiental específica.

## 2. L'article 2 del Tractat CEE

Abans d'estudiar aquesta norma, és important fer una breu referència sobre el concepte de «competència» en Dret comunitari. Com és sabut, i el Tribunal de Justícia ho ha recordat diverses vegades, els estats membres han realitzat una transferència de la seva sobirania a la Comunitat, tot i que és limitada. Per tant, aquesta gaudeix de certs poders, però, òbviament, no és competent per intervenir en qualsevol àmbit. Això és aplicable a les seves institucions. Així, l'article 4 CEE diu que cada institució actuarà «dins els límits de les competències atribuïdes pel present tractat».<sup>19</sup>

L'article 2 ha estat la base originària de la política ambiental ja que estableix que la Comunitat «tindrà per missió promoure, mitjançant l'establiment d'un mercat comú i la progressiva aproximació de les polítiques econòmiques dels estats membres, un desenvolupament harmoniós de les activitats econòmiques en el conjunt de la Comunitat, una expansió contínua i equilibrada, una estabilitat creixent, un augment accelerat del nivell de vida i unes relacions més estretes entre els estats que l'integren».

D'una manera similar, el primer PA declarava en el preàmbul: «considerant que la millor qualitat de vida i la protecció del medi ambient és una de les tasques fonamentals de la Comunitat; considerant que cal establir una política ambiental comunitària.»

17. 78/179 [1978] O.J. L54; 79/831 [1979] L259.

18. *Vid.* House of Lords Select Committee on the European Communities, *Fourth Environmental Action Programme*, Session 1986-87, 8th Report; Sánchez Fernández de Gatta, «El Cuarto Programa de la Comunidad Europea sobre el Medio Ambiente (1987-1992)» a *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, II Congreso Mundial Vasco, HAEE-IVAP, Oñati, 1988, 367.

19. Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, cas 26/62 [1963] ECR 1, pàg. 12; *vid.* articles 145 i 155 CEE.

No obstant això, hi va haver qui va indicar que la protecció del medi ambient no era un objectiu del Tractat CEE i que l'article 2 se cenyia a «l'establiment del mercat comú» i que, per tant, «els objectius del Tractat s'havien de circumscriure a l'àrea econòmica, de manera que unes altres actuacions, com per exemple en assumptes socials, estan subordinades a la d'aquella matèria».<sup>20</sup>

Aquesta interpretació fou refusada per la doctrina, ja que creia que el concepte de «mercado comú» i, conseqüentment, les tasques que desenvolupa la Comunitat, havien de ser incloses en un context ampli i dinàmic.<sup>21</sup> Efectivament, un dels objectius del Tractat és el de crear una unitat econòmica integrada i lliure de restriccions internes,<sup>22</sup> però aquest objectiu no es podia concebre dins d'àmbits limitats. El mateix tractat es refereix a qüestions socials en el títol III de la tercera part. Així mateix, el Tribunal de Justícia havia declarat que la Comunitat no només és una unitat econòmica sinó que, al mateix temps, pretén assegurar el progrés social, de vida i de treball dels ciutadans que la componen.<sup>23</sup> El Comitè Econòmic i Social va adoptar una perspectiva similar i en el seu informe anual (1973) va declarar que els objectius de la Comunitat en matèria ambiental s'han de basar en la lletra i en l'esperit de l'article 2 (CEE). En aquest sentit, es deia que el creixement econòmic ha de ser compatible amb objectius socials i humans, i s'ha de donar prioritat a corregir desequilibris regionals, socials i sectorials.<sup>24</sup>

### 3. L'article 100 CEE

#### 3.1. Aspectes generals

L'article 100 és una norma destinada a l'aproximació de les disposicions legals dels estats membres que incideixin directament en l'establiment o el funcionament del mercat comú. Per això, les normes aprovades es refereixen a evitar distorsions de la lliure competència. El procés d'harmonització no és un fi per ell mateix,<sup>25</sup> però òbviament ajuda a la consecució del mercat comú. En aquest sentit, el Tribunal de Justícia ha declarat que «mitjançant l'aproximació de lleis, normes i mesures administratives, es redueixen els obstacles que sorgeixen com a conseqüència de les diferències existents entre les legislacions dels estats membres».<sup>26</sup> D'altra banda, un cop ha estat aprovada una norma comunitària en virtut d'aquest article, es redueix el camp d'acció d'aquells.<sup>27</sup>

#### 3.2. Aspectes particulars

Per estudiar el paper de l'article 100 com a fonament de l'adopció de mesures ambientals en aquest període d'evolució d'aquesta política, cal fer una referència a

20. House of Lords Select Committee on the European Communities, *Approximation of Laws under Article 100 of the EEC Treaty*, Session 1977-78, 22nd Report, pàg. 12, § 17.

21. *Vid.* Beraud, «Fondements Juridiques du Droit de l'Environnement dans la Traite du Rome», (1979) *Revue du Marché Commun (RMC)*, núm. 223, 35, pàg. 37.

22. Schlüter v. Hauptzollamt Lörrach, cas 9/73 [1973] ECR 1135, § 39.

23. Defrenne v. Sabena, cas 43/75 [1976] ECR 455, § 10.

24. Economic and Social Committee, *Annual Report* (1973), pàg. 16 (la meua traducció).

25. Ehlermann, «Community Policy with regard to the Approximation of Laws», a House of Lords, *cit.* pàg. 44.

26. Comisión v. Italia, cas 193/80 [1981] ECR 3019, § 17.

27. *Vid.* Tedeschi v. Denkavit, cas 5/77 [1977] ECR 1555, § 35.

l'objectiu, l'aproximació de mesures legals «que incideixin directament en l'establiment o el funcionament del mercat comú».

a) Aspectes que incideixin en el mercat comú

Aquesta condició va actuar com a límit per a l'adopció de mesures ambientals ja que calia justificar-ne la connexió amb el mercat comú. Es varen adduir certs dubtes en un cas relacionat amb la directiva de detergents. La Comissió va obrir un procediment contra Itàlia (article 169 CEE) perquè no havia adoptat mesures per transposar la directiva. L'estat demandat va indicar que aquesta norma ratllava els límits de la competència comunitària i que de fet era «una convenció amb la forma de directiva». El Tribunal de Justícia no va donar gaire crèdit a aquests arguments i va recordar que aquella havia estat aprovada no només sota el Programa d'Acció, sinó també dins el Programa d'Eliminació de Barreres Tècniques al Comerç.<sup>28</sup>

b) Aspectes que hi incideixin directament

Aquesta és una de les altres característiques d'aquest article. El concepte «directament» ha provocat diverses opinions entre la doctrina sobre la seva interpretació exacta. Algun sector opinava que era impossible distingir entre incidència «directa» i «indirecta». Aquest terme havia de ser entès en el sentit d'oferir una certa discreció al legislador comunitari.<sup>29</sup>

El Comitè de les Comunitats Europees de la Cambra dels Lords britànica, un dels principals opositors de la competència comunitària en aquest període, va considerar que aquesta expressió mostra l'existència d'un vincle entre les divergències entre les normes nacionals (la causa) i el funcionament del mercat comú.<sup>30</sup> Segons la seva opinió, les divergències en matèria ambiental no eren suficients com per afectar (directament) les condicions de competència i el mercat comú,<sup>31</sup> amb la qual cosa era justificar l'ús de l'article 100 CEE. Això es fonamentava en un altre sector de la doctrina que defensava que els costos ocasionats per diverses mesures ambientals només incidien indirectament en el comerç de les mercaderies i, per tant, afectaven tangencialment el mercat comú.<sup>32</sup>

No obstant això, aquests arguments ja feia temps que havien estat contestats per Spinelli, el qual havia declarat que «si diverses parts d'una comunitat integrada o en vies d'integrar-se es proposessin desenvolupar diverses polítiques ambientals sense estar lligades entre elles, en un termini no gaire llarg es produiria una divergència tan gran en el cost de nombrosos béns que, o bé s'hauria de paralitzar aquesta política o bé es trencaria la integració entre les diverses parts de la Comunitat».<sup>33</sup>

Ehlermann va acabar amb la discussió en proposar una interpretació d'aquest

28. Comisión v. Italia, cas 91/79 [1980] ECR 1099, § 8.

29. Leleux, «Les Rapprochements des Legislations dans la CEE», (1968) *Cahiers de Droit Européen*, 129, pàg. 140.

30. House of Lords, *cit.*, pàg. 9; contra Close, «Harmonisation of Laws: Use or Abuse of Powers under the EEC Treaty?», (1978), *ELRev*, 461, pàg. 471-2.

31. House of Lords, *cit.*, pàg. 9, § 13.

32. Grabitz i Sasse, *Competence of the European Communities for Environmental Policy*, Berlín, 1977, pàg. 27, a House of Lords, *cit.*, pàg. 10; contra Close, *cit.*, pàg. 470.

33. Spinelli, «The Community's Ecological Policy», *Bulletin of the European Communities*, núm. 9/10, vol. 4, 1971, pàg. 5 (la meua traducció); vid. Close, *cit.*, pàg. 468 i ss.

article que ha estat acceptada generalment per la doctrina. Segons aquest autor, l'article 100 no és apte per a una hermenèutica exhaustiva i precisa. En aquesta norma no es requereix causalitat sinó més aviat una certa intensitat o efecte.<sup>34</sup>

En el cas 91/79, esmentat anteriorment, el Govern italià opinava que l'article 100 no podia servir de fonament per a l'harmonització de mesures ambientals. El Tribunal de Justícia va refusar aquesta postura i va indicar que no podia excloure l'adopció d'aquestes mesures d'acord amb aquest article, ja que les normes que es refereixen al medi ambient i a la salut poden representar una càrrega per a les empreses en què s'apliquen i, si no existeix una harmonització entre elles, les condicions de competència es poden veure afectades notablement.<sup>35</sup>

Aquest cas també ha de ser analitzat des d'un altre punt de vista. En realitat, per als estats membres que van participar en la preparació dels programes d'acció i en l'aprovació de la normativa posterior era difícil al·legar que aquestes mesures no tenien prou fonament jurídic.<sup>36</sup> Òbviament, era força improbable un refús de la totalitat de la política comunitària.

#### 4. L'article 235 CEE

L'ús d'aquest article per adoptar mesures ambientals va causar problemes similars. Aquesta norma està destinada a aquelles situacions en què és necessària una acció de la Comunitat per aconseguir, en el funcionament del mercat comú, un dels objectius de la Comunitat i que el Tractat no ha previst els poders suficients. En aquest cas, el Consell pot fer-ne ús.

##### 4.1. Utilització d'aquest article<sup>37</sup>

En un principi, el Tribunal de Justícia va adoptar una interpretació extensiva d'aquesta norma, de manera que el fet d'utilitzar-la era considerat admissible quan els poders de la Comunitat, d'acord amb altres articles del Tractat, no permetien que aquella actués de forma adequada.<sup>38</sup> Recentment, el Tribunal ha restringit aquesta postura inicial i ha declarat que l'ús de l'article 235 com a base per adoptar mesures «només» és justificat si cap altra norma del Tractat proveeix els poders necessaris per aprovar la mesura en qüestió. Encara més, el Tribunal sosté que l'elecció de la base jurídica per a la norma no depèn de la convicció de la institució comunitària respecte dels objectius que es persegueixen, sinó que s'ha de basar en factors objectius que es puguin sotmetre a un control judicial.<sup>39</sup>

La relació entre aquest article i les mesures ambientals va produir certs problemes, malgrat que, a diferència de l'article 100, el 235 no exigeix una «incidència directa»

---

34. Ehlermann, a House of Lords, *cit.*, pàg. 47; *vid. també*, Close, *cit.*, pàg. 472; Dashwood, «The Harmonisation Process», a *Harmonisation in the EEC*, Carol Cosgrove Twitchet (Ed.), Nova York, 1981, pàg. 7.

35. Cas 91/79, *cit.*, pàg. 1106.

36. No obstant això, els estats, a pesar d'aprovar una mesura en el Consell, la poden recórrer davant el Tribunal; *vid.* Comisión v. Itàlia, cas 66/78 [1979] ECR 2575.

37. *Vid.* Schwartz, «Article 235 and Law-Making Powers in the European Community», (1978) *ICLQ*, 614.

38. Hauptzollamt Bremerhaven v. Massey Ferguson, cas 8/73 [1973] ECR 897.

39. Comisión v. Consejo, cas 45/86 [1987] ECR 1493, § 11-13.

en el mercat comú. L'expressió «en el funcionament del mercat comú» fou entesa com una limitació per justificar normes ambientals, ja que, com en el cas anterior, s'opinava que l'article 2 estava confinat a finalitats econòmiques i financeres.<sup>40</sup> No obstant això, aquesta opinió no era compartida pels caps d'estat o de govern, els quals van declarar (1973) que la seva intenció de fer ús de totes les normes del Tractat per aplicar els objectius del primer PA i legislar en matèria ambiental, incloent-hi l'article 235.<sup>41</sup>

La utilització d'aquest article ha estat circumscrita a aquelles ocasions en què l'article 100 no proporcionava una base legal correcta o suficient o quan les normes dels estats membres no produïen un impacte clar sobre les condicions de competència. També ha estat invocat en el cas de convencions internacionals.<sup>42</sup>

Per acabar aquest apartat, és interessant de puntualitzar que el requisit de la «unanimitat» per aprovar mesures sota aquests articles ha tingut una incidència rellevant en les discussions prèvies a l'adopció de mesures ambientals. El mateix s'espera de l'article 130.S, com veurem més endavant.

Un cop ha entrat en vigor l'Acta Única Europea, l'ús d'aquests articles s'ha vist reduït pel que fa a les mesures ambientals, ja que actualment les principals normes són l'article 130.S i el 100.A, als quals ens referirem més endavant. Malgrat tot, és possible que es continuïn utilitzant tant l'article 100 com el 235.<sup>43</sup>

## 5. *Altres normes en el Tractat CEE*

En el Tractat CEE existeixen altres normes que podrien haver servit per adoptar mesures ambientals en el període que és objecte d'aquest estudi. No obstant això, la relació directa amb altres polítiques comunitàries va restringir que fossin utilitzades per a fins ambientals generals.

### 5.1. Agricultura

L'article 43.2, inclòs dins el títol dedicat a la política agrícola comuna, permet que el Consell adopti reglaments, directives i decisions per establir aquesta política. La Comunitat ha adoptat certes mesures relacionades amb aquest camp que també afecten el medi ambient.<sup>44</sup>

### 5.2. Transport

Els articles 75.1 b) i 84.2 es refereixen a la política comuna de transport. El primer permet d'adoptar «qualsevulla altra disposició oportuna» per establir aquesta política. Això es relaciona amb el paràgraf 1, que obliga el Consell «a tenir en compte

40. House of Lords, *cit.*, pàg. § 17.

41. *Vid.* La resposta a la pregunta 61/73 formulada en el Parlament Europeu, [1973] O.J. C97/4.

42. *Vid.* La Convenció sobre espècies amenaçades de fauna i flora silvestre, [1979] O.J. L384.

43. Kramer, «The Single European Act and Environment Protection:: Reflections on Several New Provisions in Community Law», (1987), *Common Market Law Review (CMLRev)*, 659, pàg. 682; contra Glaesner, «The Single European Act», (1986) *Yearbook of European Law*, 283, p. 302.

44. *Vid.* Reglaments 3528/86 i 3529/86 sobre protecció dels boscos comunitaris contra contaminació atmosfèrica i contra el foc, [1986] O.J. L326; Com(88) 338 «Commission Communication. Environment and Agriculture».



les peculiaritats del sector de transports». L'article 84.2 permet que el Consell adopti mesures en l'àmbit del transport marítim i aeri. En el quart programa d'acció, la Comissió ha indicat que el transport, en el sentit més ampli, es troba en l'origen de força temes ambientals.<sup>45</sup> L'esperat establiment del mercat únic el 1993 incidirà clarament en les opcions que s'adoptin en els propers anys (transport per carretera *versus* transport per ferrocarril, transport públic *versus* transport privat).

### 5.3. Article 220

Aquest article permet que els estats membres entaulin negociacions entre ells per assegurar en favor dels seus nacionals la protecció de les persones, el gaudi de drets, la supressió de la doble imposició i el reconeixement i l'execució de decisions judicials. L'acció dels estats es restringeix en la mesura que no poden aprovar normes si la Comunitat és competent en la matèria.<sup>46</sup> La potencialitat de l'article per acordar mesures ambientals en principi és escassa ja que no s'esmenta el medi ambient, tot i que el Tribunal de Justícia ha interpretat algunes normes del conveni sobre competència judicial i reconeixement i execució de resolucions judicials i documents legalitzats amb incidència en qüestions ambientals transfrontereres.<sup>47</sup>

## 6. *El paper del Tribunal de Justícia*

Abans de l'aprovació de l'Acta Única i, per tant, de la institucionalització de la política ambiental comunitària, el Tribunal de Justícia va afirmar el paper important que tenia el medi ambient i la seva relació amb els fonaments de la Comunitat.

Les primeres referències es poden trobar en els casos 6873/81 *Comissió v. Bèlgica*, que es refereixen a la falta d'aplicació de determinades directives ambientals, en els quals el Tribunal va començar considerant que la protecció del medi ambient era un dels objectius de la Comunitat.

De totes maneres, en el cas 240/83 és on trobem l'afirmació més clara sobre això. La qüestió que es debatia es referia a la directiva relativa a la gestió d'olis utilitzats. L'Association de Défense des Bruleurs d'Huiles de Graissage es va oposar a diverses disposicions de la directiva perquè les considerava contràries a la llibertat de moviment de mercaderies i a la llibertat de competència, en concret l'obligació de dipositar l'oli en empreses amb autorització per fer-ho i la divisió en zones per a la recollida d'aquests olis, a més del pagament de certs subsidis a aquestes empreses.

El Tribunal va declarar que la llibertat de moviment de mercaderies no pot ser considerada en termes absoluts, sinó que està subjecta a certs límits d'interès general de la Comunitat i que la protecció ambiental és uns dels objectius fonamentals d'aquesta.<sup>48</sup> A continuació, el Tribunal va refusar les al·legacions d'aquesta associació en considerar que no eren contràries al Tractat.

Un cas més recent ha estat *Comissió v. Dinamarca*.<sup>49</sup> La segona havia introduït un

45. Quart PA, *cit.*, punt 2.3.23.

46. Schwartz, *cit.*, pàg. 614; Ehlermann, *cit.*, pàg. 46; Dashwood, *cit.* pàg. 9.

47. Bier v. Mines de Potasse D'Alsace, cas 21/76 [1976] ECR 1735.

48. Procureur de la République v. Association de Défense des Bruleurs d'Huiles Usagées, cas 240/83 [1985] ECR 531.

49. Cas 320/86 [1989]1, *Common Market Law Reports (CMLR)*, 619.

sistema de recollida d'envasos de begudes no alcohòliques i de cervesa. L'Agència Danesa de Protecció Ambiental era l'encarregada d'aprovar aquests envasos. Una reforma de la normativa va permetre l'ús d'envasos que no havien estat aprovats prèviament, llevat dels de metall, amb un límit de tres hectolitres per producte/any. La Comissió va iniciar el procediment contra Dinamarca perquè entenia que la legislació era contrària a l'article 30 del Tractat (mesures amb un efecte equivalent a les restriccions quantitatives a les importacions).

Dinamarca va al·legar que aquestes mesures es basaven en la protecció del medi ambient i que, per tant, eren permeses per l'article 36 o pels mandats imperatius d'acord amb la doctrina del Tribunal.<sup>50</sup> Aquest, després de reafirmar el que s'ha dit en el cas 240/83, va indicar que les mesures de protecció del medi ambient tampoc no han d'anar més enllà de les inevitables restriccions que es justifiquen per la consecució d'aquest objectiu i que el govern danès era proporcionat quant a això. Malgrat tot, la limitació de la quantitat d'envasos no aprovats per l'Agència era contrària a l'article 30 del Tractat.

Les conseqüències del cas són significatives, ja que ressalta la importància del medi ambient en el context comunitari i el fet que aquestes mesures puguin implicar restriccions al moviment de productes dins la Comunitat. És lògic que el Tribunal intentés equilibrar tots dos principis ja que, a les portes del mercat únic (1993, article 8.A CEE) la protecció ambiental es podria transformar en un proteccionisme disfressat.

#### *7. Una referència als instruments utilitzats per a l'aprovació de mesures comunitàries ambientals*

Sens dubte, la directiva és la norma més utilitzada per a l'aplicació dels principis comunitaris en matèria ambiental. D'acord amb l'article 189 CEE, les directives estableixen els objectius i deixen que els estats membres elegeixin els mitjans i les formes necessaris per dur-ho a terme. Pel que fa al paper de les directives en matèria ambiental, podem fer els següents comentaris:

a) La clara diferenciació que sembla desprendre's d'aquest article entre reglaments i directives s'ha vist limitada per la normativa adoptada per les institucions comunitàries i per la doctrina del Tribunal de Justícia en relació amb l'efecte directe de les directives. Aquestes no sempre corresponen a l'esquema de l'article 189, i es redacten d'una manera detallada, amb la qual cosa deixen poc espai als estats membres per determinar els mètodes i les formes.<sup>51</sup>

Al seu torn, el Tribunal ha desenvolupat la doctrina de l'efecte directe de les directives i ha permès que els ciutadans dels estats puguin invocar aquestes normes (o un únic article) davant dels seus mateixos tribunals. Per poder fer això cal que hagi transcorregut el termini per transposar la directiva, que la norma en qüestió sigui clara, precisa i incondicional, és a dir, que el dret que atorga no quedi a la mera discreció dels estats o d'una institució de la Comunitat. D'altra banda, la directiva ha de ser capaç de conferir drets als ciutadans, els quals, com va declarar el Tribunal a

50. *Vid.* Rewe-Zentral v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, cas 120/78 [1979] ECR 649, (Cassis de Dijon).

51. Comisión v. Dinamarca, cas 278/85 [1987] ECR 4069, § 12.

*Marshall*, no poden esgrimir aquestes normes contra altres particulars sinó tan sols davant l'estat, que al cap i a la fi és el destinatari de la directiva que no va aplicar, o que ho va fer indegudament.<sup>52</sup>

b) El motiu de l'increment en l'ús de directives es pot explicar en funció de l'article 100, que només admet aquest instrument per a l'harmonització de lleis. D'altra banda, la utilització de reglaments se circumscriu a l'article 235.

c) La transposició de les directives en matèria ambiental presenta diversos problemes, tant per a la Comunitat com per als estats membres.

La primera té encomanada la tasca d'assegurar que són aplicades correctament a tota la Comunitat. Això implica un triple procés: 1. Comprovar que l'estat en qüestió ha aprovat la normativa corresponent. 2. Verificar que aquesta normativa és completa i que transposa la directiva correctament. 3. Assegurar-se que a la pràctica les normes són aplicades.<sup>53</sup>

El fet que cada normativa s'hagi d'aplicar en dotze estats diferents i que estigui subjecta a un termini limitat provoca problemes importants per a l'establiment d'una política coherent en la matèria, ja que les infraccions que realitzen els estats són contínues.

Una possible explicació d'aquest fenomen es pot basar en l'escàs interès en transposar una normativa que incrementa els costos de la indústria perquè s'ha d'adaptar a les noves exigències ambientals. No obstant això, hi ha qui ha sostingut que el manteniment de condicions ambientals perjudicials representa una càrrega que tard o d'hora els estats volen eliminar.<sup>54</sup>

Aquests han esgrimit diverses raons per justificar la seva lentitud i ineptitud (a vegades) a l'hora d'aplicar les directives. S'ha al·legat que la normativa nacional complia (per endavant) el mandat de la directiva i que, per tant, no calia una normativa redundant.

El Tribunal ha refusat aquest argument i ha exigint la completa i exacta transposició de la normativa. La raó és ben senzilla: només d'aquesta manera les normes que els estats apliquen en virtut del mandat comunitari seran equiparables en la seva substància. No obstant això, el Tribunal també ha indicat que la transposició d'una directiva no implica necessàriament l'adopció de mesures, ja que l'existència de principis constitucionals o administratius poden fer innecessària aquesta implementació, sempre i quan aquests principis garanteixin la completa aplicació de la directiva d'una manera clara i precisa. Tampoc no han estat acceptats altres arguments com les dificultats creades per canvis administratius o constitucionals.

Pel que fa als terminis per transposar les directives, el Tribunal ha declarat que, ja que els governs dels estats participen en la preparació de les directives, que al final aprova el Consell, han d'introduir la legislació necessària dins els terminis prescrits per aquestes.<sup>55</sup>

---

52. *Vid.* *Pubblico Ministero v. Tullio Ratti*, cas 148/78 [1979] ECR 1629, § 22-23; *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority*, cas 152/84 [1986] ECR; *Grief, «Direct Effect of Directives and Organs of the State»* (1991) *ELRev*, 136.

53. *Kramer, a House of Lords, cit.*, *Kramer*, «Du Controle de l'Application des Directives Communautaires en Matière d'Environnement», (1988) *RMC*, núm. 313,22; Minor, «Enforcing the Environment Directives», (1983) *ELRev*, 64; *The Economist* «They Dirty Dozen», 20 de juliol de 1991, pàg. 54.

54. *Rehbinder i Stewart, cit.*, pàg. 222.

55. *Vid.*, entre d'altres, *Comisión v. Italia*, casos 30-34/81 [1981] ECR 3379 i cas 262/85 [1987] ECR 3073; *Comisión v. Holanda*, cas 236/85 [1987] ECR 3989; *Comisión v. Alemania*, cas 29/84 [1985] ECR 1661, § 23; *Comisión v. Bélgica*, casos 227-230/85 [1988] ECR 1 i cas 1/86 [1987] ECR 1797, § 9; *Comisión v. Italia*, cas 364/85 [1987] ECR 487, § 8.

Durant aquest primer període abans de l'Acta Única, també es van aprovar reglaments i decisions, encara que en el primer cas es va haver de recórrer a l'article 235 quan no existien poders suficients en altres articles del Tractat. Com a exemple, podem esmentar el reglament que es refereix a la Convenció sobre el comerç internacional d'espècies de fauna i flora silvestres amenaçades o el relatiu a accions de la Comunitat en matèria ambiental. També es van adoptar decisions en matèria de convencions internacionals i per a l'intercanvi d'informació ambiental.<sup>56</sup>

## II. El paper de l'Acta Única Europea<sup>57</sup>

L'Acta Única Europea suposa una contribució fonamental per a la protecció del medi ambient en el context comunitari. El títol VII (part III) del Tractat institucionalitza definitivament aquesta política i assenta els principis i els objectius bàsics d'aquesta.

### 1. Objectius i principis

L'article 130.R expressa els principals objectius que orienten la protecció ambiental a la Comunitat: 1. Conservar, protegir i millorar la qualitat en el medi ambient. 2. Contribuir a la protecció de la salut de les persones. 3. Garantir una utilització prudent i racional dels recursos naturals.

Aquests principis estableixen amb amplitud l'àrea d'acció de la Comunitat, que no se circumscriu al seu territori.<sup>58</sup> La protecció ambiental també és important per als ciutadans dels estats i per això s'ha afegit una referència expressa a la salut de les persones, encara que no és clar quin tipus de mesures s'aprovaran en relació amb aquest objectiu.<sup>59</sup>

La «utilització prudent i racional» dels recursos naturals està lligada al fet que el creixement econòmic no es pot mantenir si no es protegeix l'ambient i els seus elements. Els recursos naturals són la base de l'actual desenvolupament dels pobles, però també el seu límit.<sup>60</sup>

Els estats membres van introduir una declaració a l'Acta Final de l'Acta Única en la qual es reserven «l'explotació dels recursos energètics». L'abast d'aquest tipus de declaracions, encara que és dubtós, segons la raonada opinió de Toth sembla que no té obligatorietat.<sup>61</sup>

56. Reglament 3626/82 [1982] O.J. 384 i la decisió 82/459, i estableix un intercanvi recíproc d'informació i dades entre estacions mesuradores de contaminació atmosfèrica, [1982] O.J. L210.

57. *Vid.*, entre d'altres, Glaesner, *cit.*; Jacqué, «The Single European Act and Environmental Policy», (1986) *Environmental Policy and Law*, 122; Kramer, *cit.*; *EEC Treaty and Environmental Protection*, Sweet and Maxwell, Londres, 1990; Kromarek, «The Single European Act and the Environment», (1986) *European Environment Review*; Roelants du Vivier i Hannequart, «Une Nouvelle Stratégie Européenne pour l'Environnement dans le Cadre de l'Acte Unique», (1988), *RMC*, núm. 316, 225; Vandermeersch, «The Single European Act and the Environmental Protection of the European Economic Community», (1987) *ELRev*, 407.

58. *Vid.* articles 33, 34 i 54 a 57 de la Convenció de Lomé (IV); Com (89) 410 Final, «The Conservation of Tropical Forest: The Role of the Community».

59. Vandermeersch, *cit.*, pàg. 414.

60. *Vid.* el segon PA, *cit.*; Com(86) 76 Final, «New Directions in Environment Policy», pàg. 3.

61. Toth, «The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act», (1986), *CMLRev*, 803.

### 1. 1. Principis bàsics

En els paràgrafs següents analitzem el significat dels principis que estableix l'article 130.R. L'acció de la Comunitat pel que fa al medi ambient s'ha de basar en els següents principis: 1. Acció preventiva. 2. Correcció del dany causat al medi ambient des de la font. 3. Qui contamina, paga. 4. Les exigències de la protecció del medi ambient seran un component de la resta de polítiques de la Comunitat.

L'exigència d'«accions preventives» ja havia estat manifestada a la Comunitat des del primer programa d'acció. L'article 130.R és conscient de la importància d'aquest principi que es proclama (com a objectiu), al seu torn, en el paràgraf 1, «conservar i protegir».

Al mateix temps, a l'article 130.R s'estableix la necessitat d'evitar danys a l'ambient de tal manera que aquests han de ser controlats i «rectificats des de la font». Aquest principi, adaptat de la doctrina alemanya (*vorsorgeprinzip*, anticipació) és congruent amb les diverses situacions que es produeixen a la Comunitat que necessiten una correcció o una rectificació. La legislació secundària comunitària, en tractar d'evitar la producció d'efectes perjudicials en el medi, no acostuma a exigir l'eliminació total de les emissions produïdes per la font contaminant.<sup>62</sup>

El principi «qui contamina, paga» ha tingut una acceptació tradicional entre les organitzacions internacionals.<sup>63</sup> La seva introducció en el context comunitari suposa que qui contamina, o el que directament o indirecta danya el medi ambient o crea condicions que poden danyar-lo, ha de sufragar el cost d'aquesta acció i de les mesures adoptades per prevenir aquest dany; malgrat tot, això no suposa que hagi de córrer amb totes les despeses necessàries per a la protecció ambiental. Algunes d'aquestes despeses són cobertes pels ciutadans en general, com poden ser l'administració i el control de l'aplicació de mesures ambientals, projectes d'investigació, etc.

L'aplicació d'aquest principi no assegura, *per se*, que el contaminador pagui la part que li correspon i, encara que es faci així, a vegades no es pot tornar a restaurar l'estat anterior a la producció del dany. Per tant, és incert l'abast real que pot tenir aquest principi, ja que planteja problemes d'aplicació. D'aquí ve que s'hagi arribat a dir que es tracta d'un eslògan polític més que no pas d'un principi amb un impacte legal palpable.<sup>64</sup> Potser per això el Parlament Europeu ha indicat que, tot i representar una càrrega per a la indústria, aquest principi tendeix a rectificar una situació que si no fos així es produiria impunement un dany a la societat i als membres d'aquesta.<sup>65</sup>

El pagament d'ajuts destinats a alleugerir els costos que ha d'afrontar aquell qui contamina l'ambient (principalment la indústria) per complir amb la normativa que introdueix l'estat representa una excepció al principi estudiat. En el context del Tractat, els estats membres poden introduir aquests subsidis, però han de respectar els articles 77, 80, 90 i següents, que declaren la incompatibilitat d'aquells amb el

62. *Vid.* la Directiva 76/464 [1976] O.J. L129.

63. *Vid.* OCDE, «Recommendation on Guiding Principles Concerning Environmental Policies», 26 de maig de 1972; *The Polluter Pays principle, Definition Analysis, Implementation*, París, 1975; Duren, «Le Pollueur Payeur, L'Application et L'Avenir du Principe», (1987) *RMC*, núm. 305; Grabitz i Zacker, «Scope for Action by the EEC Member States for the Improvement of Environmental Protection under EEC Law: The Example of Environmental Taxes and Subsidies», (1989) *CMLRev*, 423.

64. Kramer, a House of Lords, «Fourth Environmental Action Programme», *cit.*, pàg. 78, § 343.

65. European Parliament, «1987-88 European Year of the Environment», *Research and Documentation Papers*, núm. 10, 7-1987, pàg. 61.

mercat comú en la mesura que afectin intercanvis comercials entre els estats, falsegin o amenacin falsejar la competència afavorint determinades empreses o produccions.

La Comissió permet algunes ajudes públiques, però aquest principi és objecte de revisió.<sup>66</sup>

Hi ha unanimitat a l'hora de declarar que el principi que l'ambient ha de ser «un component més de la resta de polítiques de la Comunitat» és el més important dels introduïts per l'Acta Única en la secció dedicada a aquest. És rellevant la importància d'aquest nou principi, perquè cap altra de les polítiques comunitàries gaudeix d'una aplicació tan generalitzada. Això també representa que les institucions de la Comunitat han de preveure quins efectes produiran en el medi, les diverses polítiques i les diverses accions que es pretenen adoptar. Això també ha estat expressat en el quart PA, el qual indica que la política ambiental ha d'estar desenvolupada, amb un procediment de coordinació, en el nucli de les altres.

## 1.2. Dades a tenir en compte

Seguint un esquema lògic, l'article 130.R introdueix una sèrie d'elements que la Comunitat ha de tenir en compte i que són previs al moment d'iniciar les accions en el context ambiental. En línies generals, podem dir que no són condicions que hagin de ser efectuades necessàriament abans de l'adopció d'aquestes mesures, però la Comunitat les ha de complir per proposar noves accions.

### a) Dades científiques i tècniques disponibles

Aquest apartat reflecteix la necessitat de tenir en compte una base científica assequible abans d'iniciar una acció. Va ser introduït a petició del Regne Unit, el qual no acceptava, principalment, les al·legacions alemanyes que la indústria del mateix Regne Unit era qui ocasionava la deposició àcida en els seus boscos. No obstant això, el Parlament Europeu va remarcar molt aviat la necessitat d'augmentar el coneixement dels problemes ambientals en la resolució referida al primer PA.<sup>67</sup>

### b) Les condicions del medi ambient en les diverses regions de la Comunitat

Aquest apartat fa referència al fet que no totes les parts que componen la Comunitat presenten els mateixos problemes ambientals i, per tant, les mesures que cal adoptar no poden ser estrictament uniformes. La capacitat d'assimilació de l'ambient i les prioritats ambientals en les diferents àrees de la Comunitat són variades, per això cal tenir-les en compte.

### c) Avantatges i càrregues que resulten de l'acció o de la manca d'acció

Les versions del tractat són diferents segons el llenguatge que utilitzen. Mentre la versió anglesa es refereix a *cost/benefit*, la versió francesa (*avantages et charges*) i l'espanyola sembla que no es limiten a una pura anàlisi econòmica de les accions que cal emprendre. De fet, aquesta divergència no evita una àmplia interpretació d'aquest

66. Vid. Commission of the EC, «Sixteen Report on Competition Policy» (1986), punt 259; Fuentes Bodelón, «Incentivos Medioambientales en la CEE», (1990) 6 *Revista de Derecho Ambiental*, 29.

67. *Resolution embodying the Opinion of the European Parliament on the Proposals of the Commission of the European Communities to the Council on the programme of Environmental Action of the European Communities together with proposed measures to be taken in this field* (1973) O.J. C62/116.

concepte i també pot incloure factors socials. La mateixa Comissió reconeix que els costos de la política ambiental són més fàcils de mesurar que no pas els beneficis.<sup>68</sup>

d) Desenvolupament econòmic i social de la Comunitat en conjunt i desenvolupament equilibrat de les regions.

Cal remarcar que, mentre s'exigeix una avaluació global del desenvolupament econòmic i social, no s'estableix el mateix requisit a l'hora d'examinar les condicions ambientals de la Comunitat (*cf.* article 130.R.3, segon apartat). Aquesta clàusula és una guia que la Comissió ha de tenir en compte per verificar la cohesió econòmica i social de les regions de la Comunitat, la qual cosa s'ha d'entendre dins el context de les discussions que van precedir l'aprovació de l'Acta Única entre els països més desenvolupats i aquells que temien la imposició d'estàndards ambientals estrictes (especialment els del sud).

## 2. Acció de la Comunitat o dels estats membres

La coordinació entre la Comunitat i els estats a l'hora d'adoptar mesures ambientals sembla que no ha quedat gaire clara pel que fa a l'article 130.R.4, el qual indica que la primera actuarà en la mesura que els objectius que proclama l'apartat 1 es puguin aconseguir en unes condicions millors en l'àmbit comunitari que no pas en el dels estats membres. Això contrasta amb el paper de la Comunitat en iniciar-se aquesta política, com ja hem vist anteriorment. El problema rau en el fet de considerar que aquests objectius poden ser assolits d'una manera més adequada en el context comunitari que en el dels estats «aïlladament», quan se sap perfectament que els problemes ambientals no es caracteritzen precisament pel respecte de fronteres polítiques.<sup>69</sup>

Kramer opina que l'avaluació d'un objectiu («en millors condicions») només es pot fer *post factum* i, per tant, aquest apartat no s'hauria d'interpretar com una norma de distribució competencial entre els estats i la Comunitat, com s'esdevé en les que inclouen les constitucions. Segons ell, es tractaria d'una norma dissenyada per ser utilitzada amb flexibilitat.<sup>70</sup>

L'ús d'aquest article depèn en gran part de la discreció de les institucions comunitàries, la Comissió, mitjançant l'ús de les dades de l'apartat 3, i sobretot el Consell, ja que, com ja hem indicat, ha estat codificada la pràctica segons la qual l'acció de la Comunitat serà més efectiva quan aquesta institució acordi que això és així.<sup>71</sup> A més, si es té en compte que el sistema de votació de l'article 130.S exigeix unanimitat, serà difícil, fins i tot per al Tribunal de Justícia, de decidir en contra d'una mesura del Consell adoptant una acció a nivell comunitari.<sup>72</sup>

68. *Vid.* quart PA, *cit.*, punt 2.4.2; Com(86) 76 Final, *cit.*, pàg. 4; Com(80) 222 Final, *cit.*, pàg. 5 i 50; Vandermeersch, *cit.*, pàg. 421; Kramer, *cit.*, § 4.55, pàg. 68.

69. *Vid.* opinió de l'advocat general Slynn a Saarland v. Minister of Industry, cas 187/87 [1989] 1 CMLR 529, pàg. 533.

70. Kramer, «The Single European Act...», *cit.*, pàg. 667; «EEC Treaty and...» *cit.*, § 4.71, pàg. 73.

71. Nollkaemper, «The European Community and International Environmental Cooperation-Legal Aspects of External Community Powers», (1987), *Legal Issues of European Integration*, 55, pàg. 58; Kramer, «EEC Treaty...», *cit.*, § 4.73, pàg. 74.

72. En aquest sentit Jacqué, *cit.*, pàg. 124.

Els mateixos caps d'estat o de govern han indicat la necessitat que tenen els estats membres d'emprendre una acció coherent «en el marc comunitari» per protegir l'aire, el mar i el sòl, tenint en compte que «l'acció aïllada difícilment pot ser eficaç i pot arribar a ser perjudicial».<sup>73</sup>

D'altra banda, sens perjudici de determinades mesures de caràcter comunitari, els estats membres assumeixen el finançament i l'execució d'altres mesures. De l'article 130.R.4, segon apartat, sembla que es desprèn la distinció entre mesures comunitàries que no necessiten una transposició per part dels estats membres (reglaments) i mesures comunitàries que són executades i finançades per aquests. D'acord amb una altra expressió, «les altres mesures» es deu referir a les de caràcter nacional.<sup>74</sup> Es tendeix a donar preferència a les directives, que han de ser transposades pels estats, sobre la resta de mesures de l'article 189 CEE. Com ja hem vist anteriorment, això planteja el problema de com controlar-les.

### 3. Acció exterior<sup>75</sup>

L'article 130.R.5 tracta de les relacions amb els tercers països. Estableix que, en el marc de les seves competències, la Comunitat i els estats membres cooperaran amb els tercers països i les organitzacions internacionals. A més, es reconeix que els estats tenen competència per negociar en les institucions internacionals i per celebrar acords internacionals.

En matèria de relacions exteriors, és doctrina del Tribunal que cada vegada que la Comunitat introdueix normes comunes, en desenvolupar una política establerta en el Tractat, limita els drets dels estats membres per contraure, bé individualment, bé col·lectivament, obligacions davant de tercers països que afectin aquestes normes.

L'autoritat de la Comunitat per participar en acords internacionals no tan sols es deriva de les normes substantives, sinó també de l'esquema general del Tractat. Cada vegada que el dret de la Comunitat ha creat poders que poden exercir les institucions per arribar a objectius específics, aquesta té autoritat per participar en aquests acords. Aquesta situació és clara quan el poder ha estat utilitzat en l'àmbit intern, però, segons el Tribunal, no es limita a aquestes circumstàncies. Així, la Comunitat pot participar en un acord internacional quan ho consideri oportú per a la consecució dels objectius del Tractat.<sup>76</sup> Amb aquest fi, pot establir normes comunes per als estats i, posteriorment, pot negociar l'instrument internacional, o bé entrar directament en la negociació i aplicar aquest acord com una norma comuna que desenvoluparà, encara que en la majoria de les convencions s'ha dut a terme el primer mètode.<sup>77</sup> Cal indicar que els acords internacionals acostumen a incloure més aspectes que els que cobreix la

73. Quart PA, *cit.*, punt 1.6, nota (1) (ii) (l'èmfasi és de l'autor).

74. Kapteyn i Verloren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities, After the Coming into Force of the Single European Act*, segona edició, Kluwer, Graham and Trotman, 1989, pàg. 652; Johnson i Corcelle, *cit.*, pàg. 343.

75. *Vid.* Mastellone, «The External Relations of the EEC in the Field of Environmental protection», (1981) *ICLQ*, 104.

76. *Vid.* Comisión v. Consejo, cas 22/70 [1971] ECR 263, § 17; Officier von Justitie v. Kramer, casos 3/76, 4/76 i 6/76 [1979] ECR 1279, § 19/20; Opinió 1/76, [1977] ECR 741, § 3-4.

77. Nollkaemper, *cit.*, pàg. 65.



normativa interna comunitària i això permet que els estats participin en la discussió i en l'aprovació d'aquests.<sup>78</sup>

La major part de la doctrina considera que l'apartat 5 reflecteix la tendència que s'ha seguit fins ara, de manera que ni els estats ni la Comunitat no tenen una competència exclusiva en la matèria.<sup>79</sup> D'acord amb l'article 130.S i 130.T, els estats podrien concertar acords internacionals sobre mesures més estrictes si la Comunitat hagués acordat un instrument internacional en virtut de l'article 130.S.<sup>80</sup>

#### 4. Els articles 100.A i 130.S CEE. Adopció de mesures

L'article 100.A representa una derogació de l'article 100, al qual ens hem referit anteriorment. Tracta de l'adopció de mesures relatives a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres que tinguin per objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior que defineix l'article 8.A. Està dissenyat per eliminar els obstacles a la lliure circulació dins la Comunitat i, alhora, evita distorsions de la lliure competència. Exigeix un procediment de cooperació amb el Parlament Europeu.

L'article 130.S es circumscriu a la protecció del medi ambient i no es refereix a una «aproximació», amb la qual cosa no està relacionat necessàriament amb l'establiment del mercat interior. Així mateix, permet d'adoptar tota mena de mesures (no només les de l'article 189), ja que, a diferència del 100.A, el 130.S es refereix a «accions»; a més, el Parlament és «consultat».

D'acord amb l'apartat 3 de l'article 100.A, en les propostes referents, entre d'altres, a la protecció del medi ambient, la Comissió s'ha de basar en un nivell de protecció elevat. En l'article 130.S no es parla d'això, amb la qual cosa s'ha indicat que les mesures que s'adoptin en virtut d'aquest article tendiran a reflectir estàndards mínims de protecció.<sup>81</sup> Aquests estàndards es poden entendre com uns nivells de protecció que poden aplicar els estats que tinguin polítiques ambientals menys desenvolupades, mentre que aquells estats que tenen una clara tradició ambiental (Dinamarca, Holanda i Alemanya) els poden adoptar sense que això els comporti problemes polítics. Sembla que, en termes legals, quan s'exigeix «unanimitat» també han d'haver estat aprovats els estàndards mínims. De fet, no és possible adaptar el nivell elevat de protecció de l'article 100.A a les mesures del 130.S, perquè responen a uns esquemes diferents. L'article 100.A està directament subordinat al 8.A (mercat únic) i és una derogació del 100 CEE.

Ja hem indicat anteriorment que l'aplicació de l'article 100.A sembla que es circumscriu per a aquelles mesures que tenen com a objectiu l'eliminació de barreres a la lliure circulació i evitar distorsions a la competència. Per tant, totes les accions que pretenguin assolir aquests propòsits i un nivell de protecció elevat es reconduiran a

78. Els anomenats acords mixtos. *Vid.*, article 102, Euratom i la Convenció sobre el comerç internacional d'espècies amenaçades de fauna i flora silvestre» i el reglament 3626/82 [1982] O.J. L384.

79. Usher, «Measures of the Organs intended to Develop Competences and Legal Instruments», a Bieber i Ress, *The Dynamics of EC-Law*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pàg. 350-351; Roelants du Vivier i Hannequart, *cit.*, pàg. 228; Johnson and Corcelle, *cit.*, pàg. 343; Kramer, *EEC Treaty...*, *cit.*, § 4.104, pàg. 84.

80. Kramer, «EEC Treaty...», *cit.*, § 4.106, pàg. 85. *Vid.* article 113 CEE.

81. Glaesner, *cit.*, pàg. 303; Nollkaemper, *cit.* pàg. 59; Johnson i Corcelle, *cit.*, 4.

aquesta norma.<sup>82</sup> Aquesta postura ha estat confirmada en un cas recent, en què el Tribunal ha anul·lat la directiva relativa a l'harmonització dels programes de reducció de la contaminació produïda pels residus industrials de diòxid de titani.

El Consell havia fonamentat aquesta mesura en l'article 130.S, mentre que la Comissió, que va dur el cas al Tribunal, considerava que s'havia de basar en l'article 100.A. El Tribunal ha declarat que les accions que pretenen una aproximació de mesures nacionals relatives a les condicions de producció en sectors específics, que pretenen eliminar distorsions a la lliure competència en aquests sectors, contribueixen a completar el mercat únic i, per tant, es reconduïxen a l'article 100.A. Al seu torn, el Tribunal reconeix que aquesta directiva respon a la protecció ambiental i a la consecució del mercat únic, però, en el cas objecte de debat, no és possible l'acumulació de bases legals perquè el procediment de cooperació amb el Parlament es buidaria de contingut en virtut de l'article 100.A.<sup>83</sup>

#### 4.1. Mesures de protecció

En virtut de l'article 100.A.4, els estats poden continuar aplicant la seva normativa, fins i tot un cop hagi estat aprovada una mesura comunitària d'acord amb aquest article, si aquesta és justificada en virtut dels supòsits de l'article 36, a més de la protecció del medi ambient i del medi laboral. Això s'aparta de la doctrina del Tribunal, que assenyala que, un cop ha estat adoptada una mesura d'harmonització, els estats membres no poden fer ús de l'article 36 o de la regla derivada de *Cassis de Dijon*.

Sobre aquest assumpte, el Tribunal va declarar que, en absència de normes comunes referents a la producció i al *marketing* d'un producte (en aquell supòsit, alcohol), els estats membres poden regular totes les matèries relatives a la producció d'aquest producte. Aquells obstacles a la lliure circulació dins de la Comunitat que sorgeixen a conseqüència de la diversitat de les diferents legislacions nacionals, han de ser acceptats perquè aquests mesures satisfacin «exigències importants o imperatives relatives», en particular (i entre altres) a la defensa del consumidor i a la protecció del medi ambient.<sup>84</sup>

Finalment, l'article 100.A.5 indica que les mesures adoptades d'acord amb aquest article podran incloure una clàusula de salvaguarda que autoritzi els estats a adoptar, per un o diversos dels motius no econòmics de l'article 36, «mesures provisionals» sotmeses a un procediment comunitari de control.

D'altra banda, l'article 130.T permet la introducció de mesures més estrictes, sempre i quan siguin compatibles amb el Tractat i amb la normativa secundària.<sup>85</sup> Això implica, d'una banda, que hauran d'estar en la mateixa línia que les que aprovi la Comunitat, i, al mateix temps, han de respectar les normes del Tractat en matèria de circulació de mercaderies, de manera que no seran admeses aquelles normes que puguin representar un obstacle per al comerç intracomunitari, directament o indirecta, actualment o en potència, ja que en virtut de la doctrina del Tribunal es considera-

82. Aquesta és la postura que defensa Kramer, «EEC Treaty...», *cit.*, § 3.26 i ss. pàg. 40 i ss.

83. Comisión v. Consejo, cas C-300/89 [1991] O.J. C180/11; Agence Europe, «Court of Justice: EEC Directive on titanium dioxide should have been adopted under art. 100A (single market)-Remarks on the cooperation procedure with the Parliament», dissabte, 15 de juny de 1991, núm. 5513, pàg. 15.

84. Rewe Zentral v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, *cit.*, pàg. 662.

85. Kramer, «EEC Treaty...», *cit.*, § 6.13, pàg. 96.

rien mesures amb un efecte equivalent a les restriccions quantitatives, prohibides pel Tractat. D'aquí ve que els estats han d'anar en compte a l'hora d'utilitzar la via que ofereix aquest article.

#### 4.2. Conclusions

Actualment no es discuteix la competència de la Comunitat en matèria ambiental. És més, els objectius i els principis que proclama l'article 130.R proporcionen un àmbit d'actuació ampli, i es pot veure limitat per la interpretació i l'actuació de les institucions, sobretot en virtut del paràgraf 4 d'aquest article, encara que és constatable el paper de la Comunitat en aquesta matèria malgrat que encara no hagi estat aprovada, per exemple, la seu de l'Agència Europea del medi ambient. En tot cas, el problema més gran continua essent el control continu de la normativa, que, per assolir els seus objectius, ha de ser aplicada d'una manera eficaç. Però això ja és un problema diferent.

