



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.12.2003
COM(2003) 800 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Balanço da Agência Europeia do Ambiente (AEA)

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	3
1.1.	A Agência Europeia do Ambiente	3
1.2.	Objectivos e âmbito do presente balanço	3
2.	RECURSOS UTILIZADOS NO PRESENTE BALANÇO	4
3.	CONTEXTO DO BALANÇO	4
3.1.	Agências descentralizadas da Comunidade	4
3.2.	O que se espera da AEA.....	5
3.3.	Enquadramento jurídico da Agência.....	6
4.	AVALIAÇÃO DE TAREFAS E PROGRESSOS EM RELAÇÃO À POLÍTICA COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE AMBIENTE	7
4.1.	Introdução	7
4.2.	Como foi interpretado o mandato da Agência?.....	7
4.3.	Terão sido suficientes os recursos da Agência?	8
4.4.	Considera-se pertinente a política de trabalho adoptada?	9
4.5.	Quais as fases do ciclo político a que tem sido prestado melhor apoio?	11
4.6.	Como têm evoluído as relações com outras organizações comunitárias e internacionais?.....	11
4.7.	Considera-se positiva a autonomia da AEA?.....	12
4.8.	A cooperação com países terceiros representou um valor acrescentado?.....	13
4.9.	Considera-se eficaz a rede “interna”?	15
4.10.	Considera-se satisfatória a forma como funcionou a estrutura orgânica?.....	16
4.11.	Consideram-se satisfatórios os produtos e serviços da Agência?	19
4.12.	Quais os futuros desafios que se apresentam à AEA?	20
4.13.	Será apropriado alterar o Regulamento?	21
5.	CONCLUSÕES.....	22

1. INTRODUÇÃO

1.1. A Agência Europeia do Ambiente

Em 6 de Novembro, a Agência Europeia do Ambiente vai celebrar o seu décimo aniversário. Embora o Regulamento¹ que a instituiu tenha sido adoptado em 1990, só em 1993 foi possível tomar uma decisão sobre a sede da Agência, pelo que as suas actividades apenas puderam iniciar-se no ano seguinte. A AEA é agora uma organização estabelecida, cuja posição na cena europeia é aceite por todos.

A AEA propôs-se como missão “apoiar o desenvolvimento sustentável e ajudar a alcançar melhorias significativas e mensuráveis ao nível do ambiente, na Europa, mediante a prestação de informação oportuna, bem orientada, pertinente e fiável aos decisores políticos e ao público”.

A AEA trabalha actualmente com um orçamento anual de aproximadamente 28 milhões de euros e, em 2002, tinha 95 funcionários, dos quais 37 da classe A. Entre os principais utilizadores da sua informação contam-se, habitualmente, a Comissão e, em menor medida, as outras Instituições, os vários Estados-Membros e o público. Contudo, recentemente, a quantidade de informação utilizada por estes três últimos grupos tem vindo a aumentar progressivamente.

1.2. Objectivos e âmbito do presente balanço

A apresentação do presente relatório está prevista no nº 2 do artigo 20º do Regulamento que institui a AEA:

O mais tardar até 31 de Dezembro de 2003 e com base num relatório da Comissão, o Conselho examinará os progressos e as tarefas desempenhadas pela agência relativamente à política comunitária global em matéria de ambiente.

O relatório avalia o contributo da Agência para a política comunitária em matéria de ambiente desde 1994, ano em que pôde iniciar as suas actividades por ter já sido tomada a decisão sobre a sua sede, até 2003. Formula igualmente recomendações destinadas à AEA e às principais partes interessadas e parceiros, com vista a melhorar o seu contributo para a política comunitária em matéria de ambiente.

O relatório incide em questões estratégicas e institucionais, e não nas operações internas da AEA. Estas últimas foram objecto de um estudo de avaliação encomendado pela própria AEA nos termos do nº 1 do artigo 20º do seu Regulamento, estudo este que foi realizado em 2000 e se debruçou mais especificamente sobre o desempenho e a eficiência da Agência. O Conselho é convidado a subscrever as conclusões e recomendações contidas no presente relatório.

¹ Regulamento (CEE) nº 1210/1990, com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CE) nº 933/1999.

2. RECURSOS UTILIZADOS NO PRESENTE BALANÇO

Foram várias as fontes utilizadas na elaboração do presente relatório. A primeira foi o estudo de avaliação de 2000 mencionado no parágrafo anterior. Esta avaliação consistiu, fundamentalmente, numa análise alargada e pormenorizada dos aspectos da actividade interna da Agência relacionados com a programação, assuntos administrativos e financeiros, *marketing* e gestão. A avaliação deu origem a uma série de mudanças internas na AEA e conduziu a uma melhoria acentuada nas áreas supracitadas. Algumas das conclusões e recomendações desta primeira avaliação continuam a ser pertinentes para o actual balanço e são retomadas no presente relatório.

O principal contributo para o presente relatório foi um estudo realizado pelo Institute for European Environmental Policy e pelo European Institute for Public Administration (IEEP/EIPA). O referido estudo foi realizado entre 1 de Março e 31 de Agosto de 2003, no âmbito de um contrato celebrado com a Comissão. O estudo encontra-se disponível, na íntegra, no sítio Web da Comissão Europeia². O IEEP e o EIPA efectuaram um grande número de entrevistas com funcionários da AEA e com outras partes interessadas e peritos. O estudo foi realizado sob a orientação de um grupo directivo constituído por representantes da Comissão Europeia, Parlamento Europeu, AEA, centros temáticos da AEA e Pontos Focais Nacionais, e presidido pelo Professor Bedrich Moldan, presidente do Comité Científico da AEA.

O presente balanço baseou-se ainda no balanço mais recente dos centros temáticos europeus (ver ponto 4.9) conduzido pela AEA e concluído em Julho de 2003, bem como na grande diversidade de material utilizado para preparar o próximo programa de trabalho plurianual da AEA (2004-2008).

A reflexão sobre o futuro da Agência deve também ser inserida no contexto mais alargado do debate em curso sobre as agências descentralizadas da Comunidade³, para o qual contribuirá, nomeadamente, a reflexão sobre a governança europeia³ e o aumento do número de agências descentralizadas até à data.

Por último, o novo Regulamento Financeiro da Comunidade tem repercussões para as agências que são pertinentes no contexto do presente balanço.

3. CONTEXTO DO BALANÇO

3.1. Agências descentralizadas da Comunidade

A Comunidade tem actualmente 15 agências descentralizadas no âmbito do primeiro pilar do Tratado. Tal como se diz no Livro Branco sobre Governança Europeia, as agências existentes e aquelas cuja criação se prevê caracterizam-se pela ausência de um quadro de referência a que cada uma delas se possa ajustar consoante as suas necessidades próprias. A decisão de criar cada agência foi motivada pela necessidade de responder às circunstâncias específicas do momento, e a AEA não é uma excepção a esta regra.

² <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/eea.htm>

³ Governança Europeia – Um Livro Branco, 25.7.2001, COM (2001) 428 (final).

No seguimento do Livro Branco, a Comissão criou um quadro bem definido para as agências de execução. Esse quadro define, entre outras coisas, os critérios que devem nortear a criação deste tipo de agências, bem como tarefas específicas e aspectos comuns à sua organização. No caso das agências de regulamentação, já se iniciou um debate⁴.

À semelhança do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (EU-OSHA) e do Observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia (OERX), a AEA não é, porém, uma agência de regulamentação nem uma agência de execução. Pertence antes ao grupo de agências que se podem denominar “agências de informação”. Com excepção do Instituto de Harmonização no Mercado Interno (IHMI) e do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV), todas as agências estão abrangidas pelo Regulamento-Quadro aplicável aos organismos referidos no artigo 185.^{o5}, que define um quadro geral, embora se ocupe de questões orçamentais. Não existe de momento um quadro geral para outros aspectos horizontais aplicável a este tipo de agência, e ainda não se determinou também, claramente, se o grupo em causa será suficientemente homogéneo para justificar a criação de um quadro dessa natureza. Por conseguinte, é mais difícil indicar um documento de referência preciso que possa servir de ponto de partida para o presente balanço.

3.2. O que se espera da AEA

Mesmo assim, é possível reconstituir o que se esperava da AEA quando esta agência foi inicialmente concebida. Se bem que, tal como se referiu, cada Agência seja criada por razões diferentes, uma meta-avaliação das agências comunitárias⁶ revelou haver as seguintes justificações gerais que são comuns às agências comunitárias⁷ e que também se aplicam à AEA:

- *Maior independência e visibilidade.* Considerou-se que uma instância que pudesse expressar opiniões com independência em relação às Instituições comunitárias representaria uma fonte mais credível de informação sobre o ambiente.
- *Capacidade de criar um quadro de efectivos especializados com os conhecimentos especializados daí decorrentes.* O melhor que se poderá dizer sobre a informação ambiental que existia antes de a Agência ser criada era que estava fragmentada e que a sua qualidade era irregular. Durante a década de 1980, a Comissão iniciou actividades destinadas a corrigir esta situação, mas considerou-se que uma agência especializada poderia melhorar a situação mais rapidamente.

⁴ Regulamento (CE) n° 58/2003 do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002, JO L 11 de 16/1/2003 (agências de execução) e Comunicação da Comissão COM(2002) 718 final (agências de regulamentação).

⁵ Regulamento n° 2343/2002 de 23 de Dezembro de 2002, JO L 357/2002, p. 72.

⁶ “Meta-evaluation on the Community Agency System”, Direcção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia, 15 de Setembro de 2003, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/metal-evaluation_agencies.pdf.

⁷ Segundo a mesma meta-avaliação, há que contrapor estas vantagens à perda (ou inexistência continuada) de conhecimentos especializados ao nível interno da Comissão, ao risco potencial de afastamento entre a Comissão e as agências e a um risco potencial de falta de controlo sobre a natureza e oportunidade do material produzido pelas agências.

- *Maior facilidade em assegurar contactos regulares com as partes interessadas e a participação das mesmas.* No caso da AEA, isto significava que era necessário assegurar uma cooperação e participação mais estreitas da “sociedade da informação ambiental” na Europa, ou seja, das organizações pertinentes dos Estados-Membros, dos Estados em vias de adesão e dos países candidatos, nomeadamente através da Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (EIONET). Entendeu-se, também, que era necessário constituir uma infra-estrutura mais coerente para a gestão dos dados ambientais em toda a Comunidade, em conjunto com os vários organismos parceiros no seio da Comissão e de outras organizações internacionais (OCDE, IEAE, PNUA).

Em termos mais operacionais, o que se esperava da AEA encontra-se formulado na definição do seu mandato: “a prestação de informação oportuna, bem orientada, pertinente e fidedigna aos decisores políticos e ao público”.

O Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente sublinha que a futura política em matéria de ambiente tem de assentar progressivamente numa boa compreensão do ambiente e das tendências que se verificam neste domínio. Sublinha, também, a importância de se proceder a avaliações prévias e posteriores das políticas. Isto significa que se torna mais importante ainda assegurar que a AEA preste um tipo de apoio que utilize todas as suas potencialidades. Sugere, igualmente, que há a possibilidade de a AEA vir a ter uma função diferente e mais ampla.

3.3. Enquadramento jurídico da Agência

O principal quadro jurídico da Agência é o Regulamento que a institui, adoptado em 1990 e alterado pelo Regulamento (CE) n° 933/1999. Os principais elementos que sofreram alteração foram a introdução do desenvolvimento sustentável como sendo o contexto em que se deve inserir o trabalho da AEA no domínio do ambiente, uma maior especificação de tarefas, um maior destaque para a necessidade de coordenar as suas actividades com organizações paralelas, incluindo as de países terceiros, e, por último, a criação do gabinete executivo. A revisão de 1999 especifica ainda, num considerando, que as futuras avaliações do desempenho e das tarefas da Agência devem coincidir com o ciclo do seu programa de trabalho quinquenal. Pode, portanto, considerar-se que o presente relatório corresponde à primeira dessas avaliações. Com as alterações introduzidas em 1999, foi suprimida a obrigação de rever o Regulamento periodicamente.

A introdução de um novo Regulamento Financeiro⁸ trouxe novas alterações ao Regulamento de base da AEA e das outras agências, em 2003. Estas alterações relacionam-se com a responsabilidade do auditor interno da Comissão em relação ao orçamento das agências, as normas contabilísticas aplicáveis às agências, a responsabilidade pela quitação relativa ao orçamento e pelo organigrama. Simultaneamente, foram propostas outras duas alterações que não se relacionam rigorosamente com o Regulamento Financeiro: maior acesso aos documentos e

⁸ Regulamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, JO L 248 de 16.9.2002, e Regulamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 do Conselho, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, JO L 357 de 31.12.2002.

esclarecimento do procedimento de nomeação dos directores das agências⁹. Contudo, estas duas últimas alterações não foram tidas em conta na última revisão do Regulamento de base da Agência. Em vez disso, a Comissão propõe-se incorporar estes dois aspectos na próxima revisão daquele Regulamento.

4. AVALIAÇÃO DE TAREFAS E PROGRESSOS EM RELAÇÃO À POLÍTICA COMUNITÁRIA EM MATÉRIA DE AMBIENTE

4.1. Introdução

Os títulos utilizados neste capítulo correspondem às principais questões que a Comissão pediu que fossem examinadas no estudo independente que encomendou para avaliar os progressos e tarefas da AEA em relação à política geral da Comunidade em matéria de ambiente: adequação do mandato da Agência e dos seus recursos, pertinência política e orientação do seu trabalho, cooperação com organizações parceiras, grau de autonomia necessário, cooperação com países terceiros, rede de colaboradores permanentes, estrutura orgânica, produtos e serviços e futuros desafios.

4.2. Como foi interpretado o mandato da Agência?

A missão da AEA, definida nos artigos 2º (funções) e 3º (domínios de actividade) do Regulamento que a institui, é muito ampla. Inclui praticamente todos os tópicos ambientais, bem como os utilizadores, que vão desde as Instituições comunitárias ao público em geral. Está previsto apoio em quase todas as fases do ciclo de execução das políticas e em relação a todos os aspectos do processo de gestão da informação.

Por um lado, era necessário conferir à missão um âmbito alargado, dada a necessidade de responder a prioridades políticas que evoluem significativamente ao longo do tempo. No entanto, por outro lado, a grande diversidade de tarefas e áreas de actividade gerou um nível de expectativa a que nem sempre foi possível corresponder, independentemente da questão de os recursos atribuídos à AEA serem ou não suficientes. Por conseguinte, na prática, foi necessário interpretar a missão legalmente definida para a AEA e determinar os seus temas prioritários a fim de os incluir num programa prático de prioridades e actividades.

Enquanto nos primeiros anos surgiam, por vezes, divergências de opinião quanto a essas prioridades e actividades, particularmente entre a Comissão e a AEA, actualmente já existe uma base de entendimento comum relativamente clara quanto às tarefas respectivas de ambas, embora se continuem a verificar, ocasionalmente, discordâncias.

Até à data, no cumprimento da sua missão, a AEA tem correspondido à maioria das expectativas. Contudo, houve algumas áreas em que a acção da Agência foi insuficiente ou nula. Isto é particularmente notório em duas das áreas especificamente identificadas no nº 2 do artigo 3º como sendo áreas prioritárias: as emissões sonoras e as substâncias químicas.

⁹ Proposta da Comissão COM(2002) 406 final.

Dado o escasso aumento dos recursos atribuídos à Agência, a AEA e os seus utilizadores têm de aceitar que certas áreas não serão abordadas. Caso contrário, há o risco muito claro de se dar uma tal dispersão de recursos que deixará de ser possível garantir um nível mínimo de competência e qualidade.

Esclarecer as expectativas e prioridades que podem contar com o apoio das agências é uma necessidade comum a todas elas, tal como a necessidade de estabelecer ligações mais estreitas entre os serviços da Comissão e as agências e de definir uma abordagem mais orientada para o utilizador ou “cliente”.

Recomendações:

- Na próxima revisão do Regulamento, será necessário esclarecer e tornar mais precisa a descrição de tarefas e prioridades, de modo a assegurar que a missão da AEA permaneça flexível e pertinente para a política comunitária em matéria de ambiente, mas exequível.
- Enquanto se aguarda a alteração do Regulamento, a AEA deve continuar a procurar articular o seu planeamento a longo prazo com o dos seus principais utilizadores, principalmente a Comissão.

4.3. Terão sido suficientes os recursos da Agência?

Desde que a AEA iniciou as suas actividades, o número dos seus funcionários aumentou para 95 (2002) e o seu orçamento para 27,6 milhões de euros. Para além dos aumentos mais acentuados durante os primeiros anos, o aumento do orçamento da AEA tem sido gradual e comparável à evolução do de outras agências comunitárias. A AEA é financiada, principalmente, através de um subsídio comunitário (19,3 milhões de euros em 2002). Outra fonte de receitas importante são as contribuições financeiras pagas pelos membros da AEA que não pertencem à UE (2,3 milhões de euros em 2002, que se prevê que aumentem para 5,8 milhões de euros em 2003). A partir de 1 de Maio de 2004, as contribuições financeiras dos 10 países em vias de adesão serão integradas no subsídio comunitário.

Uma parte considerável dos conhecimentos especializados da AEA está localizada nos centros temáticos europeus (CTE, ver ponto 4.9). Os CTE e os seus funcionários são financiados pela AEA, mas também recebem dos países anfitriões financiamentos que correspondem a 25% do total do seu orçamento.

Dado o âmbito muito alargado da missão que se referiu no ponto 4.2, não é de surpreender que o orçamento e número de funcionários da AEA não sejam suficientes para satisfazer todos os pedidos de apoio que lhe são dirigidos. As pressões sobre os recursos da Agência têm-se feito sentir desde o início, mas principalmente durante os primeiros anos da sua existência, pois nessa altura as disparidades entre o nível de ambição e os produtos e serviços que era possível assegurar concretamente eram maiores do que são actualmente. As pressões sobre os recursos deram origem a um processo salutar de definição de prioridades no seio da AEA e do seu Conselho de Administração, e entre os seus utilizadores. No entanto, os pedidos de apoio à AEA continuam a exceder a sua possibilidade de resposta.

Excluindo o IHMI e o ICVV, que financiam as suas actividades principais com os emolumentos dos serviços que prestam e não com fundos do orçamento comunitário,

a Comissão aplica a todas as agências o princípio de que as actividades que as mesmas desenvolvem e que se inserem no âmbito do seu mandato legal têm de ser financiadas através do subsídio comunitário, a fim de não comprometer o poder das autoridades orçamentais. As únicas excepções são as actividades de carácter mais estrutural relacionadas com o alargamento, as actividades especificamente solicitadas pela Comissão e outras actividades que tenham sido objecto de aprovação explícita pelas autoridades orçamentais. Por outro lado, este princípio significa que os serviços da Comissão não estão autorizados a subcontratar quaisquer trabalhos que estejam abrangidos pelo mandato de uma agência¹⁰. Na prática, estas orientações têm-se revelado difíceis de seguir e têm sido interpretadas de maneiras diferentes, em virtude de uma definição do mandato muito aberta – neste caso – da AEA. A limitação que se aplica à atribuição de recursos suplementares à AEA tem dado origem, em alguns casos, a soluções muito insatisfatórias, como, por exemplo, a subcontratação de trabalho, quando a instância mais competente seria efectivamente a AEA.

No caso de alguns produtos e serviços da AEA, revelou-se indispensável obter financiamentos para além do subsídio comunitário. As excepções supracitadas dizem respeito a trabalho relacionado com o desenvolvimento da EIONET com vista a preparar o alargamento, ao processo “Um Ambiente para a Europa”¹¹ e à integração da dimensão ambiental noutros sectores. Os três relatórios destinados ao processo “Um Ambiente para a Europa” são um dos principais exemplos. Contudo, a desvantagem desta abordagem é haver uma menor acumulação de conhecimentos especializados dentro da AEA no que se refere a estes produtos e serviços “adicionais”: para os produzir, a AEA tem de recorrer em maior grau do que é habitual a conhecimentos especializados externos, e nada garante a continuidade dos produtos em causa.

Recomendações:

- A autoridade orçamental deve assegurar à Agência os recursos necessários para esta desempenhar as tarefas e realizar os objectivos previstos no Regulamento. O acréscimo de tarefas permanentes não compensado por uma redução equivalente de outras tarefas deve ter como contrapartida um aumento do subsídio comunitário.
- No caso de tarefas importantes a longo prazo que não se inserem no âmbito das actividades normais da AEA, a Comissão e a Agência devem procurar encontrar as modalidades de financiamento necessárias para garantir a estabilidade desejada ao nível das prioridades de trabalho e o reforço de conhecimentos especializados dentro da AEA.

4.4. Considera-se pertinente a política de trabalho adoptada?

Em conformidade com o seu Regulamento, a AEA tem feito incidir a sua actividade, sobretudo, nos principais intervenientes no processo de formulação de políticas na UE, em particular, a Comissão, e menos noutros, como o grande público.

¹⁰ SEC (95) 465.

¹¹ Processo pan-europeu que visa realizar melhorias ao nível do ambiente e o desenvolvimento sustentável em toda a região europeia, em que participam a UE, os países em vias de adesão e os países candidatos da Europa Oriental, bem como os Novos Estados Independentes.

A pertinência das políticas tem sido uma das considerações fundamentais no que se refere à maioria dos produtos e serviços da Agência. Ao planear o seu trabalho, a AEA teve em conta as principais prioridades da política comunitária em matéria de ambiente, nos termos em que esta foi definida no Quinto e no Sexto Programas de Acção em matéria de Ambiente (1994-1998 e 1999-2003), e nem todas as prioridades receberam o mesmo nível de apoio.

A colaboração com a Comissão tem sido intensa desde o início, e o planeamento tem vindo a ser progressivamente sincronizado com o dos serviços da Comissão, a fim de assegurar que os produtos e serviços da AEA correspondam às necessidades daquela Instituição. A pertinência das políticas é maior quando a AEA está estreitamente ligada ao processo de formulação das mesmas logo desde o início.

A colaboração com o Conselho (em particular, no que se refere ao “processo de integração de Cardiff”, relativamente ao qual a AEA já adquiriu conhecimentos especializados consideráveis) e com as Presidências tem vindo a aumentar gradualmente e é agora considerada, de um modo geral, muito útil. Esta colaboração tem ajudado a AEA a estabelecer canais de comunicação com os Estados-Membros e a apoiar mais estreitamente esta fase do processo de decisão.

O Parlamento Europeu, apesar de a sua participação na formulação de políticas em matéria de ambiente ter aumentado consideravelmente graças ao processo de co-decisão, ainda não está a utilizar muito o apoio da AEA. Por um lado, isto deve-se ao facto de a AEA estar menos preparada para dar resposta às necessidades do Parlamento Europeu. A Agência não possui, por exemplo, as competências adequadas nem os contactos necessários ao trabalho que o Parlamento Europeu gostaria que fosse realizado relativamente às estruturas de aplicação nos Estados-Membros. O Parlamento Europeu, por outro lado, ainda não criou um mecanismo eficaz para formular pedidos precisos a tempo de a AEA os ter em conta ao proceder ao planeamento das suas actividades.

Nem todo o trabalho da AEA é desencadeado directamente pelos pedidos que lhe são dirigidos. A Agência tem também como função enviar às Instituições comunitárias e aos Estados-Membros sinais que considere importantes, e é necessário salvaguardar esta função da AEA.

Recomendações:

- A AEA deve continuar a procurar alinhar estreitamente as suas actividades pelos temas prioritários da política comunitária em matéria de ambiente.
- A AEA deve planear o seu trabalho e a afectação dos seus recursos de modo a garantir que o seu apoio esteja disponível durante todo o processo político.
- O Parlamento Europeu e a AEA devem criar um mecanismo que permita definir mais eficazmente o apoio a prestar pela AEA.
- A AEA deve preservar a sua função de alerta e continuar a chamar rapidamente a atenção das Instituições comunitárias e dos Estados-Membros para problemas emergentes.

4.5. Quais as fases do ciclo político a que tem sido prestado melhor apoio?

O Regulamento da Agência contém o princípio de que a AEA de alguma forma tem um contributo a dar em todas as fases do processo político. Embora a Agência tenha prestado esse contributo em cada fase, o seu trabalho orientou-se mais para os estádios iniciais (identificação e definição de problemas) do que para os últimos estádios (acompanhamento, prestação de informação e avaliação) do ciclo político. A Agência tem desenvolvido menos actividade nas áreas de identificação de opções políticas, de avaliação de opções políticas e de execução das políticas – embora tenha, manifestamente, potencial para contribuir nestas fases.

Tem havido um debate permanente entre a Agência e as partes interessadas sobre o papel a desempenhar pela AEA na apreciação de opções políticas, na avaliação da eficácia das políticas comunitárias e na formulação de recomendações políticas baseadas nas avaliações efectuadas. Embora a Agência tenha potencial para vir a desempenhar uma função mais ampla, a Comissão considera que ela deve, primeiramente, concentrar-se em cumprir as suas tarefas fundamentais, que incluem apoio ao nível das obrigações de prestação de informação previstas na legislação comunitária e do melhoramento da qualidade da informação ambiental de base em geral.

O debate com o Parlamento Europeu incidiu principalmente na missão que incumbe à Agência de informar cabalmente o Parlamento Europeu sobre a qualidade da execução da legislação pelos Estados-Membros e sobre a avaliação das opções políticas. Embora o PE e a Agência concordem, em princípio, que a AEA pode desempenhar uma função nestas áreas, ainda não conseguiram encontrar uma forma de realizar esse objectivo.

O problema subjacente a esta questão é que a AEA não é a única interveniente em domínios como o da apreciação e da avaliação de políticas, pelo que é necessário haver um maior grau de coordenação, em particular, com a Comissão.

Recomendações:

- A principal função da AEA continua a ser a de identificar o estado e as tendências do ambiente europeu e apoiar a Comunidade e os Estados-Membros nas suas obrigações de comunicação de dados.
- Uma vez dominadas as suas tarefas fundamentais, a AEA poderá alargar gradualmente as suas actividades de apoio a todas as fases do ciclo político, em estreita colaboração com os serviços da Comissão, aos quais incumbe, principalmente, a definição de opções políticas.

4.6. Como têm evoluído as relações com outras organizações comunitárias e internacionais?

A cooperação com outras organizações comunitárias e internacionais que trabalham na mesma área tem-se desenvolvido consideravelmente com o decorrer do tempo. Nos termos do artigo 15º do seu Regulamento, a Agência deve cooperar com o Centro Comum de Investigação, o Serviço de Estatística da Comissão e os programas comunitários de investigação e desenvolvimento. Além disso, deve cooperar com outros organismos, como a Agência Espacial Europeia, a Organização de

Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), etc.

O objectivo geral é reduzir a duplicação de trabalho e maximizar sinergias, por exemplo, através de publicações conjuntas ou da utilização dos mesmos dados de base. A cooperação é normalmente formalizada por protocolos de acordo ou documentos semelhantes. Dado que o grau de formalidade é determinado caso a caso, não existe um formato único nem uma política coerente relativamente aos acordos com outros organismos.

A cooperação tem sido, de um modo geral, frutuosa. A duplicação de actividades entre os vários organismos é reduzida, e considera-se que a AEA representa um valor acrescentado considerável ao nível da gestão de dados na Europa.

Contudo, é possível produzir novas sinergias, nomeadamente mediante um maior número de actividades conjuntas, como, por exemplo, publicações ou pedidos de dados. Um aspecto que merece especial destaque é a cooperação com o Serviço de Estatísticas da Comissão. Existe pouca interacção entre o Sistema Estatístico Europeu e a rede de Pontos Focais Nacionais da Agência. Além disso, uma maior cooperação com a Comissão no que se refere ao Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento ajudaria a explorar o conhecimento científico e económico.

Por outro lado, têm-se registado escassos progressos ao nível do reforço de um sistema partilhado de dados ambientais – que é potencialmente importante para a cooperação com as organizações referidas –, apesar dos esforços da AEA e do interesse manifestado pelas partes interessadas.

Recomendações:

- A AEA deve dar maior destaque à cooperação com organismos comunitários ou internacionais complementares, em particular, o Eurostat e o Centro Comum de Investigação, bem como ao 6º Programa-Quadro de IDT, a fim de assegurar a produção de mais sinergias entre o trabalho da AEA nas suas áreas prioritárias e o dos seus parceiros. A adopção de uma abordagem coerente em relação à cooperação com os organismos comunitários e internacionais poderia ajudar a esclarecer as prioridades gerais e a divisão do trabalho entre a AEA e os referidos organismos. A AEA e os organismos em causa devem coordenar as suas actividades anuais de planeamento o mais precocemente possível.
- Uma vez concretizado o reforço da colaboração, poderá estabelecer-se o objectivo específico de acelerar a criação de um sistema de informação europeu partilhado e interoperável no domínio do ambiente, sistema esse que deve ir além dos recursos de dados próprios da AEA e incluir as obrigações de prestação de informação previstas na legislação comunitária e nos vários acordos multilaterais em matéria de ambiente.

4.7. Considera-se positiva a autonomia da AEA?

A AEA não está estritamente ligada a qualquer Instituição comunitária. O Regulamento organiza esta autonomia de várias maneiras, nomeadamente através da redacção aberta do mandato da AEA e dos muitos interesses que estão representados no seu Conselho de Administração. Por outro lado, a Agência tem vindo a adquirir

uma reputação sólida ao longo do tempo, o que, por sua vez, leva os utilizadores a confiarem nela e aumenta ainda mais a sua margem de manobra.

Contudo, ao mesmo tempo, a AEA tem demonstrado, de duas maneiras, uma grande dependência em relação à Comunidade e aos Estados-Membros. A primeira prende-se com os seus recursos: o subsídio comunitário e o organigrama da Agência são decididos pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. A Comissão negocia as contribuições dos países terceiros membros da AEA, nos termos de um mandato atribuído pelo Conselho. O acesso aos programas de apoio comunitários processa-se através da Comissão, que é responsável pela gestão desses programas. Em segundo lugar, no que se refere a parte dos seus dados de base, a AEA depende dos Estados-Membros, do Eurostat e de outros serviços da Comissão, que colaboram com a Agência a título voluntário.

A autonomia da AEA gera fricções (em particular com a Comissão mas por vezes, também, com outros organismos), por exemplo, no que se refere ao controlo do material que produz. As fricções diminuíram com o decorrer do tempo, graças, principalmente, a uma clarificação das funções respectivas da Comissão e da Agência e a uma melhor gestão das relações.

A independência da AEA é considerada condição necessária de credibilidade da informação que fornece. A autonomia da AEA tem-se revelado mais eficaz nas áreas em que a principal responsabilidade é da Agência: recolha de dados, tratamento da informação e, em menor medida, determinação das necessidades de dados, em particular quando se trata da identificação de problemas ambientais. Noutras áreas, em que a responsabilidade da AEA é partilhada ou restrita (avaliação de tendências, selecção de opções políticas, avaliação da eficácia, etc.), o valor acrescentado da autonomia é menos óbvio, e a função desempenhada pela Agência é mais eficaz quando existe uma estreita coordenação com os outros intervenientes.

No entanto, a independência da AEA não decorre apenas da sua autonomia jurídica. A qualidade do trabalho realizado é o principal factor determinante da sua autoridade e influência, as quais, por sua vez, vão reforçar essa independência. Por este motivo, a Agência deve continuar a esforçar-se por melhorar a qualidade e a pertinência dos seus produtos.

Recomendações:

- É necessário salvaguardar a autonomia da AEA no seio da Comunidade.
- A AEA deve esforçar-se por melhorar a qualidade e a pertinência do seu trabalho, nomeadamente reforçando a oportunidade e a focalização dos seus produtos e melhorando os mecanismos de controlo da qualidade científica do material que produz.

4.8. A cooperação com países terceiros representou um valor acrescentado?

A AEA iniciou a sua actividade tendo como membros os 12 países que eram então Estados-Membros da UE. Pouco antes do alargamento à Suécia, à Finlândia e à Áustria, o Liechtenstein, a Islândia e a Noruega aderiram à AEA, elevando o número

de membros¹² para 18. Estes três últimos países tinham o estatuto de membros de pleno direito sem direito de voto no Conselho de Administração da AEA. Nos dois últimos anos juntaram-se-lhes todos os Estados em vias de adesão e os países candidatos. Os países não pertencentes à UE terão o estatuto de membros de pleno direito, sem direito de voto. A AEA é a primeira Agência a ter integrado plenamente nas suas actividades todos os países em vias de adesão, sendo, para o efeito, financeiramente apoiada pelo programa PHARE. Além disso, trabalha há já alguns anos com os países dos Balcãs ocidentais, com o apoio do programa CARDS (Ajuda Comunitária para a Reconstrução, o Desenvolvimento e a Estabilização). A AEA colabora com a Suíça, tendo sido recentemente concluídas as negociações técnicas formais entre a Comissão e aquele país. Por último, a AEA dá um contributo considerável para o processo “Um Ambiente para a Europa” (com o apoio do TACIS), o que lhe permitiu iniciar a sua cooperação com os países da Europa Ocidental, Cáucaso e Ásia Central.

A possibilidade de a AEA aceitar países terceiros como membros está prevista no seu Regulamento, e o alargamento da Agência a novos participantes tem-se processado em conformidade com a política externa global da Comunidade. As principais considerações tidas em conta nesta área foram, em primeiro lugar, utilizar a adesão à Agência como meio de preparar o terreno para a adesão à UE, e, em segundo lugar, alinhar os sistemas de informação ambiental de países vizinhos pelos da UE.

Outra condição importante do alargamento da AEA a novos membros é que a cooperação com países terceiros represente um valor acrescentado no domínio do ambiente, tanto para os países terceiros como para a UE.

Para além dos países em vias de adesão, dos países candidatos e da Suíça, a Agência é considerada uma plataforma para uma maior cooperação entre a AEA e países terceiros. Isto aplica-se, em primeiro lugar, aos países dos Balcãs ocidentais, relativamente aos quais a Agenda de Tessalonica prevê a participação no trabalho das agências comunitárias em condições semelhantes às estabelecidas para os países candidatos e, em segundo lugar, aos países abrangidos pela iniciativa “Europa alargada”.

O alargamento da AEA a novos membros, bem como a cooperação com países terceiros que não se traduziu (ainda) na adesão plena, tem tido efeitos muito positivos. Tem permitido uma cobertura mais completa, pormenorizada e pertinente do estado do ambiente e das tendências conexas no território europeu. Para os países em causa, tem significado a actualização e a harmonização dos seus sistemas de gestão e fornecimento de dados com as normas europeias. Em termos políticos, este processo tem sido importante como forma de enviar a mensagem de que estão a ser feitos progressos no sentido da adesão à UE.

Dado que o alargamento da AEA se processou de uma forma muito gradual (a cooperação iniciou-se sempre muito antes da adesão formal) e o trabalho suplementar contou com apoio financeiro, tem havido, de um modo geral, muito poucos problemas de adaptação a uma Agência cuja dimensão duplicou desde que

¹² Empregamos o termo “membros” (*membership*) no relatório por ser essa a palavra normalmente utilizada. No entanto, nos acordos bilaterais entre a Comunidade e países terceiros relativos à AEA, emprega-se o termo “participantes” (*participation*) e não “membros”.

foi criada. No entanto, a AEA ainda tem algum caminho a percorrer até se tornar uma Agência inteiramente representativa, ao serviço dos seus 31 membros. Por outro lado, a adesão de novos países tem-se traduzido num aumento considerável do número de membros do Conselho de Administração e, se a Agência continuar a aumentar, poderão levantar-se questões quanto à eficiência daquele Conselho e à eficácia do seu funcionamento.

Recomendações:

- A primeira prioridade da AEA no contexto do alargamento deve ser a plena integração dos 13 países que começaram recentemente a participar nas suas operações e actividades. Exceptuando a Suíça, não se considera oportuno proceder a um novo alargamento da Agência num futuro imediato.
- A AEA deve continuar a ser um dos primeiros pontos de contacto para os países terceiros que desejam cooperar com a UE em questões ambientais, ao nível técnico, por exemplo, no contexto da iniciativa “Uma Europa alargada”¹³ e da Agenda de Tessalonica. Esta cooperação deve fazer parte integrante da política da Comunidade em relação a um país terceiro específico e deve contar com recursos financeiros sólidos para além do subsídio comunitário habitualmente concedido à AEA.

4.9. Considera-se eficaz a rede “interna”?

A AEA é o nódulo central de uma rede de Pontos Focais Nacionais (PFN). Os PFN são os pontos de contacto da Agência em cada país membro e, por sua vez, têm a sua própria rede de centros nacionais de referência (CNR) e de pontos de contacto primários (PCP). Além disso, foram criados centros temáticos, que são consórcios de institutos e consultores localizados nos países membros da AEA e que realizam parte do programa de trabalho no âmbito de contratos celebrados com a AEA. Em conjunto, os PFN, CNR, PCP e CTE constituem a Rede Europeia de Informação e de Observação do Ambiente (EIONET).

A EIONET é uma infra-estrutura fundamental numa agência descentralizada como a AEA. Não só é o principal canal de dados de base da Agência, como recolhe conhecimentos especializados de toda a Europa e constitui um fórum de discussão das actividades e prioridades da Agência.

Os CTE, que são actualmente cinco (água, alterações atmosféricas e climáticas, fluxos de resíduos e de materiais, natureza e biodiversidade e ambiente terrestre), têm contratos de 3 anos com a AEA. O seu trabalho e a sua estrutura global são periodicamente revistos. Mais de metade do orçamento operacional da AEA é afectado aos CTE,¹⁴ e é neles que está concentrada a maior parte dos conhecimentos especializados da Agência nas áreas supracitadas.

¹³ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais, COM (2003) 104 final.

¹⁴ Valores de 2002: 6,5 milhões de euros num total de 12,2 milhões de euros. Fonte: Relatório Anual da AEA referente a 2002.

A AEA desempenha um papel activo na gestão da EIONET, coordenando actividades, desenvolvendo ferramentas comuns e melhorando a qualidade e coerência do material fornecido pelos PFN e pelos CTE.

O estabelecimento, manutenção e melhoramento da EIONET são uma realização fundamental da AEA. As fragilidades que ainda subsistem na EIONET decorrem, em primeiro lugar, da diversidade considerável da organização e qualidade das redes nacionais em que se apoia. Em segundo lugar, existe muito pouca ligação entre os PFN e o Conselho de Administração, o que significa que os PFN não tomam conhecimento de informação fundamental sobre as políticas e, por outro lado, que o Conselho de Administração não toma conhecimento de informação técnica importante.

Tal como os PFN, os CTE reforçam a ligação entre os países membros da AEA e contribuem com conhecimentos especializados de alto nível. Os CTE tornaram-se parceiros valiosos de muitos utilizadores da AEA. Ao mesmo tempo, o sistema existente enferma de uma série de fragilidades importantes. Ao concentrar os seus conhecimentos especializados “temáticos” nos CTE, as capacidades da AEA a nível central são menores. A existência de CTE traduz-se num nível adicional de burocracia entre a AEA e os seus utilizadores, complicando desnecessariamente a comunicação. Não é fácil para a AEA dirigir os CTE, pois os funcionários destes últimos estão longe e o seu trabalho é relativamente pouco orientado para as políticas. Além disso, só está disponível para esta tarefa um número relativamente pequeno de funcionários da AEA, que não têm forçosamente as competências necessárias para avaliar o material produzido pelos CTE. Tal como mostra a recente avaliação (2003) dos CTE, estes têm menos facilidade em tratar questões horizontais de diferentes tópicos. Por último, dado o prazo relativamente curto dos contratos (tendo em conta que é necessário desenvolver uma nova organização), há o risco de a AEA perder o acesso a conhecimentos especializados importantes ao fim de três ou seis anos.

Recomendações:

- A EIONET deve ser reforçada, pois constitui uma infra-estrutura operacional fundamental da AEA.
- A AEA deve reforçar o intercâmbio de informação entre os Pontos Focais Nacionais e o Conselho de Administração, de modo a assegurar uma melhor compreensão recíproca entre as esferas política e técnica da Agência. Poderia, por exemplo, promover uma maior participação dos PFN na preparação de questões para debate no Conselho de Administração e, por outro lado, informar o Conselho de Administração sobre as discussões técnicas mantidas ao nível dos PFN.
- A AEA deve procurar resolver, urgentemente, as fragilidades identificadas ao nível do regime dos CTE. Deve assegurar a possibilidade de a Agência ter acesso, durante mais tempo, aos conhecimentos especializados nas áreas actualmente abrangidas pelos CTE e, simultaneamente, garantir que os Estados-Membros utilizem esses conhecimentos.

4.10. Considera-se satisfatória a forma como funcionou a estrutura orgânica?

Conselho de Administração e gabinete executivo

O Conselho de Administração representa os principais parceiros comunitários da AEA. Reúne-se três vezes por ano e desempenha uma função de supervisão no que se refere às opções estratégicas da AEA. Além disso, é o organismo perante o qual o director executivo tem de prestar contas. Os membros do Conselho de Administração são normalmente representantes de alto nível das administrações dos Estados-Membros e dos organismos comunitários. Desde a criação da Agência, o número de membros Conselho de Administração aumentou consideravelmente: de 16 membros (2 representantes da Comissão, 2 peritos designados pelo Parlamento Europeu, 12 representantes dos Estados-Membros) para 35 (2 representantes da Comissão, 2 do Parlamento Europeu, 15 dos Estados-Membros da UE e 16 membros de países terceiros sem direito de voto). Dado o crescimento da AEA, a ordem de trabalhos do Conselho de Administração também tem vindo a aumentar. Foi principalmente por esta razão que foi formalmente criado um gabinete executivo na sequência de revisão do Regulamento de base realizada em 1999. O gabinete executivo é actualmente composto por seis membros: um representante da Comissão, um representante designado pelo Parlamento Europeu, um presidente e três vice-presidentes. O presidente do Comité Científico desempenha funções de observador junto do Conselho de Administração e do gabinete executivo.

Nos últimos anos, foram cometidas novas responsabilidades ao gabinete executivo que, actualmente, toma algumas decisões executivas e prepara as decisões do Conselho de Administração. Considera-se que o gabinete executivo está dotado de uma estrutura muito satisfatória e que tem capacidade para assumir mais responsabilidades, desde que a sua composição e actividades sejam totalmente transparentes.

No que se refere ao Conselho de Administração, os principais problemas são os seguintes:

- *Supervisão*: como já referido no presente relatório, o facto de o Regulamento ser aberto e flexível dá à AEA uma liberdade considerável para decidir sobre as actividades a empreender. Embora não deseje, justificadamente, dispersar-se em actividades de microgestão, o Conselho de Administração poderá sentir algumas dificuldades relativamente ao controlo das actividades e prioridades da AEA, e também em áreas como as das finanças e administração, apesar de existir um auditor interno. Esta situação é agravada pelo facto de ser a própria Agência a assegurar os serviços de secretariado do Conselho de Administração e da sua presidência.
- *Equilíbrio entre interesses nacionais e comunitários*: devido ao alargamento da AEA a novos membros, existe um desequilíbrio crescente entre as representações dos Estados-Membros e da Comunidade nas estruturas de gestão da Agência.

Estes problemas parecem assemelhar-se aos de outras agências comunitárias comparáveis. A dimensão e a composição dos Conselhos de Administração das agências foi um dos assuntos a que a Comissão dedicou especial atenção ao propor um enquadramento para as agências de regulamentação e de execução. Além disso, o Parlamento Europeu convidou a Comissão a apresentar uma proposta no sentido de se adaptar a dimensão e composição dos Conselhos de Administração de certas

agências, tendo em vista, principalmente, assegurar a sua eficácia após o alargamento da UE¹⁵.

Contudo, na decisão sobre a composição e papel futuros do Conselho de Administração, é importante ter presente que a AEA é uma organização de rede que depende grandemente da cooperação dos seus países membros e das Instituições comunitárias.

Comité Científico (CC)

O Comité Científico tem como função emitir pareceres, seja a pedido do Conselho de Administração ou do Director, seja por sua própria iniciativa. O limite máximo do número de membros do CC é 20. Os membros são designados pelo Conselho de Administração por um período de 4 anos, renovável uma vez, e são na sua maioria académicos de renome que representam várias áreas de conhecimento especializado no domínio do ambiente. No entanto, o subsídio concedido aos membros apenas lhes permite dedicar pouco tempo ao desempenho da sua função para além da sua participação nas reuniões do Comité.

O CC é considerado uma importante interface entre a AEA e o meio académico. Como tal, tem potencial para trazer à AEA inovação e um certo grau de controlo da qualidade científica. Embora o trabalho do CC seja, de um modo geral, apreciado, com a sua actual estrutura não pode dar todo o contributo que seria de esperar em ambas aquelas áreas. Não existe na AEA uma estrutura claramente definida de controlo da qualidade em que o Comité Científico participe. O que acontece é que o Comité participa numa base *ad hoc* em alguns produtos e serviços, mas não noutros. A função geral de controlo da qualidade do Comité Científico é muito restrita. Isto é particularmente problemático uma vez que a qualidade dos produtos da AEA é fundamental para a sua credibilidade como fornecedor de informação e um elemento indispensável para os seus utilizadores.

Recomendações:

- A Comissão deve rever a dimensão e composição do Conselho de Administração, bem como a divisão de tarefas entre este e o gabinete executivo, tanto quanto possível à semelhança de agências comunitárias idênticas. Uma nova estrutura permitiria à Agência manter fortes ligações com os serviços nacionais no domínio do ambiente. Como solução intermédia, poderia considerar-se uma nova transferência de responsabilidades do Conselho de Administração para o gabinete executivo.
- Devem ser concedidos ao Conselho de Administração os meios necessários para este poder exercer mais cabalmente o seu controlo sobre a Agência, incluindo as suas finanças e administração. A Agência poderia, por exemplo, explorar a possibilidade de criar um secretariado independente da AEA para dar apoio ao presidente, bem como a possibilidade de o gabinete executivo desenvolver o seu trabalho através de subcomités especializados.

¹⁵

Resolução C5-0098/2003 – 2003/2044(DEC) do Parlamento Europeu, ponto 17.

- A função do Comité Científico no que se refere a garantir a qualidade dos produtos e serviços da Agência deve ser reforçada. O seu mandato, actividades, orçamento e composição devem ser revistos nesse sentido.

4.11. Consideram-se satisfatórios os produtos e serviços da Agência?

A AEA tem vindo a desenvolver uma série de produtos e serviços ao longo dos anos. Em primeiro lugar, temos os seus relatórios, um dos quais (o relatório europeu quinquenal sobre o estado e tendências do ambiente) é obrigatório. Outros abrangem tópicos específicos, são elaborados para eventos específicos (por exemplo, para as conferências no âmbito do processo “Um Ambiente para a Europa”) ou ocupam-se de uma questão técnica. Além disso, a AEA organiza *workshops* e outros eventos e elabora apresentações, documentos pontuais e pareceres especializados destinados a reuniões técnicas e negociações. Grande parte da informação está disponível no sítio Web da Agência que, cada vez mais, substitui os relatórios em suporte de papel e fornece actualizações rápidas de dados e informação.

Uma parte considerável das actividades da AEA consiste em criar e manter bases de dados de informação ambiental e assegurar uma infra-estrutura e serviços de base de tecnologia da informação. Grande parte deste trabalho de retaguarda é indispensável para muitos dos produtos concretos.

A maior parte dos produtos e serviços destina-se a um público de peritos utilizadores. Outros (a um nível mais elevado) destinam-se aos decisores políticos. As necessidades do grande público são satisfeitas, principalmente, através do sítio Web e do centro de informação. De um modo geral, considera-se que os produtos e serviços da AEA são bem orientados e pertinentes para os seus utilizadores.

Os pontos mais fracos são o facto de o sítio Web não ser de fácil utilização e a existência de poucas publicações noutras línguas além do inglês. Esta fragilidade é mais significativa porque justamente no sítio Web seria desejável apresentar as páginas principais noutras línguas além do inglês. Outro ponto fraco é a resposta a pedidos de apoio *ad hoc*, que por vezes não são atendidos, seja pelo facto de a Agência não dispor dos conhecimentos especializados pretendidos, seja porque o planeamento não prevê grande margem para este tipo de pedidos.

Os produtos distintivos da AEA devem ser objecto de uma reflexão mais aprofundada. Por um lado, constituem importantes trabalhos de referência e têm ajudado a AEA a adquirir visibilidade. Por outro lado, são criticados por serem demasiado gerais para os especialistas e demasiado especializados para o grande público. Isto, aliado ao facto de absorverem uma parcela substancial dos recursos da AEA, levanta a questão de saber se estes relatórios devem continuar a ser produzidos na sua forma actual. A observação aplica-se igualmente aos relatórios que a AEA tem produzido para o processo “Um Ambiente para a Europa”, entre os quais se refere, por exemplo, o relatório mais recente elaborado para a conferência de Kiev, embora este relatório tenha sido financiado por outras fontes.

A AEA tem sido, geralmente, muito pontual, embora esta pontualidade esteja dependente do envolvimento precoce da Agência nos processos políticos. O Parlamento Europeu mostra-se geralmente insatisfeito com o apoio que recebe da AEA. Embora o diálogo entre a AEA e o Parlamento Europeu se tenha intensificado recentemente, parece continuar a existir um desfaseamento entre aquilo que a AEA

pode assegurar (pelo menos a curto prazo) e aquilo que o Parlamento Europeu deseja: mais informação sobre o estado de aplicação e a avaliação *ex ante* do impacto das propostas políticas.

Quanto à fiabilidade dos produtos e serviços da AEA, é manifesto que a Agência tem contribuído grandemente para a qualidade e disponibilidade de dados e de informação sobre o ambiente na Europa. Continuam, todavia, a existir fragilidades. Atendendo, porém, a que os dados de base nem sempre estão sob o controlo da AEA ou são recolhidos a título voluntário, é necessária uma estreita cooperação com as organizações parceiras.

Ainda não é possível extrair uma conclusão sólida sobre o impacto dos produtos e serviços da AEA.

Recomendações:

- A AEA deve continuar a procurar garantir a fiabilidade dos seus produtos e serviços, uma vez que essa fiabilidade é a pedra angular da sua credibilidade. Deve introduzir-se uma avaliação sistemática da qualidade e do impacto.
- A AEA deve determinar, em particular, se os produtos distintivos (relatório quinquenal sobre o estado do ambiente, “Sinais” e relatórios do processo “Um Ambiente para a Europa”) que produz actualmente continuam a cumprir os seus objectivos e a justificar os recursos que lhes são afectados.
- A AEA deve melhorar a comunicação com o grande público, em particular através do sítio Web, e também a prestação de informação destinada aos decisores políticos. Para esse efeito, poderá organizar breves sessões de informação, mas deve igualmente procurar responder de forma mais satisfatória aos pedidos de apoio *ad hoc*.

4.12. Quais os futuros desafios que se apresentam à AEA?

As expectativas relativas ao apoio prestado pela Agência estão a aumentar. Isto deve-se, em parte, ao facto de a AEA ter conseguido afirmar-se como fornecedora de produtos e serviços fiáveis e de elevada qualidade. O aumento das expectativas prende-se também com o facto de a natureza da política ambiental estar a evoluir. O Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente destaca a necessidade de a política ambiental assentar numa base de conhecimentos sólidos. Isto aplica-se não só à preparação dos fundamentos das políticas, mas também à selecção da melhor opção, ao controlo da aplicação e à medição dos impactos. As avaliações prévias e posteriores de políticas estão actualmente a tornar-se um importante aspecto da política ambiental, e a AEA pode dar um contributo significativo nesta área. Outros acontecimentos de que irão resultar novas solicitações à AEA são a continuação do processo de integração do ambiente noutras políticas comunitárias e o enquadramento da política ambiental no contexto do desenvolvimento sustentável – na Europa e a nível global. O trabalho a desenvolver no âmbito do desenvolvimento sustentável exigirá que se dê mais destaque aos aspectos económicos e sociais das questões ambientais.

Mesmo que estas tarefas adicionais sejam acompanhadas por recursos adicionais continuará a ser necessário definir prioridades. A AEA deverá também melhorar

fortemente a coordenação das suas actividades com organizações parceiras como o CCI e o Eurostat e com o 6º Programa-Quadro de IDT, com vista a evitar duplicações e a produzir sinergias. Só excepcionalmente deve considerar entrar num domínio de actividade em que outro organismo comunitário ou internacional já esteja bem implantado. Do mesmo modo, apenas deverá empreender actividades adicionais se obtiver os financiamentos necessários directamente dos orçamentos próprios dos serviços da Comunidade ou de terceiros, sem que isso ponha em causa a sua independência.

Apesar de o Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente proporcionar um enquadramento geral até 2010, existe uma incerteza considerável quanto às prioridades políticas a definir para os próximos anos. Não só haverá uma nova Comissão e um novo Parlamento Europeu a partir de meados de 2004, como o Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente será revisto em 2006. Tem acontecido, com demasiada frequência, os recursos da Agência serem integralmente afectados e o apoio a novas prioridades ter de ser adiado ou tornar-se impossível.

Recomendações:

- Ao formular propostas que impliquem um volume de trabalho substancial para a AEA, a Comissão deve considerar a possibilidade de assegurar fundos separados para as actividades em causa. Tal como no caso dos dois exemplos referidos neste ponto, poder-se-ia aplicar como critério tratar-se de actividades que (1) se enquadram no mandato da AEA, (2) representam um valor acrescentado para a Agência e (3) não são financiadas pelo subsídio actualmente concedido.
- A Agência deve criar mecanismos e critérios transparentes para a atribuição de prioridades às suas actividades.
- A fim de garantir a pertinência do seu trabalho, a Agência deve seguir fielmente as prioridades definidas no Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente. Espera-se que a AEA preste um apoio considerável ao nível das estratégias temáticas.

4.13. Será apropriado alterar o Regulamento?

Ao longo deste relatório foram mencionadas várias questões que poderão implicar uma alteração do Regulamento para poderem ser correctamente abordadas. As questões principais dizem respeito ao seguinte:

- artigos 2º e 3º: melhorar o enfoque e a definição dos objectivos, funções e principais domínios de actividade da AEA;
- artigo 4º: posição e papel dos centros temáticos, a rever em conformidade com propostas a formular, com vista a corrigir as fragilidades identificadas no presente relatório;
- artigo 8º, estrutura de administração: revisão e harmonização das principais estruturas (Conselho de Administração e gabinete executivo) de todas as agências, procurando dar resposta, em particular, aos problemas da prestação de contas, eficiência e equilíbrio entre os interesses da Comunidade e os dos Estados-Membros;

- artigo 10º, Comité Científico: harmonização ao nível de todas as agências e participação no processo de controlo da qualidade;
- artigo 15º: a cooperação com outros organismos comunitários e internacionais deve assumir um carácter mais geral e ser articulada com as prioridades da AEA;
- participação do Parlamento Europeu no processo de selecção de um candidato para o cargo de Director Executivo.

Tal como se descreve no relatório, muitos dos pontos supracitados podem ser resolvidos de forma satisfatória, se não óptima, no âmbito do actual quadro legislativo. O processo de reflexão em curso sobre as agências poderá levar a Comissão a propor, numa fase posterior, modificações aplicáveis a todas as agências, destinadas a racionalizar e harmonizar os vários regimes existentes. Por conseguinte, não parece oportuno propor nesta altura uma revisão do Regulamento que instituiu a AEA. Caso a modificação de carácter mais geral das normas que regem as agências não seja entretanto efectuada, deverá ser estudada a possibilidade de proceder a uma revisão separada do Regulamento da AEA no final do próximo programa plurianual da Agência, isto é, em 2008.

A Comissão propõe, pois, que as recomendações apresentadas no presente relatório sejam incorporadas, o mais brevemente possível, no quadro jurídico vigente. A menos que surja entretanto uma iniciativa horizontal, abrangendo todas as agências comunitárias, que ofereça a oportunidade de introduzir as modificações sugeridas, a Comissão voltará a considerar a questão de uma possível modificação do Regulamento da AEA no final do período de aplicação da próxima estratégia da Agência, em 2008.

5. CONCLUSÕES

A Agência Europeia do Ambiente é um recurso fundamental para os organismos responsáveis pela formulação de políticas em matéria de ambiente na Europa. Com a criação da AEA, a disponibilidade e qualidade da informação sobre o ambiente melhorou consideravelmente. Além disso, graças à AEA, deu-se uma grande aproximação entre os elementos da rede de “profissionais da informação sobre o ambiente” da UE e dos seus países vizinhos .

As prioridades definidas pela AEA corresponderam em grande medida às da política europeia. A Agência deu importantes contributos para várias áreas importantes da política comunitária em matéria de ambiente. No entanto, houve áreas que não foram contempladas pelas actividades da Agência (por exemplo, a dos produtos químicos), embora sejam claramente abrangidas pelo seu mandato.

Embora as pressões sobre os recursos tenham ajudado a polarizar as atenções, a definição de prioridades continua a ser dificultada pelo facto de os custos por produto ou serviço não serem transparentes. A AEA tem vindo a receber um número crescente de pedidos de apoio que ultrapassam ou estão nos limites do seu mandato e não deve empreender essas actividades sem a garantia de poderem ser financiadas com recursos suplementares e de não porem em perigo as suas actividades principais. A Comissão e a AEA devem procurar outras fontes de financiamento para além do subsídio habitual, a fim de permitir que a Agência desenvolva este tipo de trabalho.

A AEA deixou a pouco e pouco de ser exclusivamente uma “produtora de relatórios”, tendo passado a oferecer uma gama mais alargada de produtos e serviços. Esta diversificação é positiva pois ajudará a ir ao encontro das necessidades de utilizadores a que, até agora, a Agência não tem respondido de uma forma satisfatória. Ajudará igualmente a responder melhor a pedidos de apoio *ad hoc*. A qualidade do trabalho da Agência tem de continuar a ser acompanhada de uma forma sistemática. Um aspecto que suscita especial preocupação é o dos produtos distintivos da Agência, que poderão ter deixado de ser tão importantes para a AEA e para os seus utilizadores como eram anteriormente.

Com o acordo dos utilizadores da sua informação, a AEA há muito que concentra a sua actividade na determinação do estado e das tendências do ambiente, das pressões sobre o ambiente e dos factores que os determinam. Além disso, a AEA desenvolveu grande actividade na área da prestação de informação. A fim de aproveitar melhor as suas potencialidades, a AEA deve passar a participar noutras fases do ciclo político. No entanto, deve evitar comprometer a sua reputação tornando-se um interveniente em vez de uma fonte independente de informação.

A Comissão tem sido o principal utilizador do trabalho da AEA. Outros utilizadores, porém, têm tirado menos partido do trabalho da Agência. É necessário, em particular, dedicar mais atenção ao trabalho destinado ao Parlamento Europeu.

Entre as realizações mais importantes da AEA conta-se a criação, manutenção e desenvolvimento da EIONET. Um dos aspectos mais positivos da EIONET é o facto de contribuir para um certo grau de harmonização e de reforço de capacidades e de oferecer uma plataforma para o debate e um meio de estabelecer contactos directos com peritos de toda a UE. A EIONET também demonstrou ser capaz de se adaptar a novas prioridades. Os centros temáticos necessitam de atenção específica. Embora forneçam grande parte dos conhecimentos especializados de que a AEA necessita para as suas actividades, também apresentam fragilidades importantes, que são identificadas no presente relatório. A AEA e os seus utilizadores devem procurar resolver essas fragilidades.

É importante realçar o alargamento precoce da AEA a países não pertencentes à UE. Com 31 membros, a AEA é a primeira agência comunitária pan-europeia e, como tal, tem sido uma precursora valiosa do trabalho a realizar no âmbito do capítulo do ambiente do processo de alargamento de 2004. Seria agora vantajoso haver uma pausa na expansão da Agência, já que a primeira prioridade é garantir que a AEA dê resposta às necessidades de uma UE com 25 Estados-Membros.

As estruturas orgânicas da AEA devem ser revistas a fim de assegurar o equilíbrio certo entre os interesses comunitários e nacionais e garantir que o Conselho de Administração e o gabinete executivo possam desempenhar cabalmente a sua função de supervisão. O Comité Científico deve ter uma maior participação no processo de garantia da qualidade. Isto, por sua vez, poderá implicar a modificação do seu mandato e disponibilidade.

O presente relatório realça várias questões susceptíveis de exigir a alteração do Regulamento, cuja última revisão foi em 1999. Os aspectos principais a modificar são o papel e o funcionamento do Conselho de Administração e do gabinete executivo. No entanto, a Comissão ainda não definiu uma abordagem comum em relação à AEA e a outras agências semelhantes. Este facto, aliado ao de a maioria das

outras questões focadas no presente relatório poderem ser resolvidas sem alterar a legislação, leva a Comissão a concluir que não deve ser iniciada desde já uma revisão do Regulamento. Esta questão deve ser considerada novamente no final do próximo programa de trabalho plurianual da AEA, ou seja, em 2008.