



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2011) 439

**Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO que altera a Directiva 1999/32/CE no que respeita ao
teor de enxofre dos combustíveis navais**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – PARECER

PARTE IV – ANEXO



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recepcionou a Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Directiva 1999/32/CE no que respeita ao teor de enxofre dos combustíveis navais [COM (2011) 439].

A supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, atento o seu objecto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, aqui em discussão, traduz-se numa proposta de alteração à Directiva 1999/32/CE, no que se refere ao teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos de uso no sector naval.

2 – A Directiva 1999/32/CE e as suas alterações regulam o teor de enxofre dos combustíveis utilizados no transporte marítimo e incorpora no direito da União Europeia determinadas regras acordadas na Organização Marítima Internacional (OMI – ou IMO).

3 – Importa relembrar que um dos grandes objectivos da Estratégia «Europa 2020»¹ é fomentar uma economia mais competitiva, mais ecológica e que aproveite melhor os recursos.

4 – Neste contexto, é importante continuar a reduzir a poluição atmosférica, a fim de melhorar a saúde pública e o estado do ambiente e de contribuir para uma Europa mais sustentável. As acções da União Europeia nas últimas décadas têm permitido reduzir consideravelmente as emissões da maior parte dos poluentes atmosféricos.

5 – A presente proposta é consentânea com o artigo 191º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e visa garantir um nível de protecção elevado da saúde pública e do ambiente.

¹ Comunicação da Comissão «EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», COM (2010) 2020 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

6 – A proposta em análise é conforme com a Estratégia «Europa 2020» e com as iniciativas emblemáticas conexas, nomeadamente as relativas aos roteiros para uma sociedade hipocarbónica e à inovação na União Europeia, bem como com as políticas vigentes da UE para a sustentabilidade dos transportes.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

O objectivo principal da Directiva é a protecção do ambiente. A proposta baseia-se, portanto, no artigo 192.º do TFUE.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

1 – O TFUE confere à União Europeia o direito de regulamentar o teor de enxofre dos combustíveis líquidos com impacto significativo no mercado interno e no ambiente.

2 – Nos termos do artigo 3º do Tratado da União Europeia, «A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de protecção e de melhoramento da qualidade do ambiente».

3 – Por outro lado, nos termos do artigo 191º do TFUE, «A política da União no domínio do ambiente contribuirá para [...] a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, a protecção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais, a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente [...]».

3 – É ainda referido na proposta de Directiva, aqui em análise, que a dimensão mundial do transporte marítimo e o facto de os efeitos da poluição atmosférica devida à queima dos combustíveis que contêm enxofre transcenderem fronteiras exigem que sejam estabelecidas regras comuns para todos os Estados-Membros.

Na ausência dessas regras, aplicar-se-iam normas nacionais diferentes aos navios em serviço nas águas da União Europeia. Esse retalho jurídico complicaria e encareceria muito o funcionamento do sector dos transportes marítimos na UE, distorcendo assim o mercado interno.

4 – Deste modo, só uma acção harmonizada ao nível da União Europeia, adoptando-se um regime reforçado de monitorização e de fiscalização, assegurará a adopção e aplicação das normas internacionais dos combustíveis em todos os Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

c) Do conteúdo da iniciativa

1 - A presente proposta visa rever a Directiva 1999/32/CE no que respeita ao teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos, tendo em vista:

a) Alinhar a Directiva com as regras da OMI relativas às normas aplicáveis aos combustíveis, incluindo fora das zonas de controlo das emissões de SOx.

b) Alinhar a Directiva com as disposições da OMI no domínio dos métodos de redução das emissões.

c) Manter a interdependência entre as normas mais estritas aplicáveis aos combustíveis nas zonas de controlo das emissões de SOx (que actualmente exigem que o teor de enxofre dos combustíveis navais não exceda 1,5 %, passando esse máximo para 0,1 % em 2015) e as normas aplicáveis aos navios de passageiros em serviço regular fora dessas zonas (actualmente 1,5 %, no máximo).

d) O reforço do regime UE de monitorização e fiscalização.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

2 – A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária**

3 – Deste modo, a matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4 – Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 12 de Outubro de 2011

O Deputado Autor do Parecer

(Bruno Coimbra)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

Parecer

COM/2011/439 Final

Proposta de Directiva do Parlamento
Europeu e do Conselho

Autora: Deputada
Ângela Guerra

I - Nota Introdutória

Em cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto e, no que respeita ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus, remeteu à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, a COM/2011/439 Final, a fim de esta se pronunciar.

A Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho, traduz-se numa proposta de alteração à Directiva 1999/32/CE, no que se refere ao teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos de uso no sector naval.

A Directiva 1999/32/CE de Conselho de 26 de Abril, veio alterar a Directiva 93/12/CEE, já existente sobre estas matérias, que, por sua vez foi alterada pela Directiva 2005/33/CE.

A justificação para a proposta ora em apreço, assenta no facto da identificada Directiva ter sido objecto de múltiplas alterações (como supra se mencionou) e, mais concretamente do facto de ter existido uma incorporação no direito da União Europeia de determinadas regras acordadas na Organização Marítima Internacional (OMI).

As alterações datadas de 2005, foram novamente revistas em 2008, com forte apoio da UE e, passaram a figurar no Anexo VI da MARPOL 73/78, sobre poluição marítima (anexo VI revisto da MARPOL)^{1 2}.

¹ (International Convention for the Prevention of Pollution From Ships, 1973 modificada pelo Protocolo de 1978) - "Marpol" é abreviatura de "marine pollution" e 73/78 abreviatura para os anos 1973 e 1978.

² Resolução MEPC.176(58) adoptada em 10 de Outubro de 2008.

A presente proposta é ainda consentânea com o art. 191º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e visa garantir um nível de protecção elevado na saúde pública e no ambiente. Sendo também conforme com a Estratégia “*Europa 2020*” – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM(2010)2020 Final, e, com iniciativas emblemáticas conexas, nomeadamente as relativas aos roteiros para uma sociedade hipocarbónica e à inovação na UE, bem como com as políticas vigentes para a sustentabilidade dos transportes.

II – Considerandos

1. Gerais

Os objectivos gerais são assegurar a concretização de benefícios ao nível da saúde, do ambiente e da segurança que se podem extrair do acordo na OMI, sobre a redução dos efeitos negativos das emissões de gases poluentes provenientes do transporte marítimo e do correcto funcionamento do seu mercado interno, dos portos da UE e dos combustíveis e tecnologias de redução de emissões utilizados nesses transportes.

Para a boa consecução desses objectivos gerais, deverão ser cumpridos três objectivos específicos:

- 1- Alinhar a regulamentação da UE com as regras internacionais mais recentes sobre combustíveis navais e poluição marítima, incluindo a adaptação a tecnologias e normas técnicas avançadas;
- 2- Identificar medidas adicionais e/ou alternativas que permitam reduzir os efeitos negativos das emissões provenientes do transporte marítimo na saúde pública e no ambiente;
- 3- Reforçar o regime da UE de monitorização e fiscalização e, intensificar a sua aplicação, a fim de garantir a observância da Directiva.

2. Aspectos relevantes

A presente proposta visa rever a Directiva 1999/32/CE no que respeita ao teor do enxofre de determinados combustíveis líquidos tendo em vista um conjunto de acções entre as quais se destacam:

- a) Alinhar a Directiva com as regras da OMI relativas às normas aplicáveis aos combustíveis, incluindo fora das zonas de controlo das emissões de SO_x;
- b) Alinhar a Directiva com as disposições da OMI no domínio dos métodos de redução das emissões;
- c) Manter a interdependência entre as normas mais estritas aplicáveis aos combustíveis nas zonas de controlo das emissões de SO_x (que actualmente exigem que o teor de enxofre dos combustíveis navais não exceda 1,5% passando esse máximo para 0,1% em 2015) e as normas aplicáveis aos navios de passageiros em serviço regular fora dessas zonas (actualmente 1,5% no máximo);
- d) Reforço do regime da UE de monitorização e fiscalização.

As alterações mais significativas que, em 2008, foram efectuadas ao Anexo VI da MARPOL, pela OMI, incidiram na poluição pelo SO₂ (dióxido de enxofre), estabelecendo limites máximos (em massa) e, datas precisas para alcançar tais limites, nas zonas denominadas “zonas de controlo das emissões de SO_x” e, fora dessas mesmas zonas (dita norma geral).

Sucede porém, que, as novas regras do Anexo VI da MARPOL relativas ao enxofre diferem agora bastante da Directiva 1999/32/CE, porquanto:

- 1- A Directiva permite que os navios utilizem combustíveis com teor de enxofre até 1,5% quando ao serviço nas zonas de controlo das emissões de SO_x, ao passo que o novo Anexo VI da MARPOL permite um teor máximo de enxofre de 1,00% que diminuirá para 0,10% em Janeiro de 2015;
- 2- A Directiva proporciona um mecanismo poderoso de fiscalização da observância da regulamentação por parte dos operadores, enquanto o

Anexo VI da MARPOL não prevê nenhum mecanismo de fiscalização para o efeito;

- 3- A Directiva admite uma gama reduzida de métodos equivalentes de redução de emissões, comparativamente ao referido anexo.

3. Transposição da Directiva para o direito Português

Nos termos do artigo 249º do Tratado da UE *“a directiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando no entanto às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios”*.

Resulta desta disposição, que as directivas são actos pelos quais a autoridade comunitária competente, ao mesmo tempo que fixa aos respectivos destinatários um resultado que no interesse comum, deve ser alcançado, permite que cada um deles escolha os meios e as formas mais adequadas – do ponto de vista do direito interno, da realidade nacional ou dos seus interesses próprios – para alcançar o objectivo visado.

A legislação que transpõe as directivas da UE não pode ser alterada posteriormente em sentido contrário aos objectivos dessas.

No caso do ordenamento jurídico português a Directiva a que se faz referência, foi transposta pelos seguintes actos:

- DL nº 142/2010 de 31 de Dezembro;
- DL nº 281/2000 de 10 de Novembro, na redacção que lhe foi conferida pelo DL nº 69/2008 de 14 de Abril;
- E, pelo DL nº 89/2008 de 30 de Maio, que, reuniu as especificidades dos combustíveis num só diploma.

III – O Princípio da Subsidiariedade

A construção jurídica da União Europeia assenta no princípio atribuição, isto é, a União apenas dispõe das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros, através dos Tratados, e fora dessas competências, não pode actuar, cabendo aos Estados-Membros agir.

No âmbito das várias competências atribuídas à União, umas estão atribuídas com carácter de exclusividade e outras apenas o foram parcialmente, as denominadas competências partilhadas. Neste caso, tanto a União como os Estados-Membros podem regular as matérias que cabem neste âmbito. Ora, é no âmbito destas competências que tem aplicação o princípio da subsidiariedade, segundo o qual terão de ser observados os seguintes requisitos para que as instituições da União possam intervir:

- Não se tratar de um domínio da competência exclusiva da Comunidade;
- Os objectivos da acção proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros;
- Devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, esta pode ser mais eficazmente realizada através de uma intervenção da Comunidade.

De acordo com os Tratados, cabe aos Parlamentos Nacionais, verificar se em determinada proposta de acto legislativo, que, recai no âmbito das competências partilhadas, o melhor nível de decisão é o da União ou se, ao invés, deveriam ser os Estados-Membros, por si, a regular essa matéria.

Assim e, para o que a presente Directiva se reporta o TFUE, confere à UE o direito de regulamentar o teor de enxofre dos combustíveis líquidos com impacto significativo no mercado interno (art. 3º do Tratado) e no ambiente. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o



Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

pleno emprego e o progresso social e, num elevado nível de protecção e melhoramento da qualidade do ambiente.

Por outro lado nos termos do art. 192º do TFUE *“a política da União no domínio do ambiente contribuirá para (...) a preservação, protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, a protecção da saúde das pessoas, a utilização prudente e racional dos recursos naturais, a promoção, no plano internacional de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente (...)”*.

A dimensão mundial do transporte marítimo e o facto de os efeitos da poluição atmosférica devida à queima dos combustíveis que contém enxofre transcenderem fronteiras exigem que sejam estabelecidas regras comuns para todos os Estados-Membros. Na ausência dessas regras aplicar-se-iam normas nacionais diferentes aos navios em serviço nas águas da UE. Esse retalho jurídico complicaria e encareceria e, muito, o funcionamento do sector, distorcendo assim, o tal mercado interno da União.

Só uma harmonização ao nível da UE, adoptando-se um regime reforçado de monitorização e fiscalização, assegurará a adopção e aplicação das normas internacionais dos combustíveis em todos os Estados-Membros.

IV – Análise da Proposta de Directiva

Analizada a Proposta de Directiva, entende-se, que:

- 1- É seu objectivo proceder à alteração da Directiva 1999/32/CE, no que se refere ao teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos de uso no sector naval.
- 2- A nova Directiva pretende assegurar a concretização de benefícios ao nível da saúde, do ambiente e da segurança, considerando a incorporação no direito da União Europeia de determinadas regras acordadas na OMI, sobre a redução dos efeitos negativos das emissões de gases poluentes provenientes do transporte marítimo e do correcto funcionamento do seu mercado interno, dos portos da UE e dos combustíveis e tecnologias de redução de emissões utilizados nesses transportes.
- 3- Porquanto e, concretamente, após a revisão do Anexo VI da MARPOL em 2008, a Directiva 1999/32/CE deixou de estar alinhada com as regras internacionais da OMI.
- 4- No que concerne à verificação do respeito pelo Princípio da Subsidiariedade, pode afirmar-se que o mesmo é observado, dado que, sendo a matéria versada, uma competência partilhada entre União e Estados-Membros, devido aos efeitos da acção prevista, esta pode seguramente ser mais eficazmente realizada através de uma intervenção da União.
- 5- Saliente-se que, face à obrigação de preservar o ambiente e de o explorar racionalmente, cedo se criou a convicção de a Europa ter de alargar os seus domínios de modo a incluir uma vastidão de matérias relacionadas com um corpo de normas jurídicas que vieram dar origem ao actualmente designado direito do ambiente.
- 6- As normas ambientais da UE, que foram sendo desenvolvidas ao longo de décadas em resposta a toda uma variedade de problemas, são hoje das mais exigentes do mundo, dispondo as suas Instituições, competências e departamentos específicos, para a execução e o desenvolvimento da política de defesa do ambiente.

V – Conclusões

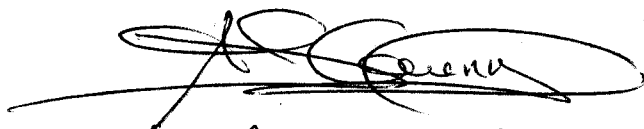
- 1- As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, deste modo, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.
- 2- A referida Proposta de Directiva está em conformidade com o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção da União Europeia.

VI – Parecer

Face ao exposto, e nada havendo a opor, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, remete o presente Relatório à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos do disposto no nº 3 do artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

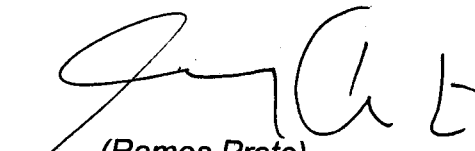
Palácio de S. Bento, 23 de Setembro de 2011

A Deputada Relatora



(Ângela Guerra)

O Presidente da Comissão



(Ramos Preto)