



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Exma. Senhora
Presidente da Comissão Parlamentar
de Assuntos Europeus
Dra. Regina Bastos

Of. n.º 29|CNECP|2017

15.fevereiro.2017

Assunto: COM (2016) 759

Junto remeto a V. Exa. o Relatório da COM (2016) 759 da "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Governação da União da Energia (altera e revoga diversas diretivas e Regulamentos", aprovado na Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, na sua reunião de 14 de fevereiro de 2017, com os votos favoráveis do PSD, PS, BE, CDS-PP e ausência do PCP

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,

(Sérgio Sousa Pinto)

Relatório

COM (2016) 759

Autora: Deputada Joana
Lima (PS)

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Governação da União da Energia, que altera as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, os Regulamentos (CE) n.º 663/2009, (CE) n.º 715/2009, as Diretivas 2009/73/CE, 2009/119/CE do Conselho, 2010/31/UE, 2012/27/UE, 2013/30/UE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – ANÁLISE DA INICIATIVA

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO RELATÓRIO

PARTE IV- CONCLUSÕES

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, atento o objeto e pertinência da **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Governação da União da Energia**, que altera as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, os Regulamentos (CE) n.º 663/2009, (CE) n.º 715/2009, as Diretivas 2009/73/CE, 2009/119/CE do Conselho, 2010/31/UE, 2012/27/UE, 2013/30/UE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013” (COM (2016) 759), deliberou, por iniciativa própria, proceder à elaboração de relatório sobre a mesma para efeitos de análise do seu conteúdo.

PARTE II – ANÁLISE DA INICIATIVA

1. Contexto e objetivos

A proposta de Regulamento aqui em apreço integra-se no chamado “Pacote de Inverno” – um conjunto de iniciativas legislativas na área da energia, sobretudo energias renováveis e eficiência energética – apresentado pela Comissão Europeia no final de Novembro de 2016¹. **O Pacote de Inverno enquadra-se na Estratégia Europeia para a União da Energia, uma das 10 prioridades políticas da Comissão Juncker, e consiste num conjunto de medidas instrumentais para alcançar os objetivos globais da política europeia de energia, em particular a transição para uma economia hipocarbónica, isto é, uma economia alimentada sobretudo a energias renováveis e com significativa redução de emissões de CO₂. Os objetivos globais da política energética da UE foram definidos nas conclusões do Conselho Europeu de 23 e 24 Outubro de**

¹ [Comunicado de Imprensa](#) da Comissão Europeia “Energia Limpa para todos os Europeus – desbloquear o potencial de crescimento da Europa”, de 30 de novembro 2016.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

2014², e estipulam as seguintes metas quantificáveis ao nível da UE:

- **Pelo menos 40% de redução de emissões de gases com efeito de estufa (aos níveis de 1990);**
- **Pelo menos 27% de quota-parte de energias renováveis;**
- **Pelo menos 27% de aumento de eficiência energética.**

Estas metas estão em linha com os objetivos do Acordo de Paris, que entrou em vigor a 4 de novembro de 2016, e que já foi ratificado por 129 países³.

Um dos elementos mais importantes a ter em conta na construção de uma União da Energia, com metas e objetivos próprios a nível europeu, é a necessidade de uma arquitetura de governação que permita articular, coordenar e facilitar as decisões de política energética dos Estados-Membros em todas as suas dimensões e em todos os sectores económicos a ela conexos. **A integração europeia ao nível da política energética implica um sistema integrado e coordenado de governação, sendo a proposta de Regulamento em análise o instrumento legislativo que procura responder a esta necessidade.** De facto, já na Estratégia-Quadro para a União da Energia⁴ a Comissão sublinhava a importância de uma governação energética integrada de forma a garantir uma articulação efetiva e eficaz de todos os níveis de decisão política – local, regional, nacional e europeu – no sentido de melhor atingir os objetivos globais da política energética e as metas estipuladas pelo Conselho Europeu. Neste sentido, **a nova arquitetura de governação energética passa a abranger todas as dimensões da União da Energia:**

- i) Segurança energética;
- ii) Mercado interno da energia;
- iii) Moderação do consumo;
- iv) Descarbonização;

² [Conclusões do Conselho Europeu](#) de 23 e 24 de Outubro de 2014 sobre “Quadro de Ação relativo ao Clima e à Energia para 2030”.

³ Cf. [Estado de Ratificação](#), United Nations Framework Convention on Climate Change (consultado a 8 de fevereiro 2017).

⁴ [Comunicação](#) da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento “Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro”, de 25 de fevereiro de 2015, COM (2015) 80.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

v) Investigação, inovação e competitividade.

Para além de mais abrangente, a governação energética deverá ser ambiciosa, fiável, transparente e democrática, critérios que o Parlamento Europeu requereu à Comissão que levasse em conta na proposta que aqui se analisa⁵.

A governação energética da União da Energia inclui, naturalmente, regras relativas ao planeamento, comunicação e acompanhamento das políticas energéticas, tanto ao nível dos Estados-Membros como ao nível da Comissão. No entanto, **estas regras estão hoje dispersas em várias peças legislativas, adotadas em diferentes momentos**, o que, aliás, resulta no facto de algumas regras não estarem ainda alinhadas com as metas do Quadro de Ação da Energia e Clima 2030, mas com as metas anteriormente estipuladas para 2020. **Além do mais, a entrada em vigor do Acordo de Paris também prevê obrigações de planeamento e comunicação das políticas energéticas. Por estas razões é fundamental proceder à consolidação dos vários segmentos regulatórios num único quadro legislativo.**

Assim, e como refere o texto da proposta, este quadro regulamentar que estabelece a governação da União da Energia, assenta em dois pilares:

- Simplificação e integração das obrigações de planeamento, comunicação e acompanhamento das políticas de energia e clima;
- Definição de um processo político sólido entre os Estados-Membros e a Comissão, com a participação de outras instituições europeias, procurando alcançar os objetivos da União da Energia.

2. Análise do Conteúdo

A Proposta de Regulamento em análise estabelece um quadro regulamentar que combina políticas nacionais e europeias, alinhando as obrigações de planeamento, comunicação e acompanhamento, e cria uma arquitetura de governação funcional entre a Comissão e os Estados-Membros.

⁵ [Resolução](#) do Parlamento Europeu, de 15 de dezembro de 2015, Rumo a uma União Europeia da Energia.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Em particular, a Proposta simplifica as obrigações decorrentes das várias peças legislativas nas áreas da energia, clima e outras políticas conexas, na medida em que reduz, alinha, atualiza e evita a duplicação de requerimentos. De facto, mais de 50 obrigações de planeamento, comunicação e acompanhamento são integradas, alinhadas ou revogadas. Assim, as principais disposições da Proposta de Regulamento em análise são as seguintes:

- **Estipula a obrigação dos Estados-Membros elaborarem planos nacionais integrados para a energia e o clima para o período de 2021 a 2031**, até 1 de Janeiro de 2019, bem como para as décadas seguintes;
- Os Estados-Membros devem apresentar as propostas de planos nacionais à Comissão antes de 1 de Janeiro de 2018 e, posteriormente, a cada dez anos. **A Comissão poderá emitir recomendações sobre o nível de ambição dos objetivos das metas e dos contributos, bem como sobre políticas e medidas específicas incluídas nos planos nacionais. Introduce-se ainda a possibilidade de os Estados-Membros comentarem os planos nacionais de outros EM tendo em conta as consultas a nível regional. Os planos nacionais têm de ser atualizados a 1 de Janeiro de 2024;**
- **Estabelece a obrigação dos EM prepararem e comunicarem à Comissão as suas estratégias de longo-prazo de redução das emissões.** O longo-prazo define-se com uma perspetiva de 50 anos, tendo em conta os objetivos de desenvolvimento sustentável e as metas definidas no Acordo de Paris;
- **Define a obrigação dos EM elaborarem relatórios de progresso bianuais sobre a implementação dos planos**, a partir de 2021, sobre as 5 dimensões da União para a Energia;
- **A Comissão fica incumbida de proceder ao acompanhamento e avaliação do progresso dos EM relativamente aos objetivos estabelecidos nos planos nacionais;**
- São definidas as obrigações, ao nível nacional e da UE, relativas aos **sistemas de inventário para as emissões de gases com efeitos de estufa, políticas, medidas e projeções;**
- Estabelece os mecanismos e princípios de cooperação e apoio entre os EM e a União;
- Dada a tecnicidade e abrangência da proposta, a Comissão propõe a possibilidade de

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

recorrer a atos delegados de forma a alterar ou atualizar requisitos técnicos ou processuais;

- É ainda criado um Comité da União da Energia com a função de examinar as disposições do Regulamento, estabelecida a obrigação de rever o Regulamento em 2026, e criadas disposições transitórias.

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

a) Da Base Jurídica

A base jurídica aplicada encontra-se nos artigos 191.º, 192.º e 194.º do TFUE, que definem as disposições relativas às políticas da União no domínio do Ambiente (artigos 191.º e 192.º) e no domínio da Energia (artigo 194.º). Nestes mesmos artigos é definido o processo legislativo ao abrigo do qual as propostas legislativas são adotadas.

Tratando-se de matéria considerada prioritária pelas instituições⁶, e ao abrigo do Acordo Interinstitucional⁷ aprovado em abril de 2016, que visa alcançar maior coerência na definição das orientações políticas no sentido de acelerar o processo de decisão nas matérias consideradas prioritárias, esta proposta, em conjunto com as incluídas no Pacote de Inverno, será tratada prioritariamente pelo Parlamento Europeu e o Conselho no processo legislativo ordinário.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Considerando que a presente Proposta tem como objetivos:

- i) Assegurar a implementação coerente e coordenada da Estratégia da União da Energia nas suas 5 dimensões;

⁶ [Declaração Conjunta](#) sobre as prioridades legislativas para 2017, 13 de dezembro 2016.

⁷ [Acordo Interinstitucional](#) entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia de 13 de abril 2016 sobre Legislar Melhor.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- ii) Estabelecer uma arquitetura de governação funcional entre a Comissão e os Estados-Membros;
- iii) Assegurar o cumprimento das metas e obrigações no âmbito dos acordos internacionais, em particular o Acordo de Paris.

Considerando ainda a natureza transfronteiriça do objeto da proposta (em particular no que respeita às alterações climáticas) e das 5 dimensões da política energética, pode compreender-se que tais objetivos apenas serão alcançados através de uma ação europeia, não estando os Estado-Membros, individualmente, em condições de os atingir.

Contudo, importa suscitar a questão sobre a conformidade da proposta ao n.º 2 do artigo 194.º do TFUE, o qual assegura a sua base jurídica. Propondo-se um conjunto de obrigações de planeamento, comunicação e acompanhamento dos planos nacionais, incluindo a obrigação de “ter na máxima consideração as recomendações da Comissão” (art.9.º n.º 3) e o dever de “ter em conta as observações recebidas de outros Estados-Membros (...) e explicar como foram essas observações tidas em conta” (art.11.º n.º4) nos seus planos nacionais, não se pode deixar de considerar que a base jurídica da proposta, que estabelece “o direito dos Estados-Membros a determinarem (...) a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético” (art.194 n.º2 TFUE), poderá não se encontrar inteiramente observada, na medida em que pode estar em causa, implicitamente, a limitação do campo de escolha em política energética dos Estados-Membros. Neste sentido será da maior importância que a Comissão Europeia possa garantir o pleno respeito do princípio da subsidiariedade, tendo em conta o alcance do art.194 n.º 2 TFUE.

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A proposta que aqui se analisa será um instrumento importante para completar a União da Energia, uma das políticas prioritárias da Comissão Juncker. Mas mais do que instrumental para a integração das políticas de energia e clima da União, esta proposta, em conjunto com as que se incluem no Pacote de Inverno, tem a intenção subjacente de pôr em curso uma

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

transformação económica global, ao lançar as bases para a transição de uma economia alimentada a CO₂ para uma economia alimentada primordialmente a energias limpas e na qual o princípio da eficiência do consumo e da produção passa a ter um papel central. Esta transição vai certamente trazer enormes benefícios económicos e sociais.

O modelo de governação da política energética que se propõe pode também vir a oferecer maior clareza e previsibilidade, ao mesmo tempo que tem uma perspetiva de longo-prazo, o que poderá melhorar as condições de investimento e contribuir para a criação de muitos postos de trabalho.

O desenvolvimento da União da Energia tem um duplo contributo: a proteção do ambiente, alcançado as metas do Acordo de Paris, e o relançamento da economia europeia, tirando partido do potencial de crescimento que o sector da energia pode trazer.

A articulação das 5 dimensões da União da Energia nesta arquitetura de governação, em particular da segurança energética, também é um elemento relevante da proposta. A segurança energética interessa-nos, em particular, na Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas porque estão em causa questões de ordem geopolítica e geoestratégica ao nível nacional e europeu. A relatora considera, por isso, importante que a Comissão continue a acompanhar a política de energia da UE, em particular no que diga respeito à segurança energética.

A relatora sublinha ainda a posição do Governo português sobre as políticas energéticas da União. Numa intervenção recente do Secretário de Estado da Energia⁸, ficou claro que Portugal continua a defender a importância do desenvolvimento das interligações face à insuficiência destas infraestruturas da Península Ibérica, o que constitui um obstáculo ao desenvolvimento do mercado ibérico da energia, incluindo o investimento em infraestruturas e interligações com outros países e regiões.

⁸ [Comunicado de Imprensa do Governo](#) “Interligações devem ser norma comunitária para haver um mercado europeu de energia”, 31 de janeiro 2017.

PARTE IV- CONCLUSÕES

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas deliberou, por iniciativa própria, proceder à elaboração de relatório sobre a **“Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Governação da União da Energia**, que altera as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, os Regulamentos (CE) n.º 663/2009, (CE) n.º 715/2009, as Diretivas 2009/73/CE, 2009/119/CE do Conselho, 2010/31/UE, 2012/27/UE, 2013/30/UE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º 525/2013” (COM (2016) 759), atento o seu objeto e pertinência, para efeitos de análise do seu conteúdo.
2. O princípio da subsidiariedade é respeitado, uma vez que os Estados-Membros não estão em condições de alcançar os objetivos do Regulamento, dada a natureza transfronteiriça da matéria a regulamentar, sendo, portanto, necessária uma ação da União Europeia.
3. Não obstante o ponto anterior, certas disposições da proposta de Regulamento podem suscitar dúvidas quanto à conformidade ao n.º 2 do artigo 194.º do TFUE, na medida em que podem limitar o direito de determinação de políticas energéticas dos Estados-Membros consagrado nesse artigo.
4. Tendo em conta a relevância da política energética na política externa dos países, em particular no que respeita à segurança energética, mas também aos compromissos assumidos em Acordos internacionais, sugere-se o acompanhamento atento de futuras iniciativas relacionadas com esta matéria na Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas.

Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

5. A Comissão dá, assim, por concluído a análise desta iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

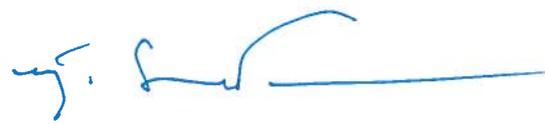
Palácio de S. Bento, 14 de fevereiro de 2017.

A Deputada Autora do Relatório



(Joana Lima)

O Presidente da Comissão



(Sérgio Sousa Pinto)

