



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação

---

**Relatório**

**Relator: Deputado  
Jorge Costa (BE)**

---

**“Portugal na União Europeia - 2016”**



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação

---

## ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO RELATOR

PARTE III - CONCLUSÕES

## PARTE I - CONSIDERANDOS

A Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação emite, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, o seguinte relatório sectorial sobre o relatório, apresentado pelo Governo à Assembleia da República, intitulado “Portugal na União Europeia - 2016”:

### I. a) Nota introdutória

Ao abrigo do disposto no n.º 4 do artigo 5º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, o Governo remeteu à Assembleia da República, para apreciação, o relatório “Portugal na União Europeia - 2016”, respeitante à participação de Portugal no processo de construção da União Europeia.

Tal relatório foi distribuído, em 31 de março de 2017, à Comissão de Assuntos Europeus, por esta ser, nos termos do nº 1 do artigo 6º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, a comissão parlamentar competente para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus, designadamente no que se refere à atuação do Governo quanto a esta matéria.

O Relatório “Portugal na União Europeia - 2016”, à semelhança dos relatórios dos anos anteriores, é essencialmente um documento descritivo que procede a uma extensa enumeração das atividades realizadas e da intervenção e/ou participação de Portugal nessas atividades, que nos permite ter uma visão global da participação portuguesa no processo de construção europeia.

Cumprindo o disposto no artigo 5º, n.º 4, da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, o relatório informa, nomeadamente, sobre as deliberações das instituições europeias com maior impacto para Portugal e as medidas postas em prática pelo Governo resultantes dessas deliberações, com particular incidência na transposição de diretivas.

Em termos sistemáticos, o Relatório está dividido em 8 Títulos, a saber:

- Título I - Questões Institucionais;
- Título II - Alargamento;
- Título III - Semestre europeu;
- Título IV - Políticas Internas na UE;
- Título V - Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça;

- Título VI - Ação Externa;
- Título VII - Aplicação do Direito da União Europeia;
- Título VIII - Política de Informação, Comunicação e Formação;

O Relatório contém, ainda, os seguintes anexos:

- Anexo I - Representantes portugueses;
- Anexo II - Lista das Diretivas da União Europeia transpostas para o ordenamento jurídico português em 2016;
- Anexo III - Participação de Portugal no contencioso da União Europeia em 2016;

Compete à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação apreciar o Título III - Semestre Europeu, o Título IV - Políticas Internas na UE, e o Título VII - Aplicação do Direito da União Europeia, por serem matérias que se integram no seu âmbito de competência.

Na reunião de 28 de abril de 2017, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação designou como relator o signatário do presente relatório.

#### **I. b) Relatório/Apreciação**

Procedendo à análise das matérias que incidem nas áreas de competência desta Comissão, realçam-se os aspetos que, em nosso entender, se reputam como mais relevantes.

##### **1. Título III - Semestre Europeu**

O relatório do governo considera que “o Plano Nacional de Reformas, apresentado em abril, constituiu a estratégia de médio prazo para o desenvolvimento económico do país”.

O relatório considera que “as prioridades do Semestre Europeu 2016, seguindo a abordagem proposta na comunicação Análise Anual de Crescimento apresentada em novembro de 2015, assentaram na continuidade dos três pilares principais identificados desde o início do mandato da Comissão Juncker: relançar o investimento, prosseguir as



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação

---

reformas estruturais e implementar políticas orçamentais responsáveis, realçando ainda a importância de uma maior convergência no seio da área do euro”.

De acordo com o relatório, as análises da Comissão consideram que “de um modo geral, a Europa está no bom caminho para cumprir parte das metas da Estratégia Europa 2020 - nos domínios da educação, energia e clima. Tal será menos provável nas áreas do emprego, investigação e redução da pobreza”.

O relatório refere que “em dezembro, o Conselho adotou conclusões sobre a importância da eliminação dos obstáculos ao investimento identificados no âmbito do terceiro pilar do Plano Juncker, tendo convidado a Comissão e o BEI a prosseguirem a sua ação em apoio dos esforços desenvolvidos pelos EM. Estas conclusões culminaram um processo de discussão desenvolvido ao longo do ano onde os EM trocaram pontos de vista e boas práticas sobre um conjunto alargado de sectores e temas, como indústrias de rede, eficiência energética e energia renovável, economia digital, parcerias público-privadas e regimes de insolvência”.

No que se refere ao fundo europeu para investimentos estratégicos, após um ano de implementação a “Comissão apresentou, em junho, um balanço globalmente positivo da aplicação deste Fundo e abriu a porta à sua extensão”. É referido que na sua comunicação “A Europa investe de novo: Ponto de situação sobre o Plano de Investimento para a Europa”, “a Comissão sublinhou a importância do apoio a projetos inovadores nos domínios da energia, transportes, ambiente e eficiência na utilização de recursos, infraestruturas sociais, inovação, digital, bem como o papel da plataforma de aconselhamento e apoio técnico e do portal criado para os promotores exporem os seus projetos aos investidores”.

O Governo adianta que existe uma iniciativa legislativa para a extensão do horizonte temporal do Fundo, fazendo-o coincidir com o final do atual Quadro Financeiro Plurianual (QFP) e que “as negociações no Conselho iniciaram-se no mesmo mês de setembro, tendo um acordo sobre uma abordagem geral sido alcançado no Conselho ECOFIN de dezembro. O compromisso acordado no Conselho inclui alterações relevantes nos seguintes domínios: reforço da aferição do princípio da adicionalidade (clarificando-se melhor que o Fundo procura responder a falhas de mercado e níveis de investimento subótimo); reforço da transparência; melhoria da cobertura sectorial e geográfica dos

apoios do Fundo, designadamente nas regiões menos desenvolvidas e em transição, e uma intervenção mais pró-ativa e focada da Plataforma Europeia para Aconselhamento ao Investimento; reforço do enfoque na ação climática”.

O Governo anuncia que “iniciou entretanto diálogo com o BEI com vista a novos financiamentos a projetos nos sectores da irrigação, água e saneamento, eficiência energética em edifícios residenciais e infraestruturas de transporte ferroviário”.

Em relação aos objetivos da Estratégia Europa 2020 e de Portugal, no que respeita ao clima e à energia, destaca-se que, sendo a meta de UE de 20%, e a de Portugal de 31%, em 2015 se verificou a aplicação de 28% de energias renováveis no consumo de energia final.

## 2. Título IV - Políticas Internas na UE

### Capítulo VI - Transportes, Telecomunicações e Energia

No que se refere ao Transporte Aéreo - Estratégia da Aviação na Europa, são destacados os esforços para a preparação da posição da UE para a 39.ª Assembleia da Organização da Aviação Civil Internacional, realizada em setembro. O foco são as “medidas económicas e operacionais para mitigação das emissões de CO<sub>2</sub> da aviação internacional. A contribuição da UE para o resultado desta Assembleia foi substancial em todos os domínios, particularmente no primeiro passo para se acordar uma “Global Market-Based Measure” (GMBM), em conformidade com o Acordo de Paris. Portugal considerou que a implementação da GMBM, complementarmente a medidas tecnológicas, operacionais e ao nível de combustíveis alternativos, configura um contributo efetivo para a mitigação das emissões de carbono do setor da aviação civil internacional e salvaguarda uma concorrência sã ao nível do transporte aéreo”.

Relativamente aos Transportes Terrestres - Ferrovia e Rodovia, Portugal considerou que “a materialização dos incentivos aos veículos com nível baixo ou nulo de emissões (preservando uma perspetiva de neutralidade tecnológica) resultará de um compromisso e de um esforço que envolve diversos agentes económicos. Um papel importante caberá também aos instrumentos fiscais que deverão ser eficientes para estimular o

comportamento dos consumidores e sensibilizá-los para as vantagens da adoção de uma mobilidade segura e de baixo carbono”.

Para as Redes e Questões Intermodais de Transportes, a Comissão apresentou ao Conselho a “Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica”, que evidencia que “70% das emissões de gases com efeitos de estufa provém do transporte rodoviário”.

Nas questões energéticas, são realçados vários elementos da política europeia, a saber:

- a proposta relativa a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás natural e que revoga o Regulamento (UE) n.º 994/2010, incluída no pacote apresentado pela Comissão em fevereiro, que tem como principal objetivo definir um quadro regional para o aumento da segurança de aprovisionamento da EU;
- o acordo provisório alcançado em 2016 entre legisladores sobre a proposta de decisão relativa à criação de um mecanismo de intercâmbio de informações sobre acordos intergovernamentais (IGA) e instrumentos não vinculativos entre EM e países terceiros no domínio da energia;
- o acordo político que não foi ainda possível alcançar com o PE sobre a proposta de regulamento que estabelece o quadro da regulamentação da etiquetagem da eficiência energética, que revoga a Diretiva 2010/30/UE, e tem por objetivo evitar a sobrepopulação de classes energéticas de topo em muitos produtos com etiquetagem energética, lesiva para os interesses dos consumidores, e incentivar a inovação e a produção de produtos energéticos mais eficientes;
- a Estratégia da UE para o Aquecimento e Refrigeração, apresentada pela Comissão em fevereiro, que visa estabelecer um quadro regulamentar para uma integração mais eficiente dos sistemas de aquecimento e refrigeração nas políticas de energia da UE, através da adoção de ações que reduzam as perdas de energia nos edifícios, maximizem a eficiência e a sustentabilidade nos sistemas de aquecimento e refrigeração, apoiem a eficiência na indústria e tirem proveito dos benefícios da integração dos sistemas de aquecimento e refrigeração no sistema elétrico;
- a estratégia que vise explorar o potencial do Gás Natural Liquefeito (GNL) e do armazenamento de gás natural, apresentada pela Comissão em fevereiro com o intuito de tornar o sistema de gás natural mais diversificado e flexível, contribuindo para maior segurança, resiliência e competitividade ao nível do abastecimento de gás;

- o pacote “Energia Limpa Para Todos os Cidadãos”, lançado em novembro, “abrange diversas medidas para manter a UE competitiva à medida que a transição para uma energia limpa está a mudar os mercados globais de energia”. Os três objetivos apontados como principais são: “colocar a eficiência energética em primeiro lugar, alcançar a liderança global nas energias renováveis e fornecer um quadro regulamentar adequado para os consumidores. Inclui oito propostas legislativas: energias renováveis, governação, mercado interno de energia, eficiência energética e situações de crise”.

O Governo adianta que no Conselho Energia de junho, “considerou que os novos regulamentos na área do “ecodesign”, etiquetagem energética e introdução progressiva de fontes de energia renováveis (FER) contribuem para a descarbonização do sistema energético”. Considerou ainda que “no que diz respeito aos edifícios, considerou que existem ainda muitas áreas suscetíveis de progressão significativa, nomeadamente a disseminação do uso de bombas de calor e a maximização da utilização de FER (solar e geotermia) no aquecimento e arrefecimento”.

No que se refere ao pacote “Energia Limpa Para Todos os Cidadãos”, o governo assume que “Portugal tem sublinhado a importância do cumprimento por parte dos EM das metas fixadas no curto e médio prazo, quer para a eficiência energética, quer para as energias renováveis, dando especial enfoque às interligações de eletricidade (10% para 2020 e 15% para 2030). Tem defendido que a realização do mercado interno da energia é uma condição “sine qua non” para garantir o desenvolvimento de um mercado interno da energia funcional e interligado, apoiar a segurança do aprovisionamento energético e a competitividade e viabilizar o cumprimento dos objetivos da energia e do clima na UE.”

O Governo adianta que participou nas seguintes reuniões internacionais: Carta da Energia (26 de novembro, em Tóquio); Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA); União para o Mediterrâneo; e Agência Internacional de Energia (AIE).

No que se refere às questões atómicas é destacado o início do debate no Conselho sobre o Programa Indicativo Nuclear (PIN), apresentado ao abrigo do artigo 40.º do Tratado EURATOM, o qual contém uma panorâmica dos investimentos da UE em todas as etapas do ciclo de vida nuclear.

## Capítulo VII - Ambiente

### Agenda interna da UE

Em relação ao Programa Ar Limpo para a Europa, de redução das emissões nacionais de determinados poluentes atmosféricos, o Governo informa que aceitou compromissos de redução de 83% para SO<sub>2</sub>, 63% para NO<sub>x</sub>, 15% para NH<sub>3</sub>, 38% para NMVOC e 53% para PM<sub>2.5</sub>, os quais estão alinhados com os objetivos preconizados da Estratégia Nacional do Ar para 2020.

O Governo considera o Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), um dos instrumentos fundamentais da política climática, desse modo “que tem apoiado o reforço do seu papel e do preço do carbono como forma de promover o incentivo a investimentos de baixo carbono e o cumprimento custo-eficaz dos compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris”. O Governo adianta ainda que tem apoiado a proposta da Comissão para a repartição entre a atribuição gratuita e o leilão de licenças. Tem ainda procurado o reforço das disposições relativas à transparência, simplificação e harmonização das regras estabelecidas a nível comunitário, apoiando propostas que contribuam para reduzir ou eliminar as distorções de mercado.

Já no domínio dos sectores não abrangidos pelo CELE, a Comissão publicou em julho um pacote de medidas destinadas a acelerar a transição para uma economia hipocarbónica, que inclui:

- i) a proposta de regulamento relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos EM entre 2021 e 2030 (ESR70);
- ii) a proposta de regulamento relativo à inclusão das emissões e remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, a alteração do uso do solo e as florestas (LULUCF71) no quadro relativo ao clima e à energia para 2030;
- iii) a comunicação “Uma estratégia europeia para a mobilidade de baixas emissões”, que propõe um conjunto de ações para otimizar o sistema de transportes e melhorar a sua eficiência energética.

No que se refere à economia circular, o Governo informa que apoiou as conclusões do Conselho de Ambiente de junho nesta matéria por considerar que estavam previstas “as

questões essenciais na transição para uma economia circular na UE, nomeadamente o reconhecimento dos benefícios potenciais do capital natural e a importância dos ecossistemas, o envolvimento de todo o ciclo de vida do produto, a promoção da qualidade das matérias-primas secundárias e das compras públicas ecológicas, o desenvolvimento de critérios de fim de resíduo e o aumento das taxas de reciclagem”.

A Comissão apresentou, em fevereiro, o pacote Minamata que inclui uma proposta de revisão do Regulamento (CE) n.º 1102/2008 relativo ao mercúrio e a ratificação da Convenção Minamata.

O Conselho Ambiente de outubro adotou igualmente as conclusões sobre a gestão da água que foram apoiadas por Portugal. É reconhecida a pressão a que estão sujeitas as águas da UE, a importância da flexibilidade das medidas a adotar e da economia circular no contexto da gestão sustentável das águas e o papel da reutilização da água, enquanto instrumento para a redução da escassez e adaptação às alterações climáticas.

A implementação da Diretiva Quadro Estratégia Marinha (DQEM) focou-se na consolidação da estrutura de coordenação do Programa de Medidas e do Programa de Monitorização, assim como na concretização de iniciativas relativas à obtenção de financiamento para esses programas. No que se refere a projetos envolvendo o país destaca-se o projeto luso-espanhol para a sub-região da Macaronésia “Mystic’s Seas”, concluído em 2016, e que deu origem a uma nova candidatura, “Mystic’s Seas II”, envolvendo novamente a Madeira, os Açores e as Canárias. Foram igualmente dinamizadas candidaturas de vários projetos INTERREG com os países do “Arco do Atlântico” (Reino Unido, Irlanda, França, Espanha e Portugal).

### Dimensão externa do ambiente

Foi alcançado o duplo critério para a entrada do Acordo de Paris. Portugal ratificou o mesmo a 5 de outubro de 2016. No âmbito da preparação da 22.ª Conferência das Partes (CoP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (UNFCCC), o Conselho Ambiente de setembro aprovou conclusões que consubstanciaram o mandato da UE para as sessões negociais. Deste mandato destacam-se:

- A confirmação do compromisso europeu na implementação do Acordo de Paris, em particular na prossecução do objetivo de manter o aumento da temperatura média global abaixo dos 2°C, prosseguindo todos os esforços para que o desvio não seja superior a 1,5°C;
- O empenho contínuo da UE na sua política climática, em linha com as prioridades europeias, incluindo a União da Energia, e com a ambição de uma ação climática que permita a implementação das contribuições europeias para o Acordo de Paris (INDC);
- O reconhecimento da importância do desenvolvimento de estratégias de longo prazo, por forma a ser alcançado o equilíbrio entre emissões e remoções na segunda metade do século;
- A confirmação da mobilização de financiamento climático, como parte de um esforço global, liderado pelos países desenvolvidos, em particular na assistência aos países em desenvolvimento na adaptação e mitigação dos efeitos das alterações climáticas, reconhecendo a importância das fontes de financiamento privadas a par do financiamento público.

Foram adotadas conclusões no Conselho de Ambiente de outubro com vista à preparação da 13.<sup>a</sup> CoP da Convenção sobre a Diversidade Biológica (Capítulo I), da 8.<sup>a</sup> CoP na qualidade de reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica (Capítulo II) e da 2.<sup>a</sup> CoP na qualidade de reunião das Partes do Protocolo de Nagoia sobre Acesso aos Recursos Genéticos e Partilha dos Benefícios que advêm da sua utilização (Capítulo III).

A Comissão anunciou ainda a iniciativa "Próximas etapas para um futuro europeu sustentável" com o objetivo de estabelecer uma nova abordagem para garantir o crescimento e a sustentabilidade económica, social e ambiental da Europa, à luz da implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas e dos seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

## Capítulo IX - Coesão Económica, Social e Territorial



Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação

---

Em 2016, o Portugal 2020 está em pleno funcionamento em todos os Programas Operacionais (PO). O Governo considera que o Portugal 2020 encontra-se alinhado com as orientações estratégicas comunitárias para o período 2014-2020, através do Programa Nacional de Reformas (PNR) que traduz, para cada EM, as metas e compromissos assumidos no âmbito da Estratégia Europa 2020.

Proseguiu o encerramento do QREN, com execução a 31 de dezembro de 2015. Os valores mais recentes apontam para uma despesa validada de 102% da dotação total, decompondo-se por fundo do seguinte modo: 100% da dotação do FSE, 101% do Fundo de Coesão e 102% do FEDER.

Em 2016, registou-se o arranque dos nove Programas de Cooperação Territorial Europeia 2014-2020 em que Portugal participa.

### **3. Título VII - Aplicação do Direito da União Europeia**

Em 2016, ocorreu um aumento do número de diretivas por transpor fora do prazo. O governo explica esta situação pela transição de Governo, período que diz ser sempre propício a atrasos, e à prioridade dada à qualidade da legislação nacional.

No ano de referência, Portugal introduziu na base de dados das Medidas Nacionais de Execução da Comissão 63 comunicações eletrónicas relativas a: 24 transposições completas), 29 transposições complementares, 6 tabelas de correspondência e 4 comunicações sobre legislação preexistente às diretivas que garantiu a sua execução na ordem interna. Para 2017, transitaram 108 diretivas, das quais 49 com o prazo de transposição ultrapassado. Destas, 34 estão na fase pré-contenciosa: 10 pareceres fundamentados e 24 notificações para cumprir.

Nos termos do Regimento do Conselho de Ministros foram emitidos 36 pareceres obrigatórios prévios sobre projetos de atos legislativos que visavam a transposição para a ordem jurídica nacional de atos normativos da UE ou que se mostraram necessários para assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes dos Tratados.

A participação nacional no mecanismo informal “UE PILOT” cumpriu as metas da UE relativas aos prazos de resposta, embora a taxa de resolução se tenha revelado muito reduzida, acompanhando a tendência do resto da UE.

No âmbito do projeto UE PILOT, Em 2015, foram submetidos a Portugal 32 novos processos, acrescidos aos 30 que transitaram dos anos anteriores. Dos processos iniciados em 2016, 8 já foram encerrados (4 arquivados e 4 rejeitados, dando origem a 3 procedimentos formais de pré-contencioso).

Em 2017 a Comissão passará a privilegiar o diálogo de alto nível e iniciará os procedimentos de infração sem recurso ao “EU PILOT”.

Em 2016, foram iniciados pela Comissão 63 processos de pré-contencioso: 52 com fundamento na falta ou incorreta transposição de diretivas e 11 com fundamento na má aplicação do direito da UE. No total foram acompanhados 87 processos de pré-contencioso, 45 dos quais por motivos relacionados com atrasos na transposição e 32 relacionados com a aplicação do direito. Foram resolvidos e conseqüentemente arquivados 40 processos.

## PARTE II - OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião, a qual é, de resto, de “elaboração facultativa” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

## PARTE III - CONCLUSÕES

- 1) O Governo apresentou à Assembleia da República, nos termos e para efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, o relatório «Portugal na União Europeia - 2016».
- 2) Tal relatório é essencialmente um documento descritivo que procede a uma enumeração exhaustiva das atividades realizadas e da intervenção e/ou participação de Portugal nessas atividades, informando, nomeadamente, sobre as deliberações

das instituições europeias com maior impacto para Portugal e as medidas postas em prática pelo Governo em resultado dessas deliberações, com particular incidência na transposição de diretivas.

- 3) O presente relatório abrange especificamente as matérias que integram a área de competência da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, concretamente os seguintes temas: Título III - Semestre Europeu, o Título IV - Políticas Internas na UE, e o Título VII - Aplicação do Direito da União Europeia.

Face ao exposto, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação delibera:

Que o presente relatório sectorial sobre o relatório «Portugal na União Europeia - 2016» se encontra em condições de ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.

Palácio de S. Bento, 03 de maio de 2017

P<sup>1</sup> O Deputado Relator,



(Jorge Costa)

A Vice-Presidente da Comissão,



(Maria da Luz Rosinha)