

Parecer

Relatório do Governo *Portugal na União Europeia 2011*

I. Da Nota Introdutória

O Governo apresentou à Assembleia da República o Relatório intitulado “Portugal na União Europeia - 2011”, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 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. Este relatório reflete a participação de Portugal na União Europeia no ano de 2011.

A Comissão de Assuntos Europeus é a comissão parlamentar permanente e especializada com competência para o acompanhamento e apreciação global dos assuntos europeus, nos termos do disposto no artigo 6.º da aludida Lei. Assim, a Comissão de Assuntos Europeus no uso daquela competência e nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da aludida Lei, solicitou a emissão de parecer à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local para que esta se pronunciasse sobre o Relatório “Portugal na União Europeia - 2011”, na matéria da sua competência. O Relatório deu entrada na Comissão no passado dia 13 de Abril de 2012.

II. Do Relatório do Governo “*Portugal na União Europeia 2011*”

O Relatório “Portugal na União Europeia - 2011” aborda a participação de Portugal na União Europeia, nas suas diversas dimensões. De seguida identifica-se a estruturação e organização do Relatório, enumerando os títulos e capítulos:

Título I - Implementação do Tratado de Lisboa

Capítulo I - Evolução da arquitetura institucional

Capítulo II - Serviço Europeu para a Ação Externa

Capítulo III - Iniciativa de Cidadania Europeia e outras áreas de implementação do Tratado de Lisboa

Título II - Instituições, Órgãos e Agências Comunitárias

Título III - Alargamento da União Europeia

Título IV - Relações Externas

Capítulo I - Relações Externas Regionais

Capítulo II - Política Externa e de Segurança Comum

Capítulo III - Cooperação para o Desenvolvimento



Capítulo IV - Política Comercial

Título V - Quadro Financeiro da União Europeia e Reformas das Políticas

Título VI - Questões Económicas e Financeiras

Capítulo I - Situação Económica e Emprego

Capítulo II - União Económica e Monetária

Capítulo III - Mercados e Serviços Financeiros

Capítulo IV - Fiscalidade

Capítulo V - Financiamento da União Europeia

Capítulo VI - Fluxos Financeiros

Título VII - Estratégia Europa 2020

Título VIII - Justiça e Assuntos Internos

Capítulo I - Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça

Capítulo II - Imigração e Asilo

Capítulo III - Terrorismo

Capítulo IV - Cooperação Judiciária

Capítulo V - Cooperação Policial e Aduaneira

Capítulo VI - Luta contra a Droga

Capítulo VII - Espaço Schengen

Capítulo VIII - Agência de Direitos Fundamentais

Capítulo IX - Relações Externas

Título IX - Políticas Comuns e Outras Ações

Capítulo I - Competitividade (Mercado Interno; Política Industrial e Pequenas e Médias Empresas; Inovação; Turismo; Investigação)

Capítulo II - Resolução de Problemas no Mercado Interno - SOLVIT

Capítulo III - Ambiente e Alterações Climáticas

Capítulo IV - Transportes

Capítulo V - Telecomunicações e Sociedade da Informação

Capítulo VI - Energia

Capítulo VII - Política Marítima Integrada

Capítulo VIII - Emprego e Assuntos Sociais

Capítulo IX - Proteção de Consumidores

Capítulo X - Educação, Cultura, Juventude e Desporto

Capítulo XI - Saúde

Capítulo XII - Auxílios de Estado

Capítulo XIII - Política de Coesão

Capítulo XIV - Agricultura

Capítulo XV - Pescas

Capítulo XVI - Proteção Civil

Título X - CENTRO DE INFORMAÇÃO EUROPEIA JACQUES DELORS

Título XI - EXECUÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

Capítulo I - Transposição de diretivas e adaptações legislativas

Capítulo II - Contencioso da União Europeia

O presente parecer incide sobre o Capítulo III - Ambiente e Alterações Climáticas, do Título IX - Políticas Comuns e Outras Ações e sobre o Título XI - Execução do Direito da União Europeia, do supra mencionado Relatório do Governo.

II.1. Título IX - Políticas Comuns e Outras Acções

No âmbito deste Título, referem-se as políticas desenvolvidas em 2011, que integram a área do Ambiente e Alterações Climáticas, do Capítulo III.

a) Capítulo III - Ambiente e Alterações Climáticas

Segundo o Governo, “de entre as várias políticas da UE, a política de ambiente foi uma das mais penalizadas pela conjuntura económica que a Europa atravessa”, refletindo-se no abrandamento na apresentação de novas propostas legislativas (considerando que estas políticas correspondem a ações que exigem gastos significativos), assim como no *“desfecho pouco ambicioso da Conferência de Durban, onde mais uma vez não se chegou perto do tão almejado acordo global”*, tendo-se criado na prática *“as bases políticas para a continuidade do Protocolo de Quioto (PQ) a partir de 1 de Janeiro de 2013, ou seja, o PQ foi prorrogado até ser substituído por outro mais abrangente”*.

Alterações Climáticas

No que diz respeito a esta temática, o Governo informa que os trabalhos se centraram na preparação da 17ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (CQNUAC), em Durban, África do Sul, de 28 de novembro a 9 de dezembro de 2011. Em Durban *“foi adotado um pacote de decisões que visam implementar os Acordos de Cancun e que serão a base para as ações no período 2013-2020, tendo ainda, como resultado mais expressivo, sido aprovado o estabelecimento de um novo grupo de trabalho - o Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (AWG-DP) - que terá como missão desenvolver, até 2015, um protocolo, outro instrumento legal ou um resultado consensual com força legal no âmbito da Convenção que envolva todas as Partes em esforços ambiciosos de mitigação para o pós-2020”*. Informa ainda o Governo que *“Portugal participou ativamente nas equipas de negociação da UE, em particular nas temáticas LCA (Long-term Cooperative Action - grupo de negociação no âmbito da Convenção), mercados de carbono e alteração do uso do solo e florestas”*.

Eficiência de Recursos

No que diz respeito à eficiência de recursos, foram adotadas Conclusões do Conselho sobre a Comunicação da Comissão *“Uma Europa eficiente em termos de recursos - Iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020”*, que *“tem por objetivo contribuir para dissociar o crescimento económico da utilização dos recursos, assegurar a transição para uma economia hipocarbónica, aumentar a utilização das fontes de energia renováveis, modernizar o setor dos transportes e promover a eficiência energética”*. Deste modo, *“a Comissão adotou, em setembro, o Roadmap para uma Europa eficiente em termos de Recursos que completa a Comunicação, focando-se nas questões de melhoria da produtividade de recursos, na separação do crescimento económico do consumo de recursos naturais e no impacto ambiental. O Roadmap cobre*

várias áreas: energia, transportes, alterações climáticas, indústria, produtos de base, agricultura, pescas, biodiversidade e desenvolvimento regional. Numa visão a longo prazo, o Roadmap define milestones (marcos) para 2020, ilustrando o que será necessário fazer até àquela data para, gradualmente, se atingir a eficiência de recursos e o crescimento sustentável”.

Biodiversidade

Em 2011, procedeu-se à implementação dos objetivos adotados na 10.^a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), principalmente no que se refere a três aspetos centrais: “Protocolo Nagoya sobre Acesso aos Recursos Genéticos e Partilha dos Benefícios que advêm da Utilização dos recursos genéticos (ABS)”;

“Plano Estratégico da CDB, com respetivas Visão e Missão, metas estratégicas, objetivos e programa de trabalho plurianual para a Convenção”; e “Decisão sobre a Estratégia de Mobilização de Recursos, englobando atividades e indicadores para a sua implementação”.

“Foram aprovadas Conclusões, em junho e dezembro, com o objetivo de garantir que a UE responda com eficácia à perda de biodiversidade, implemente a estratégia da Biodiversidade da UE para 2020, (...) definindo a posição da UE relativamente: ao plano estratégico e ao programa de trabalhos até 2020; à estratégia de mobilização de recursos; e ao Protocolo de Nagoya sobre ABS”.

Segundo o Governo, a biodiversidade foi um tema que mereceu a maior relevância, acreditando na “otimização dos recursos, reconhecendo a importância das propostas de greening da PAC ao nível do 1.º pilar para o cumprimento das metas de biodiversidade e reiterando a relevância de ser reforçado o papel do 2.º pilar para a remuneração dos bens públicos associados à sustentabilidade dos sistemas agroflorestais e à promoção dos serviços dos ecossistemas”.

Programa comunitário de Ação em matéria de Ambiente (avaliação do 6.º Programa e apresentação do 7.º)

Em Setembro de 2011 foi publicada pela Comissão a avaliação final do 6º Programa Comunitário de Ação em matéria de Ambiente (EAP), que “definiu o quadro comunitário da política ambiental para o período de 2002-2012”. Registaram-se progressos em muitas áreas, decorrente das ações desenvolvidas, nomeadamente: “a ampliação da rede Natura 2000 que cobre já quase 18% da área terrestre da UE, a adoção de uma política abrangente para as substâncias químicas e a ação política relativa às alterações climáticas”.

Em outubro, o Conselho adotou Conclusões que solicitam à Comissão a apresentação de uma proposta para o 7.º Programa de Ação até janeiro de 2012, o que levou a Comissão a fazer uma Declaração, onde entende que o prazo estipulado é irrealista.

O Governo Português entende que é fundamental a “existência de um quadro programático comunitário no domínio do ambiente”, considerando determinantes e valorizadores dos Programas de Ação, os seguintes aspetos:

- “Apresentarem uma narrativa de conjunto sobre as prioridades, objetivos e medidas que a UE irá adotar num horizonte considerável, compromisso também relevante do ponto de vista da transparência relativamente aos cidadãos europeus;

- Assumirem uma forma “legal”, não sendo, por isso, meros compromissos políticos, mas sim Decisões publicadas em Jornal Oficial;
- Constituírem um programa de trabalhos para a Comissão Europeia;
- Permitirem que as três Instituições discutam e negoceiem a política ambiental para um determinado número de anos;
- Incorporarem um compromisso de financiamento comunitário para as políticas neles definidas”.

II.2. Título XI - Execução do Direito da União Europeia

a) Capítulo I - Transposição de Diretivas e Adaptações Legislativas

Em 2011 verificou-se uma diminuição de diretivas transpostas para o ordenamento jurídico português, comparativamente com o ano de 2010. O Governo fundamenta o sucedido com a realização de eleições legislativas antecipadas, “*não permitindo que o processo de aprovação e publicação das medidas legislativas de transposição decorresse com normalidade*”. “*No Painel de Avaliação do Mercado Interno (Internal Market Scoreboard) n.º 23, publicado em 29 de setembro de 2011, Portugal ocupava, no ranking de transposição de diretivas, o 15.º lugar entre os 27 Estados-membros da União Europeia, ex-aequo com o Reino Unido, a Suécia e Finlândia, tendo registado um défice de 1,3%, correspondente a 20 diretivas que ficaram por transpor. Apesar de não ter sido alcançado o objetivo de um défice máximo de transposição de 1%, tal como estabelecido no Conselho Europeu de março de 2007, a posição obtida em setembro de 2011 representa uma subida significativa em relação ao 22.º lugar que Portugal registara no anterior painel de avaliação do mercado interno*”.

Segundo os dados do Governo “*transitaram para o ano seguinte 158 diretivas, das quais 62 se encontram com o prazo de transposição ultrapassado e 96 com o prazo em curso. Foram efetuadas 11 notificações eletrónicas à Comissão, relativas a diretivas que não carecem de transposição, 49 transposições parciais e 6 tabelas de correspondência*”.

Das 72 diretivas transpostas para o ordenamento jurídico português em 2011, enumeram-se as referentes à área do Ambiente:

- Diretiva 2009/90/CE da Comissão, de 31 de julho de 2009, que estabelece, nos termos da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, especificações técnicas para a análise e monitorização químicas do estado da água. Decreto-Lei n.º 83/2011, de 20 de junho. Diário da República, I Série, n.º 117.
- Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas. Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de junho. Diário da República, I Série, n.º 116.
- Diretiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente através do direito penal. Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro de 2011. Diário da República, I Série, n.º 219.
- Diretiva 2009/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que altera a Diretiva 2005/35/CE relativa à poluição por navios e à introdução

de sanções em caso de infrações. Lei n.º 56/2011, de 15 de novembro de 2011. Diário da República, I Série, n.º 219.

- Diretiva 2010/26/UE da Comissão, de 31 de março de 2010, que altera a Diretiva 97/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à aproximação das legislações dos Estados- Membros respeitantes a medidas contra a emissão de poluentes gasosos e de partículas pelos motores de combustão interna a instalar em máquinas móveis não rodoviárias. Decreto-Lei n.º 46/2011, de 30 de março. Diário da República, I Série, n.º 63.
- Diretiva 2009/125/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Outubro de 2009, relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de conceção ecológica dos produtos relacionados com o consumo de energia. Decreto-Lei n.º 12/2011, de 24 de janeiro. Diário da República, I Série, n.º 16.

b) Capítulo II - Contencioso da União Europeia

Ações e Recursos Diretos - Ações por incumprimento instauradas contra Portugal

Foram intentadas pela Comissão Europeia, no Tribunal de Justiça da União Europeia, as seguintes ações por incumprimento contra a República Portuguesa:

- Processo n.º C-34/11 - tendo por objeto declarar verificado que, ao não garantir que as concentrações de PM10 no ar ambiente não excedem os valores limite exigidos pelo artigo 13.º da Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa, a República Portuguesa não cumpriu os deveres que lhe incumbem por força do referido artigo 13.º. A audiência de alegações orais ficou marcada para 19 de janeiro de 2012;
- Processo n.º C-223/11 - tendo por objeto declarar verificado que, não tendo publicado os planos nacionais e internacionais de gestão das bacias hidrográficas (PGBH), o Estado português não deu cumprimento ao n.º 6, conjugado com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da Diretiva 2000/60/CE; de que não tendo publicado e facultado ao público, incluindo os utilizadores, para eventual apresentação de observações, os projetos de planos de gestão das bacias hidrográficas, a República Portuguesa não deu cumprimento ao n.º 1, alínea c), do artigo 14.º da referida diretiva e de que não tendo enviado à Comissão cópia dos planos de gestão das bacias hidrográficas, o Estado português não deu cumprimento ao n.º 1 do artigo 15.º da mesma diretiva. A Comissão renunciou à réplica e foi encerrada a fase escrita. Aguarda-se a marcação da audiência de alegações.

Ainda no âmbito das ações por incumprimento intentadas contra a República Portuguesa, prosseguiram o seu curso os seguintes processos:

- Processo n.º C-220/10 - tendo por objeto declarar que, identificando como *zonas menos sensíveis* todas as águas costeiras da ilha da Madeira e todas as águas costeiras da ilha de Porto Santo sem fazer aplicação dos critérios previstos no Anexo II da Diretiva 91/271/CEE, em conjugação com o n.º 1 do artigo 6.º da Diretiva e,

nomeadamente, sem ter feito estudos exaustivos que indiquem que as respetivas descargas não deterioram o ambiente, não dá cumprimento às referidas normas da Diretiva 91/271/CEE; sujeitando a tratamento menos rigoroso do que o previsto no artigo 4.º da Diretiva águas residuais urbanas provenientes de aglomerações com um equivalente de população superior a 10000 habitantes, como são as aglomerações do Funchal e de Câmara de Lobos, descarregadas nas águas costeiras da ilha da Madeira, sem ter feito estudos exaustivos que indiquem que as respetivas descargas não deterioram o ambiente, não dá cumprimento ao artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 91/271/CEE; não garantindo, no que respeita à aglomeração de Albufeira/Armação de Pera, a existência de sistemas coletores de águas residuais urbanas em conformidade com o disposto no artigo 3.º e um tratamento mais rigoroso do que o previsto no artigo 4.º, em conformidade com o disposto no artigo 5.º da Diretiva, não dá cumprimento aos artigos 3.º e 5.º da Diretiva 91/271/CEE; não garantindo, no que respeita à aglomeração de Beja, um tratamento mais rigoroso do que o previsto no artigo 4.º, em conformidade com o disposto no artigo 5.º, não dá cumprimento ao artigo 5.º da Diretiva 91/271/CEE; não garantindo, no que respeita à aglomeração de Chaves, um tratamento mais rigoroso do que o previsto no artigo 4.º, em conformidade com o disposto no artigo 5.º da Diretiva, não dá cumprimento ao artigo 5.º da Diretiva 91/271/CEE; não garantindo, no que respeita a 5 aglomerações do estuário do rio Tejo, Barreiro/Moita, Fernão Ferro, Montijo, Quinta do Conde e Seixal, a existência de sistemas coletores de águas residuais urbanas em conformidade com o disposto no artigo 3º; não garantindo em 6 aglomerações que descarregam na margem esquerda do Estuário do Tejo, Barreiro/Moita, Corroios/Quinta da Bomba, Fernão Ferro, Montijo, Quinta do Conde e Seixal, um tratamento mais rigoroso do que o previsto no artigo 4.º em conformidade com o disposto no artigo 5.º, não dá cumprimento aos artigos 3.º e 5.º da Diretiva 91/271/CEE; não garantindo, relativamente à aglomeração de Elvas, um tratamento mais rigoroso do que o previsto no artigo 4.º, em conformidade com o disposto no artigo 5.º, não dá cumprimento ao artigo 5.º da Diretiva 91/271/CEE; não garantindo, no que respeita à aglomeração de Tavira, um tratamento mais rigoroso do que o previsto no artigo 4.º, em conformidade com o disposto no artigo 5.º da Diretiva, não dá cumprimento ao artigo 5.º da Diretiva 91/271/CEE; não garantindo, no que respeita à aglomeração de Viseu, a existência de sistemas coletores de águas residuais urbanas em conformidade com o disposto no artigo 3.º e um tratamento mais rigoroso do que o previsto no artigo 4.º, em conformidade com o disposto no artigo 5.º, a República Portuguesa não dá cumprimento aos artigos 3.º e 5.º da Diretiva 91/271/CEE. O acórdão foi proferido em 8 de setembro de 2011, tendo a República Portuguesa sido condenada no pedido.

III. Da Opinião da Deputada Relatora

A opinião da Relatora é de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento.

As políticas de ambiente prosseguidas pelo atual Governo, na nossa opinião, assentam numa visão mercantilista do próprio ambiente e da conservação da natureza, que rejeitamos liminarmente. O Governo não aposta verdadeiramente em políticas de proteção do ambiente, mas em políticas que visam reduzir a capacidade de intervenção do Estado nesta área, através de sucessivos cortes orçamentais nas estruturas públicas

que intervêm na área do ambiente, da redução de trabalhadores, da promoção e salvaguarda dos interesses privados em detrimento dos interesses públicos ou da introdução de taxas para usufruto dos parques nacional e naturais, dificultando o acesso aos cidadãos e penalizando as populações residentes nesses parques. Acresce ainda a intenção de privatização de setores públicos, os quais, na nossa perspetiva, devem permanecer totalmente públicos, como o abastecimento de água, o tratamento de efluentes e outros resíduos ou a vigilância dos parques naturais.

Quanto às alterações climáticas, medidas concretas para a redução da emissão de gases com efeito de estufa, com vista à redução do aquecimento global, merecem o nosso acordo. No entanto, consideramos não ser possível atingir este objetivo com o desenvolvimento do dito “mercado de carbono”. Aliás, este caminho, seguido quer pela União Europeia, quer pelos países capitalistas a nível mundial, no qual se inclui Portugal, não irá resolver o problema da emissão de gases com efeito de estufa, muito pelo contrário, apenas permitirá o aprofundamento de uma conceção economicista em torno desta matéria.

IV. Das Conclusões

O Governo apresentou à Assembleia da República o Relatório intitulado “Portugal na União Europeia - 2011”, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 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.

A 13 de Abril de 2012 deu entrada na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local o Relatório “Portugal na União Europeia - 2011” para emissão de parecer sobre as matérias da sua competência, por solicitação da Comissão de Assuntos Europeus.

No quadro das competências da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, o presente parecer aborda o Capítulo III - Ambiente e Alterações Climáticas, do Título IX - Políticas Comuns e Outras Ações e sobre o Título XI - Execução do Direito da União Europeia.

No âmbito do Ambiente e Alterações Climáticas, o Governo refere que *“de entre as várias políticas da UE, a política de ambiente foi uma das mais penalizadas pela conjuntura económica que a Europa atravessa”*, refletindo-se no abrandamento na apresentação de propostas legislativas. Verifica-se o desenvolvimento de trabalho na temática das alterações climáticas, eficiência de recursos, biodiversidade e sobre o Programa Comunitário de Ação em matéria de Ambiente.

No que se refere à transposição de diretivas, registou-se uma redução, que o Governo justifica com a realização de eleições legislativas antecipadas. No entanto, Portugal transpôs para o ordenamento jurídico português 72 diretivas em 2011, das quais 6 estão relacionadas com a área do ambiente.

V. Do Parecer

Atentos o enquadramento e descrição do Relatório do Governo “Portugal na União Europeia - 2011” e as conclusões que antecedem, no cumprimento do disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, no que concerne ao acompanhamento da participação de Portugal no processo de construção da União Europeia, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local decide remeter o presente parecer à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação.

Palácio de São Bento, 22 de Maio de 2012

A Deputada Relatora,

(Paula Santos)

O Presidente da Comissão,



(António Ramos Preto)