

Projeto de Lei n.º 1128/XIII/4.ª (BE)

Proíbe a incorporação de biocombustíveis produzidos a partir de óleo de palma (Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro).

Data de admissão: 18 de fevereiro de 2019

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Luís Silva (Biblioteca), António Fontes e Filipe Luís Xavier (DAC), Luís Martins (DAPLEN) e Belchior Lourenço (DILP) - 15 Março 2109

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) apresentou o Projeto de Lei 1128/XIII/4.^a - Proíbe a incorporação de biocombustíveis produzidos a partir de óleo de palma (Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro).

Os proponentes enquadram da seguinte forma a iniciativa legislativa:

“O óleo de palma é utilizado para vários fins, sendo que atualmente a sua transformação em biocombustíveis é um problema social, ambiental e climático.”, referindo estes três problemas

- social – “Com efeito, praticamente todas as plantações de palma para óleo situam-se em áreas que antes eram ocupadas por florestas tropicais. Muitas destas plantações são bastante recentes e as populações aí residentes estão a ser massivamente deslocadas e desapropriadas.”;
- ambiental – “Subsiste ainda a questão de o solo estar a ser usado deliberadamente para a produção de combustíveis a serem utilizados em veículos motorizados. A referida deflorestação coloca em causa habitats de espécies ameaçadas como os orangotangos e elefantes, para além do corte e queima massiva de árvores.”;
- climático – “Esta indústria acarreta uma deflorestação em grande escala, perda de biodiversidade e de habitats e o aumento da emissão de gases de estufa. Globalmente, contribui negativamente para as alterações climáticas.”.

- Salientam que “Os biocombustíveis produzidos a partir de óleo de palma são uma das principais causas para a destruição de floresta tropical e de zonas húmidas no sudoeste asiático e, crescentemente, também na América do Sul. A situação é mais gravosa na Malásia e Indonésia.”.

- Apresentam uma comparação, em 2018, da percentagem de incorporação de biocombustíveis:

- “ (em valores de teor energético) produzidos a partir de óleo de palma foi de 0,51%. Esta taxa representa um grande aumento em relação aos dois anos anteriores (0,12% em 2017 e 0,16% em 2016). Note-se que em 2015 havia sido de 1,04%. ”;
- “produzidos a partir de óleos alimentares usados tem vindo a aumentar representando 0,5% em 2015, 1,8% em 2016 e 2,5% em 2017. Este aumento significa que, no total de biocombustível incorporado, a parte correspondente aos óleos usados aumentou de 9,5% para 33,7%. Ou seja, atualmente um terço do biocombustível no país tem origem em óleos usados. ”.

Nestes pressupostos, consideram que:

- “o modelo de produção de energia e de transporte deve mudar, com prioridade às fontes renováveis, ao transporte público, meios suaves de mobilidade e correspondente redução de consumo energético.”, e que

- “os biocombustíveis devem ser exclusivamente produzidos a partir de fontes que garantam a sustentabilidade ambiental e social, segundo princípios éticos, como é o caso do recurso a óleos alimentares usados. Os dados mostram que é possível no país desenvolver esta fileira de reutilização destes óleos.”, e

em conclusão que “Dentro dos biocombustíveis de base florestal/agrícola, o óleo de palma é dos que apresenta aspetos mais gravosos pelo que urge desde já resolver este problema.”.

Anotam que “A União Europeia reconhece o problema, mas só está disponível para interditar o uso do biocombustível de óleo de palma apenas a partir de 2030, já a Noruega aprovou legislação para o proibir a partir de 2020.”.

Neste enquadramento e em conformidade com esta conclusão, os Deputados do BE apresentaram este Projeto de lei que prevê e define:

- no artigo 1.º - o Objeto,
 - no artigo 2.º - as Alterações ao Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro, e
 - no artigo 3.º - a Entrada em vigor.
-
- **Enquadramento jurídico nacional**

O enquadramento legal em vigor atinente à matéria em apreço decorre do [Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro](#)¹, que estabelece “os critérios de sustentabilidade para a produção e utilização de biocombustíveis e bio líquidos e define os limites de incorporação obrigatória de biocombustíveis para os anos 2011 a 2020, transpondo os artigos 17.º a 19.º e os anexos III e V da [Diretiva n.º 2009/28/CE, do Conselho e do Parlamento Europeu, de 23 de abril](#), e o n.º 6 do artigo 1.º e o anexo IV da [Diretiva n.º 2009/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril](#)”.

A definição de biocombustíveis é definida nos termos da [alínea a\) do n.º 2](#) do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro.

A promoção dos biocombustíveis resulta da opção de redução de emissões de carbono na componente estratégica com incidência no setor dos transportes. No âmbito deste normativo são exemplos de biocombustíveis os seguintes produtos: Biodiesel, Bioetanol, Biometanol, Bio-DME, Bio-ETBE, Bio-MTBE, Biogás, Gasóleo Fisher-Tropsch, Biohidrogénio, Óleo vegetal puro e Óleo vegetal tratado com hidrogénio.

O objetivo de incorporação de uma parcela de 10% de combustíveis resultantes de fontes renováveis, para efeitos de atividades de transportes, surge de acordo com as metas de incorporação previstas no [artigo 11.º](#) do [Decreto-Lei 117/2010, de 25 de outubro](#), sendo esta meta enquadrada num contexto de combate às alterações climáticas. Pese embora as intenções consentâneas com os princípios alinhados da

¹ Legislação consolidada em DRE. Diploma alterado pelos Decretos-Lei n.ºs [6/2012, de 17 de janeiro](#), [224/2012, de 16 de outubro](#), [69/2016, de 3 de novembro](#), e com prorrogações decorrentes do [Decreto-Lei n.º 224/2012, de 16 de outubro](#), da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), da [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#) e a [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#).

sustentabilidade ambiental, a intenção de aumento de biocombustíveis na Europa proveio maioritariamente de países em vias de desenvolvimento, substituindo a produção de alimentos e cereais, para sementeiras afetas à produção de biocombustíveis. Uma vez que a maioria dos biocombustíveis são atualmente produzidas a partir de cultivos em terrenos agrícolas, é expectável que um aumento de consumo dos biocombustíveis exija uma expansão da superfície agrícola útil, o que poderá resultar num incremento das emissões de dióxido de carbono.

A estratégia enquadrada nos termos do [Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro](#), teve reflexo na aprovação da [Estratégia Nacional para a Energia 2020](#), entretanto revogada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril](#), que aprovou o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE) para o período 2013-2016 e o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER) para o período 2013-2020.

Os objetivos do PNAEE e do PNAER encontram-se definidos no Ponto 2.3 do Anexo I da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013 e visam garantir a promoção dos biocombustíveis da seguinte forma:

- “a) Cumprir todos os compromissos assumidos por Portugal de forma economicamente mais racional;
- b) Reduzir significativamente as emissões de gases com efeito de estufa, num quadro de sustentabilidade;
- c) Reforçar a diversificação das fontes de energia primária, contribuindo para aumentar estruturalmente a segurança de abastecimento do País;
- d) Aumentar a eficiência energética da economia, em particular no setor Estado, contribuindo para a redução da despesa pública e o uso eficiente dos recursos;
- e) Contribuir para o aumento da competitividade da economia, através da redução dos consumos e custos associados ao funcionamento das empresas e à gestão da economia doméstica, libertando recursos para dinamizar a procura interna e novos investimentos.”

Pretende-se, pois, traçar uma estratégia sustentável de eficiência energética e de exploração de energias renováveis para Portugal contribuindo para uma economia

competitiva e de baixo carbono, à luz do panorama económico e tecnológico que marcará a próxima década, procurando sustentá-los num quadro regulatório que viabilize o sucesso da sua consecução de forma realista e pragmática.

Em função deste quadro de requisitos, o Decreto-Lei n.º 117/2010 determina os critérios para a qualificação de sustentabilidade dos biocombustíveis e biolíquidos, criando simultaneamente um mecanismo de apoio à incorporação dos biocombustíveis no cabaz de combustíveis consumidos no setor dos transportes.

Nesta temática, referência ainda para o seguinte enquadramento legal:

- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2010, de 26 de novembro, que “determina a elaboração do Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2020 e de planos sectoriais de baixo carbono, bem como do Programa Nacional para as Alterações Climáticas”](#). Importa especialmente destacar a regulamentação dada pelos Despachos n.ºs [2316/2011, de 1 de fevereiro](#) (“Criação do grupo operacional do MAOT que tem por missão a operacionalização da Estratégia Nacional do Desenvolvimento Sustentável) e [4860/2013, de 9 de abril](#) (“estabelece disposições, no âmbito da implementação de um programa de eficiência energética, a adotar pelas entidades públicas do sector da saúde”);
- [Decreto-Lei n.º 141/2010, de 31 de dezembro](#)², que, “no âmbito da Estratégia Nacional da Energia 2020, define as metas nacionais de energia renovável no consumo de energia final e transpõe parcialmente a Diretiva n.º 2009/28/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril”. Este diploma verifica a regulamentação decorrente da [Portaria n.º 320-E/2011, de 30 de dezembro](#)³ (“Estabelece os procedimentos de reconhecimento como pequenos produtores dedicados de biocombustível (PPD) e de aplicação de isenção de imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e respectivo valor”);
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho](#), que “aprova o Quadro Estratégico para a Política Climática, o Programa Nacional para as

² Versão consolidada em DRE.

³ Versão consolidada em DRE.

Alterações Climáticas e a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, determina os valores de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2020 e 2030 e cria a Comissão Interministerial do Ar e das Alterações Climáticas”;

- [Decreto-Lei n.º 152-C/2017, de 11 de dezembro](#), com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#)⁴ (“Orçamento do Estado para 2018”), que “transpõe a [Diretiva EU n.º 2015/1513](#), que altera a [Diretiva 98/70/CE](#) relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e a [Diretiva 2009/28/CE](#) relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis”. O [artigo 211.º](#) da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, promove a derrogação da meta de incorporação das percentagens de biocombustíveis, em teor energético, relativamente às quantidades de combustíveis rodoviários por si colocados no consumo, o que resultou numa meta de incorporação de 7,5%⁵ face à meta de 9%⁶ que teria de ser verificada nos anos de 2017 e 2018. Esta meta de incorporação voltou novamente a ser prorrogada durante o ano de 2019, através do [artigo 307.º](#) da [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#), onde se definiu a aplicação de uma percentagem de incorporação de 7%, face à meta aplicável para 2019, respetivamente, 10%⁷.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Em 14 de Março, deu entrada o [Projeto de Lei n.º 1167/XIII/4.ª \(PAN\)](#) - Interdita a utilização de óleo de palma na produção de biocombustíveis, que, após admitido, se prevê possa ser distribuído à CEIOP para parecer.

⁴ Versão consolidada em DRE.

⁵ [Alínea c\) do n.º 1 do artigo 11.º](#) do Decreto-Lei n.º 117/2010, 25 de outubro.

⁶ [Alínea d\) do n.º 1 do artigo 11.º](#) do Decreto-Lei n.º 117/2010, 25 de outubro.

⁷ [Alínea e\) do n.º 1 do artigo 11.º](#) do Decreto-Lei n.º 117/2010, 25 de outubro.

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se encontrou qualquer outra iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica ou conexa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na 2ª sessão da XIII Legislatura deu entrada o [Projeto de Lei n.º 400/XIII/2.ª \(PCP\)](#) - Reduz o preço do gasóleo rodoviário através do nível de incorporação de biocombustíveis, tendo sido rejeitado em Junho de 2018.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A presente iniciativa legislativa, que *“Proíbe a incorporação de biocombustíveis produzidos a partir de óleo de palma (Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro)”*, foi apresentada e subscrita por dezanove Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto na alínea *g*) do artigo 180.º e no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#), bem como na alínea *f*) do artigo 8.º e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR)..

Esta iniciativa legislativa assume a forma de projeto de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, apresenta-se redigida sob a forma de artigos e contém uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, bem como uma breve exposição de motivos, em conformidade com os requisitos formais previstos nas alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR, relativamente às iniciativas em geral. De igual modo,

parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados, definindo, concretamente, o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e, respeitando, assim, os limites à admissão da iniciativa, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

O projeto de lei ora em apreciação deu entrada em 14 de fevereiro. Por despacho do Senhor Presidente da AR, foi admitido em 18 de fevereiro, tendo neste mesmo dia sido anunciado e baixado à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª), com conexão à Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa “*Proíbe a incorporação de biocombustíveis produzidos a partir de óleo de palma (Quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro)*”, traduz sinteticamente o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, doravante conhecida como *lei formulário*.

Considerando que o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da referida lei estabelece que “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem de alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”, verifica-se que a presente iniciativa legislativa apenas, parcialmente, se encontra em conformidade com esta disposição normativa já que não identifica os diplomas que procederam, anteriormente, a alterações ao Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro. Consultado o Diário da República Eletrónico, constata-se que, até à presente data, o [Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro](#), foi alterado por três diplomas legais. Assim sendo e caso seja aprovada na generalidade, sugere-se que, em sede especialidade, estes diplomas sejam identificados e descritos no corpo do artigo 2.º (*Objeto*) do articulado, dele passando a constar a seguinte redação: “*O artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, de*

25 de outubro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 6/2012, de 17 de janeiro, 69/2016, de 23 de novembro e 152-c/2017, de 11 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:”

Caso venha a ser aprovada em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*, entrando em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos previstos no artigo 3.º do articulado e do n.º 1 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação.*”

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

A presente iniciativa não prevê a necessidade de regulamentação posterior das suas normas.

IV. Análise de direito comparado

Enquadramento do tema no plano da União Europeia

Em 2009, a [Diretiva 2009/28/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE, conhecida como a [Diretiva das Energias Renováveis \(RED\)](#), criou um conjunto comum de regras para a utilização de energias renováveis na UE de modo a limitar as emissões de gases com efeito de estufa e a promover transportes mais limpos. Definiu assim metas nacionais vinculativas para todos os países da União Europeia (UE), com o objetivo de alcançar,

até 2020, uma quota de 20 % de energias provenientes de fontes renováveis na UE e de 10 % de energia proveniente de fontes renováveis no setor dos transportes (ambas as medidas em termos de consumo final bruto de energia, ou seja, o consumo total de energia proveniente de todas as fontes, incluindo as renováveis).

Assim, cada Estado-Membro ficou incumbido de elaborar um plano de ação nacional para 2020, definindo de que formas pretendia alcançar o objetivo nacional proposto em matéria de energia proveniente de fontes renováveis no consumo final bruto de energia, assim como o objetivo de 10 % destinado a energia proveniente de fontes renováveis nos transportes, podendo, para isso, receber energias renováveis de países não pertencentes à UE, desde que a energia seja consumida na UE e produzida por instalações modernas e eficientes de acordo com a legislação europeia.

A [Diretiva das Energias Renováveis \(RED\)](#) implementou assim um dos objetivos 20-20-20 do [pacote clima-energia 2020](#)⁸ da UE. Os restantes dois objetivos são:

- reduzir em 20 % as emissões de gases com efeito de estufa em relação aos níveis de 1990; e
- melhorar a eficiência energética em 20 %.

Em 2015, a [Diretiva \(UE\) 2015/1513](#), que altera a [Diretiva 98/70/CE](#) relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e a [Diretiva 2009/28/CE](#) relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, visou iniciar a transição dos biocombustíveis convencionais (de primeira geração) para os biocombustíveis avançados (de segunda geração), permitindo obter reduções substanciais das emissões de gases com efeito de estufa e introduzindo um limite máximo de 7 % para os biocombustíveis convencionais, contando para o cumprimento dos objetivos da diretiva em matéria de energias renováveis no consumo energético final pelos transportes até 2020.⁹

⁸ [Pacote clima-energia 2020](#)

⁹ No seu anexo ANEXO IX, *Matérias-primas e combustíveis cuja contribuição para o objetivo referido no artigo 3.º, n.º 4, primeiro parágrafo, deve ser considerada como tendo duas vezes o seu teor energético:*

g) Efluentes da produção de óleo de palma e cachos de frutos de palma vazios.

Em 2015, o estudo da Comissão Europeia (CE) [*The land use change impact of biofuels consumed in the EU - Quantification of area and greenhouse gas impacts*](#), explanou sobre as alterações climáticas e agricultura no uso dos biocombustíveis, nomeadamente, e com especial enfoque, nos constrangimentos da expansão de plantações para extração de óleo de palma e outros óleos vegetais na *Land-use change* (LUC).

Em 2016, no âmbito do pacote [*Energia Limpa para Todos os Europeus*](#), a [*Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis \(reformulação\)*](#)¹⁰, conhecida como a [*Diretiva das Energias Renováveis \(RED II\)*](#), definiu os princípios, nomeadamente no que concerne ao biodiesel de óleo de palma, segundo os quais os Estados-Membros conseguem assegurar coletiva e continuamente que a quota de energias renováveis no consumo energético final da UE atinja, pelo menos, 27 % até 2030, de uma forma eficaz em termos de custos nos três setores pertinentes, o da eletricidade (FER-E), o do aquecimento e da refrigeração (FERAR) e o dos transportes (FER-T), tendo em conta os seguintes objetivos específicos:

- *dar resposta à incerteza do investimento, seguindo um caminho que tenha em conta os objetivos de descarbonização de médio e longo prazo;*
- *assegurar a implantação eficaz em termos de custos e a integração no mercado da eletricidade produzida a partir de energias renováveis;*
- *assegurar a consecução coletiva do objetivo global da UE para as energias renováveis em 2030, estabelecendo um quadro de políticas em coordenação com a Governação da União da Energia que evite qualquer diferença potencial;*
- *desenvolver o potencial de descarbonização dos biocombustíveis avançados e clarificar o papel dos combustíveis produzidos a partir de culturas alimentares pós-2020;*

¹⁰ Esta iniciativa foi escrutinada na Assembleia da República pela Comissão de Assuntos Europeus, com relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) e da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas (CNECP).

•desenvolver o potencial das energias renováveis no setor do aquecimento e da refrigeração.

Com esta proposta de diretiva, o Parlamento Europeu pretendeu que o contributo dos biocombustíveis e biolíquidos produzidos a partir do óleo de palma seja nulo a partir de 2021, no cálculo do consumo final bruto de energia dos Estados-Membros proveniente de fontes de energia renováveis.

Assim, cada Estado-Membro definiu como planeia atingir as metas propostas e o curso geral da sua política de energia renovável nos [planos de ação nacionais](#), sendo que o progresso em relação a estas metas deverá ser medido a cada dois anos, quando da publicação dos [relatórios](#) por Estado-Membro.

Em 2017, no Pacote de Inverno do Semestre Europeu, a CE comprometeu-se com metas de redução de emissões de CO₂ de pelo menos 40 %, estabelecendo um novo objetivo de energias renováveis de pelo menos 27 % do consumo final de energia no conjunto da UE, ambos a alcançar até 2030.

Em 2017, a [Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de abril de 2017, sobre o óleo de palma e a desflorestação das florestas tropicais](#), entre outros:

- *29. Solicita à Comissão Europeia e a todos os Estados-Membros que ainda não o fizeram a demonstrar o seu empenho de trabalhar em favor de um compromisso, ao nível da UE, destinado a garantir que, até 2020, 100 % do óleo de palma provisionado seja certificado como sustentável, nomeadamente através da assinatura e da aplicação da Declaração de Amesterdão «Rumo à erradicação da desflorestação resultante de cadeias de produtos de base agrícolas com ligações a países europeus», e a trabalhar no sentido de estabelecer um compromisso por parte da indústria, nomeadamente através da assinatura e da aplicação da Declaração de Amesterdão que defende uma cadeia de abastecimento de óleo de palma plenamente sustentável até 2020;*

- 38. *Aguarda com expectativa os estudos da Comissão sobre a desflorestação e o óleo de palma, que devem ser apresentados o mais rapidamente possível após a sua conclusão;*
- 39. *Exorta a Comissão a fornecer dados completos sobre a utilização e o consumo de óleo de palma na UE e a importação deste produto por parte da UE.*

Até 8 de março de 2019, uma proposta de [ato delegado](#) será objeto de uma consulta pública, tendo, até agora, 650 mil europeus assinado petições pedindo o fim dos subsídios para a extração e produção de óleo de palma.

- **Enquadramento internacional**

- **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-Membro da União Europeia: Espanha e França.

- **ESPANHA**

Relativamente a Espanha, o contexto legal atinente à matéria em apreço decorre dos seguintes diplomas¹¹:

- Da [Ley 34/1998, de 7 de octubre](#), del sector de hidrocarburos elenca as disposições e incentivos aplicáveis ao mecanismo de fomento de incorporação de biocombustíveis e bio líquidos, por forma a alinhar a percentagem de incorporação de biocombustíveis com os objetivos definidos a título nacional;
- O [Real Decreto 61/2006, de 31 de enero](#), por el que se fijan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo, se regula el uso de determinados biocarburentes y el contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo;

¹¹ Versões consolidadas no [BOE](#).

- Da [Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre](#), por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte;
- Da [Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible](#) nomeadamente o seu [artigo 78.º](#) que estabelece que os objetivos nacionais atinentes à poupança e eficiência energética definem o alcance de uma participação das energias renováveis no consumo de energia final bruto de 20% até 2020. No caso específico dos transportes, verifica-se a meta de alcance de uma quota de energia proveniente de energias renováveis em todos os tipos de transporte, de um mínimo equivalente a 10% do consumo final de energia até 2020;
- Do [Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre](#), por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo;
- Da [Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo](#);
- Do [Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes](#); nomeadamente o [n.º 2 do artigo 2.º](#), onde consta que para efeitos de cálculo do objetivo das energias renováveis nos transportes, a percentagem de biocombustíveis produzidos a partir de cereais e outras culturas ricas em amido, açúcares, sementes oleaginosas e outras culturas plantadas em terrenos agrícolas como culturas principais, principalmente para finalidade energética, não podem exceder 7% do consumo final de energia nos transportes até 2020. Já a [alínea b\) da Disposición Adicional Primera](#), referencia uma percentagem mínima obrigatória de incorporação de biocombustíveis de 7% em 2019 e 8,5% em 2020;
- Do [Real Decreto 235/2018, de 27 de abril](#), por el que se establecen métodos de cálculo y requisitos de información en relación com la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de los combustibles y la energía en el transporte; se modifica el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de

algunos biocarburantes a efectos de si cómputo; y se establece un objetivo indicativo de venta o consumo;

Importa salientar que a Espanha é um dos Estados-Membros opositores da retirada do óleo de palma da categoria de biocombustíveis, nos termos da revisão da [Diretiva sobre Energias Renováveis](#), conforme [posição](#) veiculada à Comissão.

FRANÇA

Relativamente a França, o contexto legal atinente à matéria em apreço decorre do [Code des Douanes](#)¹². No contexto do presente normativo, verificou-se uma [Sous-Amedement](#) por parte da [Assemblée Nationale](#) que resultou na redação do [artigo 192.º da Loi n.º 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 \(1\)](#)¹³, no sentido de clarificar que os produtos baseados em óleo de palma não serão considerados biocombustível. O conceito decorrente da presente interpretação implica a exclusão da redução da taxa de imposto geral sobre as atividades poluentes e, por essa via, ao fim dos benefícios fiscais incidentes sobre agrocombustíveis derivados de óleo de palma, sendo que a exclusão desta redução encontra-se prevista para 1 de janeiro de 2020.

Outros países

NORUEGA

A Noruega é o primeiro país a nível mundial, a proceder à exclusão de biocombustíveis com origem em plantações que promovam riscos elevados de desflorestação, como é o caso do óleo de palma, sendo que a exclusão é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2020. A decisão foi aprovada, através de [Recomendação da Comissão de Finanças do Parlamento \(Storing\)](#)¹⁴ e consagrada em sede do [Orçamento do Estado para 2019](#), através do qual o Governo deverá desenvolver medidas no sentido de evitar o consumo

¹² Versão consolidada no [Legifrance](#).

¹³ Orçamento de Estado para 2019 – Versão consolidada a 15 de março de 2019.

¹⁴ Recomendação da Comissão de Finanças sobre o Orçamento Nacional para 2019 e a Proposta de Orçamento de Estado para 2019 - pág.º 170 - Artigo XIX.

de biocombustíveis que verifiquem um risco potencial de promoção de desflorestação, através de instrumentos e impostos na política de biocombustíveis. De salientar que a Noruega verificava uma percentagem de incorporação de biocombustíveis de 10%, em linha com os objetivos de incorporação com vista ao combate às alterações climáticas. Esta decisão da Noruega antecipa em 10 anos a meta prevista pela União Europeia, no sentido de diminuir a incorporação de biocombustíveis que verificassem um uso de terrenos agrícolas.

Importa salientar que, já em 2017, o *Storting* aprovou uma [Resolução](#) tendo em vista a proibição de combustíveis à base de óleo de palma em sede de contratação pública, contudo a medida não foi totalmente implementada, tendo o Governo optado pela aprovação de medidas voluntárias propostas em sede de Orçamento para 2019.

Referência também para dois Relatórios da [Rainforest Foundation Norway](#):

- [“For Peat’s Sake – understanding the climate implications of palm oil biodiesel consumption”](#);
- [“Driving deforestation – the impact of expanding oil palm demand through biofuel policy”](#).

Organizações internacionais

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A problemática da produção do óleo de palma encontra-se associada a alguns dos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável \(ODS\)](#) e da [Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável](#), adotados pela quase totalidade dos países do mundo. Menciona-se, especialmente, os ODS’s n.º [2](#), [3](#), [6](#), [14](#), [16](#), [17](#), sendo especialmente

relevantes no caso dos ODS's [12](#), [13](#) e [15](#). No âmbito da temática analisada, destacamos os seguintes elementos¹⁵:

- O facto de que a procura de produtos agrícolas como o óleo de palma, a carne de bovino, a soja e produtos de madeira tem vindo a ser responsável por aproximadamente 49% da recente desflorestação tropical decorrente da limpeza de terrenos para fins de agricultura comercial;
- A constatação de que, em muitos países produtores, verifica-se ainda a ausência de mapas de concessão de óleo de palma e de registos cadastrais públicos;
- A consideração de que o estabelecimento de plantações de óleo de palma tem provocado grandes incêndios florestais, o desaparecimento de rios, a erosão de solos, a drenagem de turfeiras, a poluição de cursos de água e a perda global de biodiversidade, donde resulta a perda de muitos serviços ecossistémicos, com um impacto significativo no clima, na conservação dos recursos naturais e na prestação do ambiente mundial para as gerações presentes e futuras;
- A consideração de *“...que a utilização maciça do óleo de palma se deve principalmente ao reduzido custo desse produto, que se explica pelo aumento do número de plantações de óleo de palma nas superfícies desflorestadas; considerando, além disso, que a utilização de óleo de palma na indústria alimentar corresponde a um modelo de produção e de consumo massificado e insustentável que contraria a utilização e a promoção dos circuitos curtos, de ingredientes e de produtos biológicos de elevada qualidade”*;
- A consideração de que *“...algumas empresas que comercializam óleo de palma não estão em condições de provar inequivocamente que o óleo de palma das suas cadeias de abastecimento não tenha contribuído para a desflorestação, a drenagem de turfeiras ou a poluição ambiental, nem de provar que tenha sido produzido no pleno respeito dos direitos humanos fundamentais e em conformidade com as normas sociais adequadas”*;

¹⁵ Ver a propósito [Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de abril de 2017 \(2018/C 298/01\)](#), sobre o óleo de palma e a desflorestação das florestas tropicais.

- A consideração de “...que não se conhece o valor total das emissões de gases com efeito de estufa resultantes das alterações do uso do solo relacionadas com o óleo de palma”.

V. Consultas e contributos

Não foram feitas consultas ou pedidos contributos.

VI. Avaliação prévia de impacto

Avaliação sobre impacto de género

O proponente juntou ao projeto de lei a respetiva [avaliação de impacto de género](#) (AIG).

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não suscita quaisquer questões relacionadas com a utilização da linguagem não discriminatória.

VII. Enquadramento bibliográfico

EUROPEAN FEDERATION FOR TRANSPORT AND ENVIRONMENT - **7 facts about palm oil biodiesel and why EU policy support must end** [Recurso eletrónico]. [Brussels] : Transport & Environmen, 2018. [Consult. 28 fevereiro 2019]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126637&img=12452&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126637&img=12452&save=true)>.

Resumo: Tendo em conta as consequências ecológicas da utilização dos biocombustíveis produzidos a partir de óleo de palma, tanto o Parlamento Europeu como o Conselho Europeu propõem alterações à Diretiva das Energias Renováveis. A proposta do Parlamento Europeu preconiza acabar com o apoio à produção de biocombustíveis que incorporam óleo de palma a partir de 2021.

De acordo com o documento, existem 7 factos relativos aos biocombustíveis produzidos a partir de óleo de palma que deveriam levar ao fim do apoio à sua produção:

1. A emissão de gases com efeito de estufa destes biocombustíveis é três vezes superior às emissões de combustíveis fósseis;
2. Os condutores da UE são os maiores utilizadores de óleo de palma, superando o conjunto das indústrias de cosméticos e alimentação;
3. Os presentes esquemas de certificação não podem garantir a sustentabilidade destes biocombustíveis usados na UE;
4. A posição do Parlamento Europeu não implica uma eliminação do uso do óleo de palma, apenas visa acabar com o apoio à utilização destes biocombustíveis;
5. Existem outros problemas ligados à produção em massa de óleo de palma, como a violação de direitos laborais e humanos;
6. O óleo de palma certificado deveria ser usado para alimentar pessoas e não carros;
7. Apesar das proteções existentes, a expansão da produção de óleo de palma conduz à desflorestação e secagem das turfeiras.

GERASIMCHUK, Ivetta ; KOH, Peng Yam - **The EU biofuel policy and palm oil** [Recurso eletrónico] : **cutting subsidies or cutting rainforest?**. Geneva : International Institute for Sustainable Development, 2013. [Consult. 28 fevereiro 2019]. Disponível na intranet da AR:<URL: <http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126628&img=12450&save=true>>.

Resumo: Neste relatório os autores analisam a política europeia de apoio aos biocombustíveis, nomeadamente no que diz respeito à incorporação de óleo de palma nesses combustíveis, e as consequências desse apoio a nível ambiental nos países

produtores dessa matéria prima. Este tema é abordado tendo em conta os seguintes tópicos: crescimento do consumo de óleo de palma na União Europeia; uso corrente e perspectivas de uso futuro do óleo de palma no sector energético da União Europeia; lições a retirar da política de utilização de biocombustíveis da União Europeia.

UNIÃO EUROPEIA. Serviço Europeu de Ação Externa - **EU's renewable energy directive & its impact on palm oil** [Recurso eletrónico]. [Brussels : European External Action Service], 2018. [Consult. 28 fevereiro 2019]. Disponível na intranet da AR:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126633&img=12451&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=126633&img=12451&save=true)>.

Resumo: Esta folha informativa faz um ponto da situação relativamente à utilização de biocombustíveis produzidos a partir de óleo de palma na União Europeia. Tendo em conta o impacto ambiental desta utilização, o Parlamento Europeu votou, em 17 de janeiro de 2018, uma revisão da Diretiva de Energias Renováveis visando a eliminação da utilização de óleo de palma nos biocombustíveis a partir de 2021. Tendo presente este tema, o documento dá resposta a duas perguntas: Porque quer a União Europeia reduzir a proporção de biocombustíveis nos alvos de energias renováveis definidos? O que significa o voto do Parlamento Europeu para a Indonésia?