Relatório

Projeto de Lei n.º 196/XVI/1.ª PAN

Relator:

Deputado Carlos Barbosa

Aprova o regime jurídico de limitação de voos em rotas aéreas internas com ligação ferroviária alternativa satisfatória, assegurando a execução na ordem jurídica interna das medidas ambientais previstas no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008.

ÍNDICE[1]

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS (NOTA TÉCNICA)

[1] Em conformidade com o disposto no artigo 139.º do Regimento.

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. Nota Preliminar

A Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 196/XVI/1ª – "*Aprova o regime jurídico de limitação de voos em rotas aéreas internas com ligação ferroviária alternativa satisfatória, assegurando a execução na ordem jurídica interna das medidas ambientais previstas no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008*".

O Projeto de Lei em análise deu entrada na Assembleia da República no dia 28 de junho de 2024, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. Foi admitida a 1 de julho e baixado na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação (6.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária no dia 3 do mesmo mês.

2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A iniciativa em apreço propõe a aprovação de um regime jurídico de limitação de voos em rotas aéreas internas com ligação ferroviária alternativa satisfatória em Portugal, com o propósito de implementar medidas ambientais previstas no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008.

Para além de apresentar alguns conceitos relacionados com os serviços de transporte aéreo, esta inciativa propõe que sejam proibidos os serviços regulares e não-regulares de transporte aéreo de passageiros, comerciais ou não-comerciais, em rotas aéreas em Portugal continental que possuam uma ligação ferroviária alternativa satisfatória, cuja duração média seja igual ou inferior a três horas e meia.

A definição das rotas aéreas afetadas pela proibição proposta é estabelecida anualmente por portaria conjunta dos membros do governo responsáveis pelas áreas do ambiente e das infraestruturas, após uma audição prévia das transportadoras aéreas potencialmente afetadas, existindo exceções à proibição, como aeronaves do Estado e das Forças Armadas, voos humanitários ou de emergência médica, aeronaves envolvidas em

operações de combate a incêndios rurais ou missões de proteção civil, escalas técnicas não comerciais e voos de instrução, testes ou trabalho aéreo.

O cumprimento das regras é fiscalizado pela Autoridade Nacional da Aviação Civil, sendo que a violação do regime constituirá uma contraordenação muito grave, sujeita a penalizações nos termos do regime das contraordenações aeronáuticas civis.

A iniciativa prevê também a avaliação do impacto do regime três anos após a sua entrada em vigor, com a apresentação de relatórios ao Parlamento e à Comissão Europeia sobre a mitigação das alterações climáticas, assim como o impacto na competitividade do turismo nacional e na economia.

O diploma deverá entrar em vigor a 1 de janeiro de 2025 e vigorará até 31 de dezembro de 2028, sujeito a reexame conforme previsto no artigo 6.º.

3. Apreciação dos requisitos constitucionais, regimentais e do cumprimento da lei formulário

A iniciativa é apresentada pela Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição), bem como do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

A iniciativa em questão respeita os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa – "*Aprova o regime jurídico de limitação de voos em rotas aéreas internas com ligação ferroviária alternativa satisfatória, assegurando a execução na ordem jurídica interna das medidas ambientais previstas no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008*" - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, o título possa ser ainda objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c).do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 7.º desta iniciativae prevê que "a presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2025", mostrando-se conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da 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.

4. Enquadramento jurídico nacional, europeu e internacional

A *Nota Técnica* anexa a este parecer apresenta uma análise cuidada ao enquadramento jurídico nacional relevante para enquadrar a iniciativa em apreço, pelo que se recomenda a sua leitura integral.

A proteção do ambiente e da qualidade de vida é um dos direitos sociais previstos na Constituição. Assim, de acordo com o Artigo 66.º "*Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.*", em que "*Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: (...) prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão.*"

Sendo que no Regulamento (CE) n.º 1008/2008[2] do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, que regula a concessão de licenças às transportadoras aéreas comunitárias, o direito das transportadoras aéreas comunitárias explorarem serviços aéreos intracomunitários e a tarifação dos serviços aéreos intracomunitários, está explicitado no seu artigo 20.º, que diz respeito às medidas ambientais, que "*Quando existem problemas ambientais graves, o Estado-Membro responsável pode limitar ou recusar o exercício de direitos de tráfego, em especial quando outros modos de transporte prestam um serviço de nível adequado. A medida deve ser não discriminatória, não falsear a concorrência entre transportadoras aéreas e não ser mais restritiva que o necessário para sanar os problemas, e tem um prazo de validade limitado, não superior a três anos, após o qual é objeto de reexame.*"

O Decreto-Lei n.º 293/2003[3], de 19 de novembro, que transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2002/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho "*O desenvolvimento sustentável é um dos principais objetivos da política comum dos transportes, mediante uma abordagem integrada, visando garantir o funcionamento eficaz dos sistemas de transportes e a proteção do ambiente.*", em que o seu artigo 4.º regula a gestão do ruído de aeronaves, pelo que para cada aeroporto são fixadas medidas de gestão de ruído de aeronaves, tendo em conta os critérios nele contidos.

Por sua vez, o artigo 5.º deste Decreto-lei indica que no seu anexo, estão explicitadas as informações específicas no que respeita às restrições de operação em questão e às características do aeroporto.

O Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de janeiro, aprovou o regime aplicável às contraordenações aeronáuticas civis, onde está explicitado que "*...a liberalização dos mercados e a liberdade de circulação das pessoas e dos equipamentos obriga a um esforço dos meios, por parte do Estado, para a prevenção e sanção dos múltiplos ilícitos suscetíveis de ocorrerem no sector da aviação civil.*"

---

[2] Documento consolidado retirado do portal '*EUR-Lex*'. Todas as referências a diplomas comunitários são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 12/09/2024.

[3] Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 12/09/2024.

A ANAC (Autoridade Nacional da Aviação Civil) exerce funções de regulação, fiscalização e supervisão do setor da aviação civil e rege-se de acordo com o disposto no direito internacional e europeu, na Lei-Quadro das entidades reguladoras, nos seus estatutos e na demais legislação setorial aplicável, sendo que os artigos 33.º e 34.º do anexo do Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, que aprovou os estatutos da ANAC, identificam os seus "*Poderes de fiscalização*" e os seus "*Poderes de inspeção e auditoria*", respetivamente.

Para além de que a Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (lei-quadro das entidades reguladoras) veio reconhecer como entidade reguladora, para efeitos de aplicação do regime jurídico ali contido, o Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P. (INAC, I. P.), que era a antiga designação da ANAC.

Entretanto, em 15 de novembro de 2022 foi apresentado, pelo XXII Governo Constitucional, o Plano Ferroviário Nacional, que configura "*... o instrumento que deverá definir a rede ferroviária que assegura as comunicações de interesse nacional e internacional em Portugal. Com este plano, pretende-se conferir estabilidade ao planeamento da rede ferroviária para um horizonte de médio e longo prazo. O ponto de partida será a identificação das necessidades de acessibilidade, mobilidade, coesão e desenvolvimento às quais o transporte ferroviário pode dar uma resposta adequada nos diferentes territórios. O caminho de ferro deverá, assim, afirmar-se como o modo de transporte de elevada capacidade e sustentabilidade ambiental, tornando-se no elemento estruturante das redes de transportes.*"[4]

Por fim, a proponente desta iniciativa cita aferramenta *Airport Tracker* , desenvolvida pela Federação Europeia de Transportes e Ambiente, pelo Open Date Institute e o International Council on Clean Transportation, onde se podem consultar os dados relativos aos voos associados aos principais aeroportos portugueses, fazendo ainda referência a um relatório conjunto da *CE Delft* e da *Greenpeace* de 2022, que refere que em Portugal "*Houve 7994 voos privados (em jatos privados) que geraram um total de emissões de 65.323 toneladas de CO_2.*"

[4] Informação disponível no sítio do PFN. Consultas efetuadas a 12/09/2024.

De seguida, apresenta-se em síntese o enquadramento jurídico na União Europeia e internacional:

No que respeita ao estabelecimento de uma política comum de transportes, de acordo com o disposto no artigo 90.º e no artigo 100.º, n.º 2, do Título VI do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia "O *Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos*", as quais deliberam após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

Na sequência do Livro Branco de setembro de 2001, intitulado "*A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*"[5], e da comunicação em 2006 "*Manter a Europa em movimento - Mobilidade sustentável para o nosso continente - Revisão intercalar do Livro branco da Comissão de 2001 sobre os Transportes*", a Comissão analisou e definiu medidas e instrumentos tendentes a pôr termo à relação entre o crescimento económico e o aumento do volume de tráfego, bem como a combater o crescimento desigual dos modos de transporte.

No âmbito da criação do mercado único da aviação, nos termos do artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008[6], estabelece regras comuns de exploração dos serviços aéreos na União Europeia (UE), qualquer decisão de regulação da distribuição do tráfego aéreo entre os aeroportos interessados deve respeitar os princípios da proporcionalidade e da transparência e ser baseada em critérios objectivos, devendo o Estado-Membro interessado informar a Comissão da sua intenção de regular a distribuição do tráfego aéreo ou de alterar a regra de distribuição do tráfego em vigor, a quem cabe decidir se estão ou não reunidos os critérios.

[5] Os resultados do debate sobre o futuro dos transportes a longo prazo (numa perspetiva de 20 a 40 anos), lançado no Livro Branco, foram apresentados na comunicação da Comissão intitulada "Um futuro sustentável para os transportes: rumo a um sistema integrado, baseado na tecnologia e de fácil utilização".

[6] O Regulamento (UE) 2020/696 e os Regulamentos Delegados (UE) 2020/2114 e 2020/2115 da Comissão alteram temporariamente o Regulamento (CE) n.o 1008/2008 a fim de ajudar as companhias aéreas e os aeroportos a fazer face à redução acentuada do tráfego aéreo provocada pela pandemia da COVID-19.

Em 2011, o Livro Branco intitulado "Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos"[7], estabeleceu 40 pontos de intervenção específicos e apresentou uma lista de 131 iniciativas concretas para a próxima década destinadas a construir um sistema de transportes competitivo, visando eliminar os principais estrangulamentos e permitindo a circulação eficiente e segura de pessoas e mercadorias em toda a UE.

Na sua "Estratégia de mobilidade sustentável e inteligente – pôr os transportes europeus na senda do futuro", a Comissão identifica dez áreas emblemáticas e são definidos vários marcos para ilustrar a trajetória do sistema europeu de transportes rumo a uma mobilidade sustentável, inteligente e resiliente, demonstrando o nível de ambição necessário para as futuras políticas da UE.

No contexto do Pacto Ecológico Europeu, foi aprovada a Lei Europeia em matéria de Clima que define estabelece o regime para as medidas a tomar pela UE e seus Estados-Membros com vista a reduzir progressivamente as emissões e alcançar a neutralidade climática até 2050, tendo sido adotado, em julho de 2021, um pacote de propostas destinado a adequar as políticas da UE em matéria de clima, energia, utilização do solo, transportes e tributação à redução das emissões líquidas de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 55 % até 2030, em comparação com os níveis de 1990.

Cumpre ainda referir que os Estados-Membros da UE têm vindo a trabalhar no desenvolvimento de regras e objetivos comuns de gestão do espaço aéreo europeu no âmbito do Céu Único Europeu, uma vez que a gestão eficiente do tráfego aéreo deverá ajudar a reduzir as emissões do setor e a garantir ganhos suficientes em termos de capacidade e relação custo-eficácia.

Em junho de 2021, o Conselho definiu a sua posição sobre a reforma do Céu Único Europeu, cujo pacote é composto por uma proposta alterada de reformulação do Regulamento Céu Único Europeu (SES 2+) e a proposta de regulamento que altera o regulamento de base da Agência Europeia para a Segurança da Aviação (AESA).

[7] Em 1 de julho de 2016, a Comissão apresentou um relatório sobre os progressos obtidos na execução do programa decenal do Livro Branco de 2011.

Em março de 2024, o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo provisório sobre a reforma do Céu Único Europeu, que inclui a previsão de uma análise custo-benefício analisará a questão da modulação obrigatória das taxas de rota, a fim de incentivar os utilizadores do espaço aéreo a apoiarem melhorias no que respeita ao desempenho climático e ambiental[8].

Na *Nota Técnica* anexa a este parecer e sobre esta temática apresenta-se ainda o enquadramento internacional em Espanha e França, assim como da Assembleia Geral das Nações Unidas, com realçe para a Resolução de 78/148, de 19 de dezembro de 2023, que sublinha a que importância da questão dos transportes sustentáveis no contexto da Agenda 2030 e do Acordo de Paris e apresenta os principais progressos, desafios e formas de atingir a sua transformação

5. Enquadramento Parlamentar:

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verifica-se que na XV Legislatura deu entrada, sobre a mesma matéria, a seguinte iniciativa, caducada em virtude da dissolução da Assembleia da República:

- **Projeto de Lei n.º 814/XV/1.ª (PAN)** ➔ Aprova o regime jurídico de limitação de voos em rotas aéreas internas com ligação ferroviária alternativa satisfatória, assegurando a execução na ordem jurídica interna das medidas ambientais previstas no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008.

Sobre matéria conexa, foram ainda apreciadas as seguintes iniciativas:

- **Projeto de Lei n.º 360/XV/1ª (BE) ➔ Proíbe voos fantasma de ou para Portugal** Votação em 2022-12-02 na Reunião Plenária n.º 61 - Rejeitado - Contra: PS, PSD, CH, IL; A Favor: PCP, BE, PAN, L
- **Projeto de Lei 361/XV/1 (BE) - Introduz limitações e restrições à aterragem e descolagem de jatos privados em território nacional** Votação em 2022-12-02 na Reunião Plenária n.º 61 ➔ Rejeitado - Contra: PS, PSD, CH, IL; Abstenção: PCP; A Favor: BE, PAN, L

[8] A fim de alinhar os dois procedimentos distintos (SES2+ - 2013/0186 (COD)), na sua segunda leitura, e EASA-PRB (2020/0264(COD), na sua primeira leitura, o legislador decidiu fundir ambas as propostas da Comissão numa única e, por conseguinte, as disposições relativas ao PRB passaram a fazer parte da revisão do SES2+.

- **Projeto de Lei n.º 362/XV/1ª (BE) - Interdita a ocorrência de voos civis noturnos, salvo aterragens de emergência ou outros motivos atendíveis** Votação em 2022-12-02 na Reunião Plenária n.º 61 ➔ Rejeitado - Contra: PS, CH; Abstenção: PSD, IL; A Favor: PCP, BE, PAN, L
- **Projeto de Lei 697/XV/1(BE) - Valorização da ferrovia e criação do programa nacional de viagens em transportes públicos coletivos** Votação em 2023-04-14 na Reunião Plenária n.º 113 ➔ Rejeitado - Contra: PS; Abstenção: PSD, CH, IL, PCP; A Favor: BE, PAN, L

6. Consultas e Contributos

Atendendo à matéria em causa a Comissão pode, se assim o deliberar, consultar a IP – Infraestruturas de Portugal, a ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil, as associações ambientalistas Quercus e Zero, e as estruturas sindicais representativas dos sectores ferroviário e aeronáutico.

Todos os contributos recebidos serão disponibilizados na página eletrónica desta iniciativa.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos do nº 3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República, reservando o seu Grupo Parlamentar a respetiva posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. A Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN) apresentou, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167º da Constituição da República Portuguesa, e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, o Projeto de Lei n.º 27/XVI/1ª, que "*Aprova o regime jurídico de limitação de voos em rotas aéreas internas com ligação ferroviária alternativa satisfatória, assegurando a execução na ordem jurídica interna das medidas ambientais previstas no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008.*"

2. A iniciativa assume a forma de Projeto de Lei em conformidade com os requisitos formais previstos no artigo 119.º do Regimento, observando o disposto na alínea a) no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.
3. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.
4. São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.
5. Relativamente ao respeito pelo limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado como "lei-travão", a iniciativa em apreço, ao prever a interdição dos serviços regulares e não-regulares de transporte aéreo de passageiros, comerciais ou não-comerciais, em rotas aéreas no território de Portugal, parece poder implicar uma diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado. Contudo, assinala-se que não se revela possível avaliar ou quantificar a dimensão dessa eventual diminuição de receitas, nem mesmo aferir da sua relevância para o Orçamento do Estado.

   Apesar de o artigo 7.º da iniciativa prever que "*a presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2025*", parecendo salvaguardar o limite da "lei-travão", sugere-se que, numa fase subsequente, seja ponderada a alteração da norma de entrada em vigor, de modo que a mesma coincida com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação, para que se acautele plenamente o limite em causa.
6. Face ao exposto no presente relatório quanto à substância do projeto e ao seu enquadramento constitucional, a Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação é de parecer que o mesmo reúne os requisitos constitucionais e regimentais para discussão e votação na generalidade em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

PARTE IV – ANEXOS

Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 196/XVI/1ª.

Palácio de S. Bento, 9 de outubro de 2024.

O Deputado Relator,

(Carlos Barbosa)

O Vice Presidente da Comissão,

(Pedro Coimbra)