



---

*Comissão dos Assuntos Jurídicos  
O Presidente*

---

15.1.2018

Exmº. Senhor  
Deputado Jerzy Buzek  
Presidente da  
Comissão da Indústria, da Investigação e da Energia  
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica relativa à promoção da utilização de energia  
proveniente de fontes renováveis (reformulação) (COM(2016)0767 –  
C8-0500/2016 – 2016/0382(COD))

Exmº. Senhor Presidente

Por carta de 8 de dezembro de 2017, solicitou V. Ex.<sup>a</sup> à Comissão dos Assuntos Jurídicos, ao abrigo do disposto no artigo 39.º, n.º 2, do Regimento, que esta analisasse a pertinência da base jurídica da proposta da Comissão em apreço.

A comissão procedeu à análise da supracitada questão na sua reunião de 15 de janeiro de 2018.

A base jurídica proposta pela Comissão é o artigo 194.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A alteração adotada durante a votação na ITRE visa substituir a base jurídica supramencionada pelo artigo 194.º do TFUE em conjugação com o artigo 191.º, n.º 1, do TFUE.

**I – Contexto**

A presente proposta define os princípios segundo os quais os Estados-Membros podem 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 – o da eletricidade (FER-E), o do aquecimento e da refrigeração (FER-AR) e o dos transportes (FER-T).

De acordo com um quadro para as políticas de clima e de energia em 2030, aprovado pelo

Conselho Europeu em outubro de 2014<sup>1</sup>, o objetivo de 27 % é vinculativo ao nível da UE e será alcançado através dos contributos individuais dos Estados-Membros orientados pela necessidade de apresentarem resultados coletivamente em prol da UE. Acresce que este novo quadro permite também que a apresentação coletiva de resultados se faça sem impedir os Estados-Membros de definirem os seus próprios objetivos nacionais, que podem ser mais ambiciosos. Os Estados-Membros podem apoiar as energias renováveis, mas estão sujeitos às regras relativas aos auxílios estatais.

Em várias ocasiões, o Conselho Europeu incentivou a Comissão a rever e elaborar legislação relacionada, entre outras áreas, com as energias renováveis que sustentasse o objetivo acordado para 2030<sup>2</sup>. O Parlamento Europeu instou também a Comissão a apresentar legislação em matéria de energias renováveis e a aumentar ainda mais o nível de ambição para, pelo menos, 30%<sup>3</sup>.

As projeções relativas ao sistema energético da UE indicam que, caso não sejam implementadas novas políticas, as atuais políticas dos Estados-Membros e da UE conduzirão apenas a um consumo de energias renováveis de aproximadamente 24,3 % em 2030. Tal nível ficaria bastante abaixo do nível mínimo de 27 % acordado pelo Conselho Europeu como objetivo vinculativo para as energias renováveis na UE, e impediria a União de cumprir coletivamente os compromissos assumidos no Acordo de Paris de 2015. Prosseguir as atuais políticas sem efetuar quaisquer alterações pode também vir a comprometer seriamente a concretização da ambição política da União de se tornar líder mundial no domínio das energias renováveis. Além disso, estar-se-ia a abrir mão dos benefícios de segurança oferecidos pelo aumento do fornecimento energético proveniente de fontes indígenas e reduzir-se-ia a participação dos consumidores no sistema energético.

## **II – Artigos pertinentes do Tratado**

Como base jurídica da proposta da Comissão é apresentado o seguinte artigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no título XXI («A energia») da parte III do TFUE, intitulada «As políticas e ações internas da União» (sublinhado nosso):

### ***Artigo 194.º***

*1. No âmbito do estabelecimento ou do funcionamento do mercado interno e tendo em conta a exigência de preservação e melhoria do ambiente, a política da União no domínio da energia tem por objetivos, num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros:*

*a) Assegurar o funcionamento do mercado da energia;*

*b) Assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União;*

---

<sup>1</sup> Ver «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030», COM/2014/015 final.

<sup>2</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 19 e 20 de março de 2015, de 17 e 18 de dezembro de 2015 e de 17 e 18 de março de 2016.

<sup>3</sup> Ver as resoluções do PE sobre «Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030» e «Relatório intercalar sobre as energias renováveis».

c) Promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis; e

d) Promover a interconexão das redes de energia.

2. Sem prejuízo da aplicação de outras disposições dos Tratados, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as medidas necessárias à realização dos objetivos a que se refere o n.º 1. Essas medidas são adotadas após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

Não afetam o direito de os Estados-Membros determinarem as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético, sem prejuízo da alínea c) do n.º 2 do artigo 192.º.

3. Em derrogação do n.º 2, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu, estabelece as medidas referidas naquela disposição que tenham carácter essencialmente fiscal.

### **III - A base jurídica proposta**

A alteração da comissão ITRE em análise propõe a alteração da base jurídica da proposta mediante a **supressão da referência ao artigo 194.º, n.º 2, do TFUE, passando a remeter para o artigo 194.º do TFUE na íntegra, e aditando uma referência ao artigo 191.º, n.º 1, do TFUE, ao abrigo do título XX (sobre o ambiente) do Tratado sobre o Funcionamento da União**. A nova disposição estabelece o seguinte:

#### ***Artigo 191.º*** ***(ex-artigo 174.º TCE)***

1. A política da União no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objetivos:

- a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente,
- a proteção da saúde das pessoas,
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais,
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.

2. [...]

3. [...]

4. [...]

O artigo 192.º do TFUE é também pertinente para efeitos da presente análise e apresenta a seguinte redação (sublinhado nosso):

**Artigo 192.º**  
(ex-artigo 175.º TCE)

*1. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adotarão as ações a empreender pela União para realizar os objetivos previstos no artigo 191.º.*

*2. Em derrogação do processo de decisão previsto no n.º 1 e sem prejuízo do disposto no artigo 114.º, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adotará:*

*a) Disposições de carácter fundamentalmente fiscal;*

*b) Medidas que afetem:*

*– o ordenamento do território,*

*– a gestão quantitativa dos recursos hídricos ou que digam respeito, direta ou indiretamente, à disponibilidade desses recursos,*

*– a afetação dos solos, com exceção da gestão dos lixos;*

*c) Medidas que afetem consideravelmente a escolha de um Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético.*

*O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, pode tornar o processo legislativo ordinário aplicável aos domínios a que se refere o primeiro parágrafo.*

*3. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adotarão programas gerais de ação que fixarão os objetivos prioritários a atingir.*

*As medidas necessárias à execução destes programas são adotadas em conformidade com as condições previstas no n.º 1 ou no n.º 2, consoante o caso.*

*4. [...]*

*5. [...]*

#### **IV - Jurisprudência**

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a escolha da base jurídica de um ato

deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, designadamente, a finalidade e o conteúdo do ato.<sup>1</sup> A escolha de uma base jurídica incorreta pode, por conseguinte, justificar a anulação do ato em causa. Neste contexto, a pretensão de uma instituição de participar de forma mais ativa na adoção de um determinado ato, as circunstâncias da adoção do ato ou o trabalho efetuado a outro título no domínio de ação em que o ato se insere não têm qualquer influência na identificação da base jurídica correta<sup>2</sup>.

Se o exame do ato em causa demonstrar que este tem uma dupla finalidade, ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, tal ato deverá ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante<sup>3</sup>. Não obstante, quando um ato tiver diversos objetivos ou componentes concomitantes que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao outro, esse ato deverá assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes<sup>4</sup>, se os procedimentos previstos para as respetivas bases jurídicas não forem incompatíveis com o direito do Parlamento Europeu e não o colocarem em causa<sup>5</sup>.

## **V - Objetivo e conteúdo da proposta**

O considerando 1 da proposta esclarece que foi por motivos de clareza que se procedeu à reformulação da Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, 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

Os considerandos 2 e 3 reiteram que a promoção de formas de energia renovável é um dos objetivos da política energética da União Europeia, necessário para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, em conformidade com o Acordo de Paris de 2015, e promover a segurança do aprovisionamento energético e a inovação tecnológica, além de contribuir para reduzir a dependência da UE da importação de gás e de petróleo.

No mesmo sentido, o artigo 3.º estabelece o objetivo de 2030 para a quota de energia proveniente de fontes renováveis consumidas na União, designadamente de pelo menos 27 %, e as modalidades das contribuições dos Estados-Membros para as reduções de gases com efeito de estufa com uma boa relação custo-eficácia e de forma flexível, através da criação de um quadro financeiro que facilite o investimento em projetos em matéria de energias renováveis e através da utilização de instrumentos financeiros e do intercâmbio de boas práticas entre as autoridades ou organismos nacionais ou regionais competentes.

---

<sup>1</sup> Processo C-45/86, *Comissão/Conselho* (Preferências pautais generalizadas) [1987] Colet. 1439, n.º 5; Processo C-440/05, *Comissão/Conselho*, 2007, Colet. I-9097; Processo C-411/06, *Comissão/Parlamento e Conselho* [2009], Colet. I-7585.

<sup>2</sup> Processo C-269/97, *Comissão/Conselho* [2000] Colet. I-2257, n.º 44.

<sup>3</sup> Processo C-137/12, *Comissão/Conselho*, EU:C:2013:675, n.º 53; Processo C-490/10, *Parlamento/Conselho*, EU:C:2012:525, n.º 45; Processo C-155/07, *Parlamento/Conselho*, Coletânea 2008, p. I-08103, n.º 34.

<sup>4</sup> Processo C-211/01, *Comissão/Conselho*, [2003], Colet. I-08913, n.º 40; Processo C-178/03, *Comissão/Parlamento Europeu e Conselho* [2006], Colet. I-107, n.ºs 43-56.

<sup>5</sup> Processo C-300/89, *Comissão/Conselho* («Dióxido de titânio») [1991], Colet. I-2867, n.ºs 17-25; Processo C-268/94, *Portugal/Conselho* [1996], Colet. I-6177.

O artigo 4.º incide sobre os regimes de apoio à eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis e estabelece salvaguardas na sua aplicação pelos Estados-Membros destinadas a assegurar o funcionamento sem distorções dos mercados da eletricidade, em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais e de uma forma transparente, promovendo a clareza para os investidores e os consumidores e um controlo eficaz.

O artigo 7.º, que regula a forma de calcular a quota de energia proveniente de fontes renováveis, inclui uma redução no limite máximo de biocombustíveis e biolíquidos produzidos a partir de culturas alimentares ou forrageiras com início a partir de 2012.

O artigo 16.º estabelece um processo de concessão de licenças para projetos de energias renováveis com um ponto de contacto administrativo único e um prazo máximo para o processo de concessão de licenças, enquanto que o artigo 19.º altera o sistema de garantias de origem, entre outros aspetos alargando-o ao gás obtido a partir de fontes renováveis, tornando-o obrigatório para aquecimento e refrigeração a pedido de um produtor, e melhorando os procedimentos administrativos através da aplicação da norma CEN.

Os artigos 21.º a 24.º i) capacitam os consumidores permitindo que autoconsumam sem restrições indevidas, ii) habilitam as comunidades energéticas a participarem no mercado, iii) e permitem que os consumidores de energias deixem de comprar calor/frio a um sistema urbano de aquecimento e refrigeração ao nível dos edifícios se os consumidores puderem conseguir um desempenho energético significativamente melhor através de medidas tomadas ao nível dos edifícios.

O artigo 25.º estabelece uma obrigação ao nível da UE para que os fornecedores de combustíveis cumpram uma determinada quota (6,8 % em 2030) de combustíveis hipocarbónicos e renováveis, por forma a incentivar a descarbonização e a diversificação energética e assegurar um contributo eficiente em termos de custos do setor para a consecução do objetivo global. Por último, o artigo 26.º reforça os critérios de sustentabilidade existentes na UE em matéria de bioenergia, nomeadamente alargando o seu âmbito para abranger a biomassa e o biogás para fins de aquecimento e arrefecimento e produção de eletricidade, ao passo que o artigo 27.º clarifica o método de balanço de massa e adapta-o para abranger a codigestão do biogás e a injeção de biometano na rede de gás natural.

## **VI - Análise e determinação da base jurídica adequada**

Atendendo a tudo o que foi exposto torna-se claro que a proposta visa dar resposta à incerteza do investimento, seguindo um caminho que tenha em conta os objetivos de descarbonização de médio e longo prazo; visa assegurar uma implantação eficaz em termos de custos e a integração no mercado da eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, bem como a consecução coletiva do objetivo global da UE para as energias renováveis em 2030; visa desenvolver o potencial de descarbonização dos biocombustíveis avançados e o potencial das energias renováveis no setor do aquecimento e da refrigeração.

As fontes de energia renovável (FER) contribuem para atenuar as alterações climáticas através da redução das emissões de gases com efeito de estufa, permitindo alcançar um desenvolvimento sustentável, proteger o ambiente e melhorar a saúde dos cidadãos. Além disso, as energias renováveis também estão a emergir como um fator impulsionador do

crescimento económico inclusivo, criando emprego e reforçando a segurança energética em toda a Europa. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o desenvolvimento das energias renováveis é um dos objetivos que devem orientar a política energética da UE<sup>1</sup>.

Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa que o artigo 194.º TFUE constitui uma base jurídica específica para medidas de política energética que visem assegurar o funcionamento do mercado da energia, garantir a segurança do aprovisionamento energético da União, promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como também o desenvolvimento de formas novas e renováveis de energia, ou promover a interconexão das redes de energia.

A alteração 1 da comissão ITRE propõe a alteração da base jurídica da proposta mediante a supressão da referência ao artigo 194.º, n.º 2, do TFUE, passando a remeter para o artigo 194.º do TFUE na íntegra, e aditando uma referência ao artigo 191.º, n.º 1, do TFUE. É apresentada da seguinte forma:

**Alteração 1**  
**Proposta de diretiva**  
**Citação 1**

*Texto da Comissão*

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e nomeadamente **o artigo 194.º, n.º 2**,

*Alteração*

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e nomeadamente **os artigos 194.º e 191.º, n.º 1**,

Em primeiro lugar, e no que diz respeito à utilização da totalidade do artigo 194.º do TFUE enquanto base jurídica, há que salientar que o artigo 194.º do TFUE contém, com efeito e respetivamente nos n.ºs 2 e 3, duas bases jurídicas distintas para medidas de natureza diferente. Ao passo que o n.º 3 se refere a medidas de carácter essencialmente fiscal, o n.º 2 diz respeito à adoção de medidas necessárias para alcançar os objetivos enumerados no n.º 1. Uma vez que a proposta se enquadra claramente nesta última categoria de medidas, é necessária uma menção específica do n.º 2.º do artigo 194.º do TFUE como base jurídica.

Além disso, o artigo 194.º do TFUE prevê procedimentos legislativos diferentes em função da natureza da medida. Nos termos do artigo 194.º, n.º 3, do TFUE, aplica-se um processo legislativo especial quando o Parlamento é apenas consultado e é exigida unanimidade no Conselho em relação a medidas de carácter essencialmente fiscal. Em contrapartida, e nos termos do artigo 194.º, n.º 2, do TFUE, o processo legislativo ordinário aplica-se à adoção das medidas necessárias à realização dos objetivos a que se refere o artigo 194.º, n.º 1.

O principal objetivo da proposta parece enquadrar-se inteiramente nos objetivos da política energética da UE previstos no artigo 194.º, n.º 1 do TFUE. Por conseguinte, e a fim de indicar a base jurídica de uma forma que permita determinar qual o procedimento aplicável para a

<sup>1</sup> Processos apensos C-215/16, C-216/16, C-220/16 e C-221/16 *Elecdedy Carcelen SA e outros/Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*, ECLI:UE:C:2017:705, n.º 38.

adoção da presente proposta e qual a maioria necessária no Conselho, é conveniente recorrer ao artigo 194.º, n.º 2, como a base jurídica da proposta, em vez do artigo 194.º do TFUE no seu todo.

No que diz respeito à referência ao artigo 191.º, n.º 1 do TFUE, cuja inclusão é sugerida como base jurídica da proposta, deve salientar-se que este artigo não possui características operacionais. Define os objetivos da política ambiental da UE, bem como outros princípios que a União deve ter em conta aquando da formulação da sua política ambiental e no que diz respeito à cooperação com países terceiros em matéria de ambiente. Esta disposição não confere poderes às instituições da UE para adotarem medidas legislativas no domínio do ambiente e, por conseguinte, não pode servir de base jurídica.

Se o intuito da alteração era aditar uma base jurídica ambiental, o n.º 1 do artigo 192.º do TFUE é a base jurídica pertinente, uma vez que prevê o processo legislativo ordinário para a concretização dos objetivos referidos no artigo 191.º do TFUE. Ainda assim, o aditamento de uma nova base jurídica ambiental à proposta teria de ser justificado. Concretamente, seria necessário demonstrar que a proposta prossegue várias finalidades atuais ou tem várias componentes, que se encontram ligadas de uma forma indissociável, sem que uma seja secundária e indireta em relação à(s) outra(s)<sup>1</sup>. Considerando que o artigo 194.º relaciona explicitamente a preservação e a melhoria do ambiente com o desenvolvimento dos objetivos da política energética da União, e tendo em conta o objetivo e o conteúdo da proposta, afigura-se que o principal e predominante objetivo e elemento da proposta é a promoção dos objetivos relacionados com a energia. Ainda que os aspetos ambientais sejam também tomados em consideração, surgem claramente num plano secundário em relação ao principal objetivo que é a promoção da energia proveniente de fontes renováveis no âmbito do artigo 194.º, n.º 1, alínea c) do TFUE.

## **VII – Conclusão e recomendação**

À luz da análise que precede, afigura-se que as modificações da base jurídica propostas na alteração da comissão ITRE em apreço parecem constituir, na medida em que dizem respeito à referência ao artigo 191.º do TFUE, referências inadequadas a um artigo não operacional dos Tratados que não constitui um objetivo atual tomando como base o teor e objetivo da proposta. No que diz respeito à utilização do artigo 194.º do TFUE na íntegra, a supressão da referência ao seu n.º 2 não deve ser aceite, na medida em que suprime a referência ao tipo específico de processo legislativo a seguir para a adoção da proposta relevante.

Assim, na sua reunião de 15 de janeiro de 2018, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por 19 votos a favor, 0 contra e 0 abstenções<sup>2</sup>, recomendar que fosse reposta a base jurídica original constante da proposta da Comissão, designadamente o artigo 194.º, n.º 2 do TFUE, como única base jurídica adequada tendo em conta o objetivo e teor da proposta em apreço.

---

<sup>1</sup> Processo C-211/01, *Comissão/Conselho*, [2003], Colet. I-08913, n.º 40; Processo C-178/03, *Comissão/Parlamento Europeu e Conselho* [2006], Colet. I-107, n.ºs 43-56.

<sup>2</sup> Encontravam-se presentes no momento da votação final: Pavel Svoboda (presidente), Jean-Marie Cavada (vice-presidente), Mady Delvaux (vice-presidente), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Jytte Guteland, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Jens Rohde, Virginie Rozière, József Szájer, Axel Voss, Tiemo Wölken, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka e Antanas Guoga, nos termos do artigo 200.º, n.º 2.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.<sup>a</sup> os protestos da minha elevada consideração.

Pavel Svoboda