



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 3 April 2012**

**8487/12**

---

**Interinstitutional File:  
2011/0428(COD)**

---

**ENV 263  
ENER 125  
CADREFIN 179  
CODEC 910  
INST 269  
PARLNAT 187**

**COVER NOTE**

---

from: The President of the Assembly of the Republic of Portugal  
date of receipt: 15 March 2012  
to: General Secretariat of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) [18627/11 ENV 976 ENER 410 CADREFIN 207 CODEC 2445 - COM(2011) 874 final]  
- Opinion <sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find annexed a copy of the above letter.

---

<sup>1</sup> The translation of this document will be available in due course at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address:  
<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

## Parecer

COM(2011)874

**Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.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, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) [COM(2011)874].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório, que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

A Comunicação da Comissão relativa ao quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020 (designada «Comunicação QFP») estabelece o quadro orçamental e as principais orientações para a execução da Estratégia Europa 2020. Na sua proposta, a Comissão decidiu que a protecção do ambiente e a luta contra as alterações climáticas passariam a constituir parte integrante dos principais instrumentos e intervenções.

Esta abordagem «de integração» implica que «é necessário inserir os objectivos em matéria de luta contra as alterações climáticas e de ambiente em diferentes instrumentos, a fim de garantir a sua contribuição para o desenvolvimento de uma economia hipocarbónica e eficiente em termos de recursos, susceptível de se adaptar aos efeitos das alterações climáticas, que reforçará a competitividade da Europa, criará um maior número de postos de trabalho mais ecológicos, intensificará a segurança energética e se traduzirá em benefícios em termos de saúde»



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Contudo, a aplicação da legislação em matéria de luta contra as alterações climáticas e de ambiente na União continua a ser desigual e inadequada, o que leva à consolidação dos problemas ambientais e climáticos.

Por este motivo, para além da abordagem de integração descrita acima, a Comissão propõe a continuação do Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE). A combinação da abordagem de integração com um instrumento específico aumentará a coerência e o valor acrescentado da intervenção da União.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### ***a) Da Base Jurídica***

A base jurídica em matéria de ambiente e de clima são os artigos 191.º e 192.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

A presente iniciativa está conforme o princípio da subsidiariedade, uma vez que os objetivos traçados não seriam suficientemente atingidos ao nível de cada um dos Estados-Membros, sendo mais bem alcançados ao nível da União Europeia.

#### ***c) Do conteúdo da iniciativa***

Este programa específico de financiamento para o ambiente e a ação climática procura (1) assegurar uma intervenção mais eficaz do que a ação individual dos Estados-Membros, graças à congregação de recursos e conhecimentos; (2) oferecer uma plataforma para o desenvolvimento e o intercâmbio de boas práticas e a partilha de conhecimentos e para melhorar, catalisar e acelerar mudanças na aplicação do acervo em matéria de ambiente e clima; (3) criar sinergias entre os fundos da União e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

os fundos nacionais ao coordenar as acções em prol dos objectivos ambientais e climáticos e mobilizar, simultaneamente, fundos adicionais dos sectores público e privado; (4) aumentar a visibilidade da acção em matéria de protecção do ambiente e de luta contra as alterações climáticas ao aproximar a União dos seus cidadãos.

As várias avaliações feitas confirmaram que o Programa LIFE constitui um instrumento eficaz para a aplicação da política e da legislação ambiental da União, com um significativo valor acrescentado. Não obstante, essas avaliações sublinharam igualmente que o impacto político do Programa LIFE é limitado pela sua falta de orientação estratégica.

Os novos desafios que se apresentam e a realização dos objectivos e metas da Estratégia Europa 2020 requerem a introdução de alterações no programa. A Comissão reconhece este desafio e, na Comunicação QFP afirma a sua intenção de aumentar a proporção do orçamento da União relacionada com a acção climática pelo menos para 20%, com a contribuição de diferentes políticas. O programa para o ambiente e a acção climática (LIFE) deve contribuir para a realização deste objectivo.

A presente proposta de novo Regulamento LIFE concebe o Programa LIFE com dois subprogramas: (1) um relativo ao ambiente (2) outro relativo à acção climática. A criação de um subprograma relativo à acção climática reforça a anterior vertente temática «alterações climáticas» da componente «LIFE+ Política e Governação Ambiental».

A ideia base é que existe grande potencial para sinergias entre os objectivos ambientais e climáticos, dado que os projectos podem servir múltiplos objectivos. Por exemplo, os projectos relacionados com a protecção das florestas podem favorecer igualmente a biodiversidade e a atenuação das alterações climáticas ao reforçarem a reflorestação e, em consequência, melhorarem a capacidade de absorção de carbono. Os projectos de reabilitação de planícies aluviais podem facilitar a adaptação às alterações climáticas e a transição para uma sociedade com maior capacidade para resistir a essas alterações.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Outra mudança importante é a criação de um novo tipo de projectos, os projectos integrados. Estes visam melhorar a execução da política em matéria de ambiente e de clima, bem como a sua integração noutras políticas, em especial ao assegurarem uma mobilização coordenada de outros fundos da União, nacionais e privados para objectivos ambientais ou climáticos.

Os projectos integrados irão funcionar numa escala territorial alargada e ser orientados para a execução de planos de acção ou estratégias para o ambiente e para o clima exigidos pela legislação em matéria de ambiente ou de clima, em conformidade com outros actos da União, ou desenvolvidos pelas autoridades dos Estados-Membros.

De referir, por fim, que a dotação financeira total para o Programa LIFE prevista na Comunicação QFP para o período 2014-2020 é, expressa a preços correntes, de 3 618 milhões de euros. Deste montante, 2 713,5 milhões de euros serão afectados ao subprograma relativo ao ambiente, no âmbito do qual metade dos recursos consagrados a projectos financiados através de subvenções de acção será destinada a apoiar a conservação da natureza e da biodiversidade. Os outros 904,5 milhões de euros serão afectados ao subprograma relativo à acção climática.

### PARTE III – CONCLUSÕES

O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

A matéria em causa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto;



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

De acordo com a análise elaborada pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, com a qual se concorda, a presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade

**PARTE IV – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que

1. A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária;**
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 12 de março de 2012

O Deputado Autor do Parecer

(José Manuel Rodrigues)

<sup>P</sup>O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE VI – ANEXO**

Relatório da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.





Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local

---

## Parecer

COM/2011/874 Final

Proposta de Regulamento do Parlamento  
Europeu e do Conselho

**Autora:** Deputada  
Ângela Guerra (PSD)

---

Epígrafe: Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Programa para o Ambiente e a Acção Climática (LIFE)

## I - Nota Introdutória

Em cumprimento do disposto no nº 1 do artigo 7º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto e, no que respeita ao acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus, remeteu à Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, a COM/2011/874 Final, a fim de esta se pronunciar.

O Programa LIFE integra-se na proposta da Comissão relativa ao quadro financeiro plurianual para 2014-2020, que, estabelece o quadro orçamental e as principais orientações da Estratégia Europa 2020. A Comissão decidiu debruçar-se sobre a acção relativa ao ambiente e ao clima como parte integrante de todos os instrumentos e intervenções principais e, em complemento à abordagem de «integração», propõe o prosseguimento do Programa LIFE, que, actualmente se rege pelo Regulamento LIFE+. A combinação da integração com um instrumento específico destina-se a aumentar a coerência e o valor acrescentado da intervenção da União Europeia.

A presente proposta é ainda consentânea com Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), concretamente com o plasmado no art. 191º e visa garantir um nível de protecção elevado na saúde pública e no ambiente e, no art. 192º, que, define as base jurídicas em matéria ambiental e *“que confere ao Parlamento Europeu e ao Conselho competência para decidir das acções a empreender pela União para realizar os objectivos ambientais enunciados no art. 191º”*.

Sendo que, o Tratado de Lisboa reforçou a ênfase colocada na acção climática, ao apontar explicitamente a luta contra as alterações climáticas como parte dos objectivos ambientais.

## II - Considerandos

### 1. Gerais

Lançado em 1992, o Programa LIFE assumiu de imediato um papel fulcral do financiamento da UE no domínio ambiental. Financiou até ao momento mais de 3500 projectos, que se traduziu num contributo de 2,5 mil milhões de Euros para a protecção do ambiente. O LIFE+, que, teve início em 2007 e se desenrola até 2013, com um orçamento ligeiramente acima de 2,1 mil milhões de Euros, financia maioritariamente subvenções.

O LIFE tem desempenhado um papel significativo na aplicação de legislação fundamental da UE no domínio do ambiente, como as Directivas «Habitats» e «Aves» e a Directiva-Quadro «Água». As propostas para o novo programa baseiam-se em

avaliações da experiência anterior e nos resultados de consultas públicas recentes, que demonstram o êxito total dos projetos de eco inovação nos domínios das alterações climáticas, da água e dos resíduos quanto aos benefícios ambientais directos que procuram.

O objectivo do Programa LIFE é constituir um catalisador para promover a realização dos objectivos ambientais e climáticos e a sua integração noutras políticas e na prática dos Estados-Membros. É colocada uma particular ênfase, numa melhor governação, porquanto esta está inextricavelmente associada ao reforço da concretização.

Este é um programa específico de financiamento para o ambiente e a acção climática, que:

- *“Assegura uma intervenção mais eficaz do que a acção individual dos Estados-Membros, graças à congregação de recursos e conhecimentos, e favorece a formação de parcerias que de outra forma seria difícil criar;*
- *Oferece uma plataforma para o desenvolvimento e o intercâmbio de boas práticas e a partilha de conhecimentos e para melhorar, catalisar e acelerar mudanças na aplicação do acervo em matéria de ambiente e clima, permitindo que os Estados-Membros e as partes interessadas aprendam uns com os outros e superem mais eficazmente estes desafios;*
- *Cria sinergias entre os fundos da União e os fundos nacionais ao coordenar as acções em prol dos objetivos ambientais e climáticos e mobilizar, simultaneamente, fundos adicionais dos sectores público e privado. Deste modo, é reforçada a coerência e a eficácia da intervenção da União e fomentada uma aplicação mais homogénea do acervo;*
- *Aumenta a visibilidade da acção em matéria de protecção do ambiente e de luta contra as alterações climáticas ao aproximar a União dos seus cidadãos e demonstrar o empenhamento da União na realização dos objetivos ambientais e climáticos, tornando, assim, esses objectivos mais importantes”.*

## 2. Aspectos relevantes

O novo programa LIFE, divide-se em dois subprogramas: um para o ambiente e outro para acção climática.

Foi introduzida uma mudança importante no sentido de se aumentar a eficácia do Programa LIFE e para o associar mais estreitamente às prioridades políticas da União, é a mudança de uma abordagem estritamente ascendente para uma abordagem descendente flexível.

Foram criadas também novas possibilidades de execução de programas de maior escala por intermédio de "*projectos integrados*", que, ajudam a mobilizar outros fundos, privados, nacionais ou da UE, para objectivos relacionados com o ambiente ou o clima.

Este Regulamento vem ainda oferecer uma definição mais clara das actividades financiadas em cada domínio prioritário.

O Programa LIFE alarga o seu âmbito territorial com uma abordagem mais flexível no que respeita ao financiamento de projectos ambientais e climáticos no exterior da União. Em primeiro lugar ao permitir formalmente a realização de actividades no exterior da União, em segundo lugar ao fornecer uma base jurídica para a cooperação com organizações internacionais de interesse para a política ambiental e climática.

No âmbito do processo de simplificação o Programa LIFE adopta procedimentos mais leves e por último a gestão deste Programa deverá permanecer centralizada a fim de maximizar ligações entre políticas, a qualidade das intervenções, uma boa gestão financeira e a estabilidade dos recursos e para assegurar que os resultados dos projectos LIFE são tidos em conta na definição da política da União.

O subprograma para o Ambiente apoiará esforços nos seguintes domínios:

- "Ambiente e Eficiência dos Recursos", que, tem por foco soluções mais inovadoras para uma melhor aplicação da política de ambiente e a integração dos objectivos ambientais noutros sectores;
- "Biodiversidade", que, visa desenvolver as melhores práticas para travar a perda de biodiversidade e restaurar os serviços ligados aos ecossistemas, mantendo ao mesmo tempo o foco principal no apoio aos sítios Natura 2000, em especial através de projectos integrados compatíveis com os quadros de acção prioritária dos Estados-Membros (descritos no novo documento da Comissão relativo ao financiamento da Natura 2000);
- "Governação e Informação Ambiental", que, visa promover a partilha de conhecimentos, a divulgação das melhores práticas e uma melhor execução, juntamente com campanhas de sensibilização.

No que concerne ao subprograma para a Acção Climática abrangerá os seguintes domínios:

- "Atenuação das Alterações Climáticas", que, tem por foco a redução das emissões de gases com efeito de estufa;
- "Adaptação às Alterações Climáticas", que, tem por foco o aumento da resiliência às alterações climáticas;

- "Governança e Informação Ambiental", que, tem por foco reforçar a sensibilização, a comunicação, a cooperação e a divulgação, no respeitante a acções de atenuação e adaptação às alterações climáticas.

### 3. Consulta das partes interessadas

Na base do presente regulamento esteve uma alargada consulta e avaliação de impactos, assim foram realizados os seguintes estudos e consultas:

- *"Avaliação ex post do Programa LIFE (1996-2006) e avaliação intercalar do Programa LIFE+ (2007-2009);*
- *Estudos encomendados a consultores externos, designadamente: «Combined impact assessment and ex-ante evaluation of the review of the LIFE+ Regulation» [Avaliação de impacto e avaliação ex ante combinadas da revisão do Regulamento LIFE+] e «Climate Change in the future multiannual financial framework» [Alterações climáticas no futuro quadro financeiro plurianual];*
- *Consulta pública por via electrónica em "A sua voz na Europa";*
- *Consulta realizada pelo Comité das Regiões;*
- *Consulta dos membros do Comité LIFE+ e dos adidos dos Estados-Membros para o ambiente e reunião ad hoc de partes interessadas".*

### 4. Incidência Orçamental

A Comissão Europeia propõe a atribuição de 3,618 milhões de Euros entre 2014 e 2020 ao novo Programa LIFE. Do montante total, 2.713,5 milhões de Euros serão afectos ao subprograma relativo ao ambiente, no âmbito do qual metade dos recursos consagrados a projetos financiados através de subvenções de ação, destinados a apoiar a conservação da natureza e da biodiversidade. Os restantes 904,5 milhões de Euros serão alocados ao subprograma relativo à acção climática.

### III - Os Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A construção jurídica da União Europeia assenta no princípio atribuição, isto é, a União apenas dispõe das competências que lhe são atribuídas pelos Estados-Membros, através dos Tratados e, fora dessas competências, não pode actuar, cabendo aos Estados-Membros agir.

No âmbito das várias competências atribuídas à União, umas estão atribuídas com carácter de exclusividade e outras apenas o foram parcialmente, as denominadas competências partilhadas. Neste caso, tanto a União como os Estados-Membros podem regular as matérias que cabem neste âmbito. Ora, é no âmbito destas competências

que tem aplicação o princípio da subsidiariedade, segundo o qual terão de ser observados os seguintes requisitos para que as instituições da União possam intervir:

- Não se tratar de um domínio da competência exclusiva da Comunidade;
- Os objectivos da acção proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros;
- Devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, esta pode ser mais eficazmente realizada através de uma intervenção da Comunidade.

De acordo com os Tratados, cabe aos Parlamentos Nacionais, verificar se em determinada proposta de acto legislativo, que, recai no âmbito das competências partilhadas, o melhor nível de decisão é o da União ou se, ao invés, deveriam ser os Estados-Membros, por si, a regularem essa matéria.

Assim e, para o que o presente Regulamento se reporta o TFUE, considera que *“dada a sua natureza, ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, por conseguinte, devido à dimensão e aos efeitos da acção, ser mais bem realizado ao nível da União, esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade, enunciado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia”*.

Da mesma forma, o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, é respeitado pelo presente regulamento, uma vez que não excede o necessário para atingir os objectivos propostos.

Por outro lado dispõe o art. 192º do TFUE que *“a política da União no domínio do ambiente contribuirá para (...) a preservação, protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, a protecção 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 (...)”*.

#### IV - Conclusões

1. A presente Proposta de Regulamento estabelece um Programa para o Ambiente e a Acção Climática (LIFE);
2. A referida Proposta de Regulamento está em conformidade com o Princípio da Subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção da União Europeia.
3. A presente Proposta de Regulamento respeita o Princípio da Proporcionalidade, uma vez que, não excede o necessário para atingir os objectivos de protecção do ambiente e alterações climáticas;
4. A análise da presente iniciativa suscita questões que justificam, na opinião da Relatora, posterior acompanhamento pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local.



## VI - Parecer

Face ao exposto e, nada havendo a opor, a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, remete o presente Relatório à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos e para os efeitos do disposto no nº 3 do artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de S. Bento, 5 de Março de 2012

A Deputado Relatora,



(Ângela Guerra)

O Presidente da Comissão,



(António Ramos Preto)