



Bruxelas, 31.3.2016  
COM(2016) 168 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**Avaliação, no âmbito do Programa REFIT, da Diretiva 2000/59/CE relativa aos meios portuários de receção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga**

# **Avaliação, no âmbito do Programa REFIT, da Diretiva 2000/59/CE relativa aos meios portuários de receção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga**

## **Estrutura**

### **1. Introdução**

**1.1 A Diretiva 2000/59/CE e o seu papel na luta contra a poluição por navios**

**1.2. Avaliação e controlo**

### **2. Principais conclusões da avaliação**

**2.1. A Diretiva foi relevante tendo em conta os seus objetivos?**

**2.1. A Diretiva foi eficaz na concretização dos seus objetivos?**

**2.3. A Diretiva alcançou os seus objetivos de forma eficiente?**

**2.4. A Diretiva cria valor acrescentado para a UE?**

**2.5. A Diretiva é coerente com outros atos pertinentes da legislação da UE?**

### **3. Posição da Comissão**

**3.1. Disponibilidade de meios portuários de receção adequados**

**3.2. Entrega de resíduos em meios portuários de receção**

**3.2.1. Acompanhamento e controlo da aplicação**

**3.2.2. Recurso a incentivos**

**3.3. Encargos administrativos**

**3.3.1. Formulários e definições incoerentes**

**3.3.2. Diferentes procedimentos de isenção**

**3.4. Qualidade do estudo**

### **4. Próximos passos**

**4.1. Medidas a curto/médio prazo**

**4.1.1. Revisão do anexo II da Diretiva**

**4.1.2. Formulação de orientações interpretativas**

**4.1.3. Estabelecimento do sistema comum de informação e controlo**

**4.2. Revisão legislativa da Diretiva**

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 A Diretiva 2000/59/CE e o seu papel na luta contra a poluição por navios

As descargas operacionais de resíduos efetuadas por navios constituem uma considerável ameaça para o meio marinho. Para inverter esta tendência, a UE adotou a Diretiva 2000/59/CE<sup>1</sup>, relativa aos meios portuários de receção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga (a seguir designada por «Diretiva MPR»). A Diretiva MPR visa «reduzir as descargas no mar, especialmente as descargas ilegais, de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga, provenientes de navios que utilizem os portos da Comunidade, mediante o melhoramento da disponibilidade e da utilização de meios portuários de receção» (artigo 1.º).

A Diretiva MPR é fundamental para a realização do objetivo de um tráfego marítimo sem resíduos, conforme definido na Comunicação da Comissão sobre a política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018<sup>2</sup>. Contribui também para a correta implementação da hierarquia de resíduos da União Europeia, mediante a aplicação de princípios consagrados na legislação da UE em matéria de resíduos, no contexto da receção e da gestão de resíduos de navios, bem como para a redução do lixo marinho proveniente de fontes marítimas. Assim, a Diretiva MPR apoia a prossecução das metas e objetivos definidos no Pacote Economia Circular<sup>3</sup> e no 7.º Programa de Ação da União em matéria de Ambiente<sup>4</sup>.

A Diretiva MPR baseia-se nos requisitos constantes da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (a seguir designada por «Convenção MARPOL»). De acordo com a Convenção MARPOL, as partes contratantes<sup>5</sup> devem prever meios portuários de receção para os resíduos gerados em navios que não possam ser descarregados no mar. Estes meios devem ser adequados às necessidades dos navios que demandam os portos, sem lhes causarem atrasos indevidos.

Decorrente das obrigações estabelecidas na Convenção MARPOL em matéria de meios portuários de receção, a Diretiva MPR prevê um conjunto de requisitos adicionais para os operadores e utilizadores dos portos, em especial:

- a elaboração de planos portuários de receção e de gestão de resíduos,
- a notificação prévia dos resíduos pelos navios, antes da entrada nos portos,
- a entrega obrigatória dos resíduos gerados em navios,
- o pagamento de taxas, pelos navios, pela receção dos resíduos neles gerados,
- a concessão de isenções aos navios que efetuam serviços regulares com escalas frequentes e regulares,

---

<sup>1</sup> JO L 332 de 28.12.2000, p. 81.

<sup>2</sup> COM(2009) 8 «Objetivos estratégicos e recomendações para a política comunitária de transporte marítimo no horizonte de 2018»: <http://eur-lex.europa.eu/procedure/PT/197854>.

<sup>3</sup> COM(2015) 614 final «Fechar o ciclo – plano de ação da UE para a economia circular»: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>; a secção 5.1 refere-se à revisão prevista da Diretiva 2000/59/CE e ao modo como a mesma deve abordar a questão do lixo marinho proveniente de navios.

<sup>4</sup> Decisão n.º 1386/2013/UE, de 20 de novembro de 2013; a UE assumiu igualmente compromissos internacionais para a redução do lixo marinho, ref.ª: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e a realização dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

<sup>5</sup> As partes contratantes na Convenção MARPOL: 152 Estados que representam 99,2 % da arqueação mundial.

- a realização de inspeções para verificar se os navios cumprem as condições de entrega,
- o estabelecimento de um sistema de informação e controlo.

Estes elementos-chave procuram assegurar que os portos da UE garantem meios portuários de receção adequados, tal como estabelecido nos planos de receção e gestão de resíduos, e que todos os navios fazem entrega dos resíduos neles gerados e dos resíduos da carga nesses meios portuários de receção, através da entrega obrigatória e de um sistema de recuperação de custos adequado. A transmissão aos portos das informações sobre as entregas (previstas) dos resíduos gerados pelos navios constitui um elemento fundamental para assegurar a eficácia do planeamento da receção dos resíduos e o controlo das entregas obrigatórias. Para o efeito, a Diretiva MPR prevê a utilização de um formulário de notificação no qual se identificam os resíduos gerados nos navios e os resíduos da carga a entregar e/ou a recolher a bordo em caso de capacidade de armazenamento suficiente. Para salvaguardar ainda mais o bom funcionamento dos transportes marítimos e evitar encargos indevidos para os navios que efetuam serviços regulares com escalas regulares, esses navios podem, em condições especificadas, ser dispensados de algumas das obrigações decorrentes da Diretiva. A Diretiva MPR prevê igualmente um sistema de acompanhamento e controlo da aplicação baseado, em grande medida, em inspeções. O estabelecimento de um sistema de informação e controlo deverá, em primeiro lugar, contribuir para a identificação dos navios que não fazem entrega dos resíduos neles gerados e dos resíduos da carga.

## 1.2 Avaliação e controlo

A Comissão avaliou a implementação e a eficácia da Diretiva MPR ao longo dos anos. Numa primeira fase, recebeu os relatórios de execução de todos os Estados-Membros<sup>6</sup>. Posteriormente, organizaram-se várias sessões de trabalho e debates com as partes interessadas e a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA)<sup>7</sup> elaborou um relatório de avaliação horizontal que resulta de um ciclo de visitas aos Estados-Membros para verificar a implementação da Diretiva<sup>8</sup>.

Em 2014, a Comissão decidiu proceder a uma avaliação, no âmbito do programa REFIT da Diretiva MPR, lançando, para o efeito, um estudo que ficou concluído em maio de 2015<sup>9</sup>. O objetivo da avaliação REFIT consistia em examinar a implementação e eficácia da Diretiva MPR. A avaliação incidiu sobre questões como a relevância, eficácia, eficiência, valor acrescentado europeu e coerência da Diretiva.

O presente relatório apresenta as principais conclusões do estudo em relação a essas questões, seguindo-se-lhe a posição da Comissão e os próximos passos recomendados.

## 2. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

---

<sup>6</sup> Relatórios sobre o estado de adiantamento da aplicação da Diretiva 2000/59/CE, apresentados pelos Estados-Membros em 2006.

<sup>7</sup> Os relatórios sobre as sessões de trabalho podem ser consultados em: <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/environment/port-waste-reception-facilities.html>.

<sup>8</sup> Relatório de Avaliação Horizontal – Diretiva Meios Portuários de Receção (Diretiva 2000/59/CE), EMSA, 2010, <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/consultations/doc/prf/emsa-report.pdf>.

<sup>9</sup> Avaliação *ex post* da Diretiva 2000/59/CE relativa aos meios portuários de receção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga, relatório final (Panteia/PwC, maio de 2015), disponível em: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>.

Nalguns casos, as conclusões da avaliação a seguir apresentadas foram estabelecidas com base no pressuposto de que os impactos, bem como os custos e benefícios, podem ser plenamente imputados à Diretiva MPR. Noutros casos, a falta de dados tornou necessária a aplicação de indicadores comparáveis para os resíduos descarregados no mar ou a extrapolação dos volumes de resíduos entregues em toda a UE, o que influenciou na solidez dos dados apresentados e nas conclusões extraídas com base nos mesmos.

## **2.1. A Diretiva foi relevante tendo em conta os seus objetivos?**

O setor do transporte marítimo contribui substancialmente para a presença de resíduos de hidrocarbonetos, esgotos sanitários e lixo no meio marinho. De acordo com as estimativas, as descargas operacionais dos navios representam 45 % do total estimado de hidrocarbonetos que, anualmente, são derramados no meio marinho<sup>10</sup>. Os esgotos sanitários produzidos a bordo são particularmente relevantes enquanto tipo de resíduos no caso do transporte de passageiros, com estimativas que variam entre os 40 e os 50 litros por passageiro por dia<sup>11</sup>. Em média, 20 % do lixo (resíduos) presente no meio marinho provém de navios, existindo diferenças substanciais entre bacias marítimas<sup>12</sup>. Através do requisito que impõe meios portuários de receção adequados e a entrega obrigatória dos resíduos nesses meios, a Diretiva MPR visa minimizar o risco de descargas no mar pelos navios. Ao combinar a entrega obrigatória dos resíduos e a garantia de meios portuários de receção adequados, por um lado, com a concessão de incentivos para influenciar o comportamento dos utilizadores dos portos em termos de entregas, por outro, revelou-se pertinente tendo em conta os objetivos ambientais da Diretiva.

- *A obrigação de garantir meios portuários de receção adequados conjugada com a disposição relativa à descarga obrigatória dos resíduos em meios portuários de receção são relevantes e necessárias para a consecução dos objetivos globais da Diretiva, na medida em que correspondem a um menor número de descargas no mar de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga.*

## **2.2. A Diretiva foi eficaz na concretização dos seus objetivos?**

A disponibilidade de meios portuários de receção adequados e o seu funcionamento e planeamento registaram, de um modo geral, melhorias com a introdução de planos de receção e de gestão dos resíduos, que são atualizados regularmente. Com base nos inquéritos às partes interessadas e em anteriores relatórios da EMSA<sup>13</sup>, concluiu-se que a capacidade dos portos da UE para receber e gerir os diferentes tipos de resíduos abrangidos pela Diretiva melhorou desde a entrada em vigor desta. Atualmente, os portos da UE têm, de um modo geral, capacidade para receber e gerir diferentes tipos de resíduos, com algumas exceções no que respeita aos resíduos de óleos usados e a alguns tipos específicos de resíduos perigosos. No

<sup>10</sup> GESAMP 2007, Relatório n.º 75: «Estimates of oil entering the marine environment from sea-based activities» (Estimativas relativas aos hidrocarbonetos presentes no ambiente marinho decorrente das atividades de base marítima).

<sup>11</sup> Butt, N., 2007, «the impact of cruise ship-generated waste on home ports and ports of call» (o impacto dos resíduos gerados em navios de cruzeiro nos portos de origem e nos portos de escala) Marine policy, volume 31.

<sup>12</sup> Sítio Web da CE - DG Ambiente: [http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/decsriptor-10/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/decsriptor-10/index_en.htm).

<sup>13</sup> EMSA (2010) Relatório de Avaliação Horizontal – Meios Portuários de Receção (Diretiva 2000/59/CE); EMSA (2012), «Study on the delivery of ship-generated waste and cargo residues» (Estudo sobre a entrega de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga) (Ramboll).

entanto, não foi realizada qualquer avaliação aprofundada quanto à questão de saber em que medida a situação vigente melhorou com a aplicação da Diretiva. Apesar das melhorias gerais dos meios portuários de receção, persistem algumas questões problemáticas em termos de adequação, nomeadamente no que respeita à entrega do lixo (separação dos resíduos sólidos a bordo *versus* inexistência de recolha seletiva em terra), à capacidade no caso dos esgotos sanitários e da receção dos resíduos abrangidos pelo anexo VI da Convenção MARPOL (resíduos das instalações de depuração de gases de escape). Além disso, a Diretiva não foi capaz de garantir a plena participação de todas as partes interessadas na consulta adequada desses planos. Frequentemente, os utilizadores dos portos não estão suficientemente envolvidos no desenvolvimento, implementação e revisão dos planos, pelo que as suas necessidades não são plenamente tidas em conta.

A Diretiva MPR contribuiu para a entrega de volumes mais elevados de lixo (anexo V da Convenção MARPOL) nos portos da UE. Os dados indicam que, em 2013, os navios fizeram entrega de mais do dobro da quantidade de lixo entregue em 2004. Os volumes de esgotos sanitários (anexo IV da Convenção MARPOL) entregues nos meios portuários de receção mantiveram-se relativamente estáveis, tendo-se verificado, globalmente, uma tendência negativa no caso dos resíduos de hidrocarbonetos (anexo I da Convenção MARPOL) entregues nos portos, que registaram uma descida acentuada no período de 2008-2010, tendo desde então as quantidades entregues permanecido, de um modo geral, ao mesmo nível. Simultaneamente, de acordo com as estimativas, a quantidade de resíduos de hidrocarbonetos descarregados no mar diminuiu consideravelmente, a avaliar pelas tendências verificadas na monitorização e deteção de derrames potenciais de hidrocarbonetos, que diminuíram de uma média de 10,77 derrames detetados por 1 000 km<sup>2</sup> em 2008 para uma média de 3,89 derrames detetados em 2013. Esta tendência é igualmente influenciada pela evolução tecnológica dos motores e dos combustíveis para navios, que contribuíram para reduzir a quantidade de resíduos de hidrocarbonetos a bordo. O aumento dos volumes de lixo entregues nos portos mostra o efeito positivo da Diretiva MPR quanto ao seu objetivo de redução das descargas no mar. Um fator externo que influencia a tendência verificada ao nível das entregas de esgotos sanitários é o aumento da capacidade de tratamento desses resíduos a bordo dos navios de cruzeiro.

As variações registadas nas entregas de resíduos são, em parte, influenciadas pelos sistemas de recuperação de custos instaurados pelos portos. Estes sistemas variam consideravelmente de um porto e de uma região para a outra em termos de contribuição indireta mínima, devendo oferecer o incentivo necessário à não-realização de descargas no mar. No caso dos portos que aplicam o sistema de taxa direta de 100 %, de acordo com o qual as taxas sobre resíduos são integralmente cobradas com base nos volumes entregues, ficou demonstrado que as quantidades entregues são consideravelmente inferiores. As entregas de resíduos de hidrocarbonetos efetuadas no âmbito destes sistemas no período em análise (2004-2013) representam apenas metade dos volumes entregues no âmbito de outros sistemas de recuperação de custos, enquanto os volumes de lixo entregues no âmbito dos sistemas de custos diretos não chegam a representar um terço do volume de resíduos entregue no quadro de outros sistemas em vigor nos portos da UE. A grande variedade de sistemas de recuperação

de custos existente nos Estados-Membros, em especial o modo como a taxa de eliminação de resíduos é calculada, conduz a uma menor transparência para os utilizadores dos portos e à perceção de que as taxas cobradas pelos meios portuários de receção são demasiado elevadas.

Simultaneamente, existem diferenças substanciais entre os portos e as regiões no que diz respeito à interpretação e ao cumprimento da regra da entrega obrigatória dos resíduos gerados em navios, bem como à aplicação de isenções aos navios que efetuam serviços regulares. Enquanto, nalguns portos, a regra da entrega dos resíduos é rigorosamente aplicada, noutros as autoridades competentes não exigem a entrega de todos os resíduos gerados em navios, tal como previsto na Diretiva, e tendem a abrir uma exceção para os esgotos sanitários, que podem ser descarregados no mar ao abrigo dos requisitos operacionais da Convenção MARPOL. As diferenças na implementação dos regimes de isenção, em especial dos critérios de concessão de isenções, têm um impacto na eficácia das operações de gestão de resíduos, podendo causar atrasos indevidos aos navios. Os dados mostram igualmente que, em caso de isenções, não existem garantias suficientes da instauração dos mecanismos de entrega previstos na Diretiva, o que conduz a um menor volume de entregas de resíduos nos portos. Os dados corroboram que estas diferenças criaram limitações à eficácia global da Diretiva em termos de redução de entregas de resíduos, mas não são suficientemente pormenorizados para indicarem em que medida tal aconteceu.

➤ *A Diretiva MPR só foi parcialmente eficaz na concretização dos objetivos.*

### **2.3. A Diretiva alcançou os seus objetivos de forma eficiente?**

Embora os benefícios da Diretiva MPR sejam evidentes, dado que os resíduos não descarregados no mar podem ser considerados um benefício direto para a sociedade, a quantificação desses benefícios lança um verdadeiro desafio. Na avaliação, compararam-se os benefícios dos resíduos não descarregados no mar, assente numa estimativa dos custos de despoluição<sup>14</sup>, com os custos anuais decorrentes da implementação da Diretiva MPR<sup>15</sup>, sobretudo os associados ao requisito da notificação dos resíduos e da elaboração de planos de receção e de gestão. O estudo comparativo revelou que os benefícios ultrapassam largamente os custos de implementação. A diferença entre benefícios e custos, estimada em 71 milhões de EUR por ano, baseia-se principalmente nas descargas de resíduos no mar que foram evitadas, sendo significativamente maior se os benefícios de se evitarem as descargas de resíduos de hidrocarbonetos e de esgotos sanitários tivessem também sido incluídos na estimativa. Importa igualmente salientar o carácter geral destas estimativas, conforme descrito mais em pormenor no relatório sobre o estudo<sup>16</sup>.

No entanto, verificou-se que os portos e os organismos de inspeção não utilizam suficientemente as informações transmitidas via o sistema de notificação prévia de resíduos e que as informações não são objeto de intercâmbio sistemático entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, de modo a permitir um acompanhamento e controlo da aplicação eficazes. Tal suscita questões legítimas sobre a proporcionalidade desta medida.

<sup>14</sup> Os custos de despoluição estão estimados em 297 milhões de EUR.

<sup>15</sup> Os custos de implementação estão estimados em cerca de 226 milhões de EUR.

<sup>16</sup> Consultar: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf> p.p. 70 ++.

Simultaneamente, a notificação dos resíduos através da plataforma nacional única criada ao abrigo da Diretiva 2010/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa às formalidades de declaração exigidas aos navios à chegada e/ou à partida dos portos dos Estados-Membros (Diretiva relativa às formalidades de declaração), tornou-se obrigatória em junho de 2015. Espera-se que esta plataforma diminua o tempo despendido pelos navios e pelas autoridades portuárias com as notificações prévias, reduzindo assim os encargos administrativos. Além disso, espera-se que a plataforma contribua para melhorar o intercâmbio de informações entre autoridades competentes. A elaboração e a avaliação dos planos de receção e de gestão de resíduos criam um problema para um grande número de portos de menor dimensão<sup>17</sup> que, frequentemente, não dispõem de recursos que lhes permitam elaborar planos pormenorizados para cobrir todos os aspetos previstos na Diretiva. As avaliações mostraram que menos de metade dos planos elaborados pelos portos de menor dimensão incluíam uma avaliação da necessidade de meios portuários de receção e descrições do tipo e das quantidades de resíduos aceites. Tal suscita questões importantes quanto à capacidade de os portos de menor dimensão cumprirem os requisitos da Diretiva, justificando ainda uma análise mais aprofundada do impacto na posição dos portos de menor dimensão, tendo em conta os objetivos globais da diretiva.

- *Embora os custos associados à implementação da Diretiva sejam, de um modo geral, compensados pelos benefícios gerados, esses custos nem sempre são proporcionais aos ganhos conseguidos com o cumprimento da Diretiva.*

#### **2.4. A Diretiva cria valor acrescentado para a UE?**

A transposição das prescrições internacionais (Convenção MARPOL) para o direito da UE permite harmonizar a sua aplicação nos Estados-Membros, bem como um controlo efetivo da conformidade ao nível da UE. Além disso, a Diretiva prevê um conjunto de obrigações suplementares, em especial a entrega obrigatória dos resíduos nos portos. Como tal, a Diretiva MPR foi concebida para proporcionar um claro valor acrescentado a nível da UE, que vai para além da Convenção MARPOL, ao criar disposições comuns para os portos e os Estados-Membros em resposta aos requisitos da Convenção MARPOL. Estas disposições visam não só proibir as descargas ilegais no mar, mas também reduzir as descargas operacionais globais. Tal consegue-se através da implementação e do controlo do cumprimento das disposições comuns da Diretiva MPR, bem como através do intercâmbio regular de boas práticas. Concretamente, porém, os Estados-Membros interpretaram os elementos-chave da Diretiva MPR de formas diferentes, nomeadamente o princípio da entrega obrigatória, os requisitos para os sistemas de recuperação de custos e as disposições em matéria de inspeções. Devido a estas práticas divergentes em termos de implementação e de controlo do cumprimento, a Diretiva MPR não realiza todo o seu valor acrescentado potencial ao nível da UE. Este défice é significativo, dado que as diferenças na implementação resultam em diferentes níveis de resíduos entregues nos portos. Consequentemente, o objetivo da Diretiva não é atingido ao mesmo nível em todos os Estados-Membros, diminuindo assim também o valor acrescentado da Diretiva em relação às obrigações internacionais.

---

<sup>17</sup> De acordo com estudos da EMSA, 55 % dos Estados-Membros não elaboraram nem aplicaram planos de gestão da redução de resíduos, em especial nos portos de pesca e de recreio, bem como, em menor número, nos pequenos portos comerciais.



- *Embora a Diretiva MPR proporcione valor acrescentado à escala da UE, o objetivo não foi plenamente realizado.*

## **2.5. A Diretiva é coerente com outros atos legislativos pertinentes da UE?**

A Diretiva MPR complementa a Diretiva 2005/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infrações, nomeadamente penais, em caso de crimes de poluição, que proíbe as descargas ilegais dos anexos I e II da Convenção MARPOL e prevê sanções apropriadas para os responsáveis. Além disso, a Diretiva MPR é, de um modo geral, coerente com os objetivos fixados na legislação ambiental da UE, em especial a Diretiva 2008/56/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política para o meio marinho (Diretiva-Quadro Estratégia Marinha) e a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (Diretiva-Quadro Resíduos). A Diretiva é essencial para realizar progressos no que se refere aos indicadores monitorizados no âmbito da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, nomeadamente a redução do lixo marinho proveniente de fontes marítimas. Não obstante, verificam-se várias incoerências em relação a disposições mais específicas da legislação da UE em matéria de resíduos. À luz dos desenvolvimentos internacionais no sentido da adoção de práticas mais sustentáveis do ponto de vista ambiental a bordo dos navios, as diferentes abordagens adotadas em terra ao abrigo da legislação da UE nesta matéria conduziram a ineficiências na recolha e gestão de resíduos nos meios portuários de receção. Além disso, existem várias outras discrepâncias entre a Diretiva MPR e a legislação em matéria de resíduos de origem terrestre, nomeadamente no caso das competências a nível nacional e local/municipal e das definições dos diferentes tipos de resíduos, que têm um impacto negativo na recolha e gestão de resíduos em meios portuários de receção, por um lado, e na entrega de resíduos pelos utilizadores dos portos, por outro.

Foi identificado um problema mais específico relacionado com a Diretiva 1999/32/CE do Conselho, no que se refere ao teor de enxofre dos combustíveis navais, conforme alterada pela Diretiva 2012/33/UE, que requer meios portuários de receção adequados para os resíduos dos navios que utilizam instalações de depuração de gases de escape. A Diretiva MPR não contempla este tipo de resíduos específicos (anexo VI da Convenção MARPOL) no âmbito dos resíduos gerados em navios, pelo que não pode desempenhar esta função de apoio. Tal é considerado uma importante omissão, uma vez que os Estados-Membros estão a ser pressionados para cumprirem as obrigações que lhes incumbem decorrentes da Convenção MARPOL e aplicarem integralmente a Diretiva 2012/33/UE.

Por último, foi analisada a coerência com a Diretiva relativa às formalidades de declaração, tendo em conta a notificação obrigatória dos resíduos no sistema SafeSeaNet, através da plataforma nacional única, operacional desde junho de 2015. No entanto, as incoerências verificadas nas definições de resíduos constantes da Diretiva MPR e da Convenção MARPOL traduziram-se na criação de formulários e de procedimentos de notificação complicados, de modo a cumprir os diferentes requisitos a nível internacional e a nível da UE. Estes poderiam ser simplificados, em grande medida, se as incoerências fossem eliminadas.

- *Não obstante o facto de a Diretiva MPR contribuir para os mesmos objetivos prosseguidos por outra legislação pertinente da UE com base em abordagens jurídicas diferentes, as incoerências identificadas complicam consideravelmente a implementação prática da Diretiva que, por conseguinte, apenas é parcialmente coerente com outra legislação da UE.*

### **3. POSIÇÃO DA COMISSÃO**

Neste capítulo, a Comissão apresenta a sua posição sobre os diferentes resultados e conclusões do estudo, bem como sobre a qualidade do estudo e a solidez dos elementos de prova recolhidos.

A Comissão identificou várias questões-chave que terão de ser resolvidas para que a Diretiva possa atingir o seu objetivo principal: reduzir as descargas no mar, a fim de proteger o meio marinho. Estas questões inserem-se, em termos gerais, nas três categorias seguintes:

1. Disponibilidade de meios portuários de receção adequados;
2. Entrega de resíduos gerados em navios em meios portuários de receção;
3. Encargos administrativos associados à execução da Diretiva.

#### **3.1. Disponibilidade de meios portuários de receção adequados**

A disponibilidade de meios portuários de receção adequados é condição *sine qua non* do aumento das entregas de resíduos em terra e da redução das descargas no mar. A Comissão recorda que a Diretiva descreve a «adequação» dos meios de receção como a «capacidade para receber os tipos e as quantidades de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga dos navios que normalmente utilizam esse porto». No entanto, permanecem em aberto questões em torno do significado exato deste conceito, bem como problemas no plano da receção e da gestão de resíduos. Os pontos abaixo constituem, em especial, um desafio para garantir a adequação dos meios:

- A utilização crescente de instalações de depuração de gases de escape, também designados «depuradores», para reduzir a poluição atmosférica produzida pelos navios, conforme previsto desde 2012 pela Diretiva 1999/32/CE, no que se refere ao teor de enxofre dos combustíveis navais<sup>18</sup>, obriga a uma receção adequada, nos meios portuários de receção, dos resíduos gerados por esses sistemas. No entanto, atualmente os requisitos de entrega obrigatória estabelecidos na Diretiva não são aplicáveis aos resíduos gerados pelos depuradores,
- Os resíduos separados a bordo, em conformidade com as normas e regras internacionais (sobretudo normas ISO) não são recolhidos separadamente em terra. Esta aplicação incoerente desincentiva o cumprimento das normas internacionais em matéria de separação de resíduos a bordo dos navios.

---

<sup>18</sup> A Diretiva 1999/32/CE foi alterada pela [Diretiva 2012/33/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012.

- Os planos de receção e de gestão de resíduos estabelecidos pelos portos e aprovados pelas autoridades (locais) competentes nem sempre têm suficientemente em conta a hierarquia dos resíduos, conforme estabelecida na Diretiva-Quadro Resíduos<sup>19</sup>, que não se encontra adequadamente refletida na Diretiva MPR, o que conduz igualmente a ineficiências entre navios e portos. As grandes diferenças na dimensão dos portos na UE podem contribuir ainda mais para esta aplicação incoerente.
- Os utilizadores dos portos nem sempre são devidamente consultados, *numa base contínua*, quando da elaboração e aplicação de planos de receção e de gestão de resíduos. Embora a Diretiva preveja expressamente a consulta das partes interessadas na fase de elaboração de um novo plano, é menos clara no que se refere às consultas na fase de avaliação e de reaprovação. A ausência de consultas contribui frequentemente para as insuficiências detetadas nos meios portuários de receção.

### **3.2. Entrega de resíduos nos meios portuários de receção**

A entrega dos resíduos gerados pelos navios nos meios portuários de receção é uma das pedras angulares da Diretiva MPR e pode ser assegurada através de um acompanhamento e de um controlo rigoroso do cumprimento da obrigação de entrega dos resíduos gerados nos navios, bem como através de incentivos eficazes.

Continuam a verificar-se diferenças substanciais entre os vários portos e entre Estados-Membros na interpretação e implementação destes elementos da Diretiva MPR, em especial o âmbito do princípio da entrega obrigatória e a inclusão dos esgotos sanitários, os princípios obrigatórios nos sistemas de recuperação de custos e as disposições em matéria de controlo do cumprimento.

#### **3.2.1. Acompanhamento e controlo da aplicação**

A relação entre o requisito da entrega obrigatória previsto na Diretiva, aplicável a «todos» os resíduos gerados em navios, e as normas da Convenção MARPOL em matéria de descargas, em especial quando o porto de escala seguinte não está situado na UE, ainda não é clara. Além disso, a derrogação ao requisito da entrega obrigatória com base na «capacidade de armazenamento suficiente» gerou igualmente confusão entre utilizadores dos portos e autoridades portuárias. As ambiguidades existentes resultaram num acompanhamento e num controlo da aplicação incoerentes de um dos elementos essenciais da Diretiva.

As inspeções MPR devem, em primeiro lugar, basear-se nas informações transmitidas via a notificação prévia dos resíduos. Uma vez que as autoridades dos Estados-Membros nem sempre utilizam as informações notificadas para o efeito ou não partilham as informações com os organismos responsáveis pela aplicação, torna-se difícil seleccionar os navios a inspecionar com base nos critérios definidos na Diretiva.

---

<sup>19</sup> A Diretiva-Quadro Resíduos da UE prevê a aplicação, ao nível da legislação em matéria de resíduos e da política dos Estados-Membros da UE, da hierarquia de gestão de resíduos, segundo a qual é dada prioridade à prevenção de resíduos, seguindo-se-lhe a reutilização e a reciclagem, em detrimento da valorização e da eliminação.

Embora a Diretiva estabeleça que as inspeções MPR podem ser realizadas ao abrigo da Diretiva Inspeção de Navios pelo Estado do Porto<sup>20</sup>, as inspeções ao abrigo da Diretiva MPR não são inspeções de controlo pelo Estado do porto (isto é, vão além da verificação dos certificados e requisitos internacionais). Há que assegurar a correta aplicação e o controlo do cumprimento da Diretiva, seguindo critérios específicos e listas de controlo com base na Diretiva MPR. Esta situação gerou incertezas jurídicas, sendo uma causa importante do facto de, na realidade, serem realizadas menos inspeções em conformidade com a Diretiva MPR do que as exigidas pela mesma. Simultaneamente, a percentagem mínima de 25 % de inspeções prevista na Diretiva deixou de estar conforme com a abordagem para as inspeções de navios pelo Estado do porto, que prevê a seleção dos navios com base no seu perfil de risco.

Por último, nem todas as autoridades portuárias mantêm um registo das quantidades específicas de resíduos entregues nos seus portos ao longo do tempo uma vez que, regra geral, não dispõem de meios eletrónicos para o efeito e não existe nenhum requisito legal que as obrigue a tal. Os portos que recolhem essa informação fazem-no com base nas suas próprias necessidades de dados, utilizando as suas próprias unidades de medida, o que dificulta o controlo da conformidade e dos progressos registados no que se refere aos requisitos e objetivos gerais da Diretiva MPR. Em especial, estes dados são necessários para poder controlar o requisito de descarga obrigatória previsto na Diretiva, bem como para avaliar a eficácia da Diretiva em termos de quantidades e de tipos de resíduos entregues nos meios portuários de receção.

### **3.2.2. Recurso a incentivos**

A Diretiva prevê a recuperação dos custos dos meios portuários de receção via a cobrança de uma taxa paga pelos navios. Para garantir que os sistemas de recuperação de custos não incentivam os navios a descarregar os seus resíduos no mar, todos os navios têm de contribuir de forma significativa para os custos dos meios portuários de receção, independentemente da utilização efetiva dos mesmos («contribuição indireta»). Simultaneamente, os portos têm a possibilidade de se diferenciar com base na categoria, no tipo e na dimensão dos navios, bem como no desempenho ambiental (taxas reduzidas para os navios que produzem quantidades reduzidas de resíduos).

Apesar de, regra geral, ser necessário um maior alinhamento no que se refere ao modo como os diferentes princípios e incentivos previstos no artigo 8.º são interpretados e aplicados, a Comissão é de opinião de que as diferenças locais e regionais entre portos exigem uma certa flexibilidade quanto ao tipo de sistema de recuperação de custos instituído, desde que o requisito da contribuição indireta seja respeitado.

Além disso, o carácter não transparente das taxas e a sua base de cálculo constituem motivo de preocupação, uma vez que não se considera que essas taxas sejam «equitativas, [...] não discriminatórias e reflitam os custos», conforme estabelecido na Diretiva (artigo 8.º, n.º 3). Independentemente do tipo de sistema de recuperação de custos instituído, os portos devem

---

<sup>20</sup> Diretiva 2009/16/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à inspeção de navios pelo Estado do porto (JO L 131 de 28.5.2009, p. 57).

ser transparentes no cálculo dos custos cobrados aos utilizadores pela gestão dos resíduos<sup>21</sup>. No entanto, frequentemente, a relação entre as taxas cobradas aos navios e os custos dos meios portuários de receção não é clara.

### **3.3. Encargos administrativos**

Os custos para as partes interessadas ligados ao cumprimento da Diretiva MPR, que estão sobretudo associados aos custos de inspeção e de notificação prévia dos resíduos, são compensados pelos benefícios. No entanto, existe ainda potencial para reduzir os encargos administrativos suportados pelas principais partes interessadas, isto é, os utilizadores dos portos e os operadores e autoridades portuárias.

#### **3.3.1. Definições incoerentes e incompletas**

Existem diferenças entre as definições constantes da Diretiva MPR e da Convenção MARPOL. É esse, nomeadamente, o caso da definição prevista na Diretiva para «resíduos gerados em navios», que abrange apenas determinadas categorias de resíduos contidas na Convenção MARPOL (anexos I, IV e V) e para «resíduos da carga» que, além do anexo V da Convenção MARPOL, abrange igualmente os restos de matérias que resultam de operações de limpeza e que são transportadas como carga e também as águas de lavagem de tanques abrangidas pelos anexos I e II da Convenção MARPOL.

O atual desalinhamento entre a Diretiva e a Convenção MARPOL gera a confusão nas diferentes partes interessadas quando da aplicação da Diretiva, dificultando simultaneamente o cumprimento dos requisitos e das normas da Convenção MARPOL. Por exemplo, as diferenças existentes a nível de definições prejudicam o pleno alinhamento com a circular da IMO relativa à notificação dos resíduos, uma vez que existem diferenças significativas nas diferentes categorias de resíduos e de resíduos da carga. Tal cria encargos administrativos desnecessários para os utilizadores dos portos, que são confrontados com diferentes formulários e requisitos de notificação consoante os portos de escala.

#### **3.3.2. Diferentes procedimentos de isenção**

Na UE, são aplicados diferentes procedimentos para avaliar os pedidos de isenção, o que pode aumentar os encargos administrativos para os utilizadores dos portos, limitando simultaneamente o potencial de cooperação das autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros.

Os parâmetros para a concessão de isenções nos termos do artigo 9.º da Diretiva não se encontram bem definidos, deixando margem para diferentes interpretações e aplicações pelos Estados-Membros. Por conseguinte, são utilizados diferentes critérios para avaliar os pedidos de isenção a nível da UE, o que conduz a maiores encargos administrativos para os utilizadores dos portos, limitando simultaneamente o potencial de coordenação entre autoridades pertinentes dos diferentes Estados-Membros no que se refere às isenções

---

<sup>21</sup> Tal como também previsto na Comunicação da Comissão intitulada «Portos: um motor para o crescimento» [COM(2013) 295], bem como na Proposta de Regulamento que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos [COM(2013) 296].

concedidas aos navios. A falta de coordenação deve-se igualmente a um intercâmbio insuficiente de informações entre autoridades competentes dos Estados-Membros, o que pode conduzir a problemas no momento de avaliar se as condições de concessão de isenções estão preenchidas. A aplicação incoerente e a ausência de intercâmbio de informações resultam em encargos administrativos desproporcionados, quer para os utilizadores dos portos quer para as autoridades dos Estados-Membros.

### **3.4. Qualidade do estudo**

O estudo incide plenamente nas questões da avaliação e dá-lhe resposta. As limitações dos dados e outras daí decorrentes para a análise foram claramente descritas. Para o estudo foi tido em conta um amplo leque de relatórios e de estudos relevantes sobre a execução da Diretiva, cuja análise forneceu uma perspetiva abrangente da sua execução. Os dados extraídos desses relatórios foram corretamente apresentados e a sua qualidade foi verificada e apurada. Todas as partes interessadas relevantes foram consultadas, através de consultas específicas. As conclusões do estudo baseiam-se em critérios transparentes e numa análise sólida.

Verificam-se lacunas nos dados relativos aos volumes de resíduos descarregados no mar. Foram utilizados indicadores de substituição para avaliar as descargas de lixo e os derrames de hidrocarbonetos. No entanto, estes indicadores abrangem descargas potenciais e não permitiram avaliar a contribuição dos navios para a produção de lixo marinho por comparação com a contribuição de fontes terrestres, nem forneceram uma estimativa exata das descargas de resíduos, o que conduz a uma eventual sobrestimação. Não foi possível identificar nenhum indicador para as descargas de esgotos sanitários, o que levou a uma subestimação das descargas de resíduos. Os benefícios foram calculados com base nos custos da limpeza de praias, conduzindo a uma eventual subestimação de custos.

Verificam-se limitações relativamente aos volumes de resíduos entregues. Apesar de ter sido utilizada uma amostra representativa dos portos, em termos de dimensão e localização geográfica, para avaliar os volumes de resíduos entregues, os portos escolhidos não eram necessariamente representativos. Significa isto, uma falta robustez dos volumes de resíduos entregues extrapolados ao nível da UE.

Frequentemente, os custos de utilização dos meios portuários de receção não foram divulgados. Por conseguinte, existem limitações à avaliação do principal fator de custo, o custo da entrega, da receção e da gestão dos resíduos.

Na avaliação da relação custo/benefício analisaram-se tanto as descargas no mar como os volumes de resíduos entregues, o que apenas dá uma indicação da relação custo/benefício, mas não permite um cálculo fiável dos custos e benefícios efetivos.

Em relação aos encargos administrativos, os dados qualitativos extraídos dos questionários, entrevistas e relatórios permitiram identificar os fatores que conduzem a esses encargos. No entanto, faltam dados quantitativos que permitam avaliar a sua dimensão.

#### **4. AÇÃO DE ACOMPANHAMENTO**

A Comissão prevê uma abordagem em duas fases para dar resposta aos problemas identificados: 1. Uma resposta a curto/médio prazo, principalmente através de instrumentos jurídicos não vinculativos; e 2. Uma resposta a mais longo prazo, através de uma revisão legislativa integral da Diretiva.

##### **4.1. Medidas a curto e médio prazo**

Estão a ser consideradas várias medidas de curto e médio prazo. Entre estas incluem-se uma revisão das disposições em matéria de notificação de resíduos estabelecidas no anexo II da Diretiva, a formulação de um conjunto de orientações interpretativas e o estabelecimento de um sistema de informação e controlo à escala da UE.

###### **4.1.1 Revisão do anexo II da Diretiva (notificação de resíduos)**

Para resolver a questão da ausência de dados sobre as entregas reais de resíduos nos meios portuários de receção, bem como das categorias obsoletas contidas no formulário de notificação de resíduos, foi adotada uma Diretiva da Comissão com o objetivo de alterar o anexo II da Diretiva MPR<sup>22</sup>. Esta medida baseia-se no artigo 15.º da Diretiva, que autoriza a alterar os seus anexos para os tornar conformes com as medidas da IMO, desde que essa alteração não resulte num alargamento do âmbito de aplicação da Diretiva. O objetivo desta revisão era alinhar o anexo II pelas mais recentes alterações do anexo V da Convenção MARPOL, que introduziu uma nova categorização dos resíduos, e incorporar informações sobre os tipos e as quantidades de resíduos entregues. No entanto, note-se que o pleno alinhamento com a Convenção MARPOL só é possível através de uma revisão legislativa, uma vez que tal implica alterar algumas das definições constantes da Diretiva.

###### **4.1.2. Formulação de orientações interpretativas**

Para corrigir as diferenças na interpretação e implementação das principais disposições da Diretiva, a Comissão está a preparar orientações para interpretação da Diretiva MPR. Nessas orientações, a Comissão exporá a sua posição sobre a forma como deverão ser aplicados determinados conceitos e cumpridas as obrigações previstas na Diretiva. Em especial, as orientações abrangerão a adequação dos meios portuários de receção (artigo 4.º); a elaboração e a monitorização dos planos de receção e de gestão dos resíduos (artigo 5.º); a implementação e o controlo da entrega obrigatória dos resíduos gerados em navios (artigos 7.º e 11.º) e a aplicação de isenções (artigo 9.º)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Diretiva (UE) 2015/2087 da Comissão, de 18 de novembro de 2015, que altera o anexo II da Diretiva 2000/59/CE (JO L 302 de 19.11.2015, p. 99).

<sup>23</sup> Paralelamente, a EMSA formulará orientações técnicas suplementares e apresentará as melhores práticas desenvolvidas nos Estados-Membros no que respeita à aplicação da Diretiva, como parte das «Recomendações técnicas sobre a Diretiva 2000/59/CE relativa aos meios portuários de receção de resíduos gerados em navios e de resíduos da carga».

#### **4.1.3. Estabelecimento do sistema comum de informação e controlo**

Para conseguir um intercâmbio eficaz de informações entre as autoridades dos Estados-Membros e permitir um acompanhamento e um controlo da aplicação da Diretiva adequados, a Comissão solicitou à EMSA que continuasse a desenvolver o sistema previsto no artigo 12.º, n.º 3, da Diretiva, baseando-se, tanto quanto possível, nas bases de dados existentes utilizadas para o efeito. Tal diz respeito a uma maior integração da transmissão de informações no sistema SafeSeaNet (SSN), bem como ao desenvolvimento de um módulo separado dedicado às inspeções MPR no âmbito do THETIS (sistema de informação sobre inspeções pelo Estado do porto) e à ligação deste módulo ao SSN. As informações que serão disponibilizadas através da notificação de resíduos revista prevista no anexo II (ver supra) deverão facilitar o funcionamento do sistema e tornar o acompanhamento da Diretiva mais eficaz.

#### **4.2. Revisão legislativa da Diretiva**

Algumas das deficiências identificadas na avaliação da Diretiva só podem ser corrigidas através de uma proposta legislativa. Para o efeito, a Comissão deu início ao processo de avaliação de impacto, que irá analisar e medir as diferentes opções para uma tal proposta.