



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.3.2008  
COM(2008) 134 final

2008/0055 (COD)

Proposta de

**DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**que altera a Directiva 2005/35/CE relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções**

(apresentada pela Comissão)

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DA PROPOSTA

#### **Justificação e objectivos da proposta**

Preocupada com a excessiva frequência de descargas ilegais de substâncias poluentes no mar efectuadas por navios e na sequência de importantes derrames acidentais de hidrocarbonetos, a Comissão apresentou em 2003 uma proposta de directiva com base no n.º 2 do artigo 80.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, "relativa à poluição por navios e à introdução de sanções, incluindo sanções penais, pelo crime de poluição", bem como uma proposta de decisão-quadro, com base nos artigos 29.º e 31.º e no n.º 2, alínea b), do artigo 34.º do Tratado da União Europeia, "destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios". A proposta de directiva previa que a poluição por navios deve ser considerada uma infracção penal sujeita a sanções penais. A proposta de decisão-quadro tinha por principal objectivo aproximar o nível das sanções penais.

No âmbito destas duas medidas, a Comissão propunha incluir no instrumento comunitário disposições relativas à natureza (penal) e ao tipo (prisão ou multa) das sanções e, no instrumento intergovernamental, disposições relativas ao nível das sanções penais. No momento em que as propostas foram debatidas, a repartição das matérias de direito penal entre o primeiro e o terceiro pilares era objecto de controvérsia entre as instituições da União Europeia. Os dois instrumentos foram finalmente adoptados em 2005, de acordo com as seguintes linhas:

A Directiva 2005/35/CE, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções, estabelece uma definição precisa das infracções, bem como uma disposição que estabelece que estas devem ser "objecto de sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas, que podem incluir sanções penais ou administrativas". As disposições relativas à natureza, ao tipo e ao nível das sanções penais foram incluídas na Decisão-Quadro 2005/667/JAI adoptada em paralelo.

Na sequência do acórdão de 13 de Setembro de 2005 (processo C-176/03), em que o Tribunal de Justiça Europeu (TJE) declarou que, em determinadas condições, o legislador comunitário podia prever medidas no domínio do direito penal, a Comissão decidiu interpor um recurso de anulação da Decisão-Quadro 2005/667/JAI, com o fundamento de que a mesma tinha sido adoptada com uma base jurídica errada (processo C-440/05).

Em 23 de Outubro de 2007, o TJE anulou a Decisão-Quadro, declarando que os seus artigos sobre a definição de infracção penal e a natureza das sanções (artigos 2.º, 3.º e 5.º) podiam ter sido adoptados com base no n.º 2 do artigo 80.º do Tratado CE e que a Decisão-Quadro violava, portanto, o disposto no artigo 47.º do Tratado da UE ao colidir com as competências da Comunidade.

Após a anulação da Decisão-Quadro pelo TJE, em 23 de Outubro de 2007, é preciso colmatar o vazio jurídico criado no que diz respeito a uma abordagem harmonizada sobre possíveis sanções destinadas a lutar contra a poluição marítima, mediante a adopção de disposições com a base jurídica correcta, ou seja, o n.º 2 do artigo 80.º do Tratado CE.

O objectivo da introdução de um sistema de sanções visa resolver os casos raros de poluição em que o comportamento do infractor é considerado intolerável e deve ser punido com

sanções penais. Este sistema será benéfico para os operadores que cumprem a legislação, permitindo responsabilizar eficazmente uma pequena minoria que está a prejudicar a imagem do sector dos transportes marítimos.

As medidas propostas são necessárias para garantir a correcta aplicação das normas comunitárias em matéria de segurança marítima pelas seguintes razões:

- Ao adoptar a Decisão-Quadro 2005/667/JAI do Conselho, os Estados-Membros foram unânimes em reconhecer que a poluição por navios deve ser considerada uma infracção penal se cometida com dolo, mera culpa ou negligência grave. Na sequência da anulação da Decisão-Quadro pelo TJE, a Comissão propõe que a directiva seja adaptada, sem modificar o seu conteúdo, incorporando-lhe a disposição acima citada da Decisão-Quadro e tornando a sua aplicação mais eficaz (graças ao papel desempenhado pelo TJE no que se refere ao respeito e à interpretação dos actos adoptados no âmbito do primeiro pilar).
- O dispositivo de sanções, tal como previsto na Directiva 2005/35/CE, só aplica parcialmente a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL). Para assegurar que as sanções são "suficientemente severas para desencorajar" potenciais poluidores, como previsto no n.º 4 do artigo 4.º da Convenção MARPOL, o efeito dissuasivo do dispositivo de sanções deve ser reforçado, de modo a transmitir uma mensagem forte aos potenciais infractores, com um efeito muito mais dissuasivo<sup>1</sup>. Além disso, a investigação e acção penal, bem como a cooperação judiciária entre os Estados-Membros, podem ser essenciais e mais eficazes do que uma acção administrativa.
- Alguns Estados-Membros, em especial os Estados costeiros, reforçaram recentemente o seu dispositivo de sanções penais. A sua vigilância em matéria de prevenção e a severidade das sanções impostas pelos tribunais criminais, juntamente com a publicidade dada a estes casos, contribuíram para reduzir significativamente o número de descargas ilegais. Para evitar que os infractores possam encontrar um refúgio seguro na Comunidade Europeia, é essencial adoptar uma abordagem idêntica em todos os Estados-Membros, quer se trate do Estado de bandeira, do Estado do porto e/ou de um Estado costeiro.

## Contexto geral

A criminalidade ambiental é uma das principais preocupações da União Europeia. O Conselho Europeu de Tampere, de 15 e 16 de Outubro de 1999, apelou a que fossem envidados esforços no sentido de adoptar definições, incriminações e sanções comuns centradas essencialmente num número limitado de sectores de especial relevância, como os crimes contra o ambiente. Na sequência do naufrágio do petroleiro Prestige, ocorrido em Novembro de 2002, o Conselho Europeu da Copenhaga, de 12 e 13 de Dezembro de 2002, declarou que a União Europeia estava determinada a adoptar todas as medidas necessárias para evitar que este tipo de catástrofes se repita. Neste contexto, o Conselho congratulou-se, designadamente, com o facto de a Comissão tencionar examinar a necessidade de adoptar novas medidas específicas, incluindo medidas respeitantes à responsabilidade e às sanções correspondentes. O Conselho "Justiça e Assuntos Internos" de 19 de Dezembro de 2002 adoptou uma declaração em que se

---

<sup>1</sup> Ver igualmente o ponto 2.2 da exposição de motivos da proposta inicial apresentada pela Comissão em Março de 2003: COM(2003) 92 final.

compromete a apreciar todas as medidas complementares destinadas a garantir a protecção do ambiente, nomeadamente o ambiente marinho, através do direito penal.

### **Disposições em vigor no domínio da proposta**

A proposta assenta na Directiva 2005/35/CE e retoma o conteúdo da Decisão-Quadro 2005/667/JAI anulada.

### **Coerência com outras políticas e objectivos da União**

A directiva proposta respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Foi redigida, em especial, no respeito dos princípios de justiça enunciados no Capítulo VI da Carta e procura promover a integração nas políticas comunitárias de um nível elevado de protecção ambiental, de acordo com o princípio de desenvolvimento sustentável inscrito no artigo 37.º da Carta.

## **2. CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

### **Consulta das partes interessadas**

A consulta das partes interessadas não foi considerada necessária neste caso, uma vez que a presente proposta reproduz exactamente disposições já adoptadas por unanimidade pelo Conselho na Decisão-Quadro anulada. Além disso, desde a anulação da Decisão-Quadro 2005/667/JAI pelo Tribunal de Justiça Europeu, em 23 de Outubro de 2005, existe um vazio jurídico no que diz respeito a uma abordagem harmonizada sobre eventuais sanções destinadas a lutar contra a poluição marítima, que deve ser colmatado o mais rapidamente possível.

### **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Não foi necessário recorrer a competências especializadas externas.

### **Avaliação de impacto**

Não foi considerada necessária qualquer avaliação de impacto, uma vez que a presente proposta apenas transfere para o direito comunitário disposições já adoptadas por unanimidade pelo Conselho a nível da Decisão-Quadro 2005/667/JAI anulada.

## **3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA**

### **Síntese da acção proposta**

A directiva proposta define como penal a infracção já estabelecida no artigo 4.º da Directiva 2005/35/CE.

O incitamento e a cumplicidade das actividades em causa devem ser igualmente considerados uma infracção penal.

A infracção penal deve ser punida com sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas, que devem ser de natureza penal para as pessoas singulares. Sanções eficazes, proporcionais e

dissuasivas devem igualmente ser aplicadas às pessoas colectivas caso sejam consideradas responsáveis ao abrigo da presente directiva.

### **Base jurídica**

As disposições da presente directiva dizem respeito ao transporte marítimo. Por conseguinte, a base jurídica escolhida é o n.º 2 do artigo 80.º do Tratado CE.

### **Princípio da subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade é aplicável na medida em que a proposta não seja da competência exclusiva da Comunidade.

Os objectivos da proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros pelos motivos a seguir indicados:

A poluição marítima causa normalmente danos que ultrapassam as fronteiras. Por conseguinte, é essencial que os Estados-Membros adoptem uma concepção idêntica sobre quais são as infracções em matéria de poluição marítima que constituem infracções penais e as que devem ser objecto de sanções penais, pelo menos as infracções penais cometidas por pessoas singulares. As diferenças entre as abordagens nacionais a este respeito prejudicam a eficácia da cooperação judiciária e contribuem para a impunidade dos infractores.

Devido ao impacto muitas vezes transfronteiras da poluição marítima e ao facto de os infractores se deslocarem facilmente além fronteiras, uma acção unilateral dos Estados-Membros não seria adaptada à resolução deste problema.

A acção comunitária permitirá uma melhor realização dos objectivos da proposta pelos seguintes motivos:

Deve ser estabelecida, a nível comunitário, uma norma mínima relativa aos elementos constitutivos das infracções penais e uma obrigação sobre a imposição de sanções penais às pessoas singulares. Assim se garantirá que os crimes de poluição por navios sejam tratados de modo idêntico em todos os Estados-Membros e que os infractores fiquem sujeitos à acção penal em toda a UE.

A directiva proposta estabelece apenas um nível mínimo de harmonização no que diz respeito às acções que deviam pelo menos ser consideradas como infracções penais, e estabelece apenas uma obrigação geral de aplicar sanções penais às pessoas singulares. Deixa aos Estados-Membros a escolha de aplicar ou não tais sanções igualmente às pessoas colectivas.

Por conseguinte, a proposta respeita o princípio da subsidiariedade.

### **Princípio da proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade pelos seguintes motivos:

O instrumento escolhido é uma directiva, o que deixa aos Estados-Membros uma grande flexibilidade na sua aplicação, nomeadamente para determinar o tipo e o nível das sanções. Apenas é estabelecida uma norma mínima. Os Estados-Membros são livres de manter ou introduzir medidas mais estritas, por exemplo estabelecendo infracções penais adicionais ou

introduzindo sanções penais igualmente para as pessoas colectivas. Este aspecto é expressamente referido no n.º 2 do artigo 1.º da Directiva 2005/35/CE.

A implementação da directiva não implica uma sobrecarga financeira e administrativa significativa, uma vez que o direito penal e as estruturas judiciais necessárias já existem em todos os Estados-Membros.

### **Escolha dos instrumentos**

Instrumento proposto: directiva.

Outros instrumentos não seriam adequados pela seguinte razão:

A Directiva 2005/35/CE, em vigor, deve ser adaptada ao acórdão do Tribunal de Justiça proferido no processo C-440/05. Ora, uma directiva só pode ser alterada por outra directiva.

## **4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A presente proposta não tem incidência no orçamento comunitário.

## **5. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES**

### **Quadro de correspondência**

Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das disposições nacionais de transposição da directiva, bem como um quadro da correspondência entre essas disposições e a directiva.

### **Espaço Económico Europeu**

O acto proposto tem incidência no EEE, devendo, portanto, ser-lhe extensível.

### **Explicação pormenorizada da proposta**

#### **1. Infracção penal**

Os Estados-Membros devem estabelecer que qualquer descarga de substâncias poluentes efectuada por navios, tal como definida no artigo 2.º da Directiva 2005/35/CE, nalguma das zonas referidas no n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 2005/35/CE deve ser considerada uma infracção penal se cometida com dolo, mera culpa ou negligência grave. A definição de "infracção penal" corresponde ao disposto no artigo 2.º da Decisão-Quadro 2005/667/JAI anulada.

#### **2. Responsabilidade das pessoas colectivas**

Como é indicado na decisão-quadro anulada, os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas colectivas possam ser responsabilizadas por infracções penais cometidas em seu benefício por determinadas pessoas agindo em seu nome ou quando uma deficiente vigilância ou controlo tenha permitido a prática de uma infracção por estas pessoas.

### 3. Sanções

As sanções impostas em caso de crimes de poluição por navios devem ser efectivas, proporcionadas e dissuasivas, tanto para as pessoas singulares como para as pessoas colectivas.

Para além dessa obrigação, em relação à infracção penal definida no novo artigo 4.º, os Estados-Membros devem prever que as sanções aplicadas às pessoas singulares sejam de natureza penal. Para as pessoas colectivas, não se especifica se as sanções devem ou não ser de natureza penal. Os Estados-Membros cujo direito não reconheça a responsabilidade penal das pessoas colectivas não são obrigados, portanto, a alterar o ordenamento jurídico nacional.

### 4. Prazo de transposição

O prazo de transposição pelos Estados-Membros é de seis meses, tendo em conta o facto de o artigo 1.º retomar grande parte do conteúdo dos artigos 2.º, 3.º e 5.º da Decisão-Quadro 2005/667/JAI anulada. O prazo de transposição da decisão-quadro terminou em 12 de Janeiro de 2007, pelo que os Estados-Membros já procederam a uma parte significativa do trabalho de transposição requerido pela presente directiva.

Proposta de

**DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**que altera a Directiva 2005/35/CE relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o n.º 2 do seu artigo 80.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão<sup>2</sup>,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu<sup>3</sup>,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu<sup>4</sup>,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões<sup>5</sup>,

Deliberando nos termos do procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado,

Considerando o seguinte:

- (1) A Directiva 2005/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa à poluição por navios e à introdução de sanções em caso de infracções<sup>6</sup>, bem como a presente alteração, têm por objectivo aproximar a definição de crime de poluição por navios cometido por pessoas singulares ou colectivas, o alcance da sua responsabilidade e a natureza penal das sanções que podem ser impostas às pessoas singulares que cometem essas infracções penais.
- (2) Em 23 de Outubro de 2007 o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias anulou<sup>7</sup> a Decisão-Quadro 2005/667/JAI, de 12 de Julho de 2005, destinada a reforçar o quadro penal para a repressão da poluição por navios<sup>8</sup>, que tinha completado a Directiva 2005/35/CE com medidas de direito penal. A presente alteração desta directiva preenche o vazio jurídico criado pelo acórdão.

---

<sup>2</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>3</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>4</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>5</sup> JO C [...] de [...], p. [...].

<sup>6</sup> JO L 255 de 30.9.2005, p. 11.

<sup>7</sup> Ver processo C-440/05, *Comissão/Conselho*, ainda não publicado na Colectânea de Jurisprudência do Tribunal.

<sup>8</sup> JO L 255 de 30.9.2005, p. 164.

- (3) As sanções penais, que reflectem uma censura social qualitativamente diferente das sanções administrativas, reforçam o respeito da legislação que reprime a poluição por navios.
- (4) A existência de normas comuns relativas a sanções penais permite utilizar métodos de investigação e de assistência mais eficazes, a nível nacional e entre os Estados-Membros.
- (5) Devem igualmente ser aplicadas sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas às pessoas colectivas em toda a Comunidade, pois os crimes de poluição por navios são frequentemente cometidos no interesse de pessoas colectivas ou em seu benefício.
- (6) Os Estados-Membros devem fornecer informações à Comissão sobre a aplicação da presente directiva, para lhe permitir avaliar o seu efeito.
- (7) Uma vez que os objectivos da presente directiva não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, pois, devido ao carácter transfronteiras dos danos eventualmente resultantes dos comportamentos visados, ser melhor alcançados a nível da Comunidade, esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente directiva não excede o necessário para atingir aqueles objectivos.
- (8) A presente directiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pelo artigo 6.º do Tratado da União Europeia e consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- (9) Por conseguinte, a Directiva 2005/35/CE deve ser alterada em conformidade,

ADOPTARAM A PRESENTE DIRECTIVA:

*Artigo 1.º*

A Directiva 2005/35/CE é alterado do seguinte modo:

1. O título é substituído por:  
“Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à poluição por navios e à introdução de sanções, incluindo sanções penais, por crimes de poluição”.
2. Nos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º, no n.º 2 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º, o termo "infracção" é substituído por "infracção penal”.
3. O artigo 4.º passa a ter a seguinte redacção:

*"Infracções penais*

1. Os Estados-Membros devem assegurar que as descargas de substâncias poluentes de navios em qualquer das zonas referidas no n.º 1 do artigo 3.º

sejam consideradas infracções penais, se cometidas com dolo, mera culpa ou negligência grave.

2. Cada Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para garantir que o incitamento e a cumplicidade na prática de uma infracção penal referida no n.º 1 sejam puníveis pelo direito penal. ”

4. Após o artigo 5.º é inserido o artigo 5.º-A seguinte:

*"Sanções aplicáveis às pessoas singulares*

1. Cada Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para garantir que as infracções penais referidas no artigo 4.º sejam passíveis de sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasivas.
2. Cada Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para assegurar que as sanções penais referidas no n.º 1 sejam aplicadas a qualquer pessoa considerada responsável por uma infracção penal na acepção do artigo 4.º."

5. Após o artigo 5.º-A, é inserido o artigo 5.º-B seguinte:

*"Responsabilidade das pessoas colectivas*

1. Cada Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para garantir que as pessoas colectivas possam ser consideradas responsáveis pelas infracções penais referidas no artigo 4.º cometidas em seu benefício por qualquer pessoa, agindo individualmente ou integrada num órgão da pessoa colectiva, que nela ocupe uma posição dominante baseada:
  - a) No poder de representação da pessoa colectiva; ou
  - b) No poder para tomar decisões em nome da pessoa colectiva; ou
  - c) No poder para exercer o controlo a nível da pessoa colectiva.
2. Para além dos casos previstos no n.º 1, cada Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para garantir que as pessoas colectivas possam ser consideradas responsáveis sempre que a falta de vigilância ou de controlo por parte de uma pessoa singular referida no n.º 1 tenha tornado possível a prática, por uma pessoa singular que lhe esteja subordinada, de uma infracção penal referida no artigo 4.º em benefício dessa pessoa colectiva.
3. A responsabilidade das pessoas colectivas nos termos dos n.ºs 1 e 2 não exclui a instauração de procedimento criminal contra as pessoas singulares que sejam autoras, instigadoras ou cúmplices das infracções penais a que se refere o artigo 4.º."

6. Após o artigo 5.º-B, é inserido o artigo 5.º-C seguinte:

*"Sanções aplicáveis às pessoas colectivas*

1. Cada Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para garantir que uma pessoa colectiva considerada responsável nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º-B seja passível de sanções efectivas, proporcionadas e dissuasivas.
2. Cada Estado-Membro deve tomar as medidas necessárias para garantir que as sanções referidas no n.º 1 sejam aplicadas a qualquer pessoa colectiva considerada responsável por um tribunal pela prática de uma infracção penal na acepção do artigo 4.º."

7. O artigo 8.º é suprimido.

*Artigo 2.º*

Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva o mais tardar seis meses a contar da data da sua entrada em vigor. Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão o texto das referidas disposições, bem como um quadro de correspondência entre essas disposições e a presente directiva.

Quando os Estados-Membros adoptarem essas disposições, estas devem incluir uma referência à presente directiva ou ser dela acompanhadas aquando da sua publicação oficial. As modalidades dessa referência serão definidas pelos Estados-Membros.

*Artigo 3.º*

A presente directiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

*Artigo 4.º*

Os Estados-Membros são os destinatários da presente directiva.

Feito em Bruxelas,

*Pelo Parlamento Europeu  
O Presidente*

*Pelo Conselho  
O Presidente*