

CELE E EMISSÕES MARÍTIMAS NAVEGANDO NOVAS FRONTEIRAS NA LEGISLAÇÃO CLIMÁTICA EUROPEIA E NO DIREITO INTERNACIONAL

EU ETS and Maritime Emissions: Navigating New Frontiers in European Climate Legislation and International Law

Kunjie Wang

Candidata a Pós-Doutoramento, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra

Resumo: Este artigo explora a integração do setor marítimo no Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE) em 2023, examinando o seu papel no contexto mais amplo do Direito Climático Europeu e da governança ambiental internacional. Dado que a União Europeia estabelece metas ambiciosas de sustentabilidade, incluindo a redução de gases com efeito de estufa e a eficiência energética, é imprescindível compreender as estratégias regionais da UE e a sua consonância com os quadros globais. Este estudo foca-se no CELE da UE, um elemento crucial na estratégia climática europeia, avaliando a sua aplicação na indústria marítima – um setor recentemente sujeito às medidas de mercado da UE. O artigo aborda o caráter inovador, embora controverso, da inclusão das emissões marítimas no CELE, avaliando o seu potencial como modelo para a expansão do CELE a outros setores. Adicionalmente, discute a compatibilidade das medidas unilaterais da UE com o direito internacional, oferecendo reflexões sobre as dinâmicas das iniciativas regionais na governança climática global.

Palavras-chave: CELE; Desafios Legais; Emissões Marítimas; Estratégias Ambientais; Conformidade com a OMC.

Summary: This paper explores the European Union’s integration of the maritime sector into the EU Emissions Trading System (ETS) in 2023, examining its role within the broader context of European Climate Law and international environmental governance. As the EU sets ambitious sustainability targets, including greenhouse gas reduction and energy efficiency, understanding the EU’s regional strategies and their alignment with global frameworks is imperative. This study focuses on the EU ETS, a vital element in the EU’s climate strategy, assessing its implementation in the maritime industry – an area newly subjected to EU’s market-based measures. The paper discusses the innovative yet contentious nature of including maritime emissions in the EU ETS, evaluating its potential as a model for ETS expansion into other sectors. It also addresses the compatibility of EU’s unilateral measures with international laws, offering insights into the dynamics of regional initiatives within global climate governance.

Keywords: Environmental Strategies; EU ETS; Legal Challenges; Maritime Emissions; WTO Compliance.

1. Introdução

À medida que os efeitos das alterações climáticas¹ no desenvolvimento das sociedades humanas se tornam mais evidentes, a comunidade internacional tem concentrado cada vez mais os seus esforços em estratégias de mitigação, promovendo uma ação global reforçada de governança climática.² Nos anos 1990, alcançou-se um consenso internacional sobre as alterações climáticas com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC)³, de 1992, e o seu Protocolo de Quioto,⁴, complementados pelo Acordo de

1 “Mudança Climática” é definida oficialmente pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima como: “Mudança climática refere-se a uma alteração do clima atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que se soma à variabilidade climática natural observada durante períodos de tempo comparáveis.”

2 Cfr., PAULO CANELAS DE CASTRO, “Climate Change and Water Management: Is EU Water Law Adapted to Climate Change?,” 145, *WIT Transactions on Ecology and the Environment* (2011), p. 828; Valérie Masson-Delmotte et al., *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2021), p. 4.

3 Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, Nova Iorque, 9 de maio de 1992, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1771, No. 30822 (doravante CQNUMC).

4 Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, Quioto,

Paris,⁵ assinado em 2015. Para combater as emissões de carbono, principal motor das alterações climáticas,⁶ a comunidade internacional estabeleceu uma meta de emissões líquidas zero.⁷ A União Europeia (UE), enquanto líder global no desenvolvimento de políticas climáticas internacionais,⁸ tem implementado uma série de ações nesse sentido. Em 2019, a UE lançou o Pacto Ecológico Europeu,⁹ que visa alcançar a neutralidade carbónica até 2050, definindo uma estratégia abrangente para o seu trajeto de desenvolvimento com baixo teor de carbono. Adicionalmente, a Lei Europeia do Clima,¹⁰ aprovada em 2021, consagrou legalmente o objetivo de emissões líquidas zero, reforçando a visão de uma Europa neutra em carbono. Em julho de 2021, a Comissão Europeia apresentou ainda o pacote legislativo “Fit for 55”,¹¹ um quadro político destinado a promover a transformação económica verde da Europa e acelerar a redução das emissões de carbono. Consequentemente, a transição global para uma economia de baixo carbono, marcada pela conservação de energia e redução de emissões, tornou-se o modelo dominante de desenvolvimento económico e societal.¹² Países em todo o mundo estão a esforçar-se para transitar de modelos económicos de alto consumo

11 de dezembro de 1997, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2303, No. 30822 (doravante Protocolo de Quioto).

- 5 Acordo de Paris, 12 de dezembro de 2015. Decisão 1/CP.21, “Adoption of the Paris Agreement” (12 de dezembro de 2015). O Acordo de Paris assinalou uma renovada missão global, ao estabelecer como objetivo limitar o aumento da temperatura global significativamente abaixo de 2°C, comparativamente aos níveis pré-industriais, com a ambiciosa meta de restringi-lo a 1,5°C.
- 6 RAJENDRA K. PACHAURI *et al.*, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2015), p. 2.
- 7 Nações Unidas, *United Nations Climate Change Annual Report 2021*, p. 6.
- 8 SEBASTIAN OBERTHÜR, “Where to Go from Paris? The European Union in Climate Geopolitics,” 2, 2, *Global Affairs* (2016), pp. 119-130.
- 9 COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *O Pacto Ecológico Europeu*, COM(2019) 640 final, 11 de dezembro de 2019.
- 10 Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021, que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e altera os Regulamentos (CE) n.º 401/2009 e (UE) 2018/1999 (*Lei Europeia do Clima*), JO L 243, 9 de julho de 2021 (doravante Lei Europeia do Clima).
- 11 Comunicado de Imprensa, CONSELHO EUROPEU, “Fit for 55: O Conselho e o Parlamento alcançam um acordo provisório sobre o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE e o Fundo Social para o Clima, 18 de dezembro de 2022.
- 12 NICHOLAS STERN, “The Economics of Climate Change,” 98, 2, *American Economic Review* (2008), pp. 1-37.

energético para modelos de baixo carbono o mais rapidamente possível, com as políticas e práticas da UE desempenhando um papel influente a nível global.¹³

O impacto da redução de emissões marítimas internacionais está intrinsecamente ligado a essas ações globais de governança climática. O transporte marítimo internacional, responsável por mais de 80% do comércio global,¹⁴ constitui um componente vital da interconexão económica mundial. Com o aumento do volume do comércio internacional, que resulta no alargamento das embarcações e na intensificação das rotas de navegação,¹⁵ as emissões totais de gases com efeito de estufa provenientes das atividades marítimas têm continuado a crescer. Apesar de uma diminuição temporária nas emissões de CO₂ da frota mundial em 2021, devido ao impacto da pandemia na intensidade global de carbono, as emissões marítimas continuam a ser uma preocupação ambiental significativa. De acordo com a Organização Marítima Internacional (OMI), estima-se que as emissões de carbono provenientes do transporte marítimo aumentem de aproximadamente 90% dos níveis de 2008, registados em 2018, para entre 90% e 130% até 2050.¹⁶ Assim, as estratégias para mitigar as emissões de gases com efeito de estufa nas atividades marítimas têm despertado uma atenção crescente da comunidade global.

No entanto, devido às características específicas dos setores da aviação e do transporte marítimo (por exemplo, mobilidade transfronteiriça e múltiplas jurisdições), estes setores foram excluídos do quadro nacional de contabilização de emissões de gases com efeito de estufa (GEE) do Protocolo de Quioto. Em vez disso, foram integrados no quadro jurídico internacional para as alterações climáticas sob os auspícios das Nações Unidas (ONU).¹⁷ O artigo 2.2 do Protocolo de Quioto delega à Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e à OMI a responsabilidade pela gestão da redução das emissões de gases com efeito de

13 COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Aumentar a ambição climática da Europa para 2030: Investir num futuro neutro para o clima em benefício das pessoas*, COM(2020) 562 final, 17 de setembro de 2020.

14 UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2022* (2022), No. UNCTAD/RMT/2022 e Corr.1.

15 *Ibid.*, pp. 9-15.

16 ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL (OMI), *Fourth IMO Greenhouse Gas Study 2020* (Londres: OMI, 2021), p. 3.

17 BENOIT MAYER, *The International Law on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), p. 55; SIMON EGGLESTON *et al.*, *2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* (IGES, 2006), n.º 8.2.1; J.T. HOUGHTON *et al.*, *Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* (Exeter: UK Meteorological Office, 1997), 1.2.

estufa nesses domínios.¹⁸ A nível internacional, ainda não existe um mecanismo global unificado de mercado para a redução das emissões marítimas,¹⁹ embora a OMI tenha feito progressos no desenvolvimento de tecnologias e regulamentos internacionais destinados a reduzir as emissões de carbono no setor marítimo. Esses esforços incluem normas jurídicas direcionadas para a redução de emissões de gases com efeito de estufa no setor marítimo, abrangendo medidas técnicas e operacionais.²⁰ A nível nacional, as tendências e políticas de redução de emissões variam significativamente entre os países, refletindo diferentes posições nacionais e resultando em níveis variados de sucesso no processo de redução. Por exemplo, a UE tem sido proativa em promover normas mais rigorosas para as emissões no setor do transporte marítimo,²¹ refletindo o seu forte compromisso em enfrentar as alterações climáticas, evidenciado pela adesão a convenções internacionais, como a CQNUAC, e pela implementação de legislação regional ambiciosa, como a Lei Europeia do Clima.

Enquanto ator internacional *sui generis* em matéria de clima,²² a UE tem-se comprometido a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, tanto a nível regional como global. Relativamente à redução de emissões no setor do transporte marítimo, a UE tem envidado esforços para promover o desenvolvimento de políticas e legislação no âmbito da OMI e implementado medidas correspondentes nas suas políticas regionais de redução de emissões. Em 2005, para alcançar a meta de redução de emissões do Protocolo de Quioto, a UE estabeleceu o primeiro

18 Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, Quioto, 11 de dezembro de 1997, *United Nations Treaty Series*, Vol. 2303, No. 30822 (doravante Protocolo de Quioto), Artigo 2.2. A ICAO é uma agência especializada das Nações Unidas, criada pela Convenção sobre Aviação Civil Internacional, 7 de dezembro de 1944, 15 U.N.T.S. 295. A OMI foi estabelecida pela Convenção sobre a Organização Marítima Internacional, 6 de março de 1948, 289 U.N.T.S. 48.

19 ALICE BOWS-LARKIN, “All Adrift: Aviation, Shipping, and Climate Change Policy,” 15, 6, *Climate Policy* (2015), p. 689; DAGMAR NELISSEN e Jasper Faber, *EU Policies to Address Maritime GHG Emissions: Analysis of the Impacts on GHG Emissions*, Germany Federal Environment Agency Discussion Paper (2012), 49, p.1.

20 UNCTAD, *supra* nota 14, pp. 29-33.

21 COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Integrar as emissões do transporte marítimo nas políticas de redução de gases com efeito de estufa da UE*, COM(2013) 479 final, 28 de junho de 2013; Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a utilização de combustíveis renováveis e com baixo teor de carbono no transporte marítimo e que altera a Diretiva 2009/16/CE, COM(2021) 562 final, 14 de julho de 2021.

22 ESTELLE BROSSET E SANDRINE MALJEAN-DUBOIS, “*The Paris Agreement, EU Climate Law and the Energy Union*,” em Marjan Peeters e Mariolina Eliantonio (eds.), *Research Handbook on EU Environmental Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020), p. 416.

sistema de comércio de licenças de emissão (CELE) do mundo, com base numa abordagem de mercado. Embora este sistema tenha abrangido a maioria dos setores e gases,²³ o setor marítimo foi inicialmente excluído devido à sua mobilidade e características globais.²⁴ Contudo, ao longo do tempo, a UE reconheceu o papel crucial do setor do transporte marítimo nas alterações climáticas. Em 2008, a UE introduziu a Diretiva 2008/101/EC²⁵ que incluiu a aviação internacional no seu sistema de comércio de emissões de carbono. Subsequentemente, a UE procurou incluir o transporte marítimo internacional no seu quadro regional de comércio de emissões de carbono. Esta iniciativa está alinhada com o compromisso da Comissão Europeia de integrar as emissões marítimas nas metas de emissões da UE, caso não seja alcançado um acordo global no âmbito da OMI/CQNUAC, embora a OMI tenha aprovado o Índice de Projeto de Eficiência Energética (EEDI), uma norma global de eficiência energética para navios. No entanto, esta norma de eficiência é obrigatória apenas para embarcações novas e incentiva principalmente medidas técnicas.²⁶

Assim, para reforçar o seu compromisso, a UE tem procurado incorporar o transporte marítimo internacional no seu CELE regional, estabelecendo um

23 De acordo com informações fornecidas pela página web “Climate Action” da Comissão Europeia, sob o título “EU Emissions Trading System (EU ETS),” o CELE abrange amplamente uma gama de setores e gases com efeito de estufa. Inclui as emissões de CO₂ provenientes da geração de eletricidade e calor, bem como indústrias intensivas em energia, como refinarias de petróleo, siderurgias e setores que envolvem a produção de ferro, alumínio, metais, cimento, cal, vidro, cerâmica, pasta, papel, cartão, ácidos e produtos químicos orgânicos a granel. O sistema também inclui emissões de óxido nitroso (N₂O) provenientes da produção de determinados ácidos e perfluorocarbonos (PFCs) da produção de alumínio. Inicialmente, o sistema não abrangia os setores de aviação e transporte marítimo. No entanto, em desenvolvimentos recentes, as emissões de CO₂ da aviação dentro e fora do Espaço Económico Europeu (EEE) para a Suíça e o Reino Unido, bem como o transporte marítimo, foram incluídas. É importante notar que, no setor da aviação, o CELE aplica-se apenas a voos entre aeroportos dentro do EEE até pelo menos o final de 2026. Desde 1 de janeiro de 2019, os operadores de aeronaves são obrigados a monitorizar e relatar as suas emissões dentro do EEE. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en.

24 BENOIT MAYER, *The International Law on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), p. 55.

25 Diretiva 2008/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de novembro de 2008, que altera a Diretiva 2003/87/CE de modo a incluir atividades de aviação no regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade [2009], JO L 8/3, 13 de janeiro de 2019.

26 DAGMAR NELISSEN E JASPER FABER, *EU Policies to Address Maritime GHG Emissions: Analysis of the Impacts on GHG Emissions*, Germany Federal Environment Agency Discussion Paper (2012), 49, p.1.

mecanismo unilateral de comércio de emissões de carbono no setor marítimo.²⁷ Em 2009, a Comissão Europeia expressou a sua intenção de regulamentar as emissões de gases com efeito de estufa provenientes do transporte marítimo internacional através de um mecanismo baseado no mercado,²⁸ em vez de aguardar por medidas adicionais da OMI. Em março de 2011, a Comissão Europeia propôs, no Livro Branco de 2011 sobre os transportes,²⁹ uma redução significativa das emissões do setor marítimo até 2050.³⁰ Em 2013, a Comissão estabeleceu uma estratégia para reduzir as emissões de GEE na indústria marítima.³¹ Em conformidade, foi introduzido o Regulamento (UE) 2015/757,³² representando um passo crucial para este objetivo ao estabelecer um sistema de monitorização, comunicação e verificação (MRV) das emissões de CO₂ provenientes do transporte marítimo, com início em 1 de janeiro de 2018.³³ Prosseguindo este caminho, o Pacto Ecológico Europeu foi lançado em 2019. Como parte deste pacto, em 2021, a Comissão Europeia adotou o pacote legislativo “Fit for 55”, que visa reduzir em 55% as emissões de GEE até 2030, em comparação com os níveis de 1990. Este pacote

27 *Ibid.*

28 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Aumentar o financiamento internacional para o clima: Um modelo europeu para o acordo de Copenhaga*, COM(2009) 475 final, 10 de setembro de 2009.

29 Comissão Europeia, Livro Branco: *Roteiro para um espaço único europeu de transportes – Por um sistema de transporte competitivo e eficiente em termos de recursos*, COM(2011) 144 final, 28 de março de 2011.

30 O Livro Branco de 2011 delineou 40 iniciativas específicas destinadas a fomentar um sistema de transporte competitivo que melhorasse a mobilidade, eliminasse barreiras-chave em áreas críticas e estimulasse o crescimento e o emprego. Um dos principais objetivos estabelecidos foi uma redução mínima de 40% nas emissões do transporte marítimo até 2050, contribuindo para um corte geral de 60% nas emissões do setor dos transportes até meados do século.

31 COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Integrar as emissões do transporte marítimo nas políticas de redução de gases com efeito de estufa da UE*, COM(2013) 479 final, 28 de junho de 2013. A estratégia incluiu um sistema de monitorização, relato e verificação (MRV) das emissões de CO₂ de grandes navios que utilizam portos da UE, estabelecendo metas de redução de gases com efeito de estufa para o setor do transporte marítimo e implementando medidas adicionais, como medidas baseadas no mercado, a médio e longo prazo.

32 Regulamento (UE) 2015/757 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2015, relativo à monitorização, relato e verificação das emissões de dióxido de carbono do transporte marítimo, e que altera a Diretiva 2009/16/CE (Texto relevante para o EEE), JO L 123, 19 de maio de 2015.

33 COMISSÃO EUROPEIA, “*Reducing Emissions from the Shipping Sector*,” disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport-emissions/reducing-emissions-shipping-sector_en#eu-strategy.

propôs inicialmente a extensão do CELE da UE para abranger as emissões do transporte marítimo internacional.³⁴ Em maio de 2023, esta proposta concretizou-se com a integração formal do setor marítimo, responsável por cerca de 2,5% das emissões globais de GEE, no CELE da UE.³⁵ Esta extensão exige que todas as empresas de transporte marítimo³⁶ que operem embarcações com mais de 5.000 toneladas brutas que atraquem em portos da UE, independentemente da bandeira ou propriedade, obtenham licenças para as suas emissões. O regulamento aplica-se a viagens nas águas territoriais da UE e entre a UE e países terceiros. Embora esta medida detenha potencial para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa do setor marítimo através de um mecanismo de mercado, tem suscitado discussões sobre a sua legalidade, dado envolver todos os navios estrangeiros que atraquem em portos da UE, sendo vista por muitos como uma ação unilateral da UE que desafia a autoridade da OMI, aumentando assim a incerteza no processo de redução das emissões marítimas.

2. As Emissões Marítimas na Agenda Climática da UE: O Caminho para um CELE Marítimo

A UE tem estado há muito na vanguarda das políticas globais de combate às alterações climáticas, abordando progressivamente vários setores que contribuem para as emissões de GEE. Nos últimos anos, a UE tem concentrado esforços crescentes na redução das emissões do setor marítimo, alinhando essas iniciativas com os seus objetivos climáticos mais amplos, incluindo os estabelecidos na Lei Europeia do Clima. Esta lei, aprovada em 2021, consagra o objetivo da UE de alcançar emissões líquidas zero até 2050. As emissões marítimas, que representam uma parcela significativa das emissões globais de GEE relacionadas ao comércio,

34 *Ibid.*

35 PricewaterhouseCoopers International Limited (PwC), “EU Emissions Trading System and its extension to the maritime industry,” 19 de junho de 2023, disponível em: <https://www.pwc.com/mt/en/publications/tax-legal/eu-emissions-trading-system.html>.

36 O termo “empresa de navegação” compreende não apenas o armador, mas também outras entidades, como gestores de navios ou afretadores de casco nu, que assumiram as responsabilidades operacionais do navio junto ao seu proprietário. Ao assumir essas tarefas, estas entidades comprometem-se também a cumprir os deveres e expectativas estabelecidos pelo Código Internacional de Gestão para a Operação Segura de Navios e para a Prevenção da Poluição, conforme definido no Anexo I do Regulamento (CE) n.º 336/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de fevereiro de 2006 relativo à implementação do Código Internacional de Gestão de Segurança dentro da Comunidade e que revoga o Regulamento (CE) n.º 3051/95 do Conselho (Texto relevante para o EEE), JO L 64, 4 de março de 2006.

tornaram-se um elemento crítico da política climática da UE.

2.1 Política e Estratégia para a Redução das Emissões Marítimas

A trajetória da UE rumo a uma economia de baixo carbono e competitiva até 2050, delineada pela primeira vez em 2011, estabeleceu as bases para os seus objetivos climáticos de longo prazo. Este plano de ação destacou a importância de integrar a eficiência energética e o desenvolvimento sustentável em todos os setores, incluindo o transporte marítimo.³⁷ No centro desses esforços, surgiram a Política Marítima Integrada e o Livro Branco dos Transportes. Estes quadros políticos visaram reduzir as emissões, assegurando simultaneamente a competitividade global do setor marítimo europeu.

A Política Marítima Integrada enfatizou uma abordagem holística às atividades marítimas, promovendo o desenvolvimento sustentável em áreas como transporte marítimo, portos, construção naval e conservação ambiental marinha. Esta política sublinhou a necessidade de inovação baseada no conhecimento nos setores marítimos e reforçou o papel de liderança da UE na governança internacional dos oceanos.³⁸ Paralelamente, o Livro Branco dos Transportes de 2011 visou a criação de uma área de transporte europeia única, eficiente em recursos e ambientalmente sustentável. Este documento apelou a uma colaboração mais estreita com a IMO para aplicar normas ambientais mais rigorosas e melhorar a eficiência energética no transporte marítimo por meio de combustíveis mais limpos e avanços tecnológicos.³⁹

O ponto de viragem na estratégia marítima da UE ocorreu com o pacote “Fit for 55” em 2021, que visava reduzir as emissões de carbono em 55% até 2030. Este pacote introduziu propostas regulatórias-chave para integrar o setor marítimo no CELE da UE, marcando um passo significativo na aliança das reduções de emissões marítimas com os objetivos climáticos mais amplos da UE.⁴⁰

37 COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Roteiro para uma Economia Competitiva e com Baixas Emissões de Carbono em 2050*, COM(2011) 112 final, 8 de março de 2011.

38 COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Uma Política Marítima Integrada para a União Europeia*, COM(2007) 575 final, 10 de outubro de 2007.

39 COMISSÃO EUROPEIA, *Livro Branco*, *supra* nota 29.

40 Comunicado de Imprensa, “Fit for 55,” *supra* nota 11.

2.2 Operacionalização da Estratégia de Redução de Emissões Marítimas da UE

O quadro operacional da UE para a redução de emissões marítimas evoluiu através de uma combinação de medidas regulatórias e mecanismos baseados no mercado. Um instrumento fundamental nesse contexto é o sistema MRV (Monitorização, Comunicação e Verificação) para emissões de CO₂ no transporte marítimo, introduzido pelo Regulamento 2015/757.⁴¹ Vigente desde 2018, o mecanismo MRV assegura a recolha abrangente de dados sobre emissões de gases com efeito de estufa (GEE) provenientes de navios que utilizam portos da UE. Essa abordagem baseada em dados permite à UE definir metas precisas de redução de emissões e reforçar a transparência no setor marítimo.

O sistema MRV tem sido continuamente aprimorado, com a recente adoção do Regulamento 2023/957, que amplia o âmbito de monitorização para incluir gases adicionais, como metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O), bem como navios com arqueação bruta entre 400 e 5.000 toneladas.⁴² Ao integrar essas medidas no CELE, a UE está a aproveitar mecanismos de mercado para incentivar a redução de emissões, garantindo ao mesmo tempo a responsabilização através de uma monitorização e comunicação rigorosas.

O CELE, inicialmente projetado para abordar emissões em indústrias intensivas em energia, expandiu-se ao longo do tempo para incluir outros setores, como a aviação. A partir das lições aprendidas com a inclusão da aviação no CELE em 2012,⁴³ a UE agora ampliou o esquema para abranger as emissões marítimas, com a incorporação formal prevista até 2023. A aplicação do CELE ao setor marítimo segue uma abordagem semelhante, exigindo licenças de carbono para todos os navios com mais de 5.000 toneladas de arqueação bruta, independentemente da bandeira, que operem em águas da UE.⁴⁴ Espera-se que

41 Regulamento (UE) 2023/957, *supra* nota 32. O Regulamento 2023/957 incorporou atividades de transporte marítimo no CELE. Esta expansão faz parte da ambição da UE de aumentar as metas climáticas, visando a neutralidade climática até 2050.

42 COMISSÃO EUROPEIA, “*Reducing Emissions from the Shipping Sector*,” disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en.

43 Até 2012, a UE havia incorporado atividades de aviação no âmbito do CELE, sinalizando planos potenciais para as emissões marítimas caso as iniciativas globais da OMI se mostrassem insuficientes.

44 COMISSÃO EUROPEIA, “*Reducing Emissions from the Shipping Sector*,” *supra* nota 42; Regulamento (UE) 2023/957, JO L 130, *supra* nota 32; Diretiva (UE) 2023/959 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de maio de 2023, que altera a Diretiva 2003/87/CE que estabelece um sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União e a Decisão (UE) 2015/1814 relativa à criação e funcionamento de uma reserva de estabilidade do

esta inclusão promova investimentos em tecnologias mais limpas e práticas de navegação mais eficientes, alinhando ainda mais o setor marítimo com os objetivos climáticos da UE.

2.3 Desafios e Implicações Internacionais

Embora as medidas ambiciosas da UE para a redução de emissões marítimas tenham atraído atenção global, também levantaram desafios legais e políticos importantes, particularmente no que diz respeito à abordagem unilateral da UE. A inclusão das emissões marítimas no CELE desencadeou debates sobre a jurisdição da UE e a sua conformidade com o princípio das Responsabilidades Comuns mas Diferenciadas (CBDR), um princípio central do direito internacional do clima.⁴⁵ O princípio CBDR reconhece que os países têm capacidades e responsabilidades diferentes para enfrentar as mudanças climáticas, dadas as suas diferentes trajetórias históricas de emissões.

Um dos aspetos controversos do CELE marítimo da UE é a sua aplicabilidade a todos os navios, incluindo embarcações de países não pertencentes à UE, que entrem em portos da UE. Este âmbito amplo gerou críticas de alguns stakeholders, que argumentam que a ação unilateral da UE pode entrar em conflito com o direito marítimo internacional e os princípios de soberania territorial. Além disso, a decisão da UE de regulamentar emissões para além das suas águas territoriais reflete debates anteriores no setor da aviação, particularmente no caso C-366/10.⁴⁶ Nesse caso, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) confirmou a autoridade da UE para regulamentar emissões da aviação no seu território, mesmo na ausência de medidas internacionais abrangentes.

À medida que a UE continua a afirmar a sua liderança na governança climática, a sua abordagem para a redução de emissões marítimas provavelmente influenciará as discussões globais sobre mecanismos baseados no mercado e o quadro legal que rege as emissões de GEE no transporte marítimo internacional. A

mercado para o sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União (Texto relevante para o EEE), JO L 130, 16 de maio de 2023.

45 A CQNUMC estabeleceu o princípio CBDR como princípio orientador para a ação climática global. O Protocolo de Quioto consolidou ainda mais o princípio CBDR, definindo uma abordagem estruturada para a redução de emissões. O Acordo de Paris refinou o princípio CBDR, introduzindo um modelo que enfatiza “responsabilidades comuns mas diferenciadas, capacidades respectivas e cenários nacionais variados,” permitindo que cada país determine as suas próprias Contribuições Nacionalmente Determinadas para alcançar a meta global.

46 TJUE, Processo C-366/10, *Air Transport Association of America v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, Acórdão do Tribunal (Grande Secção) de 21 de dezembro de 2011, ECLI:EU:C:2011:864.

integração do setor marítimo no CELE pela UE representa um passo significativo para alcançar os seus objetivos climáticos, mas também destaca a complexa interação entre a governança regional e global na luta contra as alterações climáticas.

3. Avaliação do CELE Marítimo da UE à Luz do Direito Internacional

3.1 No Contexto do Direito Internacional das Alterações Climáticas

Uma questão central na interpretação jurídica do CELE Marítimo da UE é se a União Europeia possui autoridade para adotar medidas unilaterais relativas às emissões marítimas no âmbito do direito internacional das alterações climáticas. Esta análise concentra-se nos fundamentos legais fornecidos pelo Protocolo de Quioto e pelo Acordo de Paris.

O Protocolo de Quioto oferece a referência jurídica mais direta para as emissões marítimas e da aviação por meio do Artigo 2.2,⁴⁷ que determina que os países do Anexo I reduzam as emissões desses setores em cooperação com a IMO e a ICAO. O Artigo 2.2 do Protocolo de Quioto, elemento central deste debate, admite interpretações distintas.⁴⁸ A interpretação deste artigo gerou diversas complexidades, especialmente no que diz respeito à divisão de responsabilidades entre os países do Anexo I e os não-Anexo I. A ausência de distinções claras nos quadros da IMO e da ICAO dificulta compromissos unilaterais por parte dos países do Anexo I. Além disso, o estatuto de observador da UE nessas organizações introduz mais ambiguidades quanto à sua capacidade de cumprir integralmente as suas obrigações no âmbito do Artigo 2.2. O acórdão no Caso C-366/10 validou o direito da UE de tomar medidas independentes caso as instituições multilaterais não atuem, sublinhando o potencial para ações unilaterais quando os quadros

47 O Artigo 2.2 do Protocolo de Quioto afirma que, “[A]s Partes incluídas no Anexo I devem buscar limitar ou reduzir as emissões de gases com efeito de estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal provenientes de combustíveis marítimos e de aviação, trabalhando através da Organização da Aviação Civil Internacional e da Organização Marítima Internacional, respetivamente.”

48 Veja-se, por exemplo, BENOIT MAYER, “Case C-366/10, *Air Transport Association of America and Others v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 21 December 2011,” 49, 3, *Common Market Law Review* (2012), pp. 1113-1140; MARC D. DAVIDSON E JASPER FABER, “*Market-Based Instruments to Reduce Greenhouse Gas Emissions from Ships: Taxonomy and Assessment*,” in Regina Asariotis e Hassiba Benamara (eds.), *Maritime Transport and the Climate Change Challenge* (2012), pp. 148-164.

internacionais falham em abordar as emissões.

O conflito jurídico entre o princípio das Responsabilidades Comuns mas Diferenciadas (CBDR), fundamental no Protocolo de Quioto, e o princípio da Não Discriminação, tradicionalmente defendido pela IMO, gera desafios adicionais. Estes princípios divergentes levantam questões sobre qual quadro deveria orientar as ações dos países do Anexo I em relação às emissões marítimas.

A UE tem demonstrado boa-fé ao cooperar com a IMO na busca de mecanismos coletivos de redução de emissões. No entanto, com progressos limitados dentro da IMO, a UE indicou que, se os acordos internacionais continuarem insuficientes, medidas unilaterais podem ser necessárias para alcançar os seus objetivos climáticos. O lento desenvolvimento de mecanismos de mercado dentro da IMO, complicado por discordâncias sobre a aplicação do princípio CBDR, levou a UE a propor a extensão do CELE ao setor marítimo. Embora controversa, essa medida está alinhada com a interpretação legal da UE de que ações unilaterais são justificáveis se os esforços multilaterais forem insuficientes.

O sistema de bandeira de conveniência, onde embarcações se registam em países em desenvolvimento para evitar regulamentações mais rigorosas, apresenta desafios adicionais para a aplicação do princípio CBDR nas reduções de emissões marítimas. Os países em desenvolvimento continuam a defender o princípio CBDR como um elemento central do direito ambiental internacional, mas suas posições têm sido amplamente ignoradas em emendas cruciais da IMO, particularmente aquelas relacionadas a padrões de emissão de navios.

Dadas essas complexidades, as medidas unilaterais potenciais da UE não representam um abandono do multilateralismo, mas sim uma resposta à urgência da ação climática. Embora essa abordagem possa levar a disputas legais e tensões diplomáticas, as ações da UE são impulsionadas pela necessidade de enfrentar lacunas na regulamentação global das emissões marítimas. A posição da UE reflete o seu compromisso mais amplo com a proteção ambiental, mesmo que isso signifique agir de forma independente quando as instituições internacionais são lentas em agir.

Então, o CELE Marítimo da UE, analisado à luz do Artigo 2.2 do Protocolo de Quioto e do Acordo de Paris, é juridicamente justificado. A expiração do segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto em 2020 deslocou o foco para o Acordo de Paris, que oferece maior flexibilidade nas ações climáticas nacionais. O Artigo 6.1 do Acordo de Paris encoraja a implementação cooperativa das Contribuições Nacionalmente Determinadas, mas não restringe iniciativas unilaterais. Assim, as medidas da UE estão em conformidade com as suas obrigações nos tratados e com o seu compromisso geral de enfrentar as alterações climáticas.

3.2 Avaliação da Jurisdição Extraterritorial do CELE Marítimo da UE

Os esforços unilaterais da UE para reduzir as emissões marítimas têm gerado debates sobre as potenciais implicações extraterritoriais do CELE Marítimo, especialmente considerando o compromisso da UE com a cooperação internacional nos termos do Artigo 2.2 do Protocolo de Quioto.⁴⁹ Embora a UE afirme que o CELE Marítimo se baseia na jurisdição territorial, na prática, a medida pode responsabilizar embarcações estrangeiras por emissões geradas além das águas territoriais da UE.⁵⁰ Tal abordagem suscita preocupações sobre se o CELE extrapola os padrões legais internacionais estabelecidos.⁵¹

A abordagem da UE inspira-se em lições extraídas da regulação do setor da aviação por meio da Diretiva 2008/101/EC, que obrigava todas as aeronaves que aterravam em aeroportos da UE a participarem do CELE, independentemente da sua origem.⁵² Embora o TJUE tenha decidido que esta medida estava dentro da jurisdição territorial da UE, muitos países argumentaram que se tratava de uma extrapolação extraterritorial.⁵³ O Caso C-366/10 exemplificou estas complexidades jurisdicionais, mas a UE defendeu a sua posição destacando a ligação entre as emissões e os vínculos territoriais com os aeroportos da UE.⁵⁴ Um debate jurisdicional semelhante agora circunda a inclusão das emissões marítimas no CELE Marítimo.⁵⁵

49 JASPER FABER *et al.*, *Technical Support for European Action to Reducing Greenhouse Gas Emissions from International Maritime Transport* (Países Baixos: CE Delft, 2009), Concurso DG ENV. C3/ATA/2008/0016.

50 As restrições domésticas podem ter origem em legislação, jurisprudência, normas constitucionais ou cortesia internacional. As leis internacionais também podem estabelecer limites para a aplicação extraterritorial das leis. Cfr., TOMASZ KOZIEL, “*Extraterritorial Application of EU Environmental Law – Implications of the ECJ’s Judgment in Air Transport Association of America*,” 19, *Columbia Journal of European Law Online Supplement* (2013), p. 5.

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

53 JON BAE, “*Review of the Dispute Settlement Mechanism Under the International Civil Aviation Organization: Contradiction of Political Body Adjudication*,” 4, 1, *Journal of International Dispute Settlement* (2013), pp. 65-81.

54 Em setembro de 2011, 26 estados-membros da OACI, incluindo os Estados Unidos, China, Rússia e Índia, emitiram uma declaração conjunta em Nova Deli, opondo-se à inclusão de aeronaves no sistema de comércio unilateral da UE (opuseram-se ao plano de taxa de carbono para companhias aéreas da UE) e defenderam que as emissões de carbono na aviação fossem tratadas pela OACI.

55 O Congresso dos EUA promulgou o European Union Emissions Trading Scheme Prohibition Act of 2011, proibindo qualquer operador de aviação civil dos EUA de participar no CELE unilateral da UE. A Administração de Aviação Civil da China emitiu uma proibição semelhante.

A jurisdição da UE cobre as emissões dentro dos seus limites territoriais, mas a tentativa de regular as emissões de embarcações operando fora das suas águas territoriais confunde a linha entre os princípios territoriais e extraterritoriais.⁵⁶ Embora o “teste dos efeitos” — em que ações no exterior impactam os territórios da UE — possa justificar tais medidas, introduz incertezas sobre até que ponto a UE pode estender a sua jurisdição ao abrigo do direito internacional.⁵⁷ A natureza transfronteiriça da poluição complica ainda mais esta questão, dado que as emissões do transporte marítimo internacional afetam todas as nações.⁵⁸

O direito internacional, particularmente a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM),⁵⁹ impõe limitações à capacidade da UE de impor regulamentos extraterritoriais. A jurisdição do Estado do porto permite que a UE regule embarcações que entram nos seus portos, mas limita a sua autoridade sobre navios fora das suas águas territoriais.⁶⁰ Embora

Cfr., “H.R.2594 – 112th Congress (2011-2012): European Union Emissions Trading Scheme Prohibition Act of 2011,” Congress.gov, Library of Congress, 17 de dezembro de 2011; Armin Ibitz, “Towards A Global Scheme for Carbon Emissions Reduction in Aviation: China’s Role in Blocking the Extension of the European Union’s Emissions Trading Scheme,” 13, 2, *Asia Europe Journal* (2015), pp. 113-130.

56 TJUE, Processo C-366/10, Acórdão do Tribunal, *supra* nota 46, n.º 1.

57 Parecer da Advogada-Geral Juliane Kokott no Processo C-366/10, 6 de outubro de 2011, ECLI:EU:C:2011:637, n.os 207-221.

58 As decisões preliminares do TJUE e os pontos de vista da Advogada-Geral do TJUE corroboram esta perspetiva. Veja-se, Parecer da Advogada-Geral Juliane Kokott no Processo C-366/10, *supra* nota 57, n.º 147. Afirma-se que, “[O] facto de o cálculo das licenças de emissão a serem entregues se basear em cada caso no voo como um todo não confere à Diretiva 2008/101 qualquer efeito extraterritorial. Embora, de certa forma, sejam considerados eventos que ocorrem em alto mar ou no território de terceiros países, tal pode indiretamente incentivar as companhias aéreas a comportarem-se de forma particular ao voar sobre alto-mar ou no território de terceiros países, sobretudo consumindo o mínimo de combustível possível e emitindo o menor volume de gases com efeito de estufa possível. No entanto, não há qualquer regra concreta relativa à sua conduta no espaço aéreo fora da União Europeia.”

59 Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), Montego Bay, 10 de dezembro de 1982, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1833, No. 31363. Entrou em vigor em 16 de novembro de 1994.

60 Veja-se, por exemplo, MANOLIS KOTZAMPASAKIS, “*Intercontinental Shipping in the European Union Emissions Trading System: A ‘fifty-fifty’ Alignment with the Law of the Sea and International Climate Law?*,” 32, 1, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (2023), pp. 29-43; HENRIK RINGBOM, “*Global Problem—Regional Solution? International Law Reflections on an EU CO₂ Emissions Trading Scheme for Ships*,” 26, 4, *The International Journal of Marine and Coastal Law* (2011), pp. 613-641; SOPHIA KOPELA, “*Port-State Jurisdiction, Extraterritoriality, and the Protection of Global Commons*,” 47, 2, *Ocean Development & International Law* (2016), pp. 89-130.

a UE possa estabelecer condições para a entrada nos portos, como a exigência de participação no CELE, isso não se estende necessariamente às emissões geradas fora das águas da UE.⁶¹

Para avaliar a legitimidade da aplicabilidade extraterritorial do CELE Marítimo da UE, é essencial considerar as restrições que a CNUDM impõe à legislação do Estado do porto no que diz respeito à poluição causada por embarcações. A jurisdição do Estado do porto decorre do princípio da soberania territorial, concedendo direitos jurisdicionais quase irrestritos dentro dos seus limites territoriais, abrangendo poderes legislativos, executivos e judiciais.⁶² Ao discutir a aplicabilidade extraterritorial do CELE Marítimo, a UE pode traçar paralelos com a lógica da Diretiva 2008/101/EC, argumentando que a aplicação desta diretiva a aeronaves estrangeiras aterrando ou descolando em Estados-membros da UE não infringe a soberania territorial de países terceiros.⁶³ Embora alguns académicos sustentem que tais medidas unilaterais estão em conformidade com o direito internacional,⁶⁴ é crucial examinar potenciais conflitos com as disposições da CNUDM relativas à jurisdição do Estado do porto. Por um lado, o Artigo 25(2) da CNUDM não restringe especificamente a jurisdição de um Estado do porto; ele essencialmente confirma o seu direito de negar a entrada a embarcações estrangeiras. No entanto, isso não implica que o Estado possua

61 BEVAN MARTEN, *Port State Jurisdiction and the Regulation of International Merchant Shipping* (Cham: Springer, 2014), p.78.

62 *Ibid.* Para embarcações estrangeiras, enquanto podem evitar as leis e regulamentos ambientais de um estado portuário ao optar por não entrar nos seus portos, a sua escolha de entrar implica concordar implicitamente com as condições do estado portuário, mesmo que estas estejam relacionadas com ações fora do território do estado portuário.

63 No Acórdão do Processo C-366/10, o Tribunal referenciou o Processo C-286/90, relativo à detenção de uma embarcação panamenha num porto dinamarquês sob jurisdição do estado portuário. O navio, ao realizar pesca ilegal fora das águas da UE, foi detido ao entrar na Dinamarca por violar os regulamentos da UE contra pesca ilegal em águas internacionais. A carga foi confiscada e leiloada enquanto a tripulação iniciou procedimentos legais. O TJUE enfatizou que, quando embarcações estrangeiras estão em portos de estados-membros da UE, os regulamentos da UE podem ser aplicados, dado que o navio está, em termos gerais, sob a jurisdição irrestrita desse estado. Consequentemente, a confiscação e o leilão da carga foram considerados legais. Esta interpretação ampla da jurisdição do estado portuário sugere que os estados portuários poderiam aplicar leis nacionais extraterritorialmente. Assim, a UE pode exigir que todas as embarcações estrangeiras que entrem nos portos dos seus estados-membros comprem licenças de emissão para gases com efeito de estufa emitidos fora da jurisdição da UE, incluindo em águas internacionais e territoriais de terceiros países. Cfr., Processo C-366/10, Acórdão do Tribunal, *supra* nota 46, n.os 123-124; Processo C-286/90, *Poulsen and Diva Navigation*, Acórdão do Tribunal de 24 de novembro de 1992, ECLI:EU:C:1992:453, n.º 9, 28.

64 PER KÅGESON, “*Linking CO₂ Emissions from International Shipping to the EU ETS*,” Alemanha, *Agência Federal de Meio Ambiente* (2007).

jurisdição ilimitada sobre estas embarcações.⁶⁵ A jurisdição do Estado do porto, baseada na soberania territorial, não deve estender-se a responsabilizar estrangeiros por ações realizadas fora das suas fronteiras, a menos que esteja fundamentada em princípios de jurisdição reconhecidos, como os princípios de territorialidade, nacionalidade, proteção ou jurisdição universal. Dado que o CELE Marítimo da UE fundamenta a sua jurisdição nos princípios territoriais e que as emissões dos navios são uma forma de poluição atmosférica,⁶⁶ é imperativo avaliar a sua conformidade com as disposições da CNUDM relativas ao controlo da poluição marítima. O Artigo 211 fornece disposições gerais sobre a poluição causada por embarcações, indicando que a jurisdição dos Estados ao abrigo do Direito Internacional do Mar está estreitamente ligada à sua soberania territorial.⁶⁷ Em

65 CNUDM, *supra* nota 59, Artigo 25(2) da Secção 3.A (Regras Aplicáveis a Todos os Navios, Passagem Inocente no Mar Territorial) da Parte II (Mar Territorial e Zona Contígua), que define “Direitos de Proteção do Estado Costeiro”. Diz que: “[N]o caso de navios a caminho de águas internas ou a fazer escala numa instalação portuária fora das águas internas, o Estado costeiro também tem o direito de tomar as medidas necessárias para prevenir qualquer violação das condições às quais a admissão desses navios às águas internas ou tal escala está sujeita.”

66 Embora alguns académicos argumentem que o dióxido de carbono não deveria ser categorizado como uma forma de poluição oriunda de navios, a sua contestação deriva da noção de excepcionalismo climático. Esta perspetiva foi introduzida pela primeira vez no Caso *Massachusetts v. Environmental Protection Agency et al.*, defendendo que as emissões de gases com efeito de estufa como o dióxido de carbono abordam exclusivamente questões de mudanças climáticas ou aquecimento global, distintas dos problemas de poluição atmosférica convencionais. Contudo, este ponto de vista continua a ser contestado. Embora o dióxido de carbono esteja naturalmente presente na atmosfera e não seja intrinsecamente tóxico, de acordo com o Artigo 1(4) da CNUDM, que define “poluição do ambiente marinho,” emissões excessivas de gases com efeito de estufa provenientes de navios podem degradar a qualidade do ambiente marinho. Como tal, devem ser consideradas uma forma de poluição marinha, alinhando-se com os conceitos operacionais de poluição ambiental marítima na teoria da poluição ambiental marinha. Cfr., JOHN COPELAND NAGLE, “*Climate Exceptionalism*,” 40, *Environmental Law* (2010), p. 53; Caso *Massachusetts v. Environmental Protection Agency et al.*, 549 U.S. 497 (2007); CNUDM, *supra* nota 59, Artigo 1(4) da Parte I (Introdução), afirma que: “[A] poluição do ambiente marinho” significa a introdução por parte do homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou energia no ambiente marinho, incluindo estuários, que resulte ou seja suscetível de resultar em efeitos deletérios, como danos a recursos vivos e à vida marinha, perigos para a saúde humana, impedimento de atividades marítimas, incluindo pesca e outros usos legítimos do mar, degradação da qualidade para uso da água do mar e redução das amenidades.”

67 CNUDM, *supra* nota 59, Artigo 211 da Secção 5 (Regras Internacionais e Legislação Nacional para Prevenir, Reduzir e Controlar a Poluição do Ambiente Marinho) da Parte XII (Proteção e Preservação do Ambiente Marinho), define “poluição proveniente de navios,” pp. 106-107. Especialmente, para evitar sujeitar navios marítimos internacionais a leis nacionais sobre poluição atmosférica sobrepostas, o parágrafo 3 deste artigo recomenda que os países colaborem através de organizações internacionais (como a OMI) para estabelecer regras globais e regionais para

contrapartida, o Artigo 212 aborda especificamente a “poluição do ou através da atmosfera”, afirmando que os Estados signatários podem legislar apenas em relação ao seu espaço aéreo ou às embarcações e aeronaves que ostentem a sua bandeira para prevenir a poluição originada ou canalizada através da atmosfera, restringindo fundamentalmente o âmbito territorial de tais disposições.⁶⁸ Com base no princípio de que disposições específicas prevalecem sobre gerais, ao avaliar a legitimidade do CELE Marítimo da UE no que diz respeito às emissões de gases com efeito de estufa provenientes de navios, o Artigo 212 deve ser a principal referência. Por este entendimento, o CELE Marítimo da UE deveria estar confinado às águas territoriais e internas dos Estados-membros da UE, não regulando emissões de gases com efeito de estufa provenientes de embarcações em águas internacionais, assim como em águas territoriais e internas de Estados costeiros.⁶⁹

Além disso, é necessário analisar as limitações impostas pela jurisdição do Estado do porto na aplicabilidade extraterritorial do CELE Marítimo da UE, particularmente no que concerne à possibilidade de a UE exigir que navios estrangeiros adquiram quotas para emissões geradas fora das águas territoriais dos Estados-membros da UE como condição para entrada nos seus portos. O Artigo 218 da CNUDM oferece uma orientação vital para analisar a jurisdição potencial da UE sobre as emissões de navios estrangeiros com base na jurisdição do Estado do porto. O Artigo 218(1) essencialmente restringe a autoridade dos Estados do porto, limitando-a a supervisionar apenas embarcações que não cumpram regras e padrões reconhecidos internacionalmente e estabelecidos por organismos internacionais competentes ou conferências diplomáticas amplas.⁷⁰ Embora o Artigo 211(3) da CNUDM permita que Estados do porto “estabeleçam requisitos específicos para a prevenção, redução e controlo da

o controlo da poluição atmosférica de navios.

68 O Artigo 212 da CNUDM define “Poluição Proveniente ou Através da Atmosfera,” afirmando que: “[O]s estados devem adotar leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição do ambiente marinho proveniente ou através da atmosfera, aplicáveis ao espaço aéreo sob sua soberania e a navios que arvoram sua bandeira ou a navios ou aeronaves do seu registo, tendo em conta regras, normas e práticas acordadas internacionalmente, bem como os procedimentos recomendados e a segurança da navegação aérea...”

69 MANOLIS KOTZAMPASAKIS, *supra* nota 60.

70 O Artigo 218 da CNUDM define “fiscalização pelos estados portuários,” especificando no Artigo 218(1): “[Q]uando um navio se encontra voluntariamente num porto ou num terminal offshore de um Estado, esse Estado pode realizar investigações e, quando as provas assim o justificarem, instaurar processos em relação a qualquer descarga desse navio fora das águas internas, mar territorial ou zona económica exclusiva desse Estado, em violação das regras e normas internacionais aplicáveis estabelecidas através da organização internacional competente ou conferência diplomática geral.”

poluição do ambiente marinho” para embarcações estrangeiras que entrem nos seus territórios ou escalem nos seus terminais offshore,⁷¹ permanece ambíguo se tais requisitos devem estar em conformidade com regras internacionais ou se ficam à discricionariedade do Estado do porto.⁷² Porém, o Artigo 218 não menciona os “requisitos específicos” do Artigo 211(3). Assim, deduzindo do Artigo 218(1), no caso de poluição causada por navios além das águas internas, do mar territorial ou da zona económica exclusiva, os Estados do porto só podem exercer jurisdição com base em regras e padrões internacionais estabelecidos. O pressuposto do CELE Marítimo da UE, que exige que navios estrangeiros comprem quotas de emissões geradas fora das águas territoriais da UE, depende da existência de “regras e padrões internacionais aplicáveis estabelecidos por organizações internacionais competentes ou conferências diplomáticas gerais”. Contudo, as discussões em curso no âmbito da OMI sobre mecanismos de redução de emissões marítimas e a aceitação global limitada do Anexo VI da Convenção MARPOL 73/78 – o único instrumento jurídico internacional que regula as emissões de gases com efeito de estufa no setor marítimo – indicam que tais padrões não são universalmente reconhecidos.⁷³ Consequentemente, sob o Artigo 218 da CNUDM, se a jurisdição legislativa do Estado do porto estiver restrita a navios em violação de regras e padrões internacionais aplicáveis, as leis ambientais da UE não se aplicariam a ações extraterritoriais dessas embarcações, mesmo que esses navios posteriormente entrem nos seus portos. Isto levanta outra questão: a UE pode adotar medidas de execução contra navios estrangeiros que emitam fora das suas águas territoriais caso esses navios violem os “requisitos específicos” da UE para a prevenção da poluição marítima? As disposições da CNUDM não fornecem uma resposta clara a esta questão. Assim, permanece uma questão em aberto, que requer maior exploração no direito internacional, se a UE, agindo como Estado do porto, possui autoridade para impor regulamentos sobre atividades extraterritoriais de embarcações estrangeiras. Contudo, conforme as disposições

71 O Artigo 211(3) da CNUDM afirma: “[O]s estados que estabelecem requisitos específicos para a prevenção, redução e controlo da poluição do ambiente marinho como condição para a entrada de navios e estrangeiros nos seus portos ou águas internas, ou para uma escala nos seus terminais offshore, devem dar a devida publicidade a tais requisitos e comunicá-los à organização internacional competente...”

72 TATJANA KESELJ, “*Port State Jurisdiction in Respect of Pollution from Ships: The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea and the Memoranda of Understanding*,” 30, 2, *Ocean Development & International Law* (1999), pp. 127-160.

73 O Capítulo 4 do Anexo VI da Convenção MARPOL 73/78 aborda as emissões de gases com efeito de estufa provenientes de navios. Estipula que os países em desenvolvimento estão autorizados a prorrogar o período de aplicação das normas relevantes de eficiência energética e operacional dos navios.

atuais, tal jurisdição parece exceder o que a CNUDM permite.

Assim, ao ser analisado à luz do Direito Internacional do Mar, o CELE Marítimo da UE atravessa terrenos legais complexos. Enquanto a UE pode argumentar o seu direito de regular as emissões de gases com efeito de estufa de embarcações estrangeiras com base em direitos territoriais e condições de entrada nos portos, as disposições da CNUDM, especialmente os Artigos 212 e 218, indicam restrições a uma jurisdição tão expansiva. A aplicação extraterritorial do CELE Marítimo, especialmente a exigência de que navios estrangeiros adquiram quotas de emissão para além dos territórios da UE, parece desafiar os limites estabelecidos pela CNUDM. Dado o consenso global limitado sobre padrões de emissões marítimas, evidente nas discussões dentro da OMI e do Anexo VI da Convenção MARPOL 73/78, o CELE da UE pode enfrentar desafios para justificar a sua jurisdição sobre emissões de embarcações estrangeiras fora dos seus territórios. A avaliação da Legalidade Extraterritorial do CELE Marítimo da UE sob a perspetiva do Direito Internacional do Mar sublinha que a sua legalidade é, na melhor das hipóteses, controversa. Além disso, há uma necessidade urgente de um quadro abrangente e universalmente aceite para a regulação das emissões marítimas que assegure a proteção ambiental enquanto respeita os princípios do direito internacional.

3.3 Avaliação da Compatibilidade do CELE Marítimo da UE com as Regras Comerciais da OMC

Para a indústria naval, uma vez implementado o CELE Marítimo da UE, os operadores de navios serão diretamente impactados por esta medida ambiental unilateral. Estes operadores poderão optar por modificar e atualizar as suas embarcações para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa ou adquirir licenças de emissão de carbono. Em qualquer um dos casos, enfrentarão um aumento nos custos operacionais. Por um lado, quando os operadores de navios atuam como prestadores de serviços marítimos, o aumento nos custos operacionais inevitavelmente tornará mais desafiador o acesso ao mercado de serviços. Por outro lado, quando os navios estão envolvidos no transporte de mercadorias, o aumento dos custos operacionais levará diretamente ao aumento das tarifas de transporte marítimo, que, por sua vez, serão suportados pelos remetentes, resultando no aumento dos preços dos bens e, potencialmente, dificultando a circulação de mercadorias entre outros países e a UE. Portanto, uma vez implementada esta medida pela UE, ela afetará tanto o comércio de serviços como o comércio de bens. Esta seção analisará a legalidade do mecanismo de emissões de carbono

marítimas da UE no âmbito dos quadros do GATT⁷⁴ e do GATS⁷⁵.

O mecanismo do CELE Marítimo da UE aplica-se diretamente aos navios atracados nos portos da UE, independentemente de estarem envolvidos no transporte de carga ou passageiros, ambos constituindo uma forma de serviço marítimo. Uma vez que o CELE Marítimo da UE inclui as emissões de gases com efeito de estufa provenientes das últimas viagens de navios entrando ou saindo de portos de Estados-Membros da UE, com base na abordagem anterior do CELE de Aviação da UE, as empresas marítimas podem enfrentar duas opções: primeiro, a UE exige que as empresas marítimas adquiram e paguem as licenças anuais de emissão de carbono; segundo, após excederem as licenças gratuitas, devem adquirir licenças adicionais através de leilões ou do comércio de carbono ou, caso contrário, enfrentar uma multa estabelecida pela UE de 100 euros por tonelada de emissões de CO₂ ou a proibição de entrada nos portos da UE.⁷⁶ É evidente

-
- 74 General Agreement on Tariffs and Trade 1947, 30 October 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 (hereinafter GATT 1947). General Agreement on Tariffs and Trade 1994, 15 April 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (hereinafter GATT 1994). Established in 1947, the GATT is a multilateral agreement facilitating trade among 153 nations. It was superseded by the WTO in 1995, which then took on GATT's legal and institutional roles. Distinctively, GATT 1947 represents the original accord, while GATT 1994 is its updated version, incorporating almost all provisions of its predecessor, save for the Protocol of Provisional Application; and should any conflict arise, GATT 1947 stands superior. Central principles of the GATT were subsequently adopted by agreements on services and intellectual property, and many WTO multilateral trade agreements from the Uruguay Round built upon GATT provisions. See WTO, "GATT 1994," https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_e.htm.
- 75 Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947, 30 de outubro de 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 (doravante GATT 1947). Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994, 15 de abril de 1994, Acordo de Marraquexe que Estabelece a Organização Mundial do Comércio, Anexo 1A, 1867 U.N.T.S. 187, 33 I.L.M. 1153 (doravante GATT 1994). Estabelecido em 1947, o GATT é um acordo multilateral que facilita o comércio entre 153 nações. Foi substituído pela OMC em 1995, que assumiu as funções legais e institucionais do GATT. Distintamente, o GATT 1947 representa o acordo original, enquanto o GATT 1994 é sua versão atualizada, incorporando quase todas as disposições de seu predecessor, exceto o Protocolo de Aplicação Provisória; em caso de conflito, o GATT 1947 prevalece. Os princípios centrais do GATT foram posteriormente adotados por acordos sobre serviços e propriedade intelectual, e muitos acordos comerciais multilaterais da OMC da Rodada Uruguai basearam-se nas disposições do GATT. OMC: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm.
- 76 De acordo com o relatório de design institucional encomendado pela Comissão Europeia à CE Delft, uma vez que a UE inclua o transporte marítimo na sua diretiva de comércio de carbono, os navios que atracam em portos da UE serão obrigados a adquirir licenças de emissão de outras entidades após excederem as suas licenças totais, ou devem pagar à UE uma taxa de 100 euros por tonelada equivalente de dióxido de carbono, ou o navio será proibido de entrar nos portos da UE. Cfr., TIM BÄUERLE *et al.*, "Integration of Marine Transport into the European Emissions

que ambas as opções resultarão no aumento dos custos de transporte marítimo, porque os transportadores podem decidir repassar esses custos aos remetentes, aumentando as taxas de frete marítimo e, assim, afetando a livre circulação de mercadorias entre a UE e outros países, com impacto final no comércio de bens e em outros serviços comerciais.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à compatibilidade do CELE Marítimo da UE com as regras da OMC sobre o comércio de serviços marítimos, uma vez que nenhum acordo sobre o comércio de serviços marítimos foi alcançado até o momento no âmbito da OMC,⁷⁷ o comércio de serviços marítimos é ainda primordialmente regido pelas disposições gerais do GATS.⁷⁸ Em segundo lugar, o CELE Marítimo da UE pode constituir uma barreira comercial não tarifária e precisa ser analisado no âmbito do GATT, especialmente quanto à sua compatibilidade com as disposições de tratamento nacional e de nação mais favorecida estabelecidas pelo GATT.⁷⁹

3.3.1 Justificação do CELE Marítimo da UE sob os Princípios de Não-Discriminação

Práticas comerciais discriminatórias são uma característica central do protecionismo, favorecendo produtos e serviços domésticos mais caros ou de menor qualidade em detrimento de estrangeiros, o que leva a distorções de mercado. O preâmbulo do Acordo da OMC enfatiza a importância de eliminar tal discriminação no comércio internacional, identificando a “eliminação de tratamento discriminatório” como um dos principais objetivos.⁸⁰ Os dois principais

Trading System,” Environmental, Economic and Legal Analysis of Different Options (2010), pp. 58-60.

77 Tanto a Rodada do Uruguai quanto a Rodada de Doha de negociações não conseguiram chegar a um pacote de compromissos sobre o comércio de serviços marítimos. OMC, “Maritime Transport,” disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/transport_e/transport_maritime_e.htm.

78 O Artigo I:1 do GATS afirma: “Este Acordo aplica-se a medidas dos Membros que afetam o comércio de serviços.” Por sua vez, o Artigo I:3 do GATS define “serviços” como incluindo qualquer serviço em qualquer setor. Atualmente, no âmbito da OMC, o transporte marítimo não alcançou um acordo de serviço separado como a aviação e não foi excluído do escopo do GATS, de forma que o comércio de serviços marítimos ainda pode ser regido pelas disposições do GATS.

79 Considerando que o CELE Marítimo da UE pode exigir que os navios adquiram licenças de emissão para toda a sua viagem, quanto maior a distância de transporte das mercadorias, maior o custo indireto das quotas que suportam. Portanto, o CELE Marítimo da UE poderia constituir uma discriminação de tratamento não nacional contra produtos importados semelhantes em termos de impostos e encargos internos, conforme estipulado nos Artigos III:1 e III:2 do GATT.

80 A OMC visa reduzir barreiras comerciais e eliminar tratamentos discriminatórios nas relações

princípios de não discriminação no âmbito do direito da OMC são as obrigações de Tratamento Nacional e Tratamento de Nação Mais Favorecida.⁸¹ A obrigação de Tratamento Nacional assegura que os países não tratem produtos ou serviços estrangeiros de forma menos favorável do que os nacionais, enquanto a obrigação de Tratamento de Nação Mais Favorecida proíbe o tratamento preferencial de certos países em detrimento de outros.⁸²

Do ponto de vista do Tratamento Nacional, a compatibilidade do CELE Marítimo da UE com as regras da OMC encontra-se fundamentada no Artigo III do GATT, que estabelece o princípio do Tratamento Nacional. O Artigo III:2 exige que produtos importados não estejam sujeitos a impostos internos ou encargos superiores aos aplicados a produtos nacionais, incluindo impostos ou encargos relacionados à venda, compra, transporte e distribuição.⁸³ No âmbito do CELE Marítimo da UE, navios estrangeiros devem adquirir licenças de emissão, sendo o custo dessas licenças repassado ao consignatário. Isso levanta a questão de saber se tal prática constitui um tratamento discriminatório em relação às mercadorias transportadas por navios estrangeiros, potencialmente violando o Artigo III. Ademais, surge a dúvida sobre se a exigência de adquirir licenças de emissão de carbono se qualifica como “impostos internos ou encargos,” o que a colocaria

comerciais internacionais. Cfr., OMC Analytical Index, “WTO Agreement – Preamble (DS Reports),” disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/wto_agree_preamble_jur.pdf. Veja-se também, OMC, “Trade and Environment,” disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e.htm.

- 81 SECRETARIADO DA OMC, “*The Fundamental WTO Principles of National Treatment, Most-Favoured-Nation Treatment and Transparency*,” WT/WGTCP/W/114, 14 de abril de 1999.
- 82 ANDREW D. MITCHELL, *Legal Principles in WTO Disputes* (Vol. 61) (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 39.
- 83 Em relação à potencial implementação do CELE Marítimo da UE, existem preocupações específicas quanto à sua conformidade com o Artigo III:2 do GATT, referente ao tratamento nacional. O Artigo III:2 do GATT aborda principalmente se o país importador proporciona aos produtos importados o mesmo tratamento que oferece aos produtos nacionais semelhantes em termos de impostos internos ou outros encargos internos. Veja-se o Artigo III do GATT (Tratamento Nacional na Tributação e Regulamentação Interna), que afirma que “1. [O]s países contratantes reconhecem que impostos internos e outros encargos internos, bem como leis, regulamentos e requisitos que afetam a venda interna, oferta para venda, compra, transporte, distribuição ou uso de produtos, e regulamentos quantitativos internos que exigem a mistura, processamento ou uso de produtos em quantidades ou proporções especificadas, não devem ser aplicados a produtos importados ou nacionais de forma a proteger a produção nacional. 2. Os produtos do território de qualquer país contratante importados para o território de qualquer outro país contratante não estarão sujeitos, direta ou indiretamente, a impostos internos ou outros encargos internos de qualquer tipo que excedam aqueles aplicados, direta ou indiretamente, a produtos nacionais semelhantes. Além disso, nenhum país contratante aplicará impostos internos ou outros encargos internos a produtos importados ou nacionais de forma contrária aos princípios estabelecidos no parágrafo 1.”

sob o escopo do Artigo III:2.⁸⁴

Embora não haja uma disposição explícita no direito da OMC que defina “impostos internos ou outros encargos internos,” diversos estudiosos e um relatório da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) sugerem que pagamentos a governos se qualificam como medidas fiscais.⁸⁵ O Caso C-366/10 do TJUE, envolvendo o CELE de Aviação da UE, abordou essa questão quando companhias aéreas argumentaram que o regime de licenças de carbono da UE constituía um imposto. No entanto, o Tribunal Europeu decidiu que, como o regime é orientado pelo mercado e a receita não é diretamente canalizada para o governo, ele não se configura como um imposto ou encargo.⁸⁶ Essa distinção permanece crítica para compreender se o CELE Marítimo da UE se enquadraria no Artigo III:2 do GATT, com alguns estudiosos considerando-o uma medida regulatória, e não fiscal.⁸⁷

84 OCDE Negotiating Group on the Multilateral Agreement on Investment (MAI), *Expert Group No.3 on Treatment of Tax Issues in the MAI: Definition of Taxes*, OCDE Doc. DAFFE/MAI/EG2(96)3, 19 de abril de 1996, disponível em: <https://www.oecd.org/daf/mai/pdf/eg2/eg2963e.pdf>.

85 *Ibid*, n.os 1 e 9. A OCDE definiu imposto como “pagamentos compulsórios e não reembolsáveis ao governo geral,” enquanto uma taxa ou encargo é “cobrada em conexão com um serviço ou atividade específica.” A partir disso, torna-se evidente o núcleo das definições da OCDE para ambos os conceitos sobre o pagamento de uma certa quantia ao governo. Veja-se também, HUI-HENG HONG, “*Reconciling International Investment Agreements with Domestic Tax Laws through Restructuring Taxation Clauses in International Investment Agreements*,” 12, *Contemporary Asia Arbitration Journal* (2019), p. 59.

86 Convenção sobre Aviação Civil Internacional, 7 de dezembro de 1944, em vigor desde 4 de abril de 1947 conforme emendada, 61 Stat. 1180, 15 U.N.T.S. 295 (doravante Convenção de Chicago). Um aspecto importante destacado no Caso C-366/10 do TJUE refere-se ao Artigo 15 da Convenção de Chicago. O Artigo 15 enfatiza que as taxas impostas por um estado contratante para o uso de aeroportos internacionais não devem ser superiores aos custos de prestação desses serviços e devem ser aplicadas igualmente a aeronaves nacionais e estrangeiras. A contestação da Associação Aérea dos EUA neste caso baseava-se na crença de que as licenças de emissão de carbono da UE poderiam ser interpretadas como taxas, potencialmente conflitando com as disposições do Artigo 15 contra cobranças indevidas. Veja-se o Artigo 15 da Convenção de Chicago, disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/3ddca0dd4.pdf>.

87 LORAND BARTELS, “*The WTO Legality of the Application of the EU’s Emission Trading System to Aviation*,” 23, 2, *European Journal of International Law* (2012), p. 439. Ele argumenta que o CELE da Aviação da UE não deve ser interpretado como um imposto ou uma taxa simplesmente porque exige que as companhias aéreas adquiram licenças de emissão de carbono. Isso contrasta com uma imposição fiscal direta sobre uma atividade específica. Em vez disso, ao adquirir essas licenças, as companhias aéreas obtêm um direito de propriedade negociável. Essa disposição pode ser analogizada como “um mandato para motociclistas adquirirem capacetes,” evidentemente uma medida regulatória. A natureza regulatória de tal mandato não é alterada apenas porque o estado é o vendedor inicial desses capacetes. Consequentemente, nesses contextos, pode ser inapropriado rotular a estrutura estabelecida pelo mandato como um

Do ponto de vista do Tratamento de Nação Mais Favorecida, o Artigo I do GATT assegura que qualquer vantagem ou tratamento preferencial concedido por uma parte contratante deve ser estendido incondicional e imediatamente a todas as outras partes contratantes.⁸⁸ O CELE Marítimo da UE exige que os navios operando em rotas da UE participem do sistema, adquirindo licenças para toda a viagem. Este custo é transferido ao consignatário, aumentando o preço das mercadorias importadas e potencialmente criando uma vantagem implícita para a UE. Países mais distantes dos portos da UE, devido a viagens mais longas, podem gerar mais emissões de gases com efeito de estufa e, assim, enfrentar custos mais elevados no âmbito do CELE.⁸⁹ Isso pode levar a um tratamento diferenciado e, potencialmente, violar o princípio de Nação Mais Favorecida. Se a UE isentar países com medidas de redução de carbono semelhantes, como fez no setor de aviação, isso poderia resultar em outra violação do princípio de Nação

imposto ou taxa interna, apenas porque a penalidade por não conformidade tem implicações econômicas. Veja-se também, Soledad R. SANCHEZ-TABERNERO, “*For Whom the Bell Tolls: The EU ETS in Aviation under the TBT Agreement*,” 49, 5, *Journal of World Trade* (2015), pp. 793-794.

- 88 O Artigo I do GATT (Tratamento Geral de Nação Mais Favorecida) que afirma: “1. [N]o que diz respeito a direitos aduaneiros e encargos de qualquer tipo impostos sobre ou em conexão com a importação ou exportação, ou impostos sobre a transferência internacional de pagamentos para importações ou exportações, e no que diz respeito ao método de cobrança de tais direitos e encargos... qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por qualquer país contratante a qualquer produto originário ou destinado a outro país será concedida imediatamente e incondicionalmente a produtos semelhantes originários ou destinados aos territórios de todos os outros países contratantes...”
- 89 Com base na aplicação de regras relevantes no âmbito dos quadros do GATT e da OMC, determinar se uma medida viola o Artigo I:1 do GATT envolve uma análise por três principais perspectivas: a. Se a medida em questão constitui um benefício; b. Se a medida se enquadra no âmbito de assuntos regulamentados pelo Artigo I:1 do GATT. Dado o objetivo inerente do sistema comercial da OMC de maximizar o escopo do comércio livre, o alcance das entidades ajustadas pelo Artigo I:1 do GATT é consideravelmente amplo; c. Se a vantagem é concedida incondicionalmente a produtos semelhantes de outros estados membros. Quanto à definição de “incondicionalmente,” o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC ainda não estabeleceu um método definitivo. Por exemplo, no caso *EC-Tariff Preference*, o Painel da OMC afirmou que “incondicionalmente” implica a ausência de quaisquer restrições ou condições. Ainda assim, no caso *Canada-Automotive*, o Painel interpretou “incondicionalmente” como proibindo membros da OMC de conceder benefícios distinguindo a origem dos produtos. Cfr., Relatório do Painel da OMC, *Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, Doc No 98-2505, ITL 014 (OMC 1998), DSR 1998:VI, 2201, adotado em 2 de julho de 1998, n.º 7.5; Relatório do Órgão de Apelação, *European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries*, WT/DS246/R, 1 de dezembro de 2003, n.º 7.59; Relatório do Órgão de Apelação, *Canada – Certain Measures Affecting the Automobile Industry*, WT/DS139/R, WT/DS142/R, 11 de fevereiro de 2000, n.º 10.29.

Mais Favorecida ao oferecer tratamento preferencial a certas nações.⁹⁰ Se uma abordagem semelhante for aplicada ao setor marítimo, resultará em tratamento diferenciado. Especificamente, operadores de embarcações com medidas equivalentes nacionais poderiam desfrutar de tratamento preferencial em relação àqueles sem tais medidas, violando assim o princípio de Nação Mais Favorecida. Com base nessa análise, pode-se argumentar que o tratamento diferenciado decorrente do CELE Marítimo da UE viola a disposição do Artigo I:1 do GATT que exige que tal tratamento seja concedido “imediatamente e incondicionalmente” a outros membros da OMC.⁹¹

Por fim, em relação à compatibilidade do CELE Marítimo da UE com o Tratamento de Nação Mais Favorecida no âmbito do GATS, o Artigo II delinea este princípio. Além disso, o preâmbulo do GATS enfatiza que o Tratamento de Nação Mais Favorecida no setor de comércio de serviços deve ser perseguido com base em uma “vantagem mútua” e visando um equilíbrio geral de direitos e obrigações.⁹² Como resultado, o Tratamento de Nação Mais Favorecida no GATS é condicional, dependendo do sucesso ou fracasso de acordos bilaterais ou multilaterais entre as partes contratantes, como os relacionados à distribuição de quotas de carga ou acordos marítimos mútuos. Portanto, esta seção não analisará mais detalhadamente o CELE Marítimo da UE no âmbito do GATS.

3.3.2 Justificação do CELE Marítimo da UE sob as Exceções Ambientais

Tanto o Artigo XX do GATT quanto o Artigo XIV do GATS preveem exceções gerais. Isso significa que, mesmo que uma medida cause tratamento diferenciado, constituindo discriminação e potencialmente violando os princípios de Tratamento Nacional ou de Tratamento de Nação Mais Favorecida, tal discriminação ainda pode ser considerada legal se cumprir os critérios estabelecidos pela cláusula de Exceções Gerais.⁹³

O Artigo XX do GATT estabelece exceções gerais especificamente para o comércio de bens no âmbito da OMC.⁹⁴ No contexto do CELE Marítimo da UE,

90 Diretiva 2008/101/CE, *supra* nota 25, Preâmbulo (17), Artigo 25a.

91 O Artigo I:1 do GATT, *supra* nota 74.

92 O terceiro ponto do preâmbulo do GATS menciona que: “[D]esejando a realização precoce de níveis progressivamente mais elevados de liberalização do comércio de serviços através de rodadas sucessivas de negociações multilaterais destinadas a promover os interesses de todos os participantes em uma base mutuamente vantajosa e a garantir um equilíbrio geral de direitos e obrigações, ao mesmo tempo respeitando devidamente os objetivos da política nacional.”

93 O objetivo de estabelecer essas disposições de exceção geral é garantir que, quando um país contratante enfrente circunstâncias específicas ou persiga determinados objetivos, ele possa desviar-se de seus compromissos no âmbito dos quadros do GATT ou GATS.

94 O Artigo XX do GATT (Exceções Gerais) que afirma: “[S]ujeito a exigência de que tais medidas

as disposições relevantes são o Artigo XX(b), que permite medidas protetivas para a vida ou saúde humana, animal e vegetal, e o Artigo XX(g), que autoriza medidas relacionadas à conservação de recursos naturais esgotáveis, especialmente quando associadas a restrições de produção ou consumo.⁹⁵

Para que o CELE Marítimo da UE seja isento sob o Artigo XX, apesar de violar os princípios de não discriminação, é necessário demonstrar que a medida se qualifica como uma ação ambiental legítima ao abrigo do parágrafo (b), para proteger a vida e a saúde, ou do parágrafo (g), para conservar recursos esgotáveis. Além disso, é essencial avaliar se a medida atende ao requisito de necessidade no parágrafo (b) ou se apenas se relaciona aos objetivos do parágrafo (g).⁹⁶ Ademais, o CELE Marítimo da UE deve cumprir o preâmbulo do Artigo XX, assegurando que não constitua “discriminação arbitrária ou injustificável” ou que não atue como uma “restrição disfarçada ao comércio internacional.”

Inicialmente, a análise se concentraria em saber se a UE pode justificar o CELE Marítimo sob o Artigo XX(b), que permite medidas destinadas a proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal. A UE poderia argumentar que o CELE ajuda a reduzir as emissões marítimas, mitigando assim as mudanças climáticas e protegendo a vida e a saúde. No entanto, determinar a necessidade da medida envolve avaliar sua contribuição para os objetivos ambientais em relação à importância dos interesses que busca salvaguardar. Uma vez estabelecida a necessidade da medida, é crucial examinar se existem alternativas menos restritivas ao comércio.⁹⁷

não sejam aplicadas de forma a constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde prevalecem as mesmas condições, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional, nada neste Acordo será interpretado como impeditivo da adoção ou execução por qualquer país contratante de medidas: ... (b) necessárias para proteger a vida ou a saúde de humanos, animais ou plantas. ... (g) relacionadas à conservação de recursos naturais exauríveis se tais medidas forem efetivadas em conjunto com restrições à produção ou consumo doméstico. ...”

95 Dado que o Artigo XIV(b) do GATS reflete o Artigo XX do GATT, esta seção argumenta principalmente a compatibilidade do CELE Marítimo da UE com os requisitos do Artigo XX do GATT.

96 OMC, “WTO Rules and Environmental Policies: GATT Exceptions,” disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_rules_exceptions_e.htm.

97 *Ibid.* Para determinar se uma medida é considerada “necessária” para proteger a vida ou saúde de humanos, animais ou plantas nos termos do Artigo XX(b), as orientações fornecidas pelos painéis da OMC esclarecem: o Órgão de Apelação emprega um método que envolve avaliar e contrabalançar vários elementos. Estes incluem a extensão em que a ação ambiental promove o objetivo político pretendido, a importância dos interesses ou princípios universais protegidos pela medida, e seu impacto no comércio global. Se a análise inicial indicar a necessidade da medida, essa conclusão exige validação adicional contrastando-a com potenciais alternativas menos restritivas ao comércio que ainda ofereçam um benefício comparável ao objetivo pretendido.

Embora a UE possa argumentar que o CELE Marítimo desempenha um papel fundamental na redução de emissões marítimas, especialmente devido à limitação das políticas da IMO, provar que é a alternativa menos restritiva ao comércio permanece um desafio.⁹⁸ A UE possui outras opções para abordar as emissões marítimas, como mecanismos de comando e controle ou políticas fiscais, como impostos sobre o carbono.⁹⁹ Além disso, um sistema global de comércio de emissões sob a égide da IMO provavelmente seria mais eficaz do que a abordagem unilateral da UE. Assim, é difícil estabelecer a indispensabilidade do CELE Marítimo da UE, o que torna improvável que ele se qualifique como uma exceção ambiental ao abrigo do Artigo XX(b).

Em seguida, a análise se concentra na adesão da UE ao Artigo XX(g), que aborda medidas destinadas à conservação de recursos naturais esgotáveis. Considerando que o CELE visa as emissões de carbono, que impactam a atmosfera, a questão principal é se a atmosfera se qualifica como um recurso esgotável. Embora nenhuma disposição internacional específica responda diretamente a esta questão, o painel da OMC já decidiu que certos recursos renováveis, como o ar limpo, podem se qualificar como esgotáveis se sua degradação exceder as taxas naturais de regeneração.¹⁰⁰ Além disso, o painel da OMC e o Órgão de Apelação decidiram que, mesmo que uma medida não vise diretamente um recurso esgotável, ainda pode se enquadrar no Artigo XX(g) se estiver relacionada à proteção de tais recursos.¹⁰¹ Consequentemente, a UE poderia argumentar que o CELE visa

98 Relatório do Painel da OMC, *United States – Section 337 of the Tariff Act of 1930*, GATT Doc 36S/345, adotado em 7 de novembro de 1989, n.º 5.26. Veja-se também, Relatório do Painel da OMC, *Thailand – Restrictions on Importation and Internal Taxes on Cigarettes*, GATT Doc 37S/200, adotado em 7 de novembro de 1990, n.º 75.

99 Os governos utilizam uma variedade de mecanismos para reduzir as emissões: os mecanismos de comando e controle impõem o cumprimento de normas obrigatórias e penalizações; as estratégias fiscais, como os impostos sobre o carbono, cobram aos poluidores com base nas emissões e alocam as receitas para apoiar iniciativas de energia limpa; e as estratégias baseadas no mercado, como os sistemas de comércio de licenças de emissão, regulam o total de emissões permitindo a negociação de licenças de emissão dentro de metas estabelecidas.

100 Relatório do Órgão de Apelação, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 12 de outubro de 1998, n.os 130-131; Relatório do Órgão de Apelação, *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 29 de abril de 1996, p. 3; Relatório do Painel da OMC, *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R e WT/DS433/R, adotado em 26 de março de 2014, n.º 7.279.

101 No caso *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, embora o Órgão de Apelação da OMC tivesse reservas quanto à classificação do ar limpo como um recurso natural, reconheceu, no entanto, o Clean Air Act dos EUA como uma política destinada a reduzir o esgotamento do ar limpo. Isto foi considerado como uma política de proteção de um recurso natural esgotável. Cfr., Relatório do Órgão de Apelação, *United States – Standards for*

conservar a atmosfera e proteger outras espécies impactadas pelas mudanças climáticas. No entanto, para ter sucesso ao abrigo do Artigo XX(g), a medida também deve cumprir o requisito do preâmbulo de evitar discriminação arbitrária ou injustificável ou restrições disfarçadas ao comércio.

Assim, o CELE Marítimo da UE não atende aos critérios para exceções ambientais ao abrigo do Artigo XX(b) ou do Artigo XX(g) do GATT. Como resultado, esta medida ambiental unilateral não pode reivindicar isenção dos princípios de não discriminação estabelecidos pelos quadros do GATT e do GATS.

4. Conclusões

Os resultados deste trabalho destacam a necessidade urgente de uma ação global imediata, coordenada e sustentada para combater a crescente ameaça das alterações climáticas. A evolução dos quadros legais, desde os primeiros reconhecimentos até tratados abrangentes, sublinha o crescente compromisso da humanidade em enfrentar este desafio. Neste contexto, a indústria de transporte marítimo continua a ser um contribuinte significativo para as emissões de gases com efeito de estufa e enfrenta uma pressão crescente para descarbonizar. Apesar do seu papel crucial, o setor tem sido lento em adotar medidas de descarbonização devido à dependência de combustíveis fósseis, regulamentação insuficiente e desafios como a fuga de carbono e a complexidade jurisdicional. A decisão da UE de incluir o setor marítimo no seu Sistema de Comércio de Licenças de Emissão a partir de janeiro de 2024 representa um desenvolvimento crucial. Embora esta medida possa acelerar a descarbonização, ela levanta questões sobre o seu alinhamento com os quadros internacionais e as suas implicações mais amplas para a cooperação climática global.

O quadro regulatório do setor marítimo, moldado em grande parte pela IMO, enfrenta pressão crescente de medidas regionais, como o CELE Marítimo da UE. Estas iniciativas, embora inovadoras e urgentes, expõem as tensões inerentes entre os objetivos regionais e a necessidade de colaboração global. O CELE Marítimo da UE exemplifica essa dinâmica, ao tentar equilibrar princípios como a não discriminação, a boa-fé e a soberania estatal com objetivos ambientais ambiciosos. Essa dinâmica levanta questões mais amplas sobre como medidas regionais podem alinhar-se com as normas globais, especialmente face às insuficiências dos quadros internacionais existentes para responder à urgência da crise climática.

Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R, 29 de abril de 1996.

A interação entre soberania e gestão global complica ainda mais este ambiente regulatório. À medida que a globalização se intensifica, a degradação ambiental e os problemas comerciais transfronteiriços transcendem os limites nacionais, expondo as limitações do direito ambiental internacional, particularmente a sua falta de mecanismos robustos de aplicação.¹⁰² A jurisdição estatal, tradicionalmente confinada aos limites territoriais, enfrenta desafios ao ser estendida extraterritorialmente e deve ser justificada sob o direito internacional permissivo.¹⁰³ A distinção entre jurisdição prescritiva e de aplicação, como destacado no Caso Lotus, enfatiza as restrições sobre a autoridade de um Estado para legislar extraterritorialmente.¹⁰⁴ Em resposta ao aumento dos desafios ambientais, alguns Estados invocam a doutrina dos efeitos para reivindicar jurisdição sobre atividades ambientais estrangeiras com impactos domésticos, embora isso permaneça controverso e arrisque reivindicações excessivas de jurisdição universal.¹⁰⁵ Da mesma forma, a jurisdição protetiva deve evitar

102 CEDRIC RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law* (2ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2015), pp. 5-6.

103 *Ibid.*, pp. 54-60. A jurisdição funcional refere-se principalmente à autoridade regulatória de um estado costeiro sobre várias atividades nas suas zonas marítimas – incluindo o mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental – e, em certas situações, estende-se à jurisdição sobre atividades específicas em alto-mar, como o combate à pirataria e ao tráfico de escravos. Essa forma de jurisdição serve para salvaguardar os interesses do estado costeiro e, em casos excepcionais, abordar preocupações coletivas, abrangendo tanto a capacidade de legislar como de aplicar regulamentos, embora a aplicação esteja geralmente restrita a situações específicas.

104 Tribunal Permanente de Justiça Internacional (histórico), Caso S.S. ‘Lotus’, França v. Turquia (doravante Caso Lotus), Julgamento, Julgamento n.º 9, PCIJ Series A No 10, ICGJ 248 (PCIJ 1927), (1935) 2 Hudson, World Ct Rep 20, 7 de setembro de 1927, Liga das Nações (histórica) [LoN]. O Tribunal decidiu sobre jurisdição coercitiva: “[A] primeira e mais importante restrição imposta pelo direito internacional a um Estado é que – na ausência de uma regra permissiva em contrário – este não pode exercer o seu poder de qualquer forma no território de outro Estado. Nesse sentido, a jurisdição é certamente territorial; não pode ser exercida por um Estado fora do seu território, exceto em virtude de uma regra permissiva derivada do costume internacional ou de uma convenção.”

105 Originário de princípios evolutivos de jurisdição razoável no direito internacional, o “teste dos efeitos” emergiu como uma doutrina fundamental na avaliação do alcance extraterritorial das leis de um país. Este princípio sustenta que um Estado pode reivindicar jurisdição sobre atividades ou condutas ocorridas fora do seu território se essas ações produzirem um efeito substancial e previsível dentro das suas fronteiras. Traçado de volta a casos como *American Banana Co. v. United Fruit Co.* (213 U.S. 347) em 1909, sua aplicação contemporânea foi notavelmente reconhecida em *United States v. Aluminium Corp. of America Case* (148 F.2d 416) em 1945, onde a aplicação extraterritorial das leis antitruste dos EUA foi afirmada com base no teste. Em práticas subsequentes, no entanto, preocupações sobre a extensão excessiva da jurisdição levaram à evolução de um “teste de equilíbrio de interesses” mais nuançado, destinado a ponderar os interesses e conexões das jurisdições envolvidas. Juntos, o “teste dos efeitos” e o “teste de

interpretações excessivamente amplas que possam resultar em excessos jurisdicionais.¹⁰⁶

Conflitos de jurisdição, sejam adjudicatórios ou prescritivos, exigem uma maior cooperação internacional. Tratados como a Convenção de Bruxelas, juntamente com princípios como comity e ne bis in idem, ajudam a mitigar conflitos adjudicatórios. No entanto, o direito ambiental carece de regras maduras de conflito de leis, sublinhando a necessidade de regulamentos nacionais coordenados através de convenções internacionais e adesão a princípios de jurisdição razoáveis. O quadro da UNFCCC, que se baseia em alocações territoriais de responsabilidades de redução de emissões, ilustra esses desafios, particularmente em setores como aviação e transporte marítimo, que envolvem intrinsecamente emissões transfronteiriças.

A base do direito internacional assenta no princípio *pacta sunt servanda*, que enfatiza o cumprimento voluntário em vez da aplicação coerciva. As organizações internacionais, embora coordenem os interesses dos Estados, carecem da força vinculativa dos sistemas jurídicos domésticos. Em vez disso, instrumentos de soft law, como declarações e resoluções, fornecem orientação ética e estabelecem princípios amplos que são mais amplamente aceitos pelos Estados.

Em conclusão, enfrentar os desafios urgentes das alterações climáticas requer um quadro jurídico globalmente harmonizado. Esforços regionais, como o CELE Marítimo da UE, devem alinhar-se com o consenso internacional para evitar conflitos jurisdicionais e fomentar uma governação ambiental coesa. O futuro da ação climática reside na criação de sistemas integrados de regulação que equilibrem iniciativas regionais com a responsabilidade coletiva global. O ambiente compartilhado, enquanto o bem comum global por excelência, exige um compromisso unificado para a sua preservação, assegurando um futuro seguro e equitativo para as gerações vindouras.

equilíbrio de interesses” passaram a ser conhecidos como a doutrina atualizada de “jurisdição razoável,” ilustrando um equilíbrio entre a soberania estatal e a comunidade global no discurso jurídico internacional. DAN L. BURK, “Jurisdiction in a World without Borders,” 1, *Virginia Journal of Law and Technology* (1997), p. 1; WILLIAM S. DODGE, “Understanding the Presumption Against Extraterritoriality,” 16, *Berkeley Journal of International Law* (1998), p. 85.

106 CEDRIC RYNGAERT, *supra* nota 102.

